



AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Bollettino

Settimanale

Anno XXXV - n. 50

**Pubblicato sul sito www.agcm.it
29 dicembre 2025**

SOMMARIO

INTESE E ABUSI	5
A568 - AGENZIE DI VIAGGIO/PRENOTAZIONI VOLI RYANAIR	
<i>Provvedimento n. 31774</i>	<i>5</i>
A576 - META AI	
<i>Provvedimento n. 31775</i>	<i>152</i>

INTESE E ABUSI

A568 - AGENZIE DI VIAGGIO/PRENOTAZIONI VOLI RYANAIR

Provvedimento n. 31774

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 19 dicembre 2025;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

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

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

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la propria delibera del 14 settembre 2023, n. 30772, con la quale è stata avviata un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990, nei confronti di Ryanair DAC, per accertare un possibile abuso di posizione dominante in violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/1990 e/o dell'articolo 102 TFUE;

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

VISTA la propria delibera del 3 aprile 2024, n. 31151, con la quale è stato avviato il procedimento cautelare, ai sensi dell'articolo 14-*bis* della legge n. 287/1990, volto a verificare, in contraddittorio con le parti, l'effettiva sussistenza dei requisiti necessari per l'adozione di misure cautelari atte a ripristinare e mantenere condizioni concorrenziali nel mercato interessato;

VISTA la propria delibera del 21 maggio 2024, n. 31203, con la quale è stato concluso il procedimento cautelare, ai sensi dell'articolo 14-*bis* della legge n. 287/1990, senza l'adozione di misure cautelari;

VISTA la comunicazione delle risultanze istruttorie inviata alle parti in data 8 ottobre 2025, ai sensi dell'articolo 14 del D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTE le memorie presentate dalle società FRU.PL S.A. in data 28 novembre 2025, Ryanair DAC, Ryanair Holdings plc e Vacaciones eDreams SL in data 1° dicembre 2025, nonché dalle associazioni FIAVET, in data 20 novembre 2025, FTO, AIAV ed eu Travel Tech in data 28 novembre 2025;

SENTITI in audizione finale, in data 10 dicembre 2025, i rappresentanti delle società Ryanair DAC, Ryanair Holdings plc, Fru.PL S.A., Vacaciones eDreams SL e delle associazioni FIAVET ed eu Travel Tech;

VISTI gli atti del procedimento e la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Ryanair DAC (di seguito, anche “Ryanair DAC”) è una compagnia aerea *low cost* di diritto irlandese attiva nell’offerta di servizi di trasporto aereo su rotte nazionali e internazionali a corto raggio. Ryanair DAC è controllata da Ryanair Holdings plc.

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

3. Il Gruppo Ryanair rappresenta, attualmente, il principale gruppo attivo nel trasporto aereo di linea in Europa, con oltre 200 milioni di passeggeri trasportati nell’anno fiscale 2025, circa 3.500 voli giornalieri, 98 basi operative e 228 aeroporti serviti in 37 paesi europei e dell’area mediterranea¹. Nell’anno fiscale conclusosi il 31 marzo 2025, il Gruppo Ryanair ha realizzato un fatturato consolidato pari a 13,949 miliardi di euro, di cui 2,969 miliardi realizzati in Italia, che rappresenta il principale ambito geografico di attività per Ryanair².

II. I SEGNALANTI E I TERZI INTERVENIENTI

4. L’Associazione Italiana Agenti di Viaggio (di seguito, “AIAV”) è l’associazione di categoria costituita nel 2002 che, secondo gli ultimi dati disponibili, conta 1.900 agenzie di viaggio tradizionali dislocate in tutte le regioni d’Italia, con 8.500 punti vendita, che rappresentano oltre il 35% delle agenzie di viaggio³.

5. La Federazione del Turismo Organizzato (di seguito, “FTO”) riunisce 1.900 soci attivi come *tour operator*, agenzie di viaggio, *Online Travel Agencies* (di seguito, “OTA”), compagnie di assicurazione specializzate in turismo, e altre imprese attive nella filiera dei viaggi⁴.

6. L’Associazione Codici Lombardia – Centro per i Diritti del Cittadino (di seguito, “ACL”) e l’Associazione Codici Nazionale (di seguito, “Codici”) operano quali associazioni rappresentative degli interessi e dei diritti degli utenti e dei consumatori⁵.

7. Vacaciones eDreams SL (di seguito, “eDreams”) opera come OTA, è uno dei principali marchi di viaggi *online* al mondo ed è particolarmente attiva nel mercato italiano⁶.

8. Associazione FIAVET (di seguito, “Fiavet”) è una associazione di categoria delle agenzie di viaggio che associa 17 associazioni regionali o ultra-regionali di agenzie di viaggio che, a loro volta, rappresentano circa 1.400 agenzie⁷.

¹ Cfr. doc. 398, all. 16.

² In particolare, in Italia Ryanair realizza il 21% circa dei propri ricavi; gli ulteriori ambiti nazionali di attività per rilevanza dei ricavi sono la Spagna (2,476 miliardi di euro, 18% circa del fatturato totale), Regno Unito (2,044 miliardi di euro, 15% circa del fatturato totale) e Irlanda (757 milioni di euro, circa il 5% del fatturato totale). Cfr. doc. 398, all. 16.

³ Cfr. doc. 2.

⁴ Cfr. doc. 17.

⁵ Cfr. doc. 11 e 41.

⁶ Cfr. doc. 71.

⁷ Cfr. doc. 57.

9. L'Associazione AdvUnite (di seguito, "AdvUnite") è una associazione di categoria, operante nel settore turistico, impegnata nella promozione e nella tutela dei diritti e interessi delle agenzie di viaggio⁸.

10. Kiwi.com s.r.o. (di seguito, "Kiwi") opera con il sito web Kiwi.com e tramite la propria applicazione mobile ed è uno dei principali operatori attivi nel settore della intermediazione dei trasporti *online* (OTA)⁹.

11. Federconsumatori APS – Milano e Regione Lombardia (di seguito, "Federconsumatori") è una associazione, nelle sue articolazioni territoriali di Milano e della Lombardia, senza scopo di lucro che ha come obiettivi prioritari l'informazione e la tutela dei consumatori e degli utenti¹⁰.

12. BravoNext S.A. (di seguito, "Lastminute") opera quale agenzia di viaggio *online* (OTA) e rivolge la propria offerta di servizi sul mercato italiano attraverso una molteplicità di siti web e di brand¹¹.

13. Fru.PL S.A. (di seguito, "FRU") opera quale agenzia di viaggio *online* (OTA) sia nei mercati europei che internazionali¹².

14. eu Travel Tech (di seguito, "euTT") è un'associazione di categoria che rappresenta e promuove gli interessi dei Global Distribution System (di seguito, "GDS") e degli intermediari per la prenotazione di viaggi, comprese le agenzie di viaggio *online*, dinanzi agli *stakeholder* e ai rappresentanti politici europei e nazionali¹³.

15. Booking.com B.V. (di seguito, "Booking.com") è una OTA che presta, oltre ad altri servizi turistici, il servizio di prenotazione di biglietti aerei¹⁴.

III. IL PROCEDIMENTO

16. Con delibera del 14 settembre 2023, l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990, nei confronti di Ryanair DAC, successivamente esteso, in data 16 gennaio 2024, a Ryanair Holdings Plc, per verificare l'esistenza di un possibile abuso di posizione dominante di natura escludente, in eventuale violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/1990 e/o dell'articolo 102 del TFUE.

17. Nel provvedimento di avvio si contestava la circostanza che Ryanair, vettore dominante nel mercato a monte del trasporto aereo, impedirebbe alle agenzie di utilizzare il sito *ryanair.com* per acquistare i biglietti aerei per conto dei propri clienti, in particolare mediante condotte volte a ostacolare le prenotazioni degli utenti tramite le agenzie di viaggio, sia fisiche che *online*, e una serie di comportamenti diretti a bloccare o rendere più difficoltosa la fruizione del servizio acquistato tramite agenzie di viaggio. In particolare, Ryanair richiedeva l'intervento diretto del passeggero per lo sblocco della prenotazione e, quindi, per poter effettuare il *check-in online* e viaggiare, e veicolava a quest'ultimo informazioni denigratorie e non veritiere allo scopo di dissuaderlo dall'avvalersi in futuro delle agenzie di viaggio per acquistare propri biglietti.

18. Allo stesso tempo, Ryanair forniva – solo a un sottogruppo di agenzie di viaggio che non includeva le OTA – la licenza per la vendita dell'inventario dei voli Ryanair tramite le piattaforme

⁸ Cfr. doc. 47.

⁹ Cfr. doc. 75.

¹⁰ Cfr. doc. 77.

¹¹ Cfr. doc. 78.

¹² Cfr. doc. 82.

¹³ Cfr. doc. 83.

¹⁴ Cfr. doc. 84.

GDS, che comprendeva tuttavia un sottoinsieme ridotto sia di voli (assenza di tratte servite) sia di opzioni tariffarie rispetto all'offerta al pubblico presente sul sito *internet* della stessa.

19. Secondo il provvedimento di avvio, tali condotte erano suscettibili di integrare un abuso di Ryanair della propria posizione dominante nei mercati del trasporto aereo, volto a ostacolare le agenzie di viaggio dai mercati della prenotazione e vendita di servizi turistici, accentrando sui propri canali le vendite dei biglietti aerei e degli altri servizi turistici.

20. Successivamente all'avvio del procedimento, hanno fatto istanza di partecipazione quattordici soggetti, tra associazioni di agenzie di viaggio fisiche e/o *online*, operatori attivi come OTA e alcune associazioni di consumatori. In particolare, hanno formulato istanza di partecipazione e sono state ammesse al procedimento le associazioni AdvUnite – Associazione Agenti di Viaggio¹⁵ e FIAVET¹⁶ ed eu Travel Tech¹⁷, nonché le OTA Vacaciones eDreams SL¹⁸, Kiwi.com s.r.o.¹⁹, BravoNext S.A.²⁰, Fru.PL S.A.²¹ e Booking.com B.V.²². In data 21 settembre 2023²³ è pervenuta anche l'istanza di partecipazione dell'associazione dei consumatori CODICI, struttura nazionale della segnalante CODICI Lombardia, la quale è stata ammessa al procedimento il 10 ottobre 2023. È stata altresì ammessa al procedimento l'Associazione Federconsumatori APS – Milano e Lombardia²⁴.

21. Sono altresì pervenute istanze di partecipazione delle associazioni dei consumatori Adicu APS²⁵, Adiconsum Sardegna APS²⁶, Codacons²⁷ e Jules Verne APS²⁸, che sono state rigettate in quanto motivate in relazione a ipotizzate violazioni del Codice del Consumo, non oggetto del presente procedimento. In data 22 maggio 2024 è pervenuta l'istanza dell'International Air Transport Association (IATA)²⁹, rigettata in ragione dello stadio avanzato del procedimento istruttorio³⁰.

22. Con riferimento all'attività istruttoria svolta:

¹⁵ Istanza di partecipazione del 25 settembre 2023 (cfr. doc. 47), ammessa al procedimento il 2 ottobre 2023 (cfr. doc. 55).

¹⁶ Istanza di partecipazione del 6 ottobre 2023 (cfr. doc. 57), ammessa al procedimento il 10 ottobre 2023 (cfr. doc. 64).

¹⁷ Istanza di partecipazione del 25 ottobre 2023 (cfr. doc. 83), ammessa al procedimento il 27 ottobre 2023 (cfr. doc. 86).

¹⁸ Istanza di partecipazione del 16 ottobre 2023 (cfr. doc. 71), ammessa al procedimento il 23 ottobre 2023 (cfr. doc. 76).

¹⁹ Istanza di partecipazione del 20 ottobre 2023 (cfr. doc. 75), ammessa al procedimento il 24 ottobre 2023 (cfr. doc. 80).

²⁰ Istanza di partecipazione del 24 ottobre 2023 (cfr. doc. 78), ammessa al procedimento il 24 ottobre 2023 (cfr. doc. 79).

²¹ Istanza di partecipazione del 25 ottobre 2023 (cfr. doc. 82), ammessa al procedimento il 27 ottobre 2023 (cfr. doc. 87).

²² Istanza di partecipazione del 26 ottobre 2023 (cfr. doc. 84), ammessa al procedimento il 27 ottobre 2023 (cfr. doc. 85).

²³ Cfr. doc. 41.

²⁴ Istanza di partecipazione del 24 ottobre 2023 (cfr. doc. 77), ammessa al procedimento il 10 novembre 2023 (cfr. doc. 99).

²⁵ Istanza di partecipazione del 25 settembre 2023 (cfr. doc. 48), comunicazione di rigetto dell'istanza del 10 ottobre 2023 (cfr. doc. 61).

²⁶ Istanza di partecipazione del 26 settembre 2023 (cfr. doc. 50), comunicazione di rigetto dell'istanza del 10 ottobre 2023 (cfr. doc. 60).

²⁷ Istanza di partecipazione del 2 ottobre 2023 (cfr. doc. 54), comunicazione di rigetto dell'istanza del 10 ottobre 2023 (cfr. doc. 62) e comunicazione di rigetto istanza di riesame della decisione di non ammissione al procedimento del 28 novembre 2023 (cfr. doc. 115).

²⁸ Istanza di partecipazione del 9 ottobre 2023 (cfr. doc. 58), comunicazione di rigetto dell'istanza del 10 ottobre 2023 (cfr. doc. 65).

²⁹ IATA è un'organizzazione internazionale delle compagnie aeree, i cui membri rappresentano circa l'83% del traffico aereo globale (cfr. doc. 302).

³⁰ Cfr. doc. 319. Tuttavia, IATA è stata destinataria di una richiesta di informazioni il 6 settembre 2024 (cfr. doc. 327), cui ha risposto in data 27 settembre 2024 (cfr. doc. 333). IATA ha altresì trasmesso la propria posizione con memoria del 7 giugno 2024 (cfr. doc. 310).

- i. sono state inviate plurime richieste di informazioni a Ryanair³¹, alle principali agenzie di viaggio *online*³² e alle associazioni di categoria delle agenzie³³, nonché all'Associazione Italiana Gestione Clearance e Slot – Assoclearance³⁴, all'Associazione Italiana Gestori Aeroporti – Assaeroporti³⁵ e all'International Air Transport Association - IATA³⁶;
- ii. sono state svolte audizioni istruttorie con Ryanair³⁷, nonché con AIAV³⁸, FTO³⁹, Lastminute⁴⁰, euTT⁴¹ ed eDreams⁴². Ryanair ha effettuato plurimi e tempestivi accessi agli atti del fascicolo⁴³, così come i terzi intervenienti⁴⁴;
- iii. sono stati acquisiti dall'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) i dati di traffico del trasporto aereo relativi agli aeroporti italiani, in particolare i voli domestici e i voli europei da/per l'Italia, per gli anni 2022, 2023 e 2024⁴⁵, oltre che, nel corso di un'audizione, informazioni utili a comprendere le dinamiche sperimentate in Italia con riferimento ai vettori aerei⁴⁶;

³¹ Cfr. doc. 91, 126, 150, 267, 363, 397, 410, 415. Risposte cfr. docc. 122, 130, 171, 285, 287, 288, 394, 403-*bis*, 438.

³² Cfr. doc. 152, 157, 266, 268, 269, 270, 271, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 374. Risposte Cfr. doc. 164, 181, 275, 276, 277, 281, 283. 389, 390, 391, 392, 393, 395, 396, 408.

³³ Cfr. docc. 69, 104, 105, 106, 160, 414. Risposte Cfr. doc. 70, 111, 116, 163, 434.

³⁴ Cfr. doc. 330. Risposta cfr. doc. 337.

³⁵ Cfr. doc. 326. Risposta cfr. doc. 334.

³⁶ Cfr. doc. 327. Risposta cfr. doc. 333.

³⁷ Cfr. doc. 457.

³⁸ Cfr. doc. 12.

³⁹ Cfr. doc. 17.

⁴⁰ Cfr. doc. 133, 176,

⁴¹ Cfr. doc. 137.

⁴² Cfr. doc. 194, 332.

⁴³ In particolare, Ryanair ha effettuato l'accesso agli atti nelle date del 31 ottobre 2023 (cfr. doc. 90), 28 novembre 2023 (cfr. doc. 112), 19 marzo 2024 (cfr. doc. 182), 4 aprile 2024 (cfr. doc. 201), 9 aprile 2024 (accesso tramite *dataroom*, cfr. doc. 215-217), 15 aprile 2024 (cfr. doc. 236), 19 aprile 2024 (cfr. doc. 243), 1° luglio 2024 (cfr. doc. 317), 25 novembre 2024 (cfr. doc. 339), 17 gennaio 2025 (cfr. doc. 345), 20 gennaio 2025 (cfr. doc. 346), 17 febbraio 2025 (cfr. doc. 352), 17 febbraio 2025 (cfr. doc. 354), 16 giugno 2025 (cfr. doc. 366), 1° agosto 2025 (cfr. doc. 407); 12 settembre 2025 (cfr. doc. 435), 6 ottobre 2025 (cfr. doc. 465); 17 ottobre 2025 (cfr. doc. 484), 20 e 21 ottobre 2025 (accesso tramite *dataroom*, cfr. doc. 490-491); 4 novembre 2025 (cfr. doc. 496), 5 novembre 2025 (cfr. doc. 498); 20 novembre 2025 (accesso tramite *dataroom*, cfr. doc. 503-504), 28 novembre 2025 (cfr. doc. 509), 3 dicembre 2025 (cfr. doc. 530).

Sul punto, si rigetta la ricostruzione di Ryanair svolta nella memoria finale (cfr. doc. 516, 517), secondo cui la comunicazione delle risultanze istruttorie sarebbe basata su documenti sottratti all'accesso (allegati al documento 393) e che il doc. 391 sarebbe stato reso accessibile tardivamente. Infatti, questi sono stati trasmessi in un accesso agli atti prima dell'invio della comunicazione delle risultanze istruttorie o mediante accesso in *data room* (cfr. doc. 465, 490, 491, 503, 504). Con riferimento poi alla lamentata tardività del terzo accesso in *data room*, si osserva che questa riguardava un solo dato, riguardante dati economici estremamente sensibili, comunque non utilizzato nella comunicazione delle risultanze istruttorie, che è stato individuato nella richiesta di accesso solo il 4 novembre 2025 (cfr. doc. 495) e oggetto di *data room* nei consueti tempi necessari.

⁴⁴ In particolare, per AIAV il 9 aprile 2024 (cfr. doc. 213) e 2 maggio 2024 (cfr. doc. 260); Booking.com il 18 dicembre 2023 (cfr. doc. 127) e 19 dicembre 2023 (cfr. doc. 131); Lastminute il 23 novembre 2023 (cfr. doc. 108) e 18 giugno 2025 (cfr. doc. 377); eDreams il 30 novembre 2023 (cfr. doc. 117), 19 marzo 2024 (cfr. doc. 184), 16 aprile 2024 (cfr. doc. 238), 2 maggio 2024 (cfr. doc. 261) e 4 e 5 dicembre 2025 (cfr. doc. 538, 544); euTT il 4 dicembre 2023 (cfr. doc. 120), 16 aprile 2024 (cfr. doc. 239), 2 maggio 2024 (cfr. doc. 262), 12 marzo 2025 (cfr. doc. 356), 10 ottobre 2025 (cfr. doc. 471), 3 dicembre 2025 (cfr. doc. 531); FRU il 28 novembre 2023 (cfr. doc. 114), 16 aprile 2024 (cfr. doc. 240), 2 maggio 2024 (cfr. doc. 264); Federconsumatori il 21 febbraio 2024 (cfr. doc. 169); FIAVET il 2 maggio 2024 (cfr. doc. 263); Kiwi il 27 novembre 2023 (cfr. doc. 110), 4 e 9 dicembre 2025 (cfr. doc. 537, 546).

⁴⁵ Cfr. docc. 10, 14, 118, 151, 162, 362, 380.

⁴⁶ Cfr. doc. 93.

iv. è stata altresì chiesta la collaborazione dell'Autorità per la Regolazione dei Trasporti (ART) al fine di acquisire alcuni dati quantitativi in merito agli incentivi erogati ai vettori aeroportuali in Italia⁴⁷;

v. nei mesi di febbraio e marzo 2024, è stata inviata una richiesta di informazioni massiva a più di 4.000 agenzie di viaggio italiane⁴⁸, alla quale hanno risposto oltre 1.200 agenzie fisiche⁴⁹;

vi. è stata altresì commissionata un'indagine somministrata a un campione rappresentativo della popolazione di 3.504 consumatori, volta a comprendere le dinamiche di consumo dei servizi aerei⁵⁰.

23. In data 3 aprile 2024, l'Autorità ha deliberato l'avvio di un subprocedimento cautelare nei confronti di Ryanair volto a verificare l'effettiva sussistenza dei requisiti necessari all'adozione di misure cautelari in relazione alle condotte di ostacolo alla prenotazione dei voli Ryanair da parte delle agenzie di viaggio, in particolare quelle *online*⁵¹. Il 9 aprile 2024 si è svolto l'accesso agli atti in modalità *data room* da parte di Ryanair (nel seguito "*data room* cautelare")⁵² e il 18 aprile 2024 si è svolta l'audizione cautelare⁵³. Con provvedimento del 21 maggio 2024, l'Autorità ha deliberato di concludere il subprocedimento cautelare senza l'adozione di misure cautelari, per assenza del *periculum in mora*⁵⁴.

24. Nel frattempo, il 16 gennaio 2024, l'Autorità ha anche deliberato di richiedere, ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento (CE) n. 1/2003 e dell'articolo 24 della Direttiva (UE) n. 1/2019, assistenza investigativa all'Autorità di concorrenza irlandese (CCPC)⁵⁵, la quale in data 8 marzo 2024, ha svolto, per conto dell'Autorità, accertamenti ispettivi presso la sede delle società Ryanair Holdings Plc e Ryanair DAC in Dublino. Le evidenze ispettive acquisite in copia sono state trasmesse dalla CCPC all'Autorità ai sensi del Regolamento (CE) n. 1/2003, con lettera di trasmissione protocollata dall'Autorità in data 9 marzo 2024⁵⁶. Tuttavia – a fronte dell'azione giudiziaria promossa da Ryanair in Irlanda nei confronti della CCPC e dell'Autorità sulle modalità di svolgimento dell'ispezione⁵⁷, nonché del ricorso giurisdizionale avverso la richiesta di assistenza indirizzata dall'Autorità alla CCPC ex articolo 22 Regolamento (CE) n. 1/2003 promosso in Italia⁵⁸

⁴⁷ Cfr. docc. 355, 357.

⁴⁸ Cfr. docc. 155, 167.

⁴⁹ Cfr. doc. 178.

⁵⁰ Cfr. doc. 244.

⁵¹ Cfr. docc. 198, 199, 200.

⁵² Cfr. docc. 215-217.

⁵³ Cfr. docc. 242, 243, 260, 261, 262, 263, 264.

⁵⁴ Cfr. doc. 305.

⁵⁵ Cfr. docc. 158, 174.

⁵⁶ Cfr. doc. 177.

⁵⁷ In ragione di tale azione giudiziaria, l'Autorità ha assunto immediatamente l'impegno a non visionare né utilizzare in alcun modo la documentazione acquisita in copia. Tale impegno è perdurato ininterrottamente fino al 21 maggio 2024, data in cui la *High Court* irlandese ha pubblicato la sentenza con cui accoglieva l'eccezione di difetto di giurisdizione formulata dall'Autorità.

⁵⁸ Il 21 maggio 2024, Ryanair ha presentato ricorso giurisdizionale avverso la richiesta di assistenza indirizzata dall'Autorità alla CCPC ex art. 22 Reg. CE 1/2003, con contestuale richiesta di adozione di misure monocratiche ex art. 56 c.p.a. al Presidente del TAR Lazio, nel quale si legge che i presupposti della estrema gravità e urgenza sono stati ravvisati nel rischio solo allora divenuto "*imminente*" che l'Autorità (con la pronuncia della *High Court* sulla giurisdizione) potesse accedere al materiale ispettivo a partire da quella data. Con decreto presidenziale monocratico n. 2067 del 22 maggio 2024, è stata accolta l'istanza cautelare presentata da Ryanair "*sino alla trattazione della medesima in camera di consiglio, fissata per il 12 giugno p.v.*", poi più volte rinviata. Con ordinanza del TAR Lazio del 10 ottobre 2024 n. 4540 si è esaurita la fase cautelare, rinviando al merito la trattazione del ricorso di Ryanair per l'annullamento della richiesta di assistenza dell'Autorità alla CCPC e "*mantenendo nelle more la sospensione dell'atto impugnato, già disposta con il decreto n. 2067 del 22 maggio 2024*". L'Autorità ha impugnato tale ultima pronuncia dinanzi al Consiglio di Stato che, con ordinanza del

– solo dopo il 29 novembre 2024 l’Autorità ha avuto concretamente ed effettivamente accesso alla documentazione ispettiva (a eccezione dei documenti asseritamente coperti da privilegio legale⁵⁹). In considerazione della circostanza che, nelle more dei giudizi in questione, non è stato dunque possibile accedere ai documenti acquisiti in ispezione, è stato disposto, in data 11 dicembre 2024, il differimento del termine di conclusione del procedimento al 31 dicembre 2025.

25. Il 7 ottobre 2025, l’Autorità ha deliberato la non manifesta infondatezza della Comunicazione delle Risultanze Istruttorie, la quale è stata trasmessa alle Parti in data 8 ottobre 2025.

26. Il termine di conclusione della fase di acquisizione degli elementi istruttori, originariamente previsto per il 25 novembre 2025, è stato prorogato al 10 dicembre 2025, in accoglimento parziale dell’istanza di Ryanair⁶⁰.

27. Le società Ryanair⁶¹, FRU⁶² ed eDreams⁶³, nonché le associazioni FIAVET⁶⁴, AIAV⁶⁵, euTT⁶⁶ e FTO⁶⁷ hanno presentato memorie finali. In data 10 dicembre 2025 si è svolta l’audizione finale del procedimento dinanzi al Collegio, alla quale hanno partecipato Ryanair, FRU, eDreams, FIAVET ed euTT⁶⁸.

IV. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

IV.1. I servizi di trasporto aereo

28. Ryanair opera nel trasporto di linea passeggeri a corto raggio, comprendente collegamenti da/per aeroporti situati in Italia da/per l’Europa e del Mediterraneo, inferiori a sei ore di durata (*short haul*)⁶⁹.

29. Secondo i dati forniti da ENAC nel corso del procedimento, Ryanair è il principale vettore in Italia sia con riferimento ai voli domestici che con riguardo ai voli europei da/per l’Italia⁷⁰. Sul punto, si precisa che per collegamenti europei non ci si riferisce esclusivamente a tratte di collegamento tra i paesi dell’Unione europea o del continente europeo, ma anche a una serie di collegamenti ad altri paesi euro-asiatici e dell’area mediterranea coincidenti sostanzialmente con le tratte a corto raggio da/per l’Italia⁷¹.

29 novembre 2024, n. 4535, ha infine respinto l’istanza cautelare proposta da Ryanair avverso la richiesta di assistenza investigativa indirizzata dall’Autorità alla CCPC. Il TAR Lazio, con sentenza n. 8507 del 2 maggio 2025, ha respinto il ricorso di Ryanair nella sua interezza.

⁵⁹ Inoltre, i documenti asseritamente coperti da privilegio sono stati cancellati dal fascicolo istruttorio. Ryanair ha provveduto a trasmettere, in data 6 febbraio 2025, una versione omissa di tali documenti, con l’eliminazione delle porzioni di testo asseritamente coperte da privilegio legale (cfr. doc. 351).

⁶⁰ Cfr. docc. 475, 492.

⁶¹ Cfr. doc. 515, 516, 517.

⁶² Cfr. doc. 511.

⁶³ Cfr. doc. 514.

⁶⁴ Cfr. doc. 502.

⁶⁵ Cfr. doc. 510.

⁶⁶ Cfr. doc. 512.

⁶⁷ Cfr. doc. 513.

⁶⁸ Cfr. doc. 552.

⁶⁹ I viaggi a corto raggio sono tradizionalmente definiti come viaggi di linea di durata inferiore a sei ore e che comunque escludono i voli transatlantici (cfr. Decisione della Commissione del 3 luglio 2024, caso M.11071 - *Deutsche Lufthansa / MEF / ITA*, par. 47 e note 63-64).

⁷⁰ Cfr. doc. 380, dati di traffico aereo 2022-2024.

⁷¹ In particolare, i paesi inclusi nell’analisi sono: Stati membri UE, Albania, Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Bosnia ed Erzegovina, Isole Faroe, Georgia, Gibilterra, Islanda, Kosovo, Macedonia, Moldavia, Montenegro, Norvegia, Federazione

30. In particolare, come emerge dalla Tabella 1, analizzando le quote in termini di passeggeri trasportati nei voli domestici e nei voli europei da/per l'Italia, nel periodo 2022-2024, Ryanair è il primo vettore con una quota di passeggeri domestici ben oltre il 40% (44%-50% nel periodo in esame) e del 38-39% considerando tutti i collegamenti nazionali ed europei da/per l'Italia. Inoltre, la distanza tra Ryanair e il principale concorrente è sempre superiore a 20 punti percentuali, con una dimensione quasi sempre superiore al doppio rispetto al principale concorrente⁷². Infine, osservando l'andamento delle quote di mercato nel triennio considerato, emerge che le quote di Ryanair sono cresciute in modo significativo per i voli domestici e sono rimaste quantomeno stabili per i voli europei da/per l'Italia.

Tabella 1 – Quote in termini di passeggeri trasportati per gruppi di vettori (2022-2024)⁷³

	Quota passeggeri su voli domestici			Totale passeggeri domestici ed europei (da/per l'Italia)		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Gruppo Ryanair	44%	50%	48%	38%	39%	38%
ITA-Gruppo Lufthansa	20%	26%	29%	15%	17%	17%
Gruppo Easyjet	10%	9%	8%	12%	11%	11%
Gruppo Wizz Air	10%	5%	3%	9%	10%	10%
Aeroitalia	0%	3%	6%	0%	1%	1%
Volotea	8%	5%	5%	3%	2%	2%
Gruppo IAG	0%	0%	0%	8%	8%	7%
Gruppo Air France-KLM	0%	0%	0%	5%	4%	4%
Altro	8%	1%	2%	10%	9%	8%
<i>differenza con il concorrente più grande</i>	24%	24%	20%	23%	22%	21%
<i>rapporto rispetto al concorrente più grande</i>	2,2	1,9	1,7	2,5	2,3	2,3

31. Tali dati sono confermati dalla documentazione pubblica di Ryanair. Infatti, la stima delle quote di passeggeri per l'Italia, in termini di posti disponibili, in diversi documenti pubblicati nel 2022, 2023 e il 2024 è compresa tra il 38%⁷⁴ e il 40%⁷⁵, con incrementi di 12-13 punti percentuali in pochi anni. Ad esempio, come è possibile osservare nella Figura 1 *infra*, in Italia la quota in termini di posti disponibili totali nel novembre 2023 è di circa il 38%.

Russa, Serbia, Svizzera, Turchia, Ucraina e Regno Unito (si veda, per l'anno 2024, il doc. 409, all. 1, pag. 90; per l'anno 2023, il doc. 409, all. 3, pag. 90; per l'anno 2022, il doc. 409, all. 2, pag. 69).

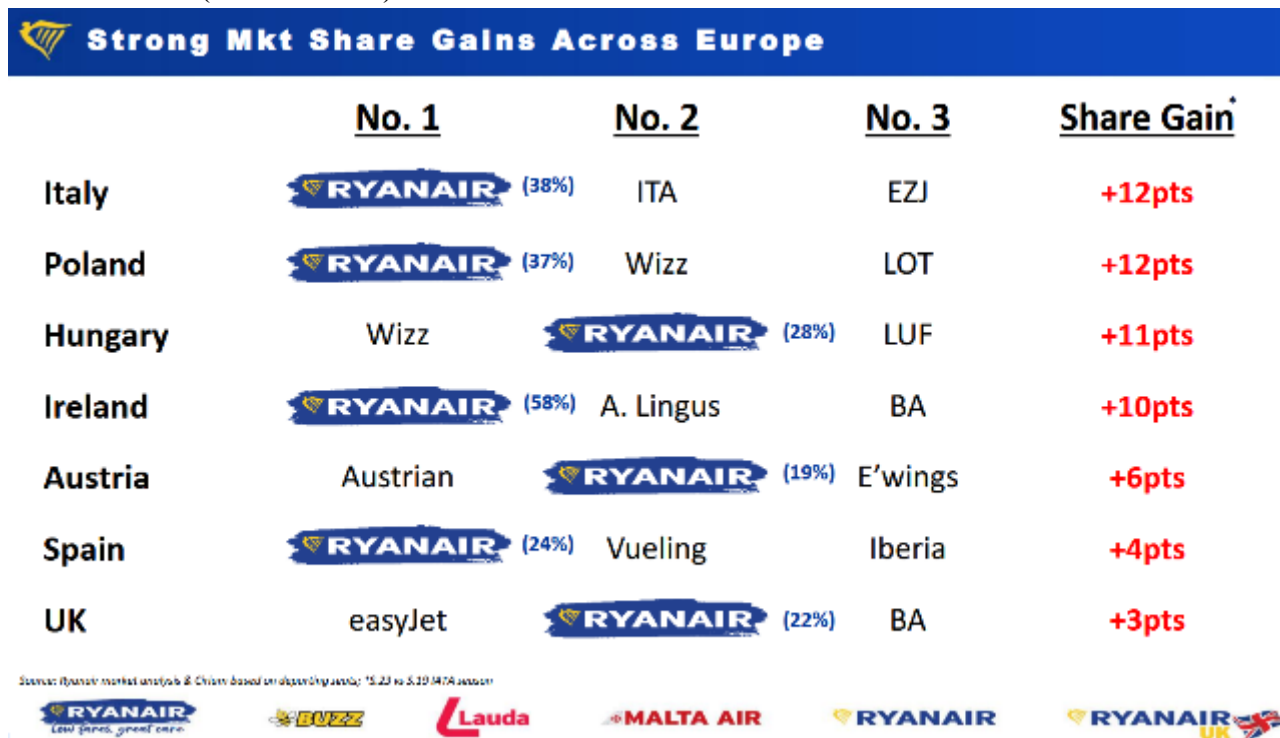
⁷² Si osservi che – poiché il secondo concorrente è sempre ITA-Gruppo Lufthansa – la distanza con il secondo operatore sarebbe maggiore considerando distintamente ITA e Gruppo Lufthansa, la cui riconduzione nel medesimo gruppo di controllo è avvenuta solo a partire dal 2025.

⁷³ Elaborazioni su dati ENAC, cfr. doc. 380. Si precisa che, in modo cautelativo per la Parte, i singoli vettori aerei sono stati considerati per gruppo di appartenenza (ad esempio, Vueling, Iberia, British Airways, ecc. sono attribuiti al gruppo IAG); i dati di ITA sono stati considerati congiuntamente a quelli del Gruppo Lufthansa, benché l'acquisizione del controllo di ITA da parte di quest'ultima sia avvenuta a gennaio 2025.

⁷⁴ Cfr. doc. 66, all. 4; doc. 188, all. 2 e 5; doc. 398, all. 12.

⁷⁵ Cfr. doc. 66, all. 6, 8 e 12.

Figura 1 – Presentazione pubblica agli investitori relativa al primo semestre dell'anno fiscale 2024 (novembre 2023)⁷⁶.

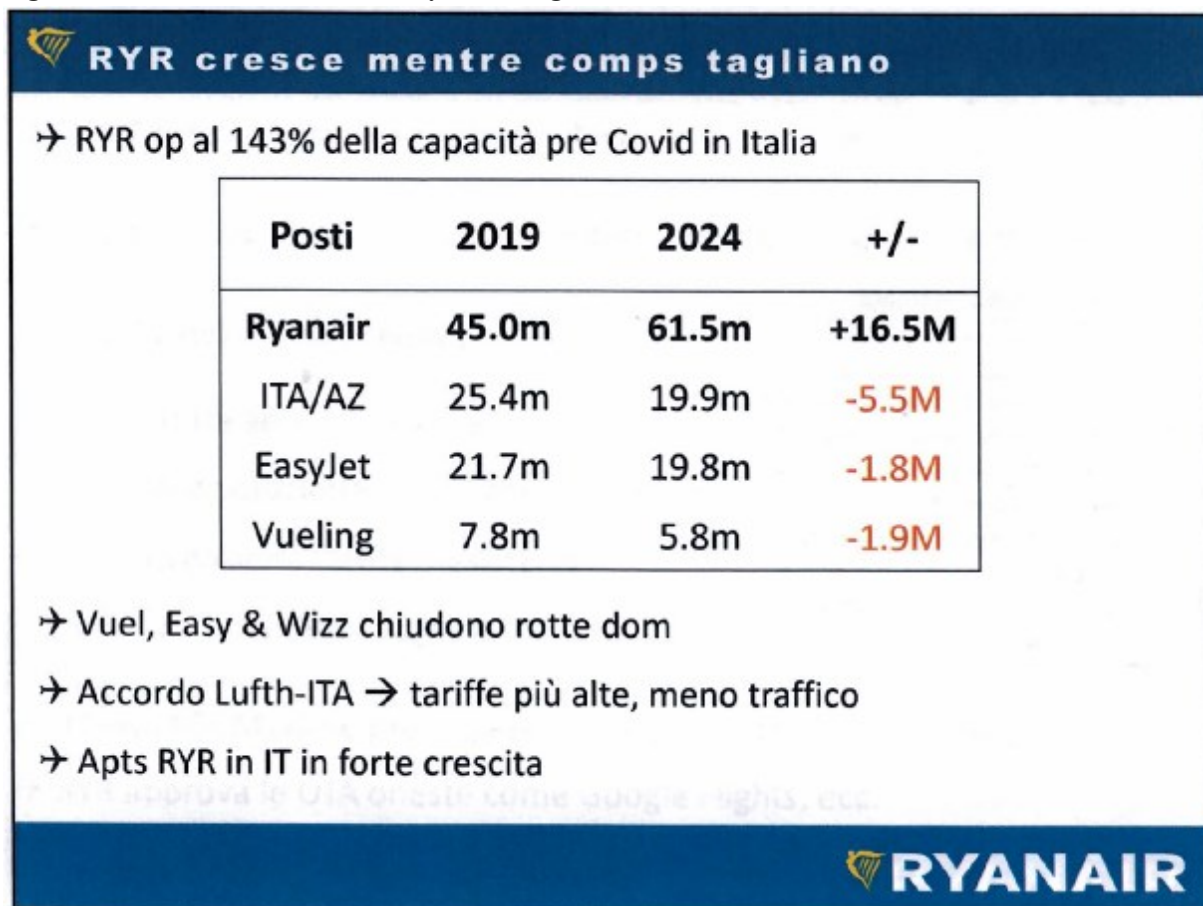


32. Parimenti, secondo quanto indicato da Assaeroporti, “relativamente al segmento domestico [...], Alitalia/ITA Airways, che ha occupato il primo posto in termini di market share fino al 2020, viene superata a partire dal 2021 da Ryanair che, nell'ultimo triennio, ha raggiunto quote di mercato comprese tra il 37,1% e il 45,2%. [...] Quanto al segmento europeo [...], a partire dal 2014 il principale player sulle destinazioni da/per l'Europa è Ryanair. Nel corso degli anni il vettore ha progressivamente incrementato la propria quota di mercato (in termini di posti offerti), passando dal 26,5% nel 2014 al 38,7% nel 2023. A fronte di tale trend, il secondo vettore aereo, Alitalia/ITA Airways, è passato da uno share del 25,1% nel 2014 al 14,9% nel 2023”⁷⁷.

33. Medesimi elementi emergono dalla documentazione interna di Ryanair che mostra un significativo aumento della propria capacità in Italia, a fronte di una diminuzione significativa della capacità dei vettori concorrenti (Figura 2).

⁷⁶ Cfr. doc. 188, all. 2. Si precisa che l'anno fiscale 2024 di Ryanair si riferisce al periodo 1° aprile 2023 – 31 marzo 2024. Si veda, altresì, il doc. 177.219.

⁷⁷ Cfr. doc. 334.

Figura 2 – Presentazione interna di Ryanair del gennaio 2024⁷⁸

34. Considerando solo le rotte di maggiore entità ed escludendo le c.d. rotte povere o *thin*⁷⁹, le quote in termini di passeggeri detenute da Ryanair restano sostanzialmente le medesime rispetto a quelle relative alla generalità di tratte (Tabella 2).

⁷⁸ Cfr. doc. 177.58.

⁷⁹ In particolare, per rotte *thin* si considerano le rotte aventi un numero di passeggeri annui inferiori a 12.000 per ciascuna tratta.

Tabella 2 – Quote in termini di passeggeri trasportati nelle rotte di maggiore dimensione per gruppi di vettori (2022-2024)⁸⁰

	Quota passeggeri su voli domestici			Totale passeggeri domestici ed europei (da/per l'Italia)		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Gruppo Ryanair	44%	50%	49%	38%	39%	38%
ITA-Gruppo Lufthansa	20%	27%	29%	16%	17%	17%
Gruppo Easyjet	10%	9%	8%	12%	11%	11%
Gruppo Wizz Air	10%	5%	3%	9%	10%	10%
Aeroitalia	0%	3%	6%	0%	1%	1%
Volotea	8%	5%	4%	3%	2%	2%
Gruppo IAG	0%	0%	0%	8%	8%	8%
Gruppo Air France-KLM	0%	0%	0%	5%	5%	5%
Altro	7%	1%	1%	10%	8%	8%
<i>differenza con il concorrente più grande</i>	24%	24%	20%	22%	21%	21%
<i>rapporto rispetto al concorrente più grande</i>	2,2	1,9	1,7	2,4	2,2	2,2

35. In termini di capillarità della rete di collegamenti domestici ed europei (da/per l'Italia), Ryanair è il vettore con il maggior numero di destinazioni raggiunte, con un livello di capillarità non paragonabile a quello di altri vettori. In particolare, come è possibile osservare nella Tabella 3, nel 2022-2024, la rete di Ryanair copre il 50-59% dei complessivi 507-552 collegamenti domestici e il 50-55% di tutti i collegamenti europei da/per l'Italia.

36. Nessun altro gruppo di vettori ha la medesima capillarità di servizio: in particolare, il secondo vettore per capillarità è Volotea nelle tratte domestiche, attivo con 118-149 collegamenti domestici nel periodo 2022-2024 rispetto ai 251-320 di Ryanair, e per quelle europee da/per l'Italia è Wizzair, attiva con 514-741 tratte rispetto a 1.515-1.744 operate da Ryanair (Tabella 3). In sostanza, il secondo concorrente per capillarità ha una rete di tratte inferiore alla metà di quella di Ryanair.

⁸⁰ Elaborazioni su dati ENAC, cfr. doc. 380. I singoli vettori aerei sono stati considerati per gruppo di appartenenza (cfr. nota **Errore. Il segnalibro non è definito.**). Infine, sono stati presi in considerazione anche le rotte aventi un numero di passeggeri uguale o maggiore di 12.000 passeggeri.

Tabella 3 – Numero di tratte domestiche ed europee (da/per l'Italia) operate dai principali vettori (2022-2024)⁸¹

	N. tratte domestiche operate						N. tratte europee (da/per l'Italia) operate					
	2022		2023		2024		2022		2023		2024	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Gruppo Ryanair	251	50%	320	58%	307	59%	1515	50%	1687	54%	1744	55%
Gruppo Wizz Air	91	18%	95	17%	27	5%	541	18%	727	23%	514	16%
Gruppo Easyjet	45	9%	47	9%	41	8%	454	15%	511	16%	504	16%
Aeroitalia	44	9%	71	13%	81	16%	24	1%	69	2%	24	1%
Volotea	149	29%	133	24%	118	23%	206	7%	235	7%	272	9%
ITA-Gruppo Lufthansa	92	18%	80	14%	72	14%	414	14%	398	13%	403	13%
Gruppo IAG	10	2%	11	2%	5	1%	253	8%	242	8%	201	6%
Gruppo Air France-KLM	1	0%	2	0%	0	0%	146	5%	138	4%	156	5%
<i>N. totale tratte</i>	<i>507</i>		<i>552</i>		<i>520</i>		<i>3006</i>		<i>3148</i>		<i>3166</i>	

37. La rete di Ryanair appare avere una capillarità significativamente più elevata restringendo l'analisi alle sole rotte di maggiore dimensione (escludendo le rotte *thin*). In particolare, Ryanair consente di raggiungere il 71-81% delle rotte domestiche e il 62-67% delle rotte europee (da/per l'Italia) più rilevanti, con un distacco ancor più accentuato rispetto alla rete degli altri vettori (Tabella 4).

Tabella 4 – Numero di tratte domestiche ed europee (da/per l'Italia) di maggiori dimensioni operate dai principali vettori (2022-2024)⁸²

	N. tratte domestiche operate						N. tratte europee (da/per l'Italia) operate					
	2022		2023		2024		2022		2023		2024	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Gruppo Ryanair	207	71%	249	81%	254	81%	963	62%	1121	66%	1173	67%
Gruppo Wizz Air	85	29%	80	26%	25	8%	348	22%	551	32%	388	22%
Gruppo Easyjet	40	14%	39	13%	35	11%	321	21%	338	20%	369	21%
Aeroitalia	13	4%	30	10%	36	12%	8	1%	25	1%	8	0%
Volotea	96	33%	72	24%	60	19%	42	3%	76	4%	92	5%
ITA-Gruppo Lufthansa	70	24%	61	20%	57	18%	284	18%	294	17%	305	17%
Gruppo IAG	7	2%	9	3%	0	0%	198	13%	201	12%	166	9%
Gruppo Air France-KLM	0	0%	0	0%	0	0%	104	7%	103	6%	112	6%
<i>N. totale tratte</i>	<i>293</i>		<i>306</i>		<i>313</i>		<i>1560</i>		<i>1697</i>		<i>1754</i>	

⁸¹ Elaborazioni su dati ENAC, cfr. doc. 380. I singoli vettori sono indicati per gruppo di appartenenza (cfr. nota **Errore. Il segnalibro non è definito.**).

⁸² Elaborazioni su dati ENAC, cfr. doc. 380. I singoli vettori sono indicati per gruppo di appartenenza (cfr. nota **Errore. Il segnalibro non è definito.**).

38. Inoltre, si osservi che, nel periodo 2022-2024, i collegamenti in cui è attiva Ryanair e in cui detiene una quota di passeggeri, in ogni singola tratta, di almeno il 50% sono (i) il 37-46% delle tratte domestiche e il 53-62% delle tratte domestiche di maggiori dimensioni e (ii) il 40-42% delle rotte europee da/per l'Italia e il 46-47% di quelle di maggiori dimensioni (Tabella 5). Percentuali ancora maggiori si hanno considerando le tratte in cui Ryanair detiene una quota di passeggeri superiore al 40% per singola tratta.

Tabella 5 – Numero di collegamenti O&D in cui Ryanair detiene una quota di passeggeri superiore al 50% e al 40% e percentuale rispetto al totale delle tratte attive⁸³

		Tratte domestiche	Tratte domestiche di maggiori dimensioni	Tratte europee da/per l'Italia	Tratte europee da/per l'Italia di maggiori dimensioni
Tratte con quote superiori o uguali al 50% dei passeggeri					
2022	N.	190	155	1.214	726
	%	37%	53%	40%	47%
2023	N.	250	189	1.307	789
	%	45%	62%	42%	46%
2024	N.	237	190	1.285	815
	%	46%	61%	41%	46%
Tratte con quote superiori o uguali al 40% dei passeggeri					
2022	N.	197	160	1.262	763
	%	39%	55%	42%	49%
2023	N.	268	206	1.376	846
	%	49%	67%	44%	50%
2024	N.	256	209	1.383	886
	%	49%	67%	44%	51%

39. Andando a osservare la quota di passeggeri in partenza negli aeroporti italiani a livello di singola città, su 36 città italiane che hanno aeroporti attivi su base annua⁸⁴, Ryanair è presente in 28 di esse nel 2022 e nel 2023 e in 30 di esse nel 2024, vale a dire in più del 77% del totale; andando a considerare solo le città con aeroporti che effettuano anche voli europei da/per l'Europa, tale tasso di copertura diviene superiore all'80% delle città aeroportuali.

40. La Tabella 6 seguente mostra tutte le città aeroportuali italiane, nonché la quota dei passeggeri Ryanair sul totale dei passeggeri in partenza in ciascun anno. Ryanair detiene una quota di tutti i passeggeri aeroportuali domestici rilevante (superiore al 40% o al 50%) in un significativo insieme di città aeroportuali.

⁸³ Elaborazioni su dati ENAC, cfr. doc. 380.

⁸⁴ Si precisa che nell'aeroporto della città di Salerno non sono stati effettuati voli negli anni 2022 e 2023, e lo stesso vedasi per l'aeroporto di Portoferraio (Isola d'Elba) per l'anno 2024. Pertanto, in ciascun anno, sono presenti 36 città aeroportuali in Italia (rispetto alle 37 indicate in Tabella 6). Inoltre, in alcune città aeroportuali si effettuano solo voli domestici: nel periodo 2022-2024, le città che hanno almeno un aeroporto in cui sono effettuati anche voli europei e non solo i voli domestici sono rispettivamente 30, 32 e 33. Cfr. Elaborazioni su dati ENAC, cfr. doc. 380.

Tabella 6 – Quota di passeggeri Ryanair domestici e totali in partenza in ciascuna città aeroportuale⁸⁵

	Passeggeri domestici			Passeggeri totali (domestici ed europei)		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Milano	41%	42%	40%	39%	39%	38%
Roma	33%	26%	21%	31%	26%	25%
Catania	51%	51%	50%	42%	43%	44%
Napoli	49%	48%	50%	36%	35%	33%
Venezia	59%	63%	67%	27%	29%	28%
Bologna	79%	78%	78%	60%	56%	57%
Palermo	14%	59%	57%	18%	55%	54%
Bari	63%	67%	65%	56%	59%	58%
Pisa	92%	97%	98%	71%	69%	72%
Cagliari	53%	55%	57%	53%	55%	57%
Torino	5%	61%	65%	16%	53%	54%
Olbia			8%			8%
Firenze						
Brindisi	66%	71%	69%	61%	63%	61%
Verona	51%	56%	59%	36%	37%	39%
Treviso	100%	100%	100%	84%	83%	83%
Lamezia Terme	52%	56%	60%	51%	54%	58%
Alghero	50%	53%	49%	58%	59%	59%
Genova	51%	51%	52%	46%	46%	43%
Trieste	0%	52%	53%	16%	57%	62%
Trapani	87%	93%	92%	90%	95%	94%
Pescara	76%	89%	100%	86%	89%	97%
Reggio Calabria			34%			46%
Ancona	0%	23%	30%	39%	43%	38%
Perugia	93%	97%	88%	77%	78%	75%
Lampedusa e Linosa						
Rimini	100%	100%	100%	76%	72%	76%
Crotone	99%	98%	91%	99%	98%	91%
Comiso	99%	37%		99%	35%	
Pantelleria						
Salerno	non operativo	non operativo	49%	non operativo	non operativo	30%
Parma	57%	96%	98%	52%	76%	74%
Forlì	49%	92%	70%	48%	88%	71%
Bolzano						
Cuneo	100%	99%	97%	99%	99%	91%
Foggia						
Isola d'Elba			non operativo			non operativo

41. In particolare, come meglio evincibile nella Tabella 7 seguente, nel periodo 2022-2024, i passeggeri che volano con Ryanair sono almeno il 50% dei passeggeri aeroportuali totali in partenza in 16 città nel 2022 e in 19 città nel 2023-2024, vale a dire nel 44-53% delle città che hanno almeno un aeroporto (57-68% delle città in cui vola Ryanair). Considerando i soli passeggeri domestici, tale percentuale sarebbe ulteriormente superiore, pari al 53-68% delle città aeroportuali italiane e del 68-

⁸⁵ Elaborazioni su dati ENAC, cfr. doc. 380. Con tale metodo gli aeroporti di Milano Malpensa, Milano Linate, Bergamo sono stati considerati unitamente come riferibili a Milano (si osservi che nell'area di Milano è stato incluso anche l'aeroporto di Brescia, che è un aeroporto *cargo* ma che in casi limitati (con un numero di passeggeri inferiore alla centinaia nel 2023) ha visto atterrare degli aeromobili per questioni di natura operativa, ad esempio maltempo, ecc.), mentre gli aeroporti di Roma Fiumicino e Roma Ciampino sono tutti riferiti al comune di Roma. Le città aeroportuali sono ordinate per numero medio di passeggeri totali (domestici ed europei) in partenza dalla città aeroportuale nell'anno 2024. Le celle vuote indicano che Ryanair non è presente nella città aeroportuale nell'anno di riferimento.

82% delle città in cui vola Ryanair. In altri termini, in più della metà delle città che hanno un aeroporto in Italia, più di un viaggiatore su due ha volato con Ryanair. Se si considerano i soli passeggeri di voli nazionali, in circa due città su tre che hanno un aeroporto in Italia, più di un viaggiatore su due ha volato con Ryanair. Percentuali ancora superiori si hanno considerando una soglia di passeggeri uguale o superiore al 40% (Tabella 7).

Tabella 7 – Numero di città aeroportuali in cui Ryanair detiene una quota maggiore del 50% e 40% dei passeggeri in partenza⁸⁶

	Passeggeri domestici			Passeggeri totali (domestici ed europei)		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024
N. città con quota passeggeri Ryanair \geq 50%	19	23	21	16	19	19
% città con quota passeggeri \geq 50% rispetto al totale delle città aeroportuali	53%	64%	58%	44%	53%	53%
% città con quota passeggeri \geq 50% rispetto al totale delle città raggiunte da Ryanair	68%	82%	70%	57%	68%	63%
N. città con quota passeggeri Ryanair \geq 40%	23	25	26	19	22	22
% città con quota passeggeri \geq 40% rispetto al totale delle città aeroportuali	64%	69%	72%	53%	61%	61%
% città con quota passeggeri \geq 40% rispetto al totale delle città raggiunte da Ryanair	82%	89%	87%	68%	79%	73%

42. Analoghe evidenze emergono dalla lettura dei documenti forniti da Ryanair⁸⁷, dai quali risulta che la stessa ha trasportato più del 50% dei passeggeri domestici, con una quota in termini di posti disponibili del 46%, e una quota dei voli da/per l'Europa del 37% in termini di posti disponibili⁸⁸. Medesime informazioni sono state evidenziate da ENAC, che ha sottolineato come Ryanair abbia di fatto espanso la propria posizione in Italia in ragione del venir meno del vettore nazionale⁸⁹.

⁸⁶ Dati di sintesi della Tabella 6.

⁸⁷ Cfr. doc. 233, all. 12.

⁸⁸ “Nel 2023 Ryanair ha trasportato il 52% dei passeggeri sui voli «domestici», cioè quelli interni all'Italia, [...] Guadagnando tre punti rispetto all'anno precedente e oltre 17 sul 2019, l'ultimo anno «normale» prima dello scoppio della pandemia. L'offerta di sedili — sempre sul segmento nazionale — è sopra il 46% anche nel 2024, secondo i dati forniti dalla piattaforma specializzata Cirium. Più di quanto mettono in vendita (assieme) le inseguatrici Ita Airways, easyJet e Aeroitalia. Se si allarga lo sguardo ai voli tra l'Italia e il resto dell'Europa la quota di Ryanair si attesta sul 37% dei posti offerti. [...] A livello aeroportuale la presenza di Ryanair diventa ancora più chiara. Nei 31 scali in cui opera quest'anno, la low cost — considerando tutti i tipi di collegamenti — ha il 100% a Forlì e Trapani, il 90% a Roma Ciampino e Pescara, quasi l'80% a Bergamo, terza struttura del Paese per passeggeri transitati. [...] In 21 aeroporti Ryanair vende oltre la metà dei sedili, in 11 detiene più del 70%. Considerando che il tasso di riempimento medio degli aerei del vettore irlandese è il più alto di tutti questo in termini di passeggeri si trasforma in una quota ulteriormente maggiore” Cfr. doc. 233, all. 12.

⁸⁹ In tal senso, ENAC ha rilevato che “Ryanair è la prima compagnia aerea in Italia per traffico passeggeri, superando anche il vettore nazionale di riferimento, ITA Airways ([...]). Ciò accade in un contesto che rappresenta un unicum in Europa. Infatti, ITA non può essere considerata, sia formalmente che con riguardo alla dimensione tecnico-operativa, alla stregua di un vettore di bandiera, come lo era Alitalia o come lo sono gli altri operatori FSC (full service carrier) incumbent nazionali ([...]). Infatti, dopo la liquidazione di Alitalia, ITA ha solo in parte preso il suo posto, con una flotta differente per tipologia e numerosità di aeromobili (molto ridotta, se non dimezzata). Ciò ha portato ITA a servire un numero di rotte e di passeggeri notevolmente inferiori rispetto ad Alitalia, sia sulle rotte nazionali che internazionali. Si tratta di condizioni uniche che sia Ryanair che le altre low cost non incontrano all'estero” (cfr. doc. 93).

43. Quanto ai concorrenti, gli stessi documenti di Ryanair descrivono la circostanza che la loro capacità competitiva sarà limitata nei prossimi anni, determinando la possibilità di ulteriore crescita nel traffico e nei profitti della stessa⁹⁰.

44. In tal senso, considerando gli *slot* orari assegnati presso gli aeroporti italiani⁹¹, Ryanair detiene almeno il 40% delle bande orarie assegnate in circa il 50% degli aeroporti coordinati o a orario facilitato (Tabella 8).

Tabella 8 – Slot orari assegnati a Ryanair negli aeroporti italiani⁹²

	Stagione Winter 21 (2021- 2022)	Stagione Summer 2022	Stagione Winter 22 (2022- 2023)	Stagione Summer 2023	Stagione Winter 23 (2023- 2024)	Stagione Summer 2024
Numero aeroporti coordinati o ad orario facilitato	17	24	17	24	19	24
Numero aeroporti in cui Ryanair ha almeno il 40% degli slot	9	11	6	12	9	12
% di aeroporti in cui Ryanair ha almeno il 40% degli slot	53%	46%	35%	50%	47%	50%

45. Medesimi elementi si ritrovano nei documenti interni della società, acquisiti in copia in ispezione. Ad esempio, si faccia riferimento alla Figura 2, in cui emerge che tra il 2019 e il 2024, il numero di passeggeri che vola con Ryanair è incrementato più del 36%. In un *memorandum* interno del 17 febbraio 2022, in cui si discute della posizione di Ryanair in confronto a un concorrente, si legge che dall'estate 2019 (S19) Ryanair ha incrementato il numero di aeromobili basati in Italia, accrescendo la capacità italiana del [30-40%]* ([*omissis*]), mentre altri concorrenti riducono basi e rotte da/per l'Italia, molte delle quali in sovrapposizione con Ryanair⁹³. Nel commentare tali dati in una lettera destinata al Consiglio di Amministrazione del 18 febbraio 2022, l'Amministratore delegato afferma [*omissis*]⁹⁴.

⁹⁰ Cfr. doc. 188, all. 1. Si veda altresì il doc. 233, all. 12, in cui si legge: Italia “*EasyJet si è fermata, Wizz Air ha tagliato (anche per i problemi ai motori di nuova generazione), Volotea ormai si concentra sulla Francia, Vueling è sparita [...]. Tolta Ita resta Aeroitalia che però non è un'alternativa al dominio di Ryanair [...]. non possiamo fare proprio nulla, chi si oppone a Ryanair finisce per farsi male perché loro vanno nell'aeroporto più vicino e spostano gli aerei*”.

⁹¹ La banda oraria o *slot* aeroportuale è il permesso ad atterrare e decollare in un determinato aeroporto coordinato a una specifica data e orario ed attiene alla possibilità di utilizzare l'intera gamma delle infrastrutture aeroportuali necessarie per operare un servizio aereo. Vi sono due tipologie di aeroporti: (i) gli “aeroporti coordinati”, in cui, per atterrare o decollare, è necessario per un vettore aereo o altro operatore di aeromobili, aver ottenuto l'assegnazione di una banda oraria da parte di un coordinatore; (ii) gli “aeroporti a orari facilitati”, in cui esiste un rischio di congestione in alcuni periodi del giorno, della settimana o dell'anno, risolvibile eventualmente grazie alla cooperazione volontaria tra vettori aerei e in cui è stato nominato un facilitatore degli orari, con il compito di agevolare l'attività dei vettori aerei che operano o intendono operare in tale aeroporto. In Italia, l'associazione Assoclearance è stata incaricata del coordinamento nell'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti italiani coordinati. Le serie di bande orarie sono assegnate da Assoclearance al vettore richiedente, prelevandole da un *pool* delle bande orarie disponibili su un determinato aeroporto. Sono aeroporti coordinati gli scali di Bari, Bergamo, Bologna, Brindisi, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Lampedusa (relativamente alla sola stagione estiva), Milano Malpensa, Milano Linate, Napoli, Olbia (relativamente alla sola stagione estiva), Palermo, Pantelleria (relativamente alla sola stagione estiva), Roma Ciampino, Roma Fiumicino, Torino, Treviso, Venezia. Sono aeroporti a orari facilitati gli scali di Lamezia (relativamente alla sola stagione estiva), Pisa, Rimini (relativamente alla sola stagione estiva), Verona (cfr. doc. 337).

⁹² Elaborazioni su dati Assoclearance, cfr. doc. 337.

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

⁹³ [*omissis*] (cfr. doc. 177.197).

⁹⁴ [*omissis*] (cfr. doc. 177.197).

46. Quanto alla rilevanza di Ryanair per i flussi di traffico sul territorio italiano è possibile utilizzare come *proxy* gli incentivi erogati dagli aeroporti italiani per il sostegno del traffico passeggeri, in quanto essi danno evidenza dell'importanza di ciascun vettore per i flussi di passeggeri che lo stesso vettore porta agli aeroporti italiani. Secondo i dati forniti dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti (Tabella 9 *infra*), Ryanair è il primo destinatario di incentivi al trasporto aereo in Italia, acquisendo più di [omissis] milioni di euro annui, vale a dire oltre il 60% di tutti gli incentivi erogati per favorire i flussi turistici presso gli aeroporti italiani.

Tabella 9 - Incentivi erogati e passeggeri in partenza incentivati per compagnia aerea – anni 2022-2023⁹⁵

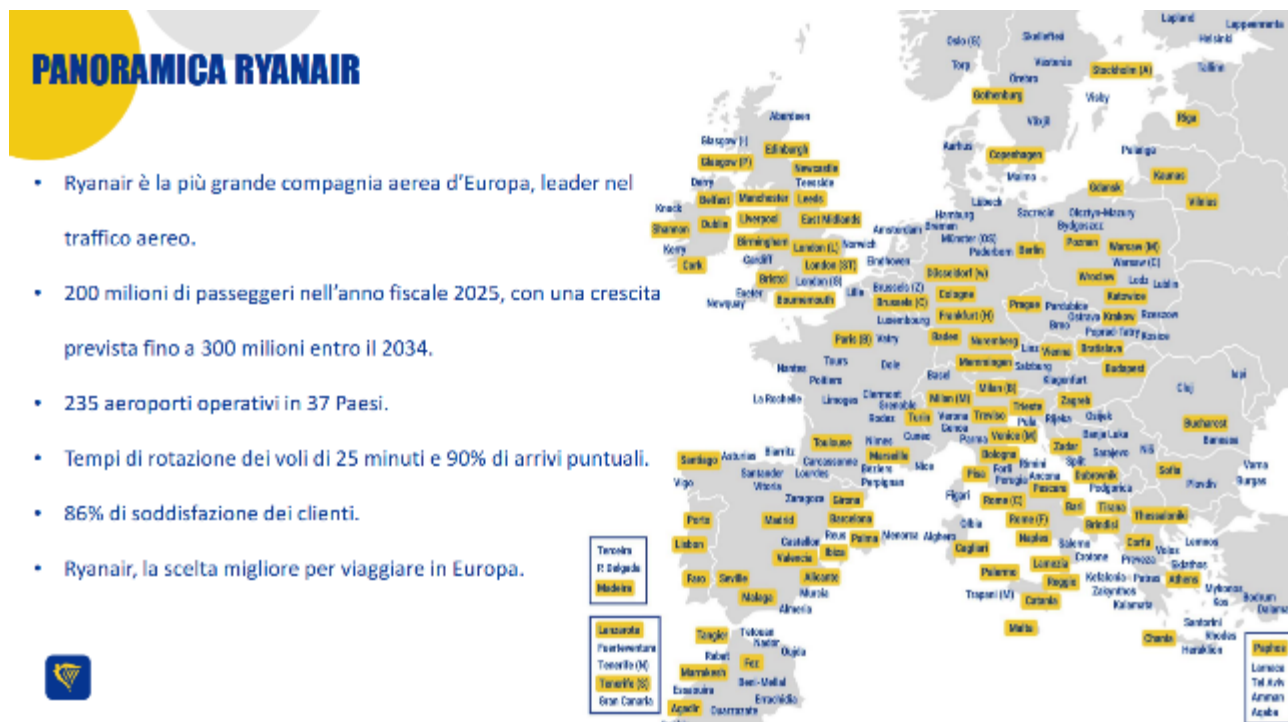
	N. passeggeri incentivati (2022)		Incentivi (€, 2022)		N. passeggeri incentivati (2023)		Incentivi (€, 2023)	
	omissis	50-60%	omissis	60-70%	omissis	50-60%	omissis	50-60%
Ryanair	omissis	50-60%	omissis	60-70%	omissis	50-60%	omissis	50-60%
Totale Italia	41.598.563	100%	334.183.136	100%	47.876.549	100%	366.330.395	100%

47. Infine, guardando alla posizione di Ryanair in Europa, si osservi che quest'ultima è il più grande vettore aereo europeo, con una posizione di *leadership* in diversi paesi europei, con la flotta più numerosa d'Europa e un numero di destinazioni raggiunte di gran lunga superiore a quello dei concorrenti (Figura 3). Infine, le condizioni strutturali dei mercati del trasporto aereo sembrano limitare la capacità e ridurre la pressione concorrenziale di altri vettori in Europa⁹⁶.

⁹⁵ Cfr. doc. 357.

⁹⁶ Cfr. doc. 66, all. 3-8; 188, all. 1-5. Infatti, secondo la stessa Ryanair due fattori contribuiranno a una sostanziale limitazione della capacità complessiva dell'offerta di voli aerei in tutta Europa, la prima costituita dal consolidamento dei vettori aerei e l'altro da problemi operativi su alcune tipologie di aeromobili che ridurrà la capacità competitiva dei concorrenti per il 2024-2026: “European airlines will continue to consolidate over the next 2-3 years, with the takeover of ITA (Italy) and the sale of TAP (Portugal) and SAS (Scandinavia) already underway. While Pratt & Whitney engine (GTF) issues and inspection programme threaten to substantially curtail competitor and lessor capacity between 2024 and 2026, the large backlog of OEM aircraft deliveries is also likely to constrain capacity in Europe for the next 3 or 4 years. These capacity constraints, combined with our widening cost advantage, our judicious fuel hedging, strong balance sheet, low-cost aircraft orders and industry leading operational resilience, creates significant traffic and profit growth opportunities for Ryanair as we expand to carry 300m pax p.a. by FY34”. Cfr. doc. 188, all. 1. In tal senso, si vedano anche i docc. n. 177.219 e 177.220.

Figura 3 – Presentazione di Ryanair del 25 agosto 2025 in un incontro con le agenzie fisiche in Italia⁹⁷



IV.2. La prenotazione e vendita di servizi turistici

IV.2.a. Profili regolamentari

48. L'offerta, l'acquisto e il *post vendita* di servizi legati al turismo trova compiuta disciplina nel D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79 (c.d. Codice del Turismo)⁹⁸, come modificato dal D.lgs. n. 21 maggio 2018 n. 62, che recepisce la Direttiva (UE) 2015/2302 relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati⁹⁹.

49. In base alla definizione del Codice del Turismo, sono agenzie di viaggio e turismo *“le imprese turistiche che esercitano congiuntamente o disgiuntamente attività di produzione, organizzazione e intermediazione di viaggi e soggiorni e ogni altra forma di prestazione turistica a servizio dei clienti [...], con o senza vendita diretta al pubblico, [...]. 2. Sono, altresì, considerate agenzie di viaggio le imprese esercenti in via principale l'organizzazione dell'attività di trasporto [...], aereo, [...] quando assumono direttamente l'organizzazione di viaggi, crociere, gite ed escursioni comprendendo prestazioni e servizi aggiuntivi rispetto a quelli strettamente necessari al trasporto e altresì quelle*

⁹⁷ Cfr. doc. 434, all. 5.

⁹⁸ Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio, in GURI 129/2011, S.O.

⁹⁹ D. Lgs. n. 62/2018, recante *Attuazione della direttiva (UE) 2015/2302 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 90/314/CEE del Consiglio*, in GURI n. 129/2018.

*che esercitano attività locali e territoriali di noleggio, nonché ogni altra impresa che svolge attività ricorrelabili alle precedenti. 3. Sono escluse le mere attività di distribuzione di titoli di viaggio*¹⁰⁰.

50. Inoltre, il Codice individua le seguenti tipologie di servizi turistici: i) il trasporto di passeggeri, ii) l'alloggio che non costituisce parte integrante del trasporto di passeggeri (come nella crociera) e non è destinato a fini residenziali o per corsi di lingua di lungo periodo, iii) il noleggio veicoli, iv) qualunque altro servizio turistico che non sia parte integrante di uno dei servizi precedenti né sia un servizio finanziario o assicurativo.

51. Ciascuno dei servizi turistici come sopra definiti può essere a sua volta arricchito da ulteriori servizi accessori, chiamati servizi turistici integrativi, quali, a titolo esemplificativo, il trasporto bagaglio o i parcheggi a pagamento nell'ambito del trasporto passeggeri; l'organizzazione di attività di intrattenimento o sportive o la fornitura di pasti, di bevande e la pulizia nell'ambito dell'alloggio etc.¹⁰¹.

52. Il Codice del Turismo fornisce alcune definizioni relative alla vendita congiunta di servizi turistici, ognuna delle quali assistita da determinate tutele¹⁰²:

i. *pacchetto turistico*: è l'offerta combinata di almeno due tipi diversi di servizi turistici (trasporto, alloggio, noleggio) ai fini dello stesso viaggio o della stessa vacanza, in caso di vendita congiunta, di stipula di contratti distinti ma presso un unico punto di vendita o di contratti distinti acquistati entro le 24 ore dal primo acquisto mediante processi collegati di prenotazione¹⁰³;

ii. *servizio turistico collegato*, che ricorre quando, in assenza delle condizioni previste per il pacchetto turistico, si hanno contratti distinti per i quali il professionista agevola la selezione del servizio durante la visita o il contatto o la selezione presso un altro professionista di un servizio effettuato entro le 24 ore¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Sempre secondo il Codice del Turismo, l'agenzia di viaggi deve sottoscrivere congrue polizze assicurative a garanzia dell'esatto adempimento degli obblighi assunti verso i clienti con il contratto di viaggio (articolo 19) e, sia per l'offerta di pacchetti che per la vendita di servizi turistici collegati, deve garantire ai clienti adeguata informazione sul prodotto acquistato (articolo 34 e ss.) o sulla qualifica di venditore o di organizzatore (articolo 51-*bis*), sia specifica assicurazione dai rischi di insolvenza e fallimento (articoli 47-48).

¹⁰¹ Il Codice del Turismo non si applica, invece, a: a) pacchetti e servizi turistici collegati di durata inferiore alle 24 ore e senza pernottamento; b) pacchetti e servizi turistici collegati offerti da associazioni senza fini di lucro e a soltanto ai propri associati senza offerta al pubblico; c) pacchetti e servizi turistici collegati acquistati nell'ambito di un accordo generale per l'organizzazione di *business travel* o come rappresentanti dell'attività svolta, per indicare viaggi d'affari acquistati secondo gli stessi canali dei singoli consumatori (articolo 32, comma 2).

¹⁰² I pacchetti turistici ricevono una tutela rafforzata nei confronti dell'organizzatore e/o del venditore, i quali devono porre rimedio all'"inadempimento dei servizi turistici inclusi in un pacchetto" (art. 33, comma 1, lett. p), prevedendo obblighi di assistenza, organizzazione del rientro nel luogo di partenza o soggiorno a spese dell'organizzatore. Oltre a questi obblighi, il Codice chiede, sia per i pacchetti che per la vendita di servizi turistici collegati, obblighi di protezione dai rischi di insolvenza, fallimento e di informazione sul prodotto acquistato al viaggiatore o sulla qualifica di venditore o di organizzatore.

¹⁰³ In particolare, il Codice del Turismo individua le seguenti condizioni: i) i servizi sono combinati da un unico professionista prima di concludere un unico contratto comprendente tutti i servizi del pacchetto; ii) i servizi "principali" sono acquistati con contratti distinti da fornitori diversi ma presso un unico punto vendita, a un prezzo forfettario o globale e sono pubblicizzati o venduti sotto la denominazione "pacchetto" o equivalente; iii) in caso di contratti con più fornitori, sono scelti dal cliente con unico acquisto nelle 24 ore successive al primo acquisto attraverso processi collegati di prenotazione (articolo 33, comma 1, lett. c)). Ciò che caratterizza, quindi, un pacchetto turistico è l'unicità o contestualità dell'acquisto dei servizi che lo compongono prima della fine della transazione unitaria.

¹⁰⁴ Secondo il Codice del Turismo, si ha un servizio turistico collegato in presenza di "almeno due tipi diversi di servizi turistici acquistati ai fini dello stesso viaggio o della stessa vacanza, che non costituiscono un pacchetto, e che comportano la conclusione di contratti distinti con i singoli fornitori di servizi turistici, se un professionista agevola, alternativamente: i) al momento di un'unica visita o un unico contatto con il proprio punto vendita, la selezione distinta e il pagamento distinto di ogni servizio turistico da parte dei viaggiatori; ii) l'acquisto mirato di almeno un servizio turistico aggiuntivo presso un altro professionista quando tale acquisto è concluso entro le 24 ore dalla conferma della prenotazione del primo servizio turistico" (art. 33, comma 1, lett. f).

53. Ai sensi del Codice del Turismo, nel momento in cui Ryanair vende oltre al biglietto aereo anche uno o più servizi turistici *non aviation* (alloggio e noleggio) o accessori (assicurazione, eventi, parcheggio etc.), essa opera anche quale agenzia di viaggio. Sul punto, si osserva che la stessa Ryanair dichiara di offrire servizi di turistici collegati o congiunti ricadenti “*sotto la protezione del Codice del Turismo*”¹⁰⁵.

IV.2.b. La differenziazione nell’intermediazione online dei diversi servizi turistici

54. Con riferimento all’intermediazione *online* dei diversi servizi turistici, l’istruttoria ha evidenziato che esistono rilevanti differenze, sia sul piano tecnologico-organizzativo che dal punto di vista della remunerazione, tra l’attività di intermediazione *online* di voli e quella di *hotel* e di altri servizi turistici¹⁰⁶. In particolare, come è possibile osservare nella Tabella 10 seguente, la differenziazione tra le agenzie *online* focalizzate sull’intermediazione di *hotel* e di voli e sui pacchetti turistici si riflette in molteplici dimensioni operative e strategiche.

¹⁰⁵ Cfr. doc. 233.

¹⁰⁶ Cfr. doc. 389.

Tabella 10 – Principali differenze tra tipologie di servizi turistici intermediati dalle OTA¹⁰⁷

	OTA focalizzate sugli <i>hotel</i>	OTA focalizzate sui voli	OTA focalizzate sui pacchetti turistici
Complessità della gestione	Rapporto con un numero elevato di strutture	Numero ridotto di TSP e possibilità di utilizzare aggregatori o GDS.	Presenza di <i>partnership</i> strategiche per l'organizzazione di pacchetti.
Tecnologie sviluppate	Collegamento tramite CM/DMC e altri sistemi informatici ¹⁰⁸ che permettono all'albergatore di gestire tariffe e disponibilità su multipli canali di distribuzione da un'unica piattaforma.	I contenuti risultano generalmente complessi poiché le compagnie aeree distribuiscono tariffe, disponibilità di posti e servizi ancillari attraverso molteplici canali e classi tariffarie. Lo sviluppo di una piattaforma informatica in grado di gestire tale livello di complessità è un importante fattore competitivo.	Necessità di motori di automazione dei processi complessi che comprendono più servizi turistici.
Necessità di presidi locali	Frequente la presenza di <i>team</i> locali responsabili dell'acquisizione di nuove strutture, della negoziazione dei contratti (commissioni, <i>allotment</i> , etc.), della formazione sull'utilizzo delle piattaforme e di mantenere una relazione costante per ottimizzare le <i>performance</i> di vendita della struttura sulla piattaforma.	Funzione commerciale più snella e possibilità di coprire più aree geografiche.	Differenziazione normativa su base nazionale per i titoli abilitativi.
Modello commerciale e remunerazione	Commissioni applicate agli albergatori, solitamente più alte di quelle sui voli. Aspetto rilevante per la concorrenza risulta l'acquisizione di clienti e traffico.	Commissioni applicate ai clienti, generalmente più basse di quelle sugli <i>hotel</i> . Modello commerciale basato sui volumi. Complessità nella gestione post-vendita (modifiche, cancellazioni, rimborsi).	Prezzi omnicomprensivi di tutti i servizi, possibilità di sussidi incrociati
Titoli abilitativi e licenze		Per l'emissione di biglietti aerei è necessario essere accreditati con IATA o avvalersi di <i>partnership</i> con consolidatori, con obblighi finanziari, assicurativi e	Licenza di Agenzia di Viaggi, obbligatoria in Italia per svolgere l'attività di organizzazione e intermediazione di pacchetti turistici ¹⁰⁹ . Licenza IATA, per poter emettere biglietteria aerea in autonomia e avere accesso diretto alle tariffe delle compagnie aeree tramite GDS.
Assicurazioni e garanzie			Responsabilità maggiori rispetto a quella di un intermediario di un singolo servizio turistico. Necessità di stipulare una assicurazione di Responsabilità Civile Professionale e di una Garanzia per l'Insolvenza o il Fallimento:

55. La Figura 4 seguente mostra un grafico che mette in relazione (i) la percentuale delle vendite di soli *hotel* rispetto al totale delle vendite in Italia, e quindi misura la specializzazione verso gli *hotel* rispetto all'intermediazione dei voli¹¹⁰, e (ii) la percentuale delle vendite di soli voli rispetto al totale delle vendite di voli da soli o in combinazione con altri servizi turistici, e quindi misura la tendenza di ciascuna OTA a vendere voli in combinazione con *hotel* o altri prodotti turistici.

¹⁰⁷ Cfr. doc. 389, all. 3, 390, 391, 393, 396.

¹⁰⁸ CM – Channel Manager, DMC – Destination Management Company, BEDBANKS e CRS – Central Reservation System.

¹⁰⁹ A livello europeo, la Direttiva (UE) 2015/2302 (cd “Direttiva Pacchetti”) sui pacchetti turistici e i servizi turistici collegati prevede l'obbligo, per gli Stati membri, di garantire che gli organizzatori e, in alcuni casi, gli intermediari, offrano adeguate garanzie di protezione del viaggiatore, con particolare riferimento alla responsabilità per l'esecuzione del pacchetto e alla protezione contro l'insolvenza. Mentre la Direttiva lascia agli Stati membri discrezionalità sul modello autorizzativo, molti Paesi, come l'Italia, prevedono sistemi di licenza preventiva con vigilanza amministrativa, mentre altri (es. Paesi Bassi, Irlanda) adottano modelli più flessibili basati su registrazione e conformità agli obblighi assicurativi, senza una licenza formale rilasciata da un'autorità pubblica.

¹¹⁰ Si precisa che le vendite di altri servizi turistici diversi da hotel e voli è molto ridotta per tutte le OTA, solitamente inferiore al 5%.

Booking.com ed Expedia sono principalmente impegnate nella vendita di servizi di alloggio, che rappresentano parte maggioritaria delle loro vendite; Expedia tende comunque a vendere anche voli in combinazione con altri servizi turistici, sebbene in misura ridotta. Le OTA quali FRU, Kiwi ed eTraveli, e in misura minore eDreams, si concentrano sulla vendita di voli in via preponderante. Infine, Lastminute ha un profilo più incentrato nella vendita congiunta di voli in combinazione con altri servizi turistici.

Figura 4 – Differenziazione delle OTA per i servizi turistici prevalentemente offerti¹¹¹



56. La Tabella 11 mostra le quote detenute dalle principali agenzie *online* nella vendita di voli (che rappresentano circa l'80% delle vendite intermedie¹¹²), da soli o in combinazione con altri servizi turistici, in Italia e in Europa.

¹¹¹ Elaborazioni su documenti n. 389, all. 1, 390, all. 1, 391, all. 1, 392, all. 1, 393, allegato excel, 395, all. 1, 396, all. 1. Nell'asse delle ascisse (asse orizzontale) è mostrata la percentuale delle vendite in Italia, in termini di intermedio, di hotel sul totale delle vendite (domanda D11). Nell'asse delle ordinate (asse verticale) è mostrata la percentuale delle vendite in Italia, in termini di intermedio, dei soli voli rispetto al totale di vendite di voli, da soli o in combinazione con altri servizi turistici (domanda D2, lettera a., diviso alla somma della domanda D2, lettera a. e lettera b.). Al fine di non svelare l'esatta percentuale delle vendite si precisa che la scala di entrambi gli assi non corrisponde a 0% - 100%.

¹¹² In particolare, secondo le stime fornite dagli operatori sulla dimensione totale del mercato (domanda D10 dei doc. 389, all. 1, 390, all. 1, 391, all. 1, 408, all. 1, 393, allegato excel, 395, all. 1, 396, all. 1), la stima delle vendite intermedie di voli totali in Italia si attesta a 1,277 miliardi nel 2023 e 1,457 miliardi nel 2024. Pertanto, le OTA considerate appaiono rappresentare più dell'80% del mercato. Sul punto, le stime appaiono comparabili a quelle contenute nelle Tabelle 9-11 della decisione della Commissione europea del 25 settembre 2023, caso M.10615 - *Booking Holdings / eTraveli Group*. Si osserva, inoltre, che alcune OTA non incluse (in particolare, Loveholidays.com, Tui.com, OnTheBeach), sono specializzate su altri mercati nazionali e non permettono l'organizzazione di un viaggio con partenza dall'Italia (cfr. doc. 286). Per i dati di eTraveli, inclusivi del dato dei *partner*, si è provveduto a scorporare i dati di Booking.com. Le stime appaiono coerenti anche con i documenti forniti da Ryanair, in particolare, secondo lo studio Airline for Europe, la struttura di mercato relativa alle OTA che vendono voli è composta da due grandi operatori (eTraveli ed eDreams-Odigeo) che controllerebbero

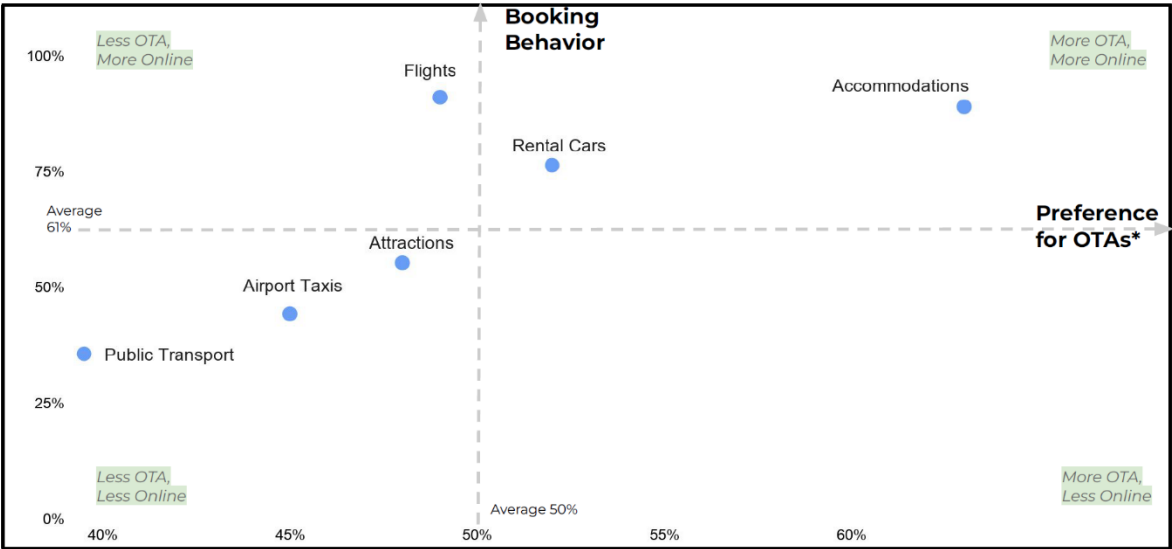
Tabella 11 – Quote delle principali OTA in termini di prenotazioni di voli da soli o in combinazione con altri servizi turistici in Italia e nello Spazio economico europeo (volume)¹¹³

	Italia				Spazio economico europeo			
	2023		2024		2023		2024	
eDreams	omissis	40-45%	omissis	30-35%	omissis	30-35%	omissis	25-30%
eTraveli	omissis	15-20%	omissis	25-30%	omissis	30-35%	omissis	30-35%
Lastminute	omissis	10-15%	omissis	5-10%	omissis	1-5%	omissis	1-5%
Booking.com	omissis	15-20%	omissis	25-30%	omissis	10-15%	omissis	20-25%
Kiwi	omissis	5-10%	omissis	1-5%	omissis	5-10%	omissis	5-10%
Expedia	omissis	1-5%	omissis	1-5%	omissis	5-10%	omissis	5-10%
FRU	omissis	<1%	omissis	<1%	omissis	<1%	omissis	<1%

57. Secondo la documentazione acquisita, dal punto di vista del comportamento del consumatore, vi sono significative differenze nei canali di vendita dei vari servizi turistici. Come è possibile osservare nella Figura 5, i voli, il noleggio auto e i soggiorni sono venduti prettamente *online*. Tuttavia, mentre i voli (da soli) vengono venduti principalmente in via diretta, il noleggio auto e i soggiorni sono venduti più frequentemente dalle agenzie *online*.

Figura 5 – Differenze nell'utilizzo di canali di vendita dei differenti servizi turistici¹¹⁴

Overview of Online and Channel Usage by Vertical



insieme almeno il 50-55% del mercato “core” delle OTA di voli in Europa, mentre i quattro operatori minori rimanenti conserverebbero insieme un'altra quota di mercato del 30-35% (cfr. doc. 344, all. 2).

¹¹³ Cfr. doc. 389, all. 1, 390, all. 1, 391, all. 1, 408, all. 1, 393, allegato excel, 395, all. 1, 396, all. 1 (domande D1 e D3). Per i dati di eTraveli si è scorporato il dato di Booking.com. Le quote si riferiscono al totale di prenotazioni dei principali operatori, che appaiono esprimere più dell'80% del mercato.

¹¹⁴ Cfr. doc. 390, all. 4.11.

IV.2.c. Le dinamiche di acquisizione dei clienti nell'offerta di servizi turistici online

58. Con riferimento al canale *online*, si osserva che il confronto competitivo si basa sull'attrazione del traffico *internet*, che consente di avere un punto di contatto con il consumatore, il quale tende comunque ad avere un unico punto di acquisto e, in una prospettiva dinamica, a riutilizzare i siti *internet* dei fornitori già utilizzati.

59. Infatti, tra i parametri competitivi ritenuti di maggiore importanza per le OTA, vi sono: (i) la grandezza della base clienti; (ii) l'abilità di attirare traffico *online*; (iii) la presenza di un *brand* conosciuto; (iv) la capacità pubblicitaria; (v) la capacità di offrire servizi basati sull'analisi dei dati¹¹⁵.

60. Secondo uno studio di Airline for Europe, fornito da Ryanair (di seguito, anche "studio di Airline for Europe"), *"le OTA hanno perseguito strategie di marketing basate sulla fedeltà dei consumatori e sullo shopping one-stop. Tradizionalmente, hanno cercato due principali fonti di vantaggi competitivi legati ai servizi nella loro proposta, oltre a investire massicciamente nel marketing, nella connettività senza soluzione di continuità e nella visibilità sul web, che di solito richiede la gestione di più marchi in diversi mercati nazionali. Più specificamente: 1. Enorme capacità di elaborazione: questo moltiplica il numero di ricerche e itinerari possibili e quindi le possibilità di offerte interessanti per i consumatori. [...] 2. Riconfezionamento delle offerte: trovando il modo di scomporre e riconfezionare le offerte delle compagnie aeree, le OTA possono proporre una gamma più ampia di opzioni, come voli di andata e ritorno e/o coincidenze che combinano diversi vettori"*¹¹⁶.

61. Per tale motivo, le OTA costruiscono un proprio *brand* mediante l'offerta di prodotti convenienti e la sponsorizzazione delle offerte commerciali.¹¹⁷ Le dinamiche competitive sono infatti molto simili a quelle riscontrabili nell'*e-commerce* e, in tal senso, il traffico *web* è un elemento fondamentale per competere efficacemente nel mercato. Infatti, intercettare traffico significa poter proporre la propria offerta commerciale ai consumatori per transazioni future. La capacità di indirizzare i clienti al proprio sito efficacemente incide sulla capacità di convertire le visite in vendite, ciò che viene normalmente fatto attraverso le leve pubblicitarie e la presenza nei *metasearch*.

62. Quanto al *marketing online*, esistono due principali leve pubblicitarie: il SEM (*Search Engine Marketing*) e il SEO (*Search Engine Optimization*). Il SEM consiste in aste sulle parole chiave per comparire tra i risultati pubblicizzati dei motori di ricerca. La probabilità di vincere un'asta per la pubblicità di una parola chiave dipende da due fattori: il grado di corrispondenza del proprio sito con la parola chiave ricercata e l'offerta economica per l'asta. Quando si cerca un volo, le OTA e le compagnie aeree competono per lo spazio pubblicitario nell'asta. Lo spazio pubblicitario viene assegnato a chi ottiene il maggior punteggio, risultante da una combinazione del grado di corrispondenza tra la parola chiave ricercata, il sito *internet* pubblicizzato e l'offerta economica per

¹¹⁵ Cfr. decisione della Commissione europea del 25 settembre 2023, caso M.10615 - *Booking Holdings / eTraveli Group*, par. 491 e ss.

¹¹⁶ *"OTA have pursued marketing strategies based on consumer loyalty and one-stop shopping. Traditionally, they have sought two main sources of service-related competitive advantages in their proposition apart from heavily investing in marketing, seamless connectivity, and web visibility, which usually requires managing multiple brands in different national markets. More specifically: 1. Massive processing capacity: this multiplies the number of searches and itineraries possible and thereby the possibilities for attractive offers for consumers. However, this inadvertently increases the computational costs for airlines that are associated with each additional booking. [...] 2. Repackaging of offers: by finding ways to disassemble and reassemble airline offers, OTAs can propose a broader array of options, such as outgoing and return flights and / or connections combining different carriers"* (cfr. doc. 344, all. 2).

¹¹⁷ Cfr. docc. 133, 137.

l'asta¹¹⁸. Un ulteriore strumento di presenza delle OTA su *internet* è quello dei comparatori (*metasearch*), nei quali le OTA pubblicizzano le loro offerte commerciali per un determinato viaggio aereo in diretta concorrenza con i vettori aerei.

63. Il SEO consiste nell'ottimizzazione dei risultati di ricerca non sponsorizzati, che si ha migliorando l'ordine di posizionamento nei risultati dei motori di ricerca. Ciò dipende dalla corrispondenza del sito con la parola chiave e dal comportamento dei consumatori.

64. Infatti, secondo quanto emerso dal citato studio di Airline for Europe, il *modus operandi* delle OTA è caratterizzato dall'enfasi posta sugli strumenti di comparazione che consentono ai consumatori di confrontare facilmente prezzi, orari dei voli e altri fattori rilevanti per orientare le loro scelte¹¹⁹. Di fatto, si è in presenza di un "*ambiente in cui tutti gli operatori online competono ferocemente per l'attenzione dei viaggiatori, il traffico web e la fidelizzazione a lungo termine dei clienti, il che significa un uso crescente delle app mobili e di altri incentivi*"¹²⁰. In tal senso, alcuni documenti di Ryanair mostrano il monitoraggio del ricorso da parte delle OTA alla pubblicità *online*, come ad esempio l'e-mail interna del 4 marzo 2024, in cui Ryanair monitora l'utilizzo della parola chiave "Ryanair" nelle sponsorizzazioni presso i motori di ricerca dei siti delle OTA¹²¹. Parimenti, il successo delle campagne di vendita di Ryanair è misurato proprio in termini di *[omissis]*¹²² e in generale risulta simile a quello riscontrato per le OTA, vale a dire basato sull'attrazione del cliente sul sito *internet* mediante la pubblicità e la conversione delle visite in vendite.

65. Secondo la documentazione interna di Booking.com (Figura 6), in Italia il 58% dei consumatori utilizza un comparatore per scegliere il sito su cui acquistare il volo, il 35% utilizza la ricerca generalista di Google e il 30% la ricerca specializzata di Google. Solo il 20% dei consumatori non effettua una comparazione: è il dato più basso rispetto agli altri paesi considerati (Spagna, Germania, Francia, Regno Unito e Stati Uniti). Una parte preponderante dei consumatori italiani, quindi, effettua una comparazione tra diversi fornitori prima di scegliere dove acquistare il volo. Simili considerazioni possono essere svolte con riferimento ai soggiorni, per i quali solo il 25% dei consumatori non effettua la comparazione tra diverse offerte *online* (Figura 6).

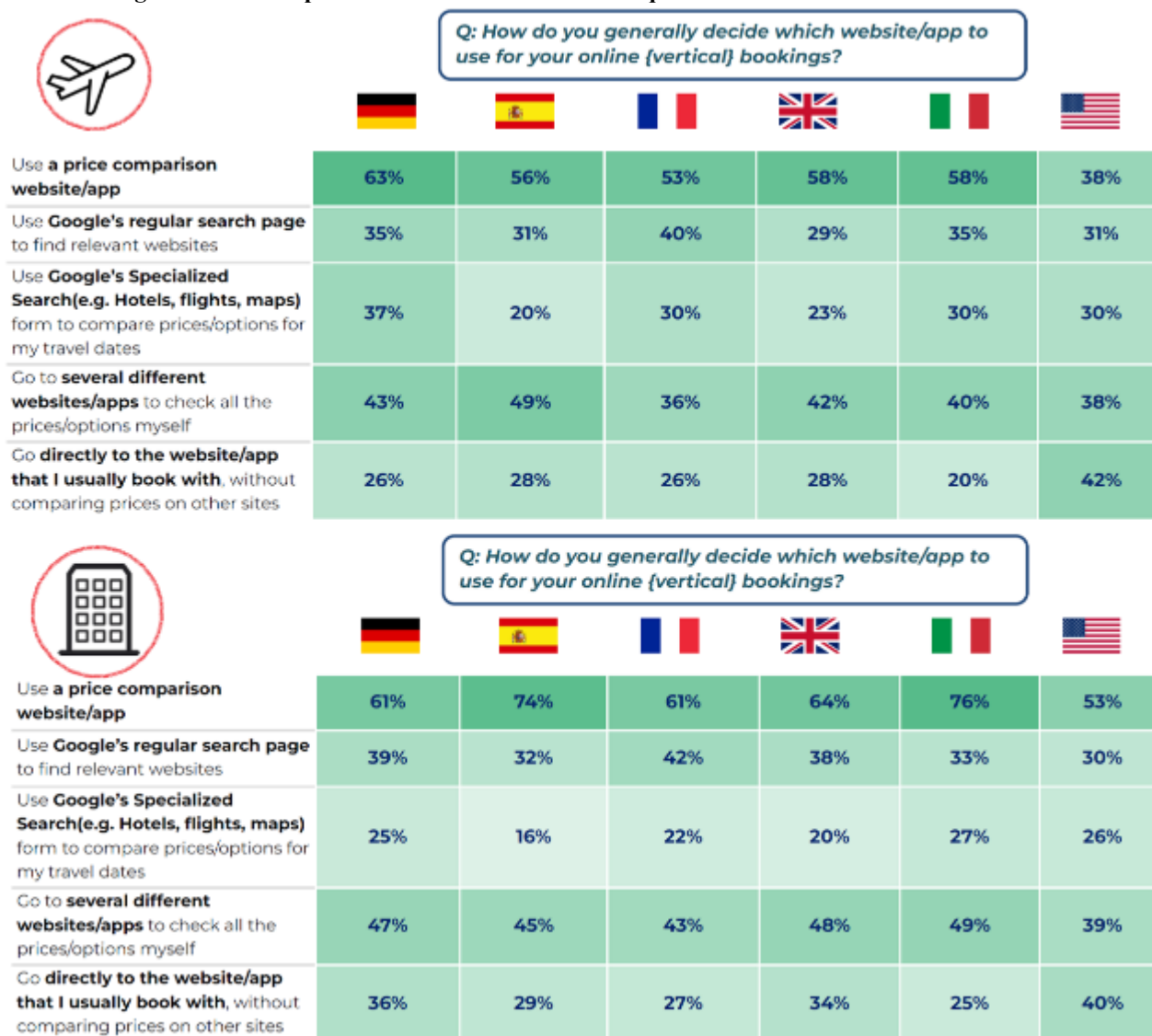
¹¹⁸ Cfr. *ibidem*. Il grado di corrispondenza tra parole chiave e sito *internet* è influenzato dal comportamento dei consumatori in passato, in termini di *click* per raggiungere il sito e di *click* per uscire dal sito. In sostanza, quando un consumatore si dirige su un sito sponsorizzato e poi non trova quello che vuole (e torna indietro per altre ricerche), il motore di ricerca comprende che il risultato pubblicitario mostrato non era pienamente corrispondente alle esigenze del consumatore e quindi, per future ricerche con la medesima parola chiave, il punteggio di corrispondenza di tale sito diminuisce. Ciò si traduce in una minore probabilità di aggiudicarsi lo spazio pubblicitario (a parità di offerta economica) o nella necessità di dover incrementare gli sforzi pubblicitari.

¹¹⁹ Cfr. doc. 344, all. 2.

¹²⁰ "This is taking place in an environment where all online operators are competing fiercely for travellers' attention, web traffic and long-term client retention, which means increasing use of mobile apps and other incentives" (cfr. doc. 344, all. 2).

¹²¹ Cfr. doc. 177.11, nonché, ad esempio, docc. 177.4, 177.7 e 177.174.

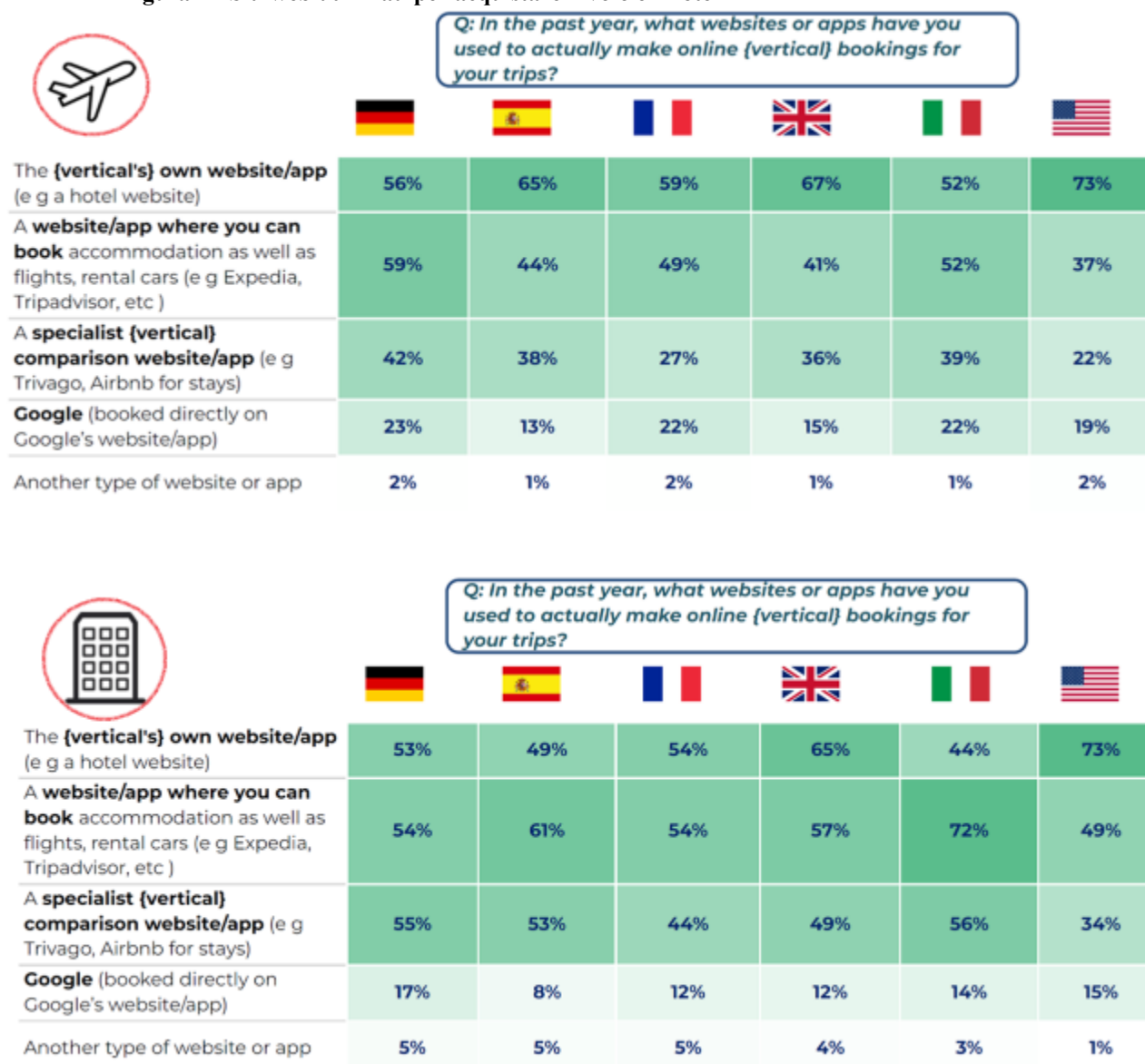
¹²² Cfr. 177.67.

Figura 6 - Canali per la scelta del sito web dove acquistare il volo e l'hotel¹²³

66. Quanto al sito dove effettivamente è avvenuto l'acquisto, in Italia i consumatori hanno indicato come canali di acquisto generalmente utilizzati per i voli il sito del vettore (indicato dal 52% dei consumatori) e il sito delle OTA (parimenti indicato dal 52% dei consumatori)¹²⁴. Pertanto, tali due canali appaiono essere considerati canali ugualmente validi per l'acquisto dei biglietti aerei. Per i soggiorni, in Italia, il 72% dei consumatori ha indicato di acquistare generalmente presso un'OTA, mentre il 44% presso il sito dell'hotel. In generale, quindi, in Italia si registra un'alta propensione al ricorso alle OTA per le prenotazioni di servizi turistici (Figura 7).

¹²³ Cfr. doc. 390, all. 4.6. Il primo gruppo di dati si riferisce ai voli, il secondo agli alloggi.

¹²⁴ Si noti che in tale studio era possibile indicare più canali di acquisto.

Figura 7 - Siti web utilizzati per acquistare il volo e l'hotel¹²⁵

67. In tal senso, secondo le informazioni acquisite¹²⁶, il rapporto diretto con il cliente è un elemento chiave per sviluppare e attuare strategie commerciali efficaci nel settore turistico. Le attività di *marketing* e comunicazione mirano non solo ad attrarre nuovi clienti, ma anche a instaurare un legame duraturo, utile alla fidelizzazione e all'aumento del valore generato da ciascun cliente nel tempo. In tal senso, il controllo della relazione con il cliente, dei dati e della possibilità di proporre ulteriori offerte diviene determinante per l'operatore turistico. Infatti, il mantenimento dei canali di comunicazione con i clienti, anche di tipo personalizzato, permette di incidere sulla propensione all'acquisto ripetuto e sull'efficacia delle campagne promozionali. In generale, la percentuale di utenti registrati che tornano a fare acquisti è più alta di quelli non registrati e le

¹²⁵ Cfr. doc. 390, all. 4.6. Il primo gruppo di dati si riferisce ai voli, il secondo agli alloggi.

¹²⁶ Cfr. docc. 389, 390, 391, 392, 393, 395, 396.

newsletter, con iniziative commerciali mirate, hanno tassi di conversione dei contatti in acquisti più alti rispetto a quelli derivanti dal ricorso ad altre modalità pubblicitarie¹²⁷.

68. Sul punto, secondo i dati acquisiti da Lastminute: (i) circa il [20-40%] delle prenotazioni è effettuato da utenti registrati; (ii) il [40-60%] degli utenti iscritti alle *newsletter* visualizzano le *e-mail* periodiche e il [20-40%] cliccano sui *link* che li porta sul sito *internet*¹²⁸. Secondo i dati di Booking.com, il [>40%] delle transazioni è effettuata da utenti registrati¹²⁹; inoltre, le campagne promozionali via *e-mail* hanno un significativo impatto sul traffico *web* e le ricerche effettuate dagli utenti (aumentando, nell'ultima campagna effettuata, le ricerche di voli sul sito del [>80%] e le visualizzazioni dell'homepage di Booking.com *flights* del [>80%])¹³⁰.

69. Secondo i dati di eDreams, il [40-60%] di chi riceve comunicazioni promozionali via *e-mail* effettua un nuovo acquisto entro nove mesi, percentuale superiore di oltre [1-20] punti percentuali di chi non ha ricevuto le medesime comunicazioni; analoghi dati si hanno con riferimento ai soggetti che ricevono offerte promozionali mirate rispetto a chi non le riceve¹³¹.

70. I dati di Kiwi mostrano che il tasso di acquisti ripetuti è più elevato del [30-70%] tra i clienti registrati rispetto a quelli non registrati¹³².

IV.2.d. Il peso dei voli Ryanair sulle OTA e l'importanza dei voli per la vendita degli altri servizi e di altri voli in congiunzione

71. Quanto all'importanza dei voli Ryanair per le vendite delle OTA realizzate in Italia, si osservi che, per l'anno 2022, anno precedente alle condotte in esame, i voli Ryanair rappresentavano, in media, circa il 48% in volume delle prenotazioni delle OTA di voli da soli o in combinazione con altri servizi turistici. La percentuale in valore delle vendite intermedie era di circa il 30% (Tabella 12). Si tratta di un valore superiore di quasi il doppio a quello riscontrabile nello Spazio economico europeo, in cui l'incidenza dei voli Ryanair si attestava al 29% in volume e al 17% in valore.

Tabella 12 – Incidenza delle prenotazioni che riguardano voli Ryanair sul totale di prenotazioni effettuate dalle OTA per voli da soli o in combinazione con altri servizi turistici (2022, volume e valore)¹³³

	Italia		Europa	
	Ricavi intermediati	Numero di prenotazioni	Ricavi intermediati	Numero di prenotazioni
Vendite totali di voli da soli o in combinazione con altri servizi turistici	653.119.779	3.923.733	6.384.472.400	28.920.500
Vendite di voli Ryanair da soli o in combinazione con altri servizi turistici	198.648.117	1.897.343	1.101.525.164	8.342.959
% di incidenza di voli Ryanair	30%	48%	17%	29%

¹²⁷ Cfr. docc. 395, 396.

¹²⁸ Cfr. doc. 389.

¹²⁹ Cfr. doc. 390.

¹³⁰ Cfr. *ibidem*.

¹³¹ Cfr. doc. 391.

¹³² Cfr. doc. 392.

¹³³ Cfr. docc. 389, all. 1, 391, all. 1, 408, all. 1, 393, allegato excel, 395, all. 1, 396, all. 1 (domande D1, D2, D3 e D4). Si osservi che tra le OTA, in modo favorevole alla parte, è stata inserita anche Expedia, che non vendeva, prima della stipula

72. I voli Ryanair appaiono essere utilizzati dalle OTA principalmente per l'offerta di pacchetti complessi (Tabella 13). Infatti, in Italia nel 2022, i voli Ryanair venivano combinati con i voli di altri vettori e/o con altri servizi turistici nel 31% dei casi, considerando i dati in volume, e nel 63% dei casi, considerando i dati in valore (in particolare, la combinazione con voli di altri vettori avveniva nel 19% dei casi, considerando i dati in volume, e nel 22% dei casi considerando i dati in valore, mentre la combinazione con altri servizi turistici ed eventualmente con altri vettori nel 12% dei casi, considerando i dati in volume, e nel 41% considerando il valore dell'intermediato). La stessa Ryanair, in un documento interno, afferma che, in ragione dell'estensione della propria rete, è il vettore che genera il maggior volume di prenotazioni in interconnessione con voli di altri vettori¹³⁴.

Tabella 13 – Utilizzo dei voli Ryanair per l'offerta di voli combinati (tariffe *cross fares*) e di vendita di altri servizi (2022, volume e valore)¹³⁵

	Italia		Europa	
	Ricavi intermediari	Numero di prenotazioni	Ricavi intermediari	Numero di prenotazioni
Vendite di voli Ryanair da soli o in combinazione	198.648.117	1.897.343	1.101.525.164	8.342.959
<i>di cui combinati con voli di altri vettori ma non con altri servizi turistici</i>	44.022.313	356.647	320.935.541	1.839.935
<i>% di incidenza</i>	22%	19%	29%	22%
<i>di cui combinate con altri servizi turistici (ed eventualmente con altri vettori)</i>	81.680.883	228.961	406.019.833	1.443.482
<i>% di incidenza</i>	41%	12%	37%	17%

73. Sul punto, Ryanair osserva che taluni dati forniti da Kiwi sarebbero incongruenti. Comunque, anche scorporando tali dati, secondo le elaborazioni svolte dalla stessa Ryanair, si registra un'elevata incidenza delle combinazioni di voli Ryanair: infatti, considerando i ricavi, il 58% dei voli Ryanair venduti dalle OTA in Italia sono combinati (26% con voli di altri vettori e 32% con altri servizi turistici), mentre considerando il numero di prenotazioni il 24% dei voli Ryanair in Italia sono oggetto di combinazione (20% con voli di altri operatori, 4% con altri servizi turistici)¹³⁶.

74. In tal senso, secondo lo studio di Airline for Europe, *“le OTA hanno il potenziale per aggiungere valore per i consumatori, fungendo da sportello unico per i servizi relativi ai viaggi e integrando le offerte delle compagnie aeree. Le loro offerte includono tipicamente servizi di comparazione o pacchetti vacanze, attività ed esperienze, nonché modalità di combinazione degli*

degli accordi, voli Ryanair. I dati forniti da eTraveli includono anche la vendita tramite i suoi *partner* (ad esempio, Booking.com; cfr. doc. 393).

¹³⁴ “Ryanair è la più grande compagnia aerea europea con la rete di collegamenti più estesa, che genererà il maggior volume di prenotazioni Virtual Interline” (“Ryanair as largest airline in Europe with the widest network span which will drive the largest volume of Virtual Interline bookings”; cfr. doc. 351.1, pag. n. 52).

¹³⁵ Cfr. doc. 389, all. 1, 391, all. 1, 408, all. 1, 393, allegato excel, 395, all. 1, 396, all. 1 (domande D1, D2, D3 e D4). Si osserva che tra le OTA, in modo favorevole alla parte, è stata inserita anche Expedia, che non vendeva, prima della stipula degli accordi, voli Ryanair. I dati forniti da eTraveli includono anche la vendita tramite i suoi *partner* (ad esempio, Booking.com; cfr. doc. 393).

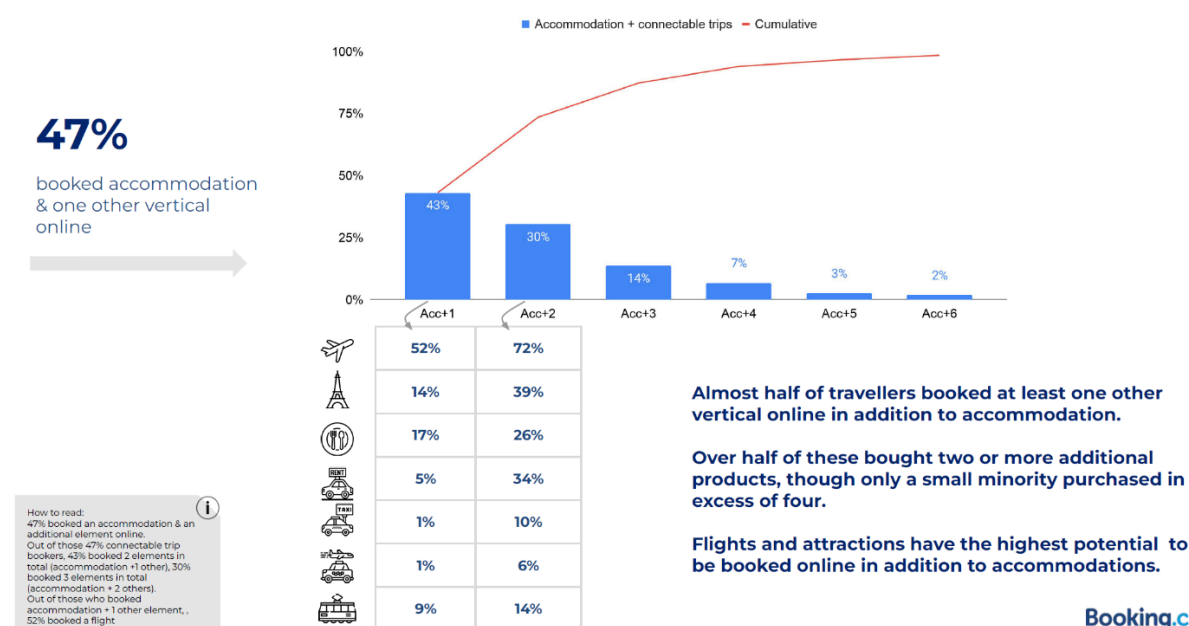
¹³⁶ Cfr. doc. 491, Tabella 2 della relazione non confidenziale dei consulenti economici.

stessi. Sfruttando i propri marchi e le proprie reti, le OTA possono anche svolgere un ruolo di intermediazione per determinati tipi di consumatori, come coloro che non conoscono l'intera gamma delle compagnie aeree, hanno piani di viaggio complessi o sono particolarmente attenti al prezzo e quindi desiderosi di confrontare le offerte di più compagnie aeree. Da parte loro, le microimprese hanno generalmente svolto un ruolo utile nell'aiutare i consumatori a confrontare le offerte, senza problemi sistematici relativi ai prezzi o ad altri aspetti"¹³⁷.

75. Anche uno studio commissionato da Booking.com sulle abitudini dei consumatori e sulla possibilità di connessione di più servizi turistici¹³⁸ (Figura 8) mostra che una parte significativa dei consumatori (circa il 47%) ha acquistato almeno due servizi turistici *online*. Il volo è il prodotto che viene più frequentemente associato all'hotel, scelto nel 52% dei casi quando il soggiorno è associato a un altro servizio turistico e nel 72% dei casi quando il soggiorno è associato a due servizi turistici aggiuntivi.

Figura 8 – Analisi interna di Booking.com sulla vendita congiunta di servizi turistici (collegabilità dei servizi turistici)¹³⁹

Connectable Trips (Accommodation and 1+ other products booked online)



76. Considerando i consumatori che hanno acquistato più servizi turistici presso lo stesso sito web, il volo è il servizio turistico con maggior traino per altri servizi turistici. In particolare, come è

¹³⁷ "OTAs have the potential to add value for consumers, by acting as a one-stop shop for travel-related services and complementing airlines' offers. Their offers typically include comparison services or package holidays, activities and experiences, and ways of bundling them together. By making use of their brands and networks, TAs can also play a matchmaking role for certain types of consumers, such as those who lack awareness of the full range of airlines, have complicated travel plans or are especially price conscious and thus keen to compare offers from multiple airlines. For their part, MSEs were generally found to play a useful role in helping consumers to compare offers, without systematic problems concerning prices or other aspects". Cfr. doc. 344, all. 2.

¹³⁸ Cfr. doc. 367. In particolare, la documentazione acquisita era citata nella versione pubblica della decisione della Commissione europea del 25 settembre 2023, caso M.10615 - Booking Holdings / eTraveli Group.

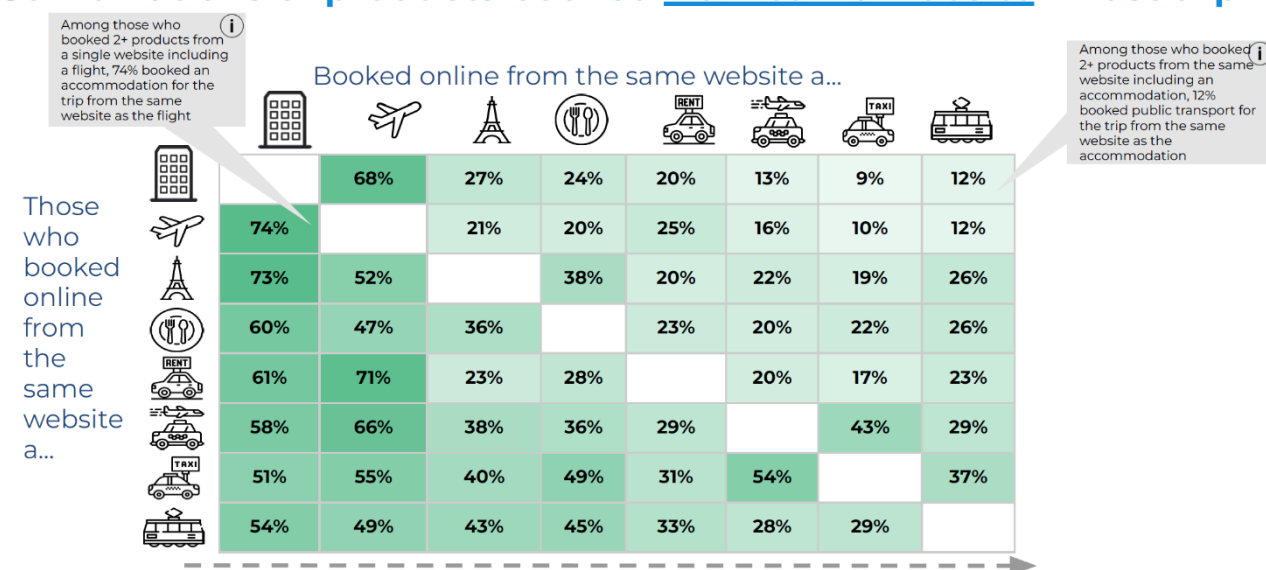
¹³⁹ Cfr. doc. 390, all. 4.1.

possibile osservare nella Figura 9, tra i soggetti che hanno acquistato almeno due servizi turistici dallo stesso sito:

- i. il 74% di quelli che hanno acquistato un volo hanno anche acquistato un soggiorno;
- ii. il 71% di chi ha noleggiato un'automobile *online* ha acquistato un volo;
- iii. il 66% di chi ha pagato *online* un taxi per il trasferimento in aeroporto ha anche acquistato un volo.

Figura 9 – Analisi interna di Booking.com sulla vendita congiunta di servizi turistici (combinazione di prodotti prenotati presso lo stesso sito)¹⁴⁰

Opportunity for connecting: Combinations of products booked from same website in last trip



Booking.com

77. Quanto alle motivazioni e agli ostacoli per la congiunzione di più servizi turistici da parte dei consumatori emerge che “La fiducia, insieme ai prezzi bassi e alla flessibilità, spinge i viaggiatori a prenotare un viaggio connesso, [...] Chi rifiuta il viaggio connesso sembra essere più sensibile al prezzo e ha bisogno di una garanzia di convenienza per prenotare tutti i servizi verticali dallo stesso sito web [...] La fiducia è ancora più importante tra i baby boomer, come dimostra il loro maggiore interesse per la sicurezza dei pagamenti e la coerenza del servizio clienti, mentre i gruppi più giovani attribuiscono un valore relativamente più alto ai premi e alle raccomandazioni. [...] Il prezzo rimane un ostacolo fondamentale per chi prenota un sito web unico per tutti gli aspetti del viaggio. La flessibilità è al secondo posto in termini di importanza, seguita dalla preoccupazione di non essere coperti in caso di problemi durante la prenotazione di un viaggio connesso”¹⁴¹.

¹⁴⁰ Cfr. doc. 390, all. 4.1.

¹⁴¹ “● Trust, together with low prices and flexibility, would drive travellers to book a connected trip, buying 2+ products from the same website. [...] ● Rejectors of the connected trip appear to be more price sensitive and will need evidence of value to book all verticals from the same website, while preferers have more appreciation of added value dimensions. [...] ● Trust is even more important among boomers, also reflected in their greater interest in secure payment and consistent customer service, whereas younger groups place a relatively higher value on rewards and recommendations. [...] ● Pricing remains a key barrier for bookers to use one website for all aspects of the trip. Flexibility comes second in terms of

IV.2.e. Le modalità di gestione dei rapporti con le agenzie di viaggi da parte delle compagnie aeree

78. Secondo quanto emerso nel corso del procedimento, le compagnie aeree distribuiscono i biglietti ai propri passeggeri attraverso una varietà di canali diretti e indiretti. Storicamente le compagnie aeree hanno fatto ampio ricorso alla distribuzione indiretta tramite società di gestione dei viaggi (*Travel Management Company* - TMC) e agenzie di viaggio (TA), comprese le agenzie di viaggio *online* (OTA)¹⁴². Questi soggetti accedono principalmente all'inventario delle compagnie aeree e ai dati sui prezzi attraverso i sistemi di distribuzione globale (*Global Distribution System* – GDS)¹⁴³.

79. Nell'ultimo decennio, l'introduzione dello standard *New Distribution Capability* (NDC) ha permesso alle compagnie aeree di distribuire le loro offerte tramite collegamenti diretti tra compagnie aeree e TA, TMC o clienti aziendali, superando la necessità di utilizzare i GDS, riducendo così i costi di distribuzione per le compagnie aeree. Inoltre, l'NDC consente l'aggregazione di offerte di più compagnie aeree in risposta a una singola richiesta di acquisto, che può comunque essere facilitata attraverso le TMC¹⁴⁴.

80. Secondo IATA, l'adozione dell'NDC è cresciuta in modo significativo negli ultimi anni, in particolare tra le compagnie aeree che operano da e verso l'Italia, creando "collegamenti diretti" tra compagnie aeree e agenzie di viaggi. Inoltre, molti vettori aerei hanno in essere accordi diretti, bilaterali o multilaterali, con grandi società di gestione di viaggi, agenzie di viaggi e clienti aziendali. Alcuni di questi accordi forniscono accesso diretto ai sistemi di prenotazione delle compagnie aeree, eliminando completamente la necessità di un GDS.

81. In generale, secondo quanto emerso da uno studio trasmesso da Ryanair, definendo uno standard API comune, l'NDC ha consentito nuovi modelli di *business* per i vettori e ha collegato un maggior numero di compagnie aeree con i rivenditori di biglietti. In tal senso, *"i sistemi Direct Connect consentono alle compagnie aeree di offrire funzionalità di prenotazione direttamente agli agenti di viaggio al dettaglio tramite la propria API, aggirando il GDS ed evitando così le commissioni di prenotazione. Alcune compagnie aeree hanno anche replicato il concetto NDC tramite meccanismi open source la cui logica è sostanzialmente simile"*¹⁴⁵.

82. Le compagnie aeree distribuiscono i biglietti anche attraverso canali diretti, tra cui i propri siti *web*, i *call center* e, in alcuni casi, gli uffici fisici. La maggior parte dei siti *web* delle compagnie aeree è accessibile anche alle agenzie di viaggi e alle TMC, tramite i loro portali di prenotazione generali o sistemi di prenotazione specializzati¹⁴⁶.

importance, followed by concern about not being covered if things go wrong when booking a connected trip". Cfr. doc. 390, all. 4.1.

¹⁴² Cfr. doc. 133. Si veda altresì lo studio trasmesso da Ryanair di Airlines for Europe (cfr. doc. 344, all. 2).

¹⁴³ I GDS fungono da intermediari, aggregando le offerte di più compagnie aeree e fornendo accesso in tempo reale all'inventario dei voli, agli orari e alle informazioni sulle tariffe. Questi dati provengono da sistemi come l'*Airline Tariff Publishing Company* (ATPCo) per le tariffe e l'*Official Airline Guide* (OAG) per gli orari, con le compagnie aeree che inseriscono le loro informazioni direttamente in questi sistemi.

¹⁴⁴ Cfr. doc. 333.

¹⁴⁵ *"NDC has enabled new business models for network carriers and linked more airlines with ticket retailers. Direct Connect systems allow airlines to offer booking capabilities directly to retail travel agents by means of their own API, bypassing GDS and thereby avoiding booking fees. Some airlines have also replicated the NDC concept by means of open-source mechanisms whose rationale is broadly similar"* (cfr. doc. 344, all. 2).

¹⁴⁶ Cfr. doc. 333.

83. In generale, secondo IATA, le compagnie aeree cercano di supportare una vasta gamma di canali di distribuzione, al fine di massimizzare la capillarità della distribuzione e l'accessibilità per i passeggeri e garantire un'ampia varietà di esigenze di distribuzione delle agenzie di viaggio¹⁴⁷.

Tabella 14 – Modalità di interconnessione NDC con le agenzie di viaggio dei principali vettori aerei¹⁴⁸

Compagnia	Modalità di interconnessione
Gruppo Lufthansa	Offre tre diverse opzioni disponibili per TA: un'interfaccia di connessione diretta, un'interfaccia di terze parti e un accesso basato sul web (denominato SPRK).
Gruppo Air France KLM	Offre un collegamento diretto basato su NDC alle agenzie di viaggio tramite le sue API NDC, senza alcun costo aggiuntivo.
Scandinavian Airlines	SAS ha annunciato nel 2023 che avrebbe offerto collegamenti diretti, sebbene ciò sembra non essere ancora avvenuto. Negli ultimi due anni, SAS si è invece concentrata sull'espansione delle sue relazioni con Sabre e Amadeus per distribuire indirettamente i suoi contenuti NDC alle agenzie di viaggi e alle OTA.
Emirates	Nel 2021, Emirates fornisce una piattaforma di connessione diretta, Emirates Gateway, per agenzie di viaggio e OTA che permette di accedere a tariffe differenziate, come tariffe promozionali dedicate e prevendite.
Qatar Airways	Attraverso le API Oryx Direct permette alle agenzie idonee, anche <i>online</i> , di interconnettersi con i sistemi di prenotazione della compagnia aerea.
Turkish Airlines	Ha annunciato una soluzione di interconnessione, denominata TKCONNECT, ad aprile 2024.
ITA Airways	ITA ha una soluzione informatica API che permette l'interconnessione diretta con le agenzie, anche <i>online</i> .

84. Molte compagnie aeree facenti parte di IATA consentono alle agenzie di viaggio (comprese le OTA) di effettuare prenotazioni tramite i siti/portali diretti, sia utilizzando le carte di credito dei passeggeri (Gruppo Lufthansa, Air France – KLM, Turkish Airlines), sia utilizzando carte di credito aziendali (SAS, Emirates, Qatar, ITA Airways)¹⁴⁹.

85. Al riguardo, lo studio di Airline for Europe evidenzia che la propensione delle compagnie aeree a stipulare accordi con le OTA dipenderebbe da fattori quali: il modello di *business* del vettore, la sua capacità autonoma di raggiungere il pubblico *target* delle OTA, l'adozione dello standard NDC da parte delle compagnie aeree e i relativi investimenti di supporto, nonché la compatibilità complessiva con il modello di *business* dell'OTA. In tal senso, secondo tale studio, *“le compagnie aeree low cost sono state più riluttanti a stipulare accordi con le OTA, poiché competono più direttamente nel segmento low cost del mercato. Queste compagnie aeree preferiscono i propri siti web e raramente stabiliscono collegamenti individuali con le grandi agenzie di viaggio online. In assenza di tali collegamenti, i viaggiatori possono prenotare i biglietti dopo essere stati reindirizzati al sito web della compagnia aerea, come se l'OTA fosse un comparatore. [...] In alternativa, le compagnie low cost talvolta stipulano accordi con OTA che sono anche fornitori di pacchetti di viaggio, poiché i loro biglietti sono abbinati all'alloggio, rendendo meno rilevante la questione di*

¹⁴⁷ Ad esempio, secondo IATA, mentre l'acquisto diretto può essere interessante per le TA e gli OTA di grandi dimensioni, le agenzie più piccole potrebbero trovarlo meno attraente perché, ad esempio, l'acquisto diretto richiede spesso l'accesso all'API e l'implementazione per ogni singola compagnia aerea o gruppo di compagnie aeree, il che può essere troppo complesso e dispendioso in termini di risorse per le TA più piccoli. Di conseguenza, la distribuzione diretta potrebbe non essere universalmente accettata da tutte le agenzie di viaggio (cfr. doc. 333).

¹⁴⁸ Cfr. *ibidem*.

¹⁴⁹ Cfr. *ibidem*.

*chi esercita il controllo sulle offerte personalizzate e sugli sconti sulle prenotazioni invendute. In ogni caso, la condivisione delle informazioni sui viaggiatori e il rispetto della struttura tariffaria della compagnia aerea sono solitamente condizioni imprescindibili per stipulare un accordo con le OTA. [...] Quando è possibile raggiungere accordi, le OTA sono leader nell'adozione degli NDC e, secondo il feedback delle compagnie aeree, i collegamenti diretti con esse possono rappresentare la metà del mercato NDC. Possono essere molto efficaci nel marketing e nell'upselling di offerte combinate e nella promozione di vendite accessorie. Alcune OTA stanno anche migliorando le loro capacità di targeting, il che porta a campagne di marketing/tattiche più efficaci, anche se questo non è ancora vero per la maggior parte degli operatori*¹⁵⁰.

IV.3. Le condotte di Ryanair

IV.3.a. Le prenotazioni dei voli Ryanair da parte delle agenzie prima delle condotte oggetto di accertamento e la genesi di tali condotte

86. Prima delle condotte oggetto di accertamento, le agenzie, sia fisiche che *online*, proponevano la vendita di biglietti aerei Ryanair, da soli o in combinazione con altri biglietti aerei e/o servizi turistici, acquistati sul sito *internet* di Ryanair.

87. In Italia, nel 2022, secondo i dati di Ryanair, in media il [20-30%] delle prenotazioni di voli della stessa era effettuata tramite OTA, valore leggermente superiore al dato europeo (pari al [20-30%] in media)¹⁵¹. Questo valore appare in linea con quello medio registrato per le compagnie aeree: infatti, nel 2023, le prenotazioni di voli effettuate tramite OTA nell'UE possono essere stimate in circa il 20-25% del totale dei viaggi¹⁵².

88. Ciò è confermato anche da un *report* interno di Ryanair del 4 novembre 2022, dal quale emerge che, nell'ottobre 2022, circa il [20-30%] delle prenotazioni Ryanair risultavano attribuibili alle OTA¹⁵³ (Figura 10). In un ulteriore documento interno del 23 marzo 2023 si afferma che le prenotazioni di Ryanair attribuibili alle OTA erano il [20-30%] di tutte le prenotazioni di quella settimana, stabili rispetto alla settimana precedente, con l'Italia che rappresentava il paese con il più alto volume di prenotazione delle agenzie¹⁵⁴.

¹⁵⁰ "LCC have been more reluctant to enter agreements with OTAs, as they more directly compete on the low-fare segment of the market. These airlines prefer their own websites and rarely establish individual connections with big online travel agencies. In the absence of such connections, travellers can book tickets after being redirected to the airline's website, as if the OTA were an MSEs. [...] Alternatively, LCCs sometimes establish agreements with OTAs that are also providers of travel packages, because their tickets are bundled with accommodation, rendering less salient the issue of who exerts control on personalised offers and discounts on distressed inventory. At any rate, the sharing of traveller information and adherence to the airline's pricing structure are usually red lines for entering an agreement with OTAs. [...] When agreements are possible, OTAs are leaders in NDC adoption and direct connections with them can account for half of the NDC market, according to feedback from airlines. They can be very good at marketing and upselling bundled offers and promoting ancillary sales. Some OTAs are also improving their targeting capabilities, which leads to more effective marketing/tactical campaigns, though this is not yet true for most players" (cfr. doc. 344, all. 2).

¹⁵¹ Cfr. doc. 288, all. 7.

¹⁵² Cfr. doc. 344, all. 2.

¹⁵³ "Prenotazioni: omissis di passeggeri hanno volato nel mese di ottobre. Il 25% (3,9 milioni) è stato identificato come OTA" ("Bookings: 15.6M pax flew in Oct. [20-25% (omissis)] were identified as OTAs"; cfr. doc. 177.20).

¹⁵⁴ "Pink [Nome in codice per le OTA]. Aggiornamento prenotazioni: il [20-30%] delle prenotazioni TW [questa settimana] era Pink (= LW [scorsa settimana]). L'Italia continua ad avere il volume più alto di prenotazioni Pink ([20-30%]) e LV [LV è il nome in codice di una OTA] ha avuto la quota più alta di prenotazioni Pink ([30-40%])" ("Pink. Booking Update: [20-30%] of bookings TW were pink (= vs LW). IT continues to have the highest volume of pink bookings ([20-30%]) and LV had the highest share of pink bookings ([30-40%])"; cfr. doc. 177.8). Si veda, altresì, il doc. 177.22.

Figura 10 – Analisi delle prenotazioni effettuate dalle OTA su tutte le prenotazioni Ryanair (“October OTA monthly update”, novembre 2022)¹⁵⁵



89. Al riguardo va evidenziato che, prima del 13 aprile 2023, Ryanair indicava sul proprio sito web che le prenotazioni potevano essere effettuate “da agenti di viaggio sul sito web di Ryanair”, invitando i passeggeri a “contattare l’agenzia stessa”¹⁵⁶. Soltanto successivamente a questa data, il sito di Ryanair è stato modificato per indicare che “se una prenotazione sembra essere stata effettuata tramite un agente di viaggio terzo che non ha alcun rapporto commerciale con Ryanair, la prenotazione può essere bloccata”¹⁵⁷ (Figura 11).

¹⁵⁵ Cfr. doc. 177.20.

¹⁵⁶ Cfr. docc. 70, all. 6-7, 130, all. 5.

¹⁵⁷ Cfr. docc. 70, all. 6-7, 130, all. 5.

Figura 11 – Schermata del sito di Ryanair prima e dopo aprile 2023¹⁵⁸

Pagina del sito Ryanair dedicata alla prenotazione effettuata da intermediari di terze parti fino al 13 aprile 2023

- Se hai prenotato il tuo viaggio attraverso un'agenzia viaggi o vacanze, potresti non essere in grado di effettuare il check-in sul nostro sito web poiché gli agenti di viaggio utilizzano un indirizzo e-mail diverso per effettuare la prenotazione, e possono non averti fornito il Numero di prenotazione.
- Al fine di evitare ritardi in aeroporto, ti consigliamo di contattare il tuo agente di viaggio per ottenere tali informazioni, in modo che tu possa effettuare il check-in.
- Se hai bisogno di apportare eventuali modifiche al tuo viaggio, nel caso sia stato effettuato da agenti di viaggio sul sito web Ryanair, ti consigliamo di contattare l'agenzia stessa.

Pagina del sito Ryanair dedicata alla prenotazione effettuata da intermediari di terze parti dal 14 aprile 2023

Se una prenotazione sembra essere stata effettuata tramite un agente di viaggio terzo che non ha alcun rapporto commerciale con Ryanair, la prenotazione può essere bloccata. Poiché gli agenti di viaggio terzi spesso non forniscono a Ryanair l'indirizzo e-mail e i dettagli di pagamento corretti del passeggero, prima che possa gestire la prenotazione e il check-in online dobbiamo verificarne l'identità. Ryanair deve eseguire questo processo di verifica per garantire la conformità ai requisiti di sicurezza.

Dopo che il passeggero incluso nella prenotazione avrà completato il processo di verifica di Ryanair forniremo pieno accesso alla stessa, inclusa la possibilità di apportare modifiche alla prenotazione, aggiungere servizi aggiuntivi e completare il check-in online.

Sono disponibili due opzioni di verifica online:

90. Parimenti, sono emerse alcune modifiche alla procedura di prenotazione che impedivano alle OTA di indicare i reali contatti del consumatore. Infatti, in ragione della necessità di disporre di un *account* Ryanair per l'acquisto¹⁵⁹, da attivarsi attraverso un *link* di conferma inviato all'indirizzo *e-mail* fornito in fase di registrazione, le OTA creavano un *account* temporaneo con indirizzo *e-mail* monouso, al fine di garantire la continuità del servizio e mantenere un'esperienza di acquisto semplificata per l'utente finale. Prima del 2023, tuttavia, era possibile, nella fase di pagamento, modificare l'indirizzo *e-mail*¹⁶⁰, inserendo quello del cliente che poteva così ricevere le comunicazioni da parte di Ryanair relative al volo acquistato. La possibilità di modificare l'indirizzo *e-mail* come sopra descritto è stata eliminata tra marzo e luglio 2023, quando Ryanair ha modificato la procedura di prenotazione sul proprio sito *web*¹⁶¹. In base all'audit tecnico effettuato sul sito di Ryanair da parte di un'OTA, si tratta del parametro "*payment-email-edit-enable*", che si trova ancora attualmente sul sito, ma il cui valore è impostato su "*false*", cioè disabilitato. Parallelamente, è stato invece abilitato (valore "*true*") il parametro "*disable-email-ota-verification-enabled*"¹⁶².

¹⁵⁸ Cfr. *ibidem*.

¹⁵⁹ Si precisa che prima del novembre 2016 non era necessario un *account* Ryanair per l'acquisto e le OTA fornivano direttamente l'*e-mail* del cliente (cfr. doc. 391). Si veda anche il doc. 389.

¹⁶⁰ Sul punto, Ryanair ha confermato che erano previsti due *input*, con il secondo che era utilizzato per confermare l'indirizzo *e-mail* (cfr. doc. 394).

¹⁶¹ Cfr. docc. 391 e 393. Si veda, altresì, il doc. 389.

¹⁶² Cfr. doc. 391.

91. Secondo quanto emerso dalla documentazione ispettiva acquisita in copia, infatti, Ryanair inizia negli ultimi mesi dell'anno 2022¹⁶³ a discutere internamente di possibili modi per ostacolare (*"Tackle"*)¹⁶⁴ le agenzie di viaggio. In particolare, in un' *e-mail* interna del 25 ottobre 2022¹⁶⁵ essa riporta il resoconto di una riunione interna in cui Ryanair ha discusso alcune opzioni di ostacolo alle OTA (*"OTA Ideas"*). Le opzioni analizzate sono: i) la verifica dell'account per la prenotazione; ii) il pagamento di una *fee* aggiuntiva per le prenotazioni effettuate per le OTA; iii) la creazione di una *fee* di agenzia; iv) l'incremento dei prezzi per i servizi ancillari per le prenotazioni effettuate tramite OTA; v) l'incremento dei prezzi dei voli per le OTA; vi) il blocco, successivamente alla prenotazione, di tutte le prenotazioni identificate come provenienti da OTA fino alla verifica¹⁶⁶.

92. In particolare, tali opzioni, al tempo in corso (*"in progress"*)¹⁶⁷, avevano lo specifico obiettivo di ostacolare le OTA, aumentando il costo dei servizi venduti dalle OTA stesse o aggiungendo una commissione¹⁶⁸, e *"fermare le OTA dal fare ricavi addizionali dopo la prenotazione"*¹⁶⁹, al fine di *"convertire gli utenti che prenotano tramite OTA in clienti diretti, utilizzando messaggi che sottolineano gli svantaggi delle OTA nel processo"*¹⁷⁰.

93. In un altro documento del 7 ottobre 2022, si legge: *"Quasi [omissis]% delle prenotazioni effettuate entro una settimana dalla partenza vengono effettuate tramite OTA. Riteniamo che ciò sia dovuto al fatto che i clienti cercano su Google voli last minute e cliccano sul primo sito che vedono. Stiamo valutando diverse opzioni per contrastare questo fenomeno"*¹⁷¹.

94. In sostanza, gli elementi agli atti evidenziano che la motivazione alla base delle condotte di Ryanair era specificamente volta a ostacolare la vendita *online* dei propri voli da parte delle OTA, al fine di attrarre i clienti direttamente sul proprio sito *internet*, a discapito dei siti delle OTA.

¹⁶³ Ad esempio, già in una *e-mail* interna di Ryanair del 30 settembre 2022, si legge: *"Se in futuro dovessimo bloccare il [omissis]% dell'OTA, la situazione potrebbe cambiare, quindi dovremo monitorarla"* (*"if we do block [omissis]% of OTA in the future, this may change so we will need to monitor it"*; cfr. doc. 351.1, pag. 31).

¹⁶⁴ In tal senso, si veda il doc. 177.19: *"New Pink initiatives. • Following rollout of the new customer verification process, we will focus on new initiatives to tackle Pinks. • These initiatives split into 2 categories: (i) Pre-booking initiatives (ii) Post-booking initiatives. Pre-booking. These initiatives will ensure a customer does not book with a pink and instead books directly with FR. Post-booking Initiatives directed to OTA bookers so they will book direct next time"*.

¹⁶⁵ Cfr. doc. 177.162.

¹⁶⁶ Cfr. doc. 177.162, allegato *"OTA Ideas 251022"*. Inoltre, in un ulteriore documento interno del 4 ottobre 2022, le opzioni del progetto "K2" allo studio consistevano, tra l'altro: (i) nell'introduzione delle prenotazioni e nel loro blocco; (ii) nella cancellazione delle prenotazioni dopo la transazione; (iii) nel bloccare l'accesso alle tariffe; (iv) nel contattare il cliente dicendo che la prenotazione era cancellata e dovevano richiedere un rimborso alle OTA. Cfr. doc. 351.1, pag. 17.

¹⁶⁷ Il progetto di verifica è identificato come progetto chiave in un documento del 13 ottobre 2022: *"Prossimi progetti chiave: • Nuovo flusso di verifica OTA (agenzia di viaggi online): i team inizieranno il lavoro non appena il reparto marketing avrà definito i requisiti da condividere per il perfezionamento."* (*"Upcoming key projects: • New OTA (Online Travel Agency) verification flow: Teams will start the work as soon as marketing have requirements to share for refinement"*; cfr. doc. 177.167).

¹⁶⁸ *"Erodere i profitti delle OTA e noi guadagniamo un ricavo aggiuntivo per ogni prenotazione effettuata tramite OTA"* (*"Eats into the OTAs profits and we make additional rev per OTA booking"*; cfr. doc. 177.162).

¹⁶⁹ *"Why do it: Stops OTAs making additional rev post booking and we convert pax into direct customers"* (cfr. doc. 177.162). Si veda anche il doc. 351.1, pag. 44: *"Stiamo portando avanti il nostro progetto di comunicazione sulla conversioni per garantire il ritorno dei passeggeri verificati come prenotazioni dirette"* (*"We are moving forward with our conversion comms plan to ensure verified pax return as direct bookers"*).

¹⁷⁰ *"Obiettivi del Nuovo Processo: [...] •Convertire gli utenti che prenotano tramite OTA in clienti diretti, utilizzando messaggi che sottolineano gli svantaggi delle OTA nel processo"* (*"New process objectives: [...] •Convert OTA bookers into direct customers with messaging surrounding the detriments of OTAs in the process"*; cfr. doc. 177.82). Si veda anche il documento 177.162 in cui le OTA Ideas hanno come razionale l'idea di *"fermare le OTA dal fare ricavi addizionali dopo la prenotazione e noi convertiamo passeggeri in clienti diretti"* (*"Why do it: Stops OTAs making additional rev post booking and we convert pax into direct customers"*).

¹⁷¹ *"Nearly [omissis]% of bookings made within 1 week of departure are made by OTAs. We think this is because customers are google searching last minute flights and clicking on the first site they see. We are reviewing options to combat this"*. (cfr. doc. 351.1, pag. 11).

95. Parallelamente, la documentazione agli atti evidenzia la volontà di precludere l'acquisizione di voli Ryanair da parte delle OTA, e in generale la vendita *online* dei suoi voli, anche attraverso i GDS, vale a dire le piattaforme di intermediazione che rendono disponibili i voli aerei alle agenzie di viaggio, in questo modo bloccando tutti i possibili canali di approvvigionamento dei voli per le OTA.

96. In particolare, in uno scambio di *e-mail* con il GDS Amadeus¹⁷², avvenuto nello stesso periodo (tra il 7 ottobre e il 7 novembre 2022), relativo al contratto di distribuzione dei voli tra Ryanair e Amadeus, emerge la circostanza che Ryanair vorrebbe vietare ad Amadeus di vendere voli Ryanair alle agenzie *online*. Sul punto Amadeus appare estremamente critica riguardo all'intenzione di Ryanair di escludere dall'accordo con il GDS, di fatto, tutte le principali OTA in Europa, evidenziando che la compagnia non aveva reso nota la propria strategia nel corso delle negoziazioni, e lasciando, al contrario, intendere che tale esclusione sarebbe stata confinata a un numero limitato di OTA non in buoni rapporti con Ryanair¹⁷³. Tale condotta metterebbe profondamente in difficoltà Amadeus, che non saprebbe come giustificare ai propri clienti, in particolare le grandi OTA, l'impossibilità di vendere i voli di Ryanair, chiedendo a quest'ultima di ritornare sui propri passi¹⁷⁴.

97. In effetti, il 7 marzo 2023, Amadeus e Ryanair integrano il contratto di distribuzione dei contenuti con una *side letter* del 4 ottobre 2022¹⁷⁵, che modifica i termini del contratto principale (i) rimuovendo il vincolo, in capo a Ryanair, consistente nel non escludere l'accesso a più del 10% dei clienti principali di Amadeus e (ii) inserendo una clausola che limita la distribuzione dei voli Ryanair ai clienti di Amadeus che ne effettuano la vendita su siti *web* o piattaforme multimediali¹⁷⁶.

IV.3.b. Il processo di verifica facciale

98. L'introduzione del processo di verifica facciale è la prima iniziativa posta in essere da Ryanair nell'ambito della più ampia strategia messa in atto per "contrastare" ("*tackle*") le OTA (indicate in codice come "*Pink*"), e prevede una serie di attività precedenti e successive all'eventuale

¹⁷² Amadeus è il principale GDS in Europa, cui si rivolgono le principali OTA in Europa (cfr. doc. 404).

¹⁷³ "Per quanto riguarda l'elenco, grazie per avercelo inviato, ma devo dire che è molto deludente e ha creato molte preoccupazioni all'interno di Amadeus. Come da nostre discussioni, eravamo d'accordo con la flessibilità del omissis% da utilizzare per escludere le TA [Agenzie di viaggio] che non sono in buoni rapporti con Ryanair, ma l'elenco che ci avete inviato rappresenta tutte le grandi OTA in Europa, rendendo il valore dell'accordo per noi completamente diverso da quanto previsto. Avremmo apprezzato che ci aveste avvisato in anticipo del fatto che il vostro desiderio/strategia era essenzialmente quello di escludere quasi tutto il segmento OTA dall'accordo, poiché la nostra proposta sarebbe stata probabilmente diversa" ("Regarding the list thanks for sending it, but I have to say it is very disappointing and have created a lot concerns internally at Amadeus. As per our discussions we were OK with the [omissis]% flexibility for you to use it to exclude TAs that are not in good terms with Ryanair, but the list that you have sent represents all the large OTAs in Europe, making the deal value for us completely different than expected. It would have been appreciated that if your desire/strategy was to essentially exclude almost the whole OTA segment from the deal, you'd have given us a heads up since our proposal would have probably been different"; cfr. doc. 177.54).

¹⁷⁴ "Devo dire che ci state mettendo in una situazione molto difficile: come possiamo giustificare a clienti come Expedia o Odigeo il fatto che non riceveranno i contenuti, mentre i loro concorrenti molto più piccoli sì? Come potete immaginare, questo avrà un effetto devastante sui nostri rapporti con i tour operator. Vorrei capire le ragioni alla base di questa lista, ma vi chiedo di riconsiderarla e di concentrarvi solo sulle agenzie di viaggi con cui Ryanair non ha buoni rapporti, come discusso durante le nostre trattative". ("I have to say that you guys are putting us now in a very difficult situation, how can we justify to customers like Expedia or Odigeo that they won't get the content, but their much smaller competitors will do? As you can imagine this will devastating for our TA relationships. I'd like to understand your rationale for the list, but I'd ask you to please reconsider it, and just focus on the TAs where Ryanair is not in good terms with as it was discussed during our negotiations"; cfr. doc. 177.54).

¹⁷⁵ Cfr. doc. 394, all. 38.

¹⁷⁶ Si noti che anche il contratto stipulato con Sabre Global Technologies Limited, un altro GDS, il 30 giugno 2025 fornisce una licenza per la vendita dei voli Ryanair solo *offline*, impedendo di utilizzare le informazioni per i voli per facilitare o permettere la vendita dei voli online da parte delle compagnie clienti del GDS (cfr. doc. 394, all. 37, punto 4.3 del contratto). Inoltre, l'altro contratto con il GDS Travelport prevede, in base a una *side letter* del 7 marzo 2014, che questo non possa essere utilizzato per le vendite sui siti *web* (cfr. doc. 394, all. 36).

prenotazione degli utenti: in un'e-mail interna di Ryanair del 23 febbraio 2023, si legge: *“Nuove iniziative Pink • A seguito dell'introduzione del nuovo processo di verifica dei clienti, ci concentreremo su nuove iniziative per contrastare i Pink. • Queste iniziative si dividono in 2 categorie: (i) Iniziative pre-prenotazione (ii) Iniziative post-prenotazione. Pre-prenotazione. Queste iniziative garantiranno che un cliente non prenoti con un Pink, ma direttamente con FR. [...] Post-prenotazione. Iniziative rivolte a chi prenota tramite OTA affinché la prossima volta prenoti direttamente [...]”*¹⁷⁷.

99. Il processo di verifica facciale inizia a delinearsi con maggior dettaglio tra i mesi di febbraio e aprile 2023. In particolare, in un documento del 20 marzo 2023, nell'osservare che l'Italia è il principale Paese in termini di volumi di prenotazioni delle OTA (Pink), si dà conto dell'imminente avvio del nuovo processo di verifica facciale¹⁷⁸.

100. In un'e-mail interna del 6 aprile 2023, Ryanair evidenzia che, a partire dal successivo 12 aprile, sarebbe stato rilasciato il *“New OTA verification flow”* per i *“clienti OTA”*, con l'obiettivo *“di individuare tutte le prenotazioni OTA e impedire agli utenti di accedere alle loro prenotazioni online fino al completamento della verifica”*¹⁷⁹. In sostanza, il processo è specificatamente disegnato per bloccare le prenotazioni effettuate dalle agenzie di viaggio online¹⁸⁰.

101. Più nello specifico, quando l'acquisto di un titolo di viaggio avviene tramite un *account* che Ryanair riconduce a un'agenzia viaggi, la compagnia blocca la prenotazione con l'invio di un'e-mail di *“Verifica di cliente richiesta”*, con cui informa il cliente che la prenotazione è bloccata e che non è possibile effettuare il *check-in online*, e richiede al cliente stesso di creare un *account* Ryanair, di fornire i propri dati e di verificare la propria identità. Sono disponibili due opzioni di verifica *online*: (i) la verifica rapida – mediante tecnologia di riconoscimento facciale (Figura 12) – e la verifica *standard* – mediante la verifica della firma e l'invio di copia della documentazione. I passeggeri che non si avvalgono della verifica rapida o *standard* per verificare le proprie prenotazioni possono effettuare la verifica presso la biglietteria Ryanair fino a 60 minuti prima della partenza, con conseguente applicazione del supplemento per il *check-in* in aeroporto (fino a 75 euro). Il processo di verifica non viene applicato ai passeggeri che acquistano direttamente dal sito Ryanair per conto

¹⁷⁷ *“New Pink initiatives • Following rollout of the new customer verification process, we will focus on new initiatives to tackle Pinks. • These initiatives split into 2 categories: (i) Pre-booking initiatives (ii) Post-booking initiatives. Pre-booking. These initiatives will ensure a customer does not book with a pink and instead books directly with FR. [...] Post-booking. Initiatives directed to OTA bookers so they will book direct next time [...]”*. (cfr. doc. 177.19). Si veda anche il doc. 351.1, pagine n. 34-37.

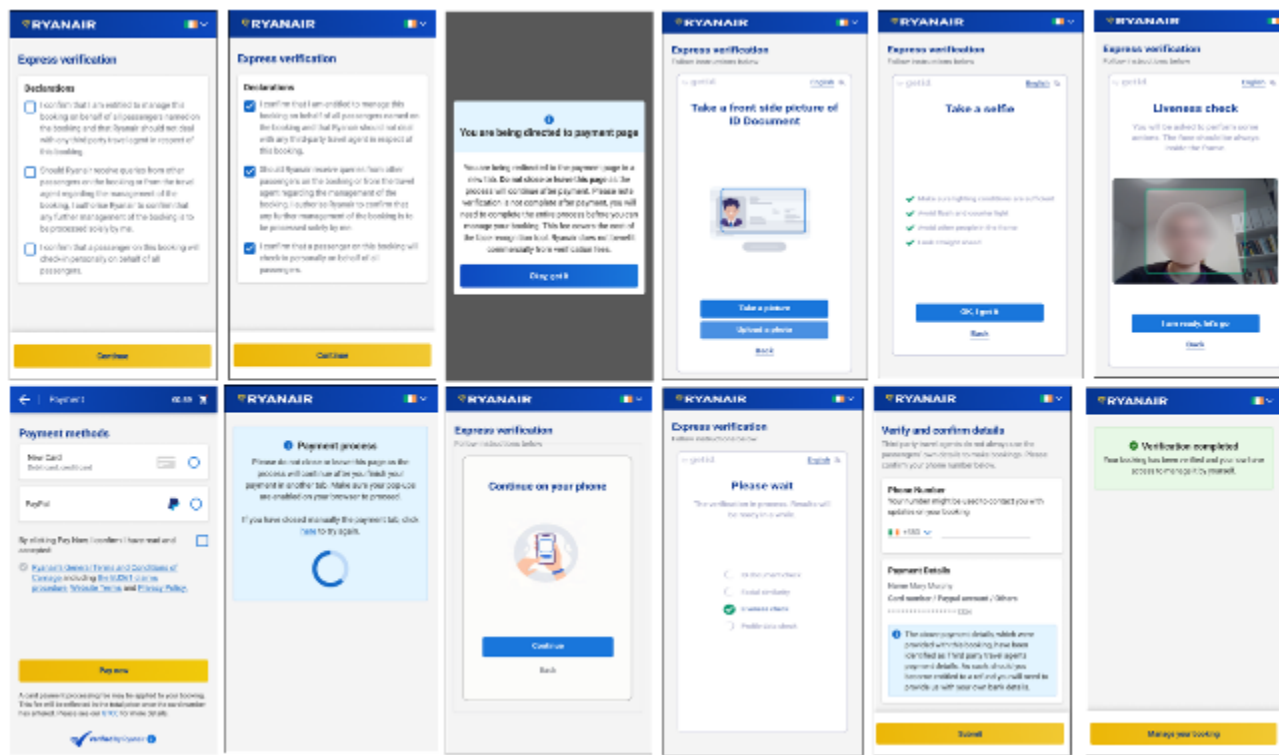
¹⁷⁸ *“Pink. Aggiornamento prenotazioni: il [20-30%] delle prenotazioni questa settimana era Pink (= rispetto alla settimana precedente). L'IT [Italia] continua ad avere il volume più alto di prenotazioni Pink ([20-30%]) e LV ha avuto la quota più alta di prenotazioni Pink ([30-40%]). Processo di verifica: Dev ha confermato la data del 30 marzo per l'attivazione della nuova verifica dei clienti. L'implementazione avverrà prima a [omissis]. Abbiamo predisposto tutti i requisiti di rendicontazione e tutte le parti interessate sono allineate. Stiamo tenendo riunioni quotidiane prima dell'attivazione per discutere eventuali argomenti dell'ultimo minuto”* (*“Pink. Booking Update: [20-30%] of bookings TW were pink (= vs LW). IT continues to have the highest volume of pink bookings ([20-30%]) and LV had the highest share of pink bookings ([30-40%]). Verification: Dev have confirmed 30 Mar go live date for new customer verification. We will roll out in [omissis] first. We have all reporting requirements in place and all stakeholders are aligned. We are holding daily meetings ahead of go-live to discuss any last-minute topics”*); cfr. doc. 177.8).

¹⁷⁹ *“Sono molto lieto di informarvi che la prossima settimana (12 aprile) rilasceremo la nuova procedura di verifica dei clienti OTA. [...] L'obiettivo è ora quello di individuare tutte le prenotazioni OTA e impedire agli utenti di accedere alle loro prenotazioni online fino al completamento della verifica”* (*“I am very thrilled to let you know that we are aiming to release next week the New OTA customer verification flow (April, 12th) [...] Goal now is to target all the identified OTA bookings and block them from accessing their booking online until they complete verification”*); cfr. doc. 177.157).

¹⁸⁰ Sul punto, in un documento del febbraio 2024 si legge: *“Abbiamo implementato con successo un nuovo processo di verifica dei clienti per tutte le prenotazioni identificate come OTA”* (*“We've successfully implemented a new customer verification process for all OTA-identified bookings”*); cfr. doc. 177.4.

di terzi (ad esempio, per il secondo passeggero o nel caso di viaggi di gruppo)¹⁸¹. Inoltre, il procedimento appare essere disegnato per incrementare i disagi per gli utenti delle OTA¹⁸².

Figura 12 – Processo di verifica facciale (modalità Express Biometric)¹⁸³



102. Il nuovo processo di verifica, come emerge in un documento di Ryanair del 17 maggio 2023, riguarda infatti “i viaggiatori che prenotano tramite le agenzie di viaggio online. - I clienti non possono accedere alle loro prenotazioni fino a quando non vengono verificati con la biometria. - La tecnologia cambia le carte in tavola, le OTA non possono falsificare il sistema. - Attualmente è attivo a [omissis] e finora sono state richieste 104.000 verifiche. - Il [50-60%] delle prenotazioni OTA è costituito da siti come Kiwi, Last min, Opodo, Edreams. - Il [40-50%] delle prenotazioni OTA totali sembra far parte di un pacchetto”¹⁸⁴.

103. La nuova procedura di verifica viene illustrata da Ryanair al personale addetto ai banchi e al check-in in un bollettino della compagnia del 23 maggio 2023, che esplicita la volontà di bloccare

¹⁸¹ Cfr. doc. 122.

¹⁸² In particolare, in un documento interno di Ryanair si legge: “L’azienda ci ha chiesto di eliminare il check-in gratuito in aeroporto per tutti i passeggeri identificati come OTA. Per evitare che ciò causi ulteriori code ai banchi dell’aeroporto, abbiamo ...” (“The business has requested we remove free Airport check in for all passengers identified as an OTA. To ensure this does not cause more queues at the airport desks, we have ...”; cfr. doc. 177.2).

¹⁸³ Cfr. doc. 122, all. 4. Sul punto, alcuni documenti mostrano il disappunto degli utenti per tale processo di verifica: “I passeggeri sono delusi dai costi aggiuntivi per la verifica • I passeggeri trovano il processo di verifica difficile/confuso” (“Pax are disappointed with additional verification charge • Pax find the verification process difficult/ confusing”; cfr. doc. 351.1, pag. 31).

¹⁸⁴ “• New Customer Verification process for pax who book through Online Travel Agents. • Customers can’t access their booking until verified using biometrics. • Technology is game changer, OTA’s can’t fake the system. • Currently live in MAN, DUB, STN, BGY and VIE and 104k have been asked to verify so far. • [50-60%] of OTA bookings are the likes of Kiwi, Last min, Opodo, Edreams. • [40-50%] of total OTA bookings look like part of package” (cfr. doc. 177.173).

tutti i passeggeri che prenotano tramite un'OTA¹⁸⁵. L'applicazione del nuovo sistema avviene in modo graduale sulla base degli aeroporti di partenza e, nonostante le difficoltà sperimentate dai passeggeri¹⁸⁶, viene individuato un cronoprogramma di implementazione dei blocchi ("Project escalations"¹⁸⁷) nei suddetti aeroporti. Per ogni fase del cronoprogramma, Ryanair riporta la percentuale di prenotazioni delle agenzie online ("Pink") sul totale delle rotte coperte da Ryanair (Figura 13). Il cronoprogramma è soggetto a revisioni, per estendere gradualmente la procedura a nuovi aeroporti¹⁸⁸.

Figura 13 – Cronoprogramma del processo di introduzione del procedimento di verifica facciale (evidenziazione sugli aeroporti italiani aggiunti)¹⁸⁹

Customer Verification – Projected Escalations						
WC	Airports rolled out to	Pink Capacity covered	Blocked pink bookings per week	Escalations @20%	Escalations @15%	Escalations @10%
01-May	DUB MAN					
08-May	DUB MAN STN					
15-May	DUB MAN STN					
22-May	DUB MAN STN BGY VIE					
29-May	DUB MAN STN BGY VIE BCN MAD					
05-Jun	DUB MAN STN BGY VIE BCN MAD CRL FCO MXP					
12-Jun	DUB MAN STN BGY VIE BCN MAD CRL FCO MXP PMI BUD AGP BVA					
19-Jun	DUB MAN STN BGY VIE BCN MAD CRL FCO MXP PMI BUD AGP BVA BER CTA BLQ NAP					
26-Jun	DUB MAN STN BGY VIE BCN MAD CRL FCO MXP PMI BUD AGP BVA BER CTA BLQ NAP LIS OPO MRS VLC KRK BRI EDI CIA					
03-Jul	DUB MAN STN BGY VIE BCN MAD CRL FCO MXP PMI BUD AGP BVA BER CTA BLQ NAP LIS OPO MRS VLC KRK BRI EDI CIA ALC PMO ARN SVQ OTP EIN CGN VCE					
10-Jul	DUB MAN STN BGY VIE BCN MAD CRL FCO MXP PMI BUD AGP BVA BER CTA BLQ NAP LIS OPO MRS VLC KRK BRI EDI CIA ALC PMO ARN SVQ OTP EIN CGN VCE WMI PSA CPH TRN TSE BHK SOF MLA					
17 Jul - Aug	DUB MAN STN BGY VIE BCN MAD CRL FCO MXP PMI BUD AGP BVA BER CTA BLQ NAP LIS OPO MRS VLC KRK BRI EDI CIA ALC PMO ARN SVQ OTP EIN CGN VCE WMI PSA CPH TRN TSE BHK SOF MLA					

104. In particolare, la Tabella 15 mostra l'andamento delle prenotazioni soggette alla procedura di verifica che, a seguito dell'iniziale periodo di introduzione di tale procedura, si è attestato intorno al 10-15%. Considerando che le prenotazioni delle OTA erano in media, nell'anno 2022 antecedente all'inizio delle condotte, il [20-30%] delle prenotazioni di voli¹⁹⁰, a regime il processo di verifica ha interessato la maggioranza delle prenotazioni delle OTA.

¹⁸⁵ "Come sapete, sono state messe in atto procedure per gestire i passeggeri che prenotano tramite agenzie di viaggio online (OTA). In precedenza, una percentuale di questi passeggeri veniva bloccata e invitata a verificare la propria identità. Stiamo estendendo questi blocchi a tutti i passeggeri che prenotano tramite un'OTA." ("As you are aware, procedures are in place to manage passengers who book through online line travel agents (OTAs). Previously a percentage of these passengers were blocked and asked to verify their identities. We are extending these blocks out to all passengers who book through an OTA"; cfr. doc. 177.1).

¹⁸⁶ Sul punto si veda il documento 177.36, che riporta alcune considerazioni in merito alla difficoltà di effettuare il riconoscimento biometrico da parte dei passeggeri, nonché il doc. 177.26, secondo il quale oltre il 55% dei clienti che si rivolgono al customer service di Ryanair riscontra difficoltà o perfino l'impossibilità a concludere la procedura di verifica.

¹⁸⁷ Cfr. doc. 177.32.

¹⁸⁸ In tal senso, si veda il doc. 177.33 del 20 giugno 2023. Si vedano, altresì, i docc. 177.24 e 177.43.

¹⁸⁹ Cfr. doc. 177.32. In giallo sono evidenziati gli aeroporti italiani.

¹⁹⁰ Cfr. doc. 288, all. 7.

Tabella 15 – Numero di prenotazioni totali soggette alla procedura di riconoscimento facciale¹⁹¹

Voli domestici				Voli da/per l'Italia		
mar-23	<1 mila	500 mila-1 mln	[<1%]	5-10 mila	3-4 mln	[<1%]
apr-23	<1 mila	500 mila-1 mln	[<1%]	1-5 mila	3-4 mln	[<1%]
mag-23	<1 mila	500 mila-1 mln	[<1%]	10-25 mila	3-4 mln	[<1%]
giu-23	10-25 mila	500 mila-1 mln	[1-5%]	50-100 mila	3-4 mln	[1-5%]
lug-23	50-100 mila	500 mila-1 mln	[5-10%]	100-250 mila	3-4 mln	[5-10%]
ago-23	50-100 mila	500 mila-1 mln	[5-10%]	250-500 mila	3-4 mln	[5-10%]
set-23	50-100 mila	500 mila-1 mln	[10-15%]	250-500 mila	3-4 mln	[10-15%]

IV.3.c. L'introduzione di nuovi strumenti di blocco della prenotazione: il sistema "Shield"

105. Nel corso del mese di dicembre 2023, alcune OTA, sia direttamente che tramite l'associazione di categoria euTT, hanno lamentato che Ryanair stava inasprendo le condotte di preclusione agli acquisti sul sito Ryanair.com descritte nel provvedimento di avvio. In particolare, Ryanair sembrava aver introdotto accorgimenti tecnici - nello specifico, un blocco totale o intermittente degli acquisti sul sito del vettore - tali da precludere alle OTA di offrire biglietti Ryanair ai propri clienti¹⁹². Secondo dati forniti da euTT relativi a quattro OTA, tra la prima e la seconda settimana di novembre 2023, le vendite di biglietti di Ryanair si erano pressoché e repentinamente azzerate, sia con riferimento alle OTA, sia con riguardo ai dati delle ricerche presso i comparatori, che non mostravano voli Ryanair venduti dalle OTA tra i risultati di ricerca¹⁹³.

106. Dai documenti interni di Ryanair acquisiti in ispezione è infatti emerso che le condotte di ostacolo di Ryanair nei confronti delle agenzie di viaggio sono proseguite con l'adozione del nuovo sistema "Shield"¹⁹⁴, proprio a partire dalla seconda metà di novembre 2023¹⁹⁵. Secondo quanto emerge dal *report* settimanale "Ryanair Lab" del 16 novembre 2023, lo *Shield*, lanciato il 10 novembre 2023, viene utilizzato per identificare e bloccare sul nascere le prenotazioni delle OTA, ponendo in essere, ove le OTA trovino delle strategie di aggiramento del blocco, soluzioni alternative anche con il coinvolgimento della divisione contabile-finanziaria interna¹⁹⁶.

¹⁹¹ Cfr. doc. 122

¹⁹² Cfr. doc. 133.

¹⁹³ Cfr. docc. 137, 145.

¹⁹⁴ Sul punto, ad esempio, in un'e-mail del 16 gennaio 2024 inviata al vettore da un consumatore che non riusciva a finalizzare l'acquisto del volo Ryanair, si legge: "For the case below he was blocked as an OTA, by shield. His IP address kept changing country, he may have been using a VPN. He then contacted CS who did not unblock him correctly (human error) and he ended up in a loop" (cfr. doc. 177.83).

¹⁹⁵ In tal senso, si ricorda che, secondo dati forniti da euTT relativi a quattro OTA, tra la prima e la seconda settimana di novembre 2023, le vendite di biglietti di Ryanair si sono repentinamente pressoché azzerate, sia con riferimento alle OTA sia con riguardo ai dati delle ricerche presso i comparatori, che non mostravano voli Ryanair venduti dalle OTA tra i risultati di ricerche (cfr. docc. 137, 145). Secondo la documentazione interna di Ryanair, l'idea di utilizzare lo *Shield* per bloccare le prenotazioni tramite le OTA è un'idea considerata già il 4 ottobre 2022 (cfr. doc. 351.1, pag. 17).

¹⁹⁶ "Shield. - Il 10 novembre abbiamo rilasciato una versione migliorata dello *Shield* che blocca i pagamenti provenienti dai bot su tutti i mercati, con la conseguente scomparsa dei voli Ryanair dalla vendita su Kiwi, Booking, TravelFusion, ecc. Kayak ha iniziato a reindirizzare gli utenti a www.ryanair.com. - Il 13 novembre i voli Ryanair sono ricomparsi su una parte delle OTA. Abbiamo effettuato prenotazioni di prova su [omissis] il 13 novembre le prenotazioni sono apparse nel sistema di prenotazione Ryanair circa 4 ore dopo. - I bot stanno cambiando tattica, modificando i modelli di prenotazione, provando diversi tipi di carte di credito e, in alcuni casi, ricorrendo alla prenotazione manuale. - Alcune delle carte di

107. Il sistema è volto a bloccare del tutto le prenotazioni effettuate dalle OTA tramite l'identificazione e il blocco dei pagamenti con carte di credito categorizzate come B2B, rendendo impossibile finalizzare l'acquisto. In particolare, in una serie di *email* concatenate, inviate nel periodo compreso tra il 21 novembre 2023 e l'8 marzo 2024, si monitorano giornalmente le OTA bloccate o meno ("ON/OFF") nella vendita dei biglietti aerei Ryanair¹⁹⁷. Nel corso del tempo si registrano modifiche dello *status* delle OTA (dovute ad esempio, al cambio dei metodi di prenotazione per tentare di evadere il sistema di riconoscimento delle agenzie) e Ryanair analizza come le OTA aggirano i controlli per modificare conseguentemente lo *Shield*¹⁹⁸ e bloccare nuovamente le prenotazioni¹⁹⁹.

credito in uso sono carte "commerciali", ma sono classificate come 'consumer'. Stiamo collaborando con il reparto finanziario per un'ulteriore analisi. - 16 novembre – I voli Ryanair rimangono fuori vendita su [omissis] e [omissis]. Kayak ora reindirizza a Kiwi per i voli Ryanair" ("Shield. - On 10th Nov we released enhanced Shield blocking of payments from bots across all markets, resulting in Ryanair flights disappearing from sale on Kiwi, Booking, TravelFusion, etc. Kayak started redirecting to www.ryanair.com. - On 13th Nov Ryanair flights reappeared on a subset of OTAs. We made test bookings on [omissis] on Nov 13th, bookings appeared in Ryanair booking system about 4 hours later. - The bots are changing tactics including booking patterns, trying different credit card types and in some cases falling back to manual booking. - Some of the credit cards in use are 'Commercial' cards but are categorized as 'Consumer'. We are working with Finance on further analysis of these. - Nov 16th – Ryanair flights remain off sale on [omissis] and [omissis]. Kayak now redirects to Kiwi for Ryanair flights"; cfr. doc. 177.170).

¹⁹⁷ Cfr. doc. 177.38.

¹⁹⁸ In alcuni casi si riscontrano blocchi a utenti che prenotano voli Ryanair che sono identificati erroneamente come OTA. Ad esempio, in un'e-mail del 16 gennaio 2024 inviata al vettore da un consumatore che non riusciva a finalizzare l'acquisto del volo Ryanair, si legge: "Nel caso riportato di seguito, è stato bloccato come OTA da Shield. Il suo indirizzo IP continuava a cambiare paese, probabilmente perché utilizzava una VPN. Ha quindi contattato il servizio clienti, che non ha sbloccato correttamente il suo account (errore umano) e si è ritrovato in un loop" ("For the case below he was blocked as an OTA, by shield. His IP address kept changing country, he may have been using a VPN. He then contacted CS who did not unblock him correctly (human error) and he ended up in a loop"; cfr. doc. 177.83).

¹⁹⁹ Ad esempio, in un'e-mail del 18 dicembre 2023, si legge: "•Trip.com e Vayama (entrambi di proprietà di CTRIP, Skyscanner) in vendita dallo scorso giovedì – una prenotazione di prova effettuata su Trip.com la scorsa settimana mostra che utilizzano PayPal come metodo di pagamento finanziato da un conto in Cina. Ciò ha generato attività bot, quindi Shield lo rileverà" ("•Trip.com and Vayama (both owned by CTRIP, Skyscanner) on sale since last Thu – test booking made on Trip.com last week shows they are using PayPal as the payment method funded from an account in China. This had bot activity so shield would pick this up"; cfr. doc. 177.75). In un'ulteriore e-mail del 6 marzo 2024, relativa a eDreams, si legge "La prenotazione del nuovo test è stata completata oggi e il metodo di pagamento indicato è Apple Pay. Il dispositivo utilizzato dovrebbe trovarsi nel Regno Unito, ma il GPS è disattivato e il numero della carta è stato emesso negli Stati Uniti. Il nostro team addetto ai pagamenti sta continuando a esaminare questi casi per profilare meglio le transazioni Apple Pay, poiché non sembrano legittime e non dovrebbero essere accettate" ("New test booking was completed today and their payment method came through as Apple Pay. The device used was supposedly located in the UK but the GPS is disabled and the card number has a US Issuer. Our payments team are continuing to look into these cases to better profile Apple Pay transactions as these don't appear as legitimate and shouldn't be accepted"; cfr. doc. 177.38).

Figura 14 – Esempio di report sul blocco delle OTA da parte dello Shield²⁰⁰

From: [redacted]
 Sent: Friday 8 December 2023 10:41
 To: [redacted]@ryanair.com; [redacted]@ryanair.com; [redacted]@ryanair.com
 Cc: [redacted]@ryanair.com; [redacted]@ryanair.com; [redacted]@ryanair.com; [redacted]@ryanair.com; [redacted]@ryanair.com; [redacted]@ryanair.com; [redacted]@ryanair.com
 Subject: RE: Top OTAs Daily Audit - 08.12.23 (Morning Update)

Morning All,

See below picture of what OTAs are selling FR flights.

No changes from yesterday eve.

OTA classification bookings rose from 10.32% to 11.78% between Wed and Thurs. This is likely due to Kayak going back online for part of the day yesterday.

OTA	04-Dec-23	04-Dec-23 (Eve)	05-Dec-23	05-Dec-23 (Eve)	06-Dec-23	06-Dec-23 (Eve)	07-Dec-23	07-Dec-23 (Eve)	08-Dec-23
On The Beach	ON	ON	ON	ON	ON	ON	ON	ON	ON
Booking.com	OFF	OFF	OFF	OFF	OFF	OFF	OFF	OFF	OFF
Kiwi.com	OFF	OFF	ON	OFF	OFF	OFF	OFF	OFF	OFF
Opodo	ON	ON	OFF	OFF	OFF	OFF	OFF	OFF	OFF
eDreams	ON	ON	OFF	OFF	OFF	OFF	OFF	OFF	OFF
eSky	ON	ON	ON	ON	OFF	OFF	OFF	OFF	OFF
Trip.com	ON	ON	ON	OFF	OFF	OFF	OFF	OFF	OFF
Kayak	ON	ON	OFF	ON	OFF	OFF	ON	OFF	OFF
loveholidays	ON	ON	ON	ON	ON	ON	ON	ON	ON
Go to Gate	ON	ON	OFF	OFF	OFF	OFF	OFF	OFF	OFF
LastMinute	OFF	OFF	OFF	OFF	OFF	OFF	OFF	OFF	OFF
Mytrip	ON	ON	OFF	OFF	OFF	OFF	OFF	OFF	OFF
Supersaver	ON	ON	OFF	OFF	OFF	OFF	OFF	OFF	OFF
Travelfusion.com	OFF	OFF	OFF	OFF	OFF	OFF	OFF	OFF	OFF
OTA Classification	12.98%		12.33%		10.32%		11.78%		
Shield Classification	6.75%		3.87%		2.06%		1.49%		

108. Sono, inoltre, molteplici i documenti interni che evidenziano gli sforzi di Ryanair per identificare le OTA e bloccarne gli acquisti di voli Ryanair. Ad esempio, in un *report* settimanale dell'11 gennaio 2024, si legge: “Bot²⁰¹: I voli Ryanair continuano a non essere disponibili per l'acquisto sui principali siti web delle OTA (Online Travel Agents). Stiamo chiudendo le falle e contrastando i tentativi dei bot di aggirare le nostre difese. Inoltre, sono in corso sforzi per ridurre al minimo il verificarsi di falsi positivi”²⁰². Medesime considerazioni si ritrovano in numerosi documenti, che mostrano gli sforzi della compagnia di individuare e bloccare le OTA, anche

²⁰⁰ Cfr. doc. 177.38. Si vedano anche i docc. 177.75, 177.79 e 177.182.

²⁰¹ Il bot è un'applicazione software automatizzata, scritta in codice, che esegue compiti specifici, spesso ripetitivi, in modo più veloce e preciso rispetto a un essere umano.

²⁰² “Bots: Ryanair Flights continue to be unavailable for purchase on major OTA (Online Travel Agents) websites. We are closing loopholes and countering attempts by bots to circumvent our defences. Additionally, efforts are underway to minimize the occurrence of false positives” (cfr. doc. 177.169). Si veda anche il doc. 351.1, pag. 272: “OTA: Diverse OTA, tra cui On the Beach (OTB), Opodo, eDreams e Supersaver, hanno ripreso a vendere voli FR. Abbiamo effettuato prenotazioni di prova su ciascuna di esse e tutte utilizzano conti PayPal cinesi per effettuare i pagamenti. Vayama rimane online, ma mostra solo un numero limitato di voli (tutti con un prezzo superiore a 1.000 euro). Abbiamo acquisito screenshot di questi voli da aggiungere al dossier sui pirati di febbraio. Kiwi.com continua a vendere i nostri voli, ma rimanda a FR.com per completare la prenotazione” (“OTAs: Multiple OTAs including On the Beach (OTB), Opodo, eDreams and Supersaver are back selling FR flights. We have made test bookings on each of them, and they are all using Chinese PayPal accounts to make payment. Vayama remain online but are only displaying a small number of flights (all priced over €1 k). We have taken screenshots of these to add to the Feb Pirate Dossier. Kiwi.com continue to sell our flights but are linking to FR.com to complete the booking”).

mediante lo svolgimento di prenotazioni di prova sui siti delle stesse, come emerge, ad esempio, nei *report* del 7 dicembre 2023²⁰³, del 21 dicembre 2023²⁰⁴, del 18 gennaio 2024²⁰⁵.

109. Peraltro, a fronte di tali molteplici evidenze di comunicazioni interne tra alcune divisioni commerciali di Ryanair che riconducono chiaramente l'interruzione delle prenotazioni al sistema *Shield* (e quindi ad un'azione deliberata di Ryanair), altre numerose evidenze ispettive acquisite in copia mostrano che Ryanair tace questa circostanza e fa riferimento esclusivamente al fatto che i biglietti aerei Ryanair non sono più disponibili tramite le OTA, attribuendo a queste ultime la responsabilità dell'interruzione delle vendite e indicando che tale blocco stia pregiudicando le vendite di Ryanair. Tali evidenze riguardano sia documenti destinati alla comunicazione esterna che informative agli organi di controllo. Si vedano, ad esempio, i seguenti documenti ispettivi:

- i. in un *report* dell'Amministratore delegato del 16 novembre 2023, pochi giorni dopo l'introduzione del sistema *Shield*, Ryanair evidenzia la contrazione significativa delle prenotazioni registrata, riconducendola all'interruzione delle vendite da parte delle OTA: *"Prenotazioni in calo rispetto alla settimana scorsa, in tutti i mercati a causa dell'interruzione delle prenotazioni degli scraper nel fine settimana. Le prenotazioni nel fine settimana sono state [omissis], -[omissis]% rispetto al fine settimana precedente e -[omissis]% in meno rispetto allo stesso fine settimana dell'anno scorso"*²⁰⁶;
- ii. in un documento del febbraio del 2024 destinato allo staff degli aeroporti, Ryanair informa che *"nel novembre 2023, molte OTA hanno smesso di vendere voli Ryanair"*²⁰⁷;
- iii. in un ulteriore documento dei primi mesi del 2024, Ryanair evidenzia che: *"all'inizio di dicembre, molte di queste OTA Pirata hanno rimosso i voli Ryanair dalla vendita sui loro siti web."*

²⁰³ *"Una settimana positiva per i nostri servizi di rilevamento dei bot. A seguito di varie modifiche, i voli Ryanair sono stati correttamente rimossi dalla vendita su numerose agenzie di viaggio online (OTA) di primo piano, tra cui Booking.com, Kiwi.com, EDreams, Opodo, Trip.com, Travelfusion, ecc. Dopo queste modifiche, abbiamo effettuato prenotazioni di prova sulle OTA che continuano a vendere voli Ryanair. -OntheBeach: la prenotazione, avviata sul loro sito web, è arrivata al sistema di prenotazione Ryanair diverse ore dopo la transazione iniziale. In particolare, questa prenotazione è stata completata utilizzando la lingua cinese e hanno fornito un indirizzo di contatto situato a Pechino, in Cina. Il metodo di pagamento utilizzato era ApplePay. Stiamo ancora analizzando, ma il nostro sospetto è che l'attività sia stata esternalizzata in Cina affinché una persona effettuasse la prenotazione sul sito web ryanair.com. -Loveholidays: nonostante la prenotazione sia stata effettuata sul sito web di Loveholidays mercoledì pomeriggio, non è ancora apparsa nel sistema di prenotazione di Ryanair"* (*"A positive week for our bot detection services. Following various adjustments, Ryanair flights were successfully taken down from sale on numerous prominent Online Travel Agencies (OTAs) including Booking.com, Kiwi.com, EDreams, Opodo, Trip.com, Travelfusion, etc. After these changes, we conducted test bookings on the OTAs that persist in selling Ryanair flights. -OntheBeach: The booking, initiated on their website, reached the Ryanair booking system several hours after the initial transaction. Notably, this booking was completed using the Chinese language and they provided a contact address located in Beijing, China. The payment method employed was ApplePay. We are still analyzing but our suspicion is that the task was outsourced to China for a human to make the booking on the ryanair.com website. -Loveholidays: Despite the booking being made on the Loveholidays website on Wednesday afternoon, it has not yet surfaced in the Ryanair booking system"*) (cfr. doc. 177.168).

²⁰⁴ *"Bot: i voli Ryanair rimangono fuori vendita su diverse OTA, tra cui Booking.com e Kiwi. EDreams e Kayak vendono i voli Ryanair in modo intermittente. Abbiamo effettuato una prenotazione di prova con Ryanair su [omissis] il 6 dicembre 2023. [omissis] ha inviato un'e-mail al tester durante il fine settimana spiegando che non era possibile prenotare il volo Ryanair e che era stato necessario cancellare la prenotazione"* (*"Bots: Ryanair Flights remain off sale on several OTA including Booking.com and Kiwi. EDreams and Kayak are intermittently selling Ryanair flights. We made a test Ryanair booking on [omissis] on 6th December 2023. [omissis] mailed the tester over the weekend explaining they could not book the Ryanair flight and were forced to cancel the reservation"*; cfr. doc. 177.172).

²⁰⁵ *"Bot: questa settimana i voli Ryanair stanno gradualmente diventando disponibili per l'acquisto su vari siti web di agenzie di viaggio online (OTA). Abbiamo identificato due strategie utilizzate dai bot per eludere Shield e stiamo lavorando a un piano per bloccare entrambe"* (*"Bots: This week Ryanair flights are gradually becoming available for purchase on various Online Travel Agents (OTA) websites. We have identified two strategies employed by bots to evade Shield and we are working on a plan to block both strategies"*) (cfr. doc. 177.171).

²⁰⁶ *"Bookings down vs. last week, across all markets down due to scraper booking disruption over the weekend. Weekend bookings were [omissis], -[omissis]% vs. the previous weekend and -[omissis]% below the same weekend last year"* (cfr. doc. 177.186).

²⁰⁷ *"In Nov 2023, many OTAs stopped selling Ryanair flights"* Cfr. doc. 177.24.

*Sebbene ciò abbia danneggiato le nostre prenotazioni e le nostre tariffe nel brevissimo termine, abbiamo accolto con favore questo sviluppo [...]”*²⁰⁸;

iv. in una nota del 23 gennaio 2024 al Consiglio di Amministrazione, l’Amministratore delegato dichiara: “*All’inizio di dicembre, la maggior parte di queste OTA ha improvvisamente rimosso i voli Ryanair e il relativo inventario dai propri motori di prenotazione. Non sappiamo se questa decisione sia stata presa in risposta alle pressioni esercitate dalle associazioni dei consumatori, alla sentenza emessa dall’Alta Corte irlandese a novembre nella causa intentata da Flightbox [...] o se le norme sempre più severe dell’UE in materia di servizi di pagamento abbiano reso i pagamenti virtuali molto più difficili per le OTA*”²⁰⁹.

110. Da tali documenti emerge quindi la volontà di Ryanair di non indicare al *Board* o pubblicamente che il blocco delle vendite derivi da un’azione deliberata della stessa, attribuendolo a un probabile comportamento delle OTA, con un danno economico per la compagnia quanto meno nel breve periodo.

111. Parallelamente al blocco delle prenotazioni delle OTA, utilizzando il sistema *Shield*, Ryanair appare svolgere un’attività di ricognizione e cancellazione degli *account* Ryanair riferibili alle agenzie di viaggio. In particolare, da un documento del 27 novembre 2023, denominato “*FR Account Audit*”, si evince che Ryanair, prima effettua una ricognizione volta a individuare il totale (in volume e valore percentuale) di “*account OTA*”, “*non OTA*” e misti, e poi stabilisce di cancellare quasi tutti gli “*account OTA*”, verificando l’impatto di tale “*nuova regola*” sulle prenotazioni “*non-OTA*”. Nello specifico, all’esito della ricognizione, Ryanair conta circa [omissis] milioni di *account* riferibili alle OTA e ne programma la cancellazione della quasi totalità entro il 7 dicembre 2024, pianificando una attività continua di rimozione successiva, sempre e solo per le prenotazioni provenienti dalle OTA²¹⁰.

IV.3.d. La pressione sulle OTA per sottoscrivere i contratti di partnership e le campagne denigratorie

112. Dopo il blocco delle prenotazioni tramite lo *Shield*, Ryanair risulta aver esercitato una forte pressione sulle OTA per spingerle a sottoscrivere i contratti di *partnership*, ricorrendo, oltre che al blocco delle prenotazioni, anche a una massiccia campagna stampa denigratoria, che ha preso di mira le singole OTA fino a quando non sottoscrivevano tali accordi²¹¹. Ciò risulta anche da alcune

²⁰⁸ “*In early Dec., many of these OTA Pirates removed Ryanair flights from sale on their websites. While damaging to our bookings and fares in the very short term, we welcomed this development [...]*” (cfr. doc. 177.197).

²⁰⁹ “*In early Dec, most of these OTAs suddenly removed Ryanair flights and inventory from their booking engines. We are unsure whether this was a response to consumer agency pressure, a response to the Irish High Court judgment in Nov in our case against Flightbox [...] or whether the ever-tightening EU payment services regulations have made the virtual payments much more difficult for the OTAs*” (cfr. doc. 177.46).

²¹⁰ “*Account OTA – [omissis] di account • Dovremo mantenere tutti gli account che hanno un viaggio imminente o un credito nel proprio portafoglio • [omissis] account OTA hanno un viaggio imminente • [omissis] account OTA hanno un credito nel proprio portafoglio • [omissis] hanno sia un viaggio imminente che un credito nel proprio portafoglio • [omissis] milioni di account OTA devono essere eliminati (nessun viaggio imminente, nessun credito nel portafoglio) Passi successivi. • BI deve eliminare [omissis] milioni di account prima del go-live il 7 dicembre • Prima di ogni fase di implementazione, dovremo rimuovere gli account OTA rimanenti senza prenotazioni imminenti o credito • BI deve creare una regola che elimini gli account OTA quando tutte le prenotazioni imminenti sono state completate e non c’è più credito” (“OTA accounts – [omissis] accounts • We will need to keep any account that has an upcoming trip or credit in their Wallet • [omissis] OTA accounts have an upcoming trip • [omissis] OTA accounts have credit in their wallet • [omissis] have both an upcoming trip and credit in their wallet • [omissis] OTA accounts should be deleted (No upcoming trip, no credit in wallet) Next steps. • BI to delete [omissis] accounts before go-live on 07 Dec • Ahead of each rollout stage we should remove remaining OTA accounts without an upcoming bkng or credit • BI to create rule that deletes OTA account when all upcoming bkngs complete and no more credit” (cfr. doc. 177.18).*

²¹¹ Si faccia riferimento, ad esempio, a un *report* settimanale del 4 gennaio 2024, in cui si legge: “*Italia/Spagna Buona copertura mediatica sui principali media italiani (tra cui La Repubblica e Milano Finance) sulla nostra narrativa OTA*”

affermazioni pubbliche degli esponenti di Ryanair, quale quella del 3 marzo 2024, in cui sostengono di aver “*chiuso completamente l’accesso alle agenzie di viaggio online (OTA)*”²¹² e del 5 marzo 2024, ove si dice che “*la scorsa estate Ryanair ha deciso di porre il veto su questi portali: o adottare gli accordi con Ryanair o rimanere senza informazioni sui voli da parte della principale compagnia aerea low-cost europea*”²¹³. E ancora, in un documento interno del 7 marzo 2024, si legge: “*Aggiornamento OTA: ci sono 5 OTA prioritarie. Expedia, eSky, Trip.com, Lastminute.com ed eDreams. Se riuscissimo a stipulare accordi con tutte e 5, saremmo in una posizione di forza con tutte le principali OTA nel nostro mercato chiave*”²¹⁴.

113. Risulta, in particolare, che Ryanair ha adottato un vero e proprio piano di comunicazione per le c.d. “OTA pirata”. In un documento interno del 27 febbraio 2024, ad esempio, si delinea la strategia consistente nell’essere aggressivi nei confronti delle sole OTA che non diventano partner²¹⁵.

Tabella 16 – Schema del piano di comunicazione Online Travel Pirates²¹⁶

#	Comm type	Name	Target	Objective
1	Email	Book direct	Previous OTA (sub)	Highlight overcharges, promote verified seal
2	Email	Highlight scams	Previous OTA (non-sub)	Highlight overcharges, promote verified seal
3	Email	Book direct	Subscribed, never booked	Highlight overcharges, promote verified seal
4	Email	Book direct	Partner bookers	Make sure to re-book via verified source
5	Email	Promo	Previous OTA	Encourage re-booking via Ryanair.com
6	Email	Promo Reminder	Previous OTA	Encourage re-booking via Ryanair.com
7	Landing	Partners	Email 1, 2, 3, 4 recipients Site visitors	Show partners, instruct on booking direct
8	Social video	Booking for dummies	Social users	Promote verified seal/booking direct
9	Social video	Booking safety measures	Social users	Promote verified seal/booking direct
10	Social post	Booking “check-list”	Social users	Promote verified seal/booking direct

(“IT/ES: Good coverage across Tier 1 media in Italy (incl. La Repubblica & Milano Finance) on our OTA narrative” (cfr. doc. 177.176).

²¹² Cfr. doc. 242, all. 3.

²¹³ Cfr. *ibidem*.

²¹⁴ “OTA Update: The have 5 OTA’s that are priority. Expedia, eSky, Trip.com, Lastminute.com and eDreams. If we get all 5 signed up, we would be in a strong position with all top OTA in our key market” (cfr. doc. 177.197). Si vedano anche i docc. 177.57, 177.85.

²¹⁵ “Piano di comunicazione Online Travel Pirates. In passato abbiamo adottato un approccio aggressivo nei confronti di tutte le OTA, mettendo in evidenza le loro pratiche anti-consumeristiche. Continueremo ad adottare un approccio aggressivo nei confronti delle OTA che continuano a respingerci e non vogliono diventare nostri partner. [...] La tabella sottostante offre una panoramica della comunicazione, seguita dai testi e dai messaggi proposti” (“Online Travel Pirates comms plan. Previously we were aggressive towards all OTAs highlighting their anti-consumer practices. We will continue to be aggressive towards the OTAs who keep us turned off and won’t become a partner. [...] The below table gives an overview of the comms, followed by proposed copy and messaging”; cfr. doc. 177.21, enfasi aggiunta).

²¹⁶ Cfr. doc. 177.21.

114. In una nota del 23 gennaio 2024, destinata al Consiglio di Amministrazione, l'Amministratore delegato di Ryanair descrive gli accordi con le OTA come delle *partnership* che permetteranno a Ryanair di essere l'unica ad avere il prezzo più basso per i suoi voli (*"le tariffe più basse di Ryanair saranno disponibili solo direttamente sul sito web Ryanair.com"*) e di finalizzare la prenotazione esclusivamente sul proprio sito (*"Si impegnano a garantire che la prenotazione dei passeggeri venga effettuata direttamente sul sito web Ryanair.com"*)²¹⁷. Questi nuovi accordi, secondo il vettore, da un lato, forniscono alle OTA l'accesso diretto all'inventario Ryanair a condizioni ritenute accettabili dalla stessa, escludendo alcune classi tariffarie, e, dall'altro, consentono strategicamente a Ryanair di smentire le affermazioni di numerose OTA secondo le quali essa starebbe cercando di escluderle per far transitare tutti gli acquisti sul sito Ryanair.

115. La Tabella 17 indica le OTA che hanno stipulato i contratti denominati *"Direct Distribution Agreement"* o *"Direct Sale Agreement"*. Tra le OTA, soltanto eDreams e FRU non hanno stipulato accordi con Ryanair.

116. Si osservi che, a fronte della stipula di tali contratti nel periodo compreso tra gennaio 2024 e agosto 2024, l'implementazione di un sistema automatizzato di prenotazione non è stata immediata. L'integrazione dei servizi informatici è infatti avvenuta in maniera scaglionata e Ryanair ha reso disponibile nel tempo un'interfaccia integrata con i siti delle OTA, che permette di completare la prenotazione del volo sul sito delle OTA (c.d. soluzione *"white label"* o *"iFrame"*).

In particolare, sebbene l'integrazione tra le OTA e le applicazioni di Ryanair siano iniziate da metà maggio 2024²¹⁸, tale processo è stato soggetto a numerose modifiche e implementazioni successive

²¹⁷ *"In risposta a questi sviluppi, abbiamo ricevuto proposte da due dei maggiori OTA Pirates, ovvero Kiwi.com e Loveholidays.com, che riteniamo essere rispettivamente il nostro OTA numero 1 e numero 5. Abbiamo ora raggiunto un accordo con entrambi questi OTA, in base al quale concediamo loro l'accesso diretto al nostro inventario per la visualizzazione sui loro siti web, a condizione che le nostre tariffe e i costi dei servizi accessori siano indicati in modo veritiero senza alcun ricarico. [...] In linea con il nostro impegno nei confronti dei consumatori, secondo cui le tariffe più basse di Ryanair saranno disponibili solo direttamente sul sito web Ryanair.com, e proprio come le agenzie di viaggio tradizionali (che possono accedere ai nostri biglietti tramite i GDS), Kiwi e Loveholidays hanno accesso a tutte le nostre classi tariffarie, a eccezione delle 3 più basse. [...] Ci aspettiamo che altri seguano il loro esempio nelle prossime settimane o nei prossimi mesi e saremo in grado di convertire sempre più OTA pirata in "partner OTA approvati" di Ryanair a condizioni che rispondano alle nostre obiezioni di lunga data alle loro pratiche anti-consumatori, ovvero: [...] 3. Si impegnano a garantire che la prenotazione dei passeggeri venga effettuata direttamente sul sito web Ryanair.com, con dati accurati sui passeggeri, migliorando così in modo significativo la nostra capacità di comunicare con i passeggeri e di rimborsarli, se necessario. 4. Accettano di non avere accesso alle nostre 3 classi tariffarie promozionali più basse, ma nessuno altro vi ha accesso e quindi continuano ad avere accesso a molte classi tariffarie Ryanair che sono notevolmente più economiche rispetto alle compagnie aeree concorrenti EasyJet, Wizz, ecc. [...] Questi nuovi accordi "OTA approvati" forniscono alle OTA l'accesso diretto all'inventario di Ryanair a condizioni accettabili sia per noi che per le OTA. Inoltre, smentiscono le affermazioni di numerose OTA secondo cui Ryanair starebbe cercando di escluderle o che in qualche modo Ryanair vorrebbe che il 100% dei passeggeri trattasse direttamente con Ryanair"* (*"In response to these developments, we received approaches from 2 of the bigger OTA Pirates, namely Kiwi.com and Loveholidays.com, who are we think our No.1 and No.5 OTAs. We have now reached agreement with both of these OTAs, under which we give them direct access to our inventory for display on their websites as long as our fares and ancillary services fees are shown truthfully without any mark-ups, [...]. In keeping with our commitment to consumers that Ryanair's lowest fares will only be available directly on the Ryanair.com website, and just like traditional bricks & mortar travel agents (who can access our tickets through the GDSs), Kiwi and Loveholidays have access to all of our fare classes except for the bottom 3. [...] We would expect others to follow their lead in the coming weeks or months, and we will be able to convert more and more of these OTA Pirates into "approved OTA partners" of Ryanair on conditions which address our longstanding objections to their anti-consumer practices, namely: [...] 3. They commit that the passenger booking will be made directly on the Ryanair.com website, with accurate passenger details, thereby significantly improving our ability to communicate with, and refund to, passengers as necessary. 4. They agree that they won't have access to our 3 lowest promotional fares classes, but nor does anybody else and so they still have access to many Ryanair fare classes that are materially lower priced than competitor airlines EasyJet, Wizz, etc. [...] These new "approved OTA" agreements provide OTAs with direct access to Ryanair inventory on terms that are acceptable to us and the OTAs. It also undermines the claims made by a number of OTAs that Ryanair is trying to exclude them, or that somehow Ryanair wants to have 100% of passengers dealing directly with Ryanair"*; cfr. doc. 177.46, enfasi aggiunta).

²¹⁸ Kiwi ha iniziato l'integrazione API nel maggio 2024, Lastminute il 21 ottobre 2024, eTraveli l'8 ottobre 2024 ed Expedia il 1° marzo 2025 (cfr. doc. 389, all. 2, 392, 393, 396). Da ultimo, nell'agosto 2025, Ryanair ha permesso a eTraveli

(ad esempio, la messa a disposizione di “endpoint”²¹⁹ per taluni servizi), che si sono protratte anche nell’anno 2025. In particolare, secondo la documentazione agli atti, il 22 aprile 2025 sono stati inseriti gli ultimi “endpoint” relativi ai servizi accessori che potevano essere venduti dalle OTA²²⁰.

Tabella 17 – Contratti stipulati da Ryanair con le OTA²²¹

OTA	Data stipula	Presenza in Italia
We Love Holidays Limited	19 gennaio 2024	non permette l’organizzazione di un viaggio con partenza dall’Italia
Kiwi.Com S.R.O.	26 gennaio 2024	si
Tui AG	13 febbraio 2024	non permette l’organizzazione di un viaggio con partenza dall’Italia
On The Beach Limited	26 febbraio 2024	non permette l’organizzazione di un viaggio con partenza dall’Italia
Viajes El Corte Inglés S.A.	29 febbraio 2024	non disponibile la lingua italiana sul sito
Esky.Pl S.A.	26 marzo 2024	si
Expedia Inc.	7 giugno 2024	si
Bravonext SA (Lastminute)	4 luglio 2024	si
Etraveli Group AB	4 luglio 2024	si
Braganza AB	12 luglio 2024	si (principalmente paesi scandinavi)
Omio Corp	23 luglio 2024	si
Trip.Com Travel Singapore Pte. Ltd	16 agosto 2024	si

117. Quanto agli elementi di maggior interesse del contratto, si osserva che esso²²²:

- i. sancisce la circostanza che Ryanair è l’unica a distribuire i suoi voli *online* e che la vendita da parte di terzi è strettamente proibita²²³;
- ii. permette alle OTA di utilizzare i dati dei voli soltanto per la visualizzazione (ma non per la vendita diretta) dei voli sul sito dell’OTA;

e a Lastminute, che forniscono i voli a Booking.com tramite un portale c.d. “white label”, di rendere disponibili i propri voli anche attraverso Booking.com (cfr. doc. 438).

²¹⁹ Un endpoint API è un indirizzo URL specifico (un “punto di contatto”) dove un’applicazione può richiedere dati o servizi da un’altra applicazione (API), fungendo da interfaccia per lo scambio di informazioni tra sistemi. È la coordinata che permette a *software* diversi di comunicare, recuperare risorse e svolgere funzioni definita tramite un URL che specifica il server e la risorsa.

²²⁰ Cfr. doc. 394, all. 32. In particolare, in tale data sono stati inseriti gli *endpoint* relativi a [omissis].

²²¹ Cfr. doc. 287, all. 1-6, e 394, all. 1-6. Si veda altresì il doc. 286 per le informazioni circa la presenza in Italia di Loveholidays.com, Tui.com, OnTheBeach ed ElCorteIngles. Per Braganza, si osservi che sebbene il gruppo sia presente in Italia con il marchio Airngo, il *business* si concentra principalmente in Svezia e Norvegia (cfr. Annual report 2023 - The Braganza Group, <https://www.braganza.com/uploads/documents/Annual-Report-Braganza-Group-2023.pdf>)

²²² Cfr. doc. 287, all. 1-6, e doc. 394, all. 1-6.

²²³ In particolare, i termini d’uso del sito Ryanair, che le OTA e i consumatori che acquistano tramite OTA devono necessariamente accettare, prevedono che il sito web di Ryanair “Il presente sito web è l’unico autorizzato alla vendita di voli del Gruppo Ryanair (ove “Gruppo Ryanair” include Ryanair DAC, Ryanair Sun, Ryanair UK e AOC Lauda Europe), sia nel caso siano acquistati singolarmente sia se acquistati unitamente ad altri servizi. I siti di comparazione dei prezzi possono stipulare un contratto di licenza scritto con Ryanair che li autorizza ad accedere alle informazioni sui prezzi dei biglietti, orari e voli del Gruppo Ryanair al solo scopo di fornire un confronto tra prezzi”. Cfr. doc. 411.

- iii. stabilisce che, quando un servizio dell'OTA include un volo Ryanair, l'OTA attiverà una finestra *pop-up* o una finestra integrata al termine del processo di prenotazione che reindirizzerà il passeggero al sito *web* di Ryanair, dove potrà procedere all'acquisto dei servizi di volo;
- iv. impedisce l'utilizzo di sistemi o *software* automatici che estraggano i dati dal sito Ryanair, anche ai soli fini della prenotazione;
- v. obbliga le agenzie a far sì che i consumatori accettino termini e condizioni di Ryanair inclusi i termini della *privacy* di Ryanair.

118. In particolare, oggetto dei contratti è la licenza per accedere ai dati relativi ai prezzi, orari e prodotti ancillari dei voli Ryanair – a eccezione delle tre classi tariffarie più basse offerte da Ryanair e/o le tariffe offerte da Ryanair, che sono scontate a un livello inferiore alle tariffe *standard* offerte, sia per un determinato periodo di tempo che a condizioni particolari (nel seguito, “dati PFTA”) – per la loro visualizzazione sul sito dell'OTA. Tale licenza può essere revocata a discrezione di Ryanair, senza che quest'ultima debba motivarla né riconoscere alcunché.

119. Le tre tariffe escluse dalla licenza sono le medesime di quelle escluse dagli accordi con i GDS e quindi non accessibili alle agenzie fisiche, e queste ammontano, in termini di numero di passeggeri, a circa il 30-40% delle prenotazioni di voli Ryanair (Tabella 18).

Tabella 18 – Percentuale di prenotazioni di voli Ryanair relative alle classi tariffarie non disponibili alle OTA e ai GDS²²⁴

	Stagione IATA estiva 2022	Stagione IATA invernale 2022/23	Stagione IATA estiva 2023	Stagione IATA invernale 2023/24	Stagione IATA estiva 2024	Stagione IATA invernale 2024/25
% delle prenotazioni Ryanair riferibili alle tre classi tariffarie più basse (tutte le rotte Ryanair)	30-40%	40-50%	20-30%	40-50%	20-30%	30-40%
% delle prenotazioni Ryanair riferibili alle tre classi tariffarie più basse (rotte Ryanair da/per l'Italia)	30-40%	40-50%	20-30%	40-50%	20-30%	30-40%

120. Ryanair ha informato che, dall'ottobre 2024, permette alle OTA di accedere anche alle tre migliori classi tariffarie inizialmente del tutto escluse, prevedendo tuttavia un supplemento per due di esse (di [1-50] euro per la prima classe tariffaria e di [1-50] euro per la seconda classe tariffaria)²²⁵, sovrapprezzo che, Ryanair ha dichiarato di aver ulteriormente ridotto a partire da novembre 2025²²⁶.

121. Le OTA si obbligano a che la prenotazione dei voli Ryanair inclusi nella propria offerta avvenga esclusivamente sul sito di Ryanair, dapprima con il puro reindirizzamento verso il sito di Ryanair e, successivamente, con una integrazione del flusso di prenotazione nel sito delle OTA; integrazione che è stata completata, con l'inserimento degli ultimi “endpoint” il 22 aprile 2025²²⁷. Parimenti, le OTA sono obbligate a informare i passeggeri della versione più aggiornata dei termini e condizioni del sito Ryanair, inclusa l'informativa dei *cookie* e della *privacy* di Ryanair, e a

²²⁴ Cfr. docc. 288, all. 7, 403-*bis*, all. 1. Si precisa che, a partire dalla stagione IATA invernale 2024/25, le percentuali si riferiscono alle ultime due tariffe più basse.

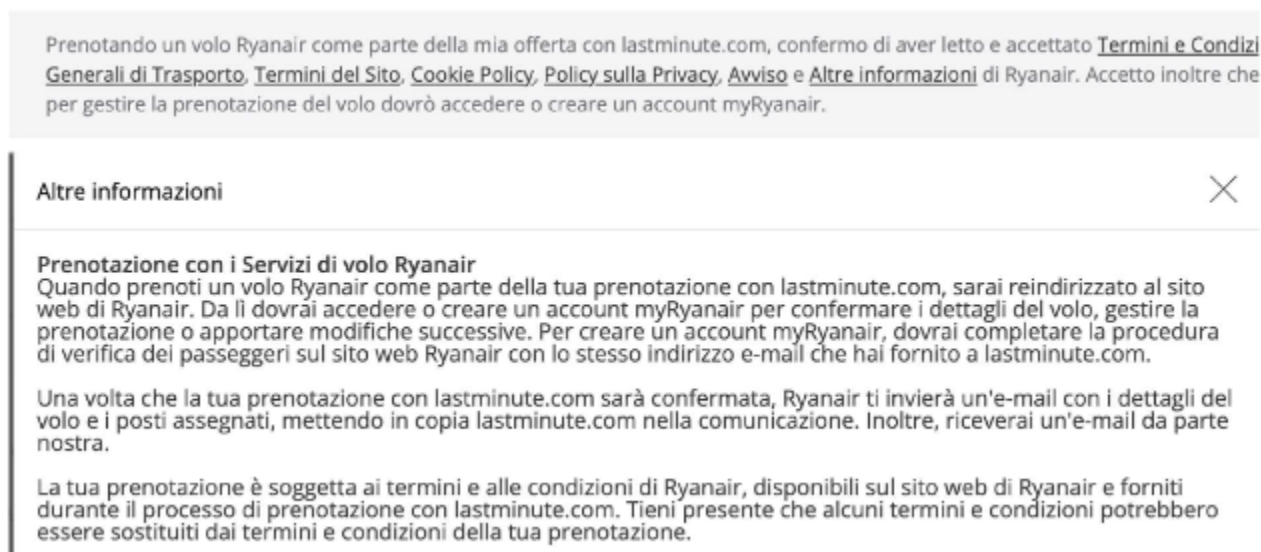
²²⁵ Cfr. doc. 394.

²²⁶ Cfr. docc. 516, 517, 550, 552.

²²⁷ Cfr. doc. 394, all. 32.

ottenerne necessariamente l'accettazione da parte del passeggero tramite una casella di spunta o altri mezzi (Figura 15), oltre a fare in modo che i passeggeri aprano o accedano a un proprio *account* Ryanair, che è condizione per la conclusione della vendita del volo al consumatore. In tal modo, il contatto del consumatore viene trasmesso dall'OTA a Ryanair fin dall'inizio della fase di prenotazione e non solo per l'esecuzione del servizio di trasporto aereo (informazioni circa ritardi, modalità di *check-in*, ecc.), ma anche per ulteriori finalità previste dai termini e condizioni del sito Ryanair in tema di offerte commerciali, analisi di *marketing*, ecc.²²⁸.

Figura 15 – Esempio di metodo di accettazione dei termini Ryanair durante la prenotazione nel sito di una OTA²²⁹



122. Le OTA sono obbligate a fornire a Ryanair i dati di contatto dei passeggeri, per la trasmissione delle informazioni relative al volo, mentre Ryanair ha l'obbligo di mettere in copia le OTA nelle successive comunicazioni di modifica al volo. Successivamente all'acquisto del volo, anche la gestione di esso (ad esempio, modifiche o riprogrammazione del volo, aggiunta di servizi e prodotti ancillari) verrà effettuata sul sito Ryanair. Ryanair potrà altresì contattare il cliente (acquisito tramite il sito delle OTA) per fini pubblicitari e inviare altre *email di marketing* all'utente, compatibilmente con i termini e condizioni che quest'ultimo ha già dovuto sottoscrivere, inclusive della *privacy policy* di Ryanair.

123. Con riferimento agli obblighi contrattuali in termini di prezzi, sebbene le previsioni contrattuali varino nei diversi contratti stipulati con le OTA, in linea generale dovranno garantire che i prezzi ottenuti tramite l'integrazione con Ryanair siano sempre, se visualizzati, indicati in modo chiaro e trasparente come elementi di costo separati da qualsiasi altro servizio venduto o da costi aggiuntivi e/o spese. I prezzi devono essere descritti in modo tale da non indurre in errore o

²²⁸ Le *privacy policy*, ad esempio, prevedono l'elaborazione: (i) dei dati di prenotazione in combinazione con i dati di acquisto e i dati sulla posizione per le analisi statistiche e di *marketing, test*, manutenzione e sviluppo di sistemi che possono includere la combinazione di dati a fini di profilazione; (ii) dei dati di prenotazione e dei dati di posizione per proporre informazioni di interesse, prima, durante e dopo il viaggio e per personalizzare i servizi, come la proposizione di offerte speciali per le destinazioni preferite; (iii) dei dati di prenotazione e di utilizzo per fornire all'utente pubblicità digitale e sui social media su altri siti *web* e app, comprese le piattaforme dei social media e condividere con i *partner* di Ryanair i dati analitici relativi alle prestazioni e alla portata delle campagne pubblicitarie (cfr. doc. 411).

²²⁹ Cfr. doc. 389, all. 2.

confondere l'utente finale facendogli credere che si tratti di una tassa e/o di un costo proveniente da Ryanair. Le OTA possono applicare costi supplementari, promuovere servizi e prodotti aggiuntivi a condizione che tali costi aggiuntivi e i prodotti e servizi offerti siano indicati in modo chiaro e trasparente come elementi di costo separati dai servizi di volo e accessori Ryanair²³⁰.

124. Le OTA interpellate hanno indicato che non sussiste alcuna restrizione contrattuale che impedisca di proporre un prezzo inferiore a quello del sito Ryanair (i c.d. Dati PFTA)²³¹. Tuttavia, alcune OTA hanno evidenziato che la struttura dell'accordo modifica gli incentivi competitivi e, conseguentemente, le strategie relative ai prezzi applicati rispetto a quelli visualizzati nel sito Ryanair²³².

125. In alcuni casi, si prevede il divieto per l'OTA di vendere alcuni servizi aggiuntivi differenti ai consumatori (ad esempio, la protezione alla cancellazione, il supporto per le richieste di rimborso) o di imporre qualsiasi costo supplementare.

IV.3.e. Ulteriori evoluzioni delle condotte nei confronti delle agenzie

126. Parallelamente a quanto fatto con le OTA, sono stati proposti nuovi accordi con gli aggregatori, vale a dire gli operatori tecnologici come Travelfusion, Paxport e Derbysoft, che forniscono soluzioni informatiche al fine di abilitare le agenzie alla prenotazione di voli presso i vettori²³³. I contenuti di tali accordi ricalcano sostanzialmente quelli con le OTA, sia in termini di tariffe rese disponibili che in termini di obblighi di integrazione con il sito di Ryanair per la vendita *online*, prevedendo che l'aggregatore trasferisca tali obblighi ai propri clienti che accedono al servizio.

127. Simili condizioni sono presenti anche nei nuovi accordi, denominati "*Travel Agent Direct*" (nel seguito, anche "TAD"), destinati alle agenzie fisiche tradizionali²³⁴, proposti alle associazioni di categoria delle agenzie di viaggio italiane a partire dall'aprile 2025²³⁵. Ai sensi di tali accordi, gli agenti di viaggio potranno aprire un *account* professionale sul sito Ryanair, che permetterà all'agenzia di vendere i voli Ryanair ad eccezione delle tre tariffe promozionali (in analogia con quanto previsto per le OTA e per i GDS). Le agenzie dovranno rendere note al cliente le condizioni generali di contratto di Ryanair. Ryanair, e non l'agente di viaggio, terrà i rapporti con i passeggeri in caso di ritardo e cancellazione, informando in copia l'agenzia.

²³⁰ Cfr. doc. 287, all. 1-6, e doc. 394, all. 1-6. Sul punto, alcune OTA non sono obbligate a suddividere il prezzo dei voli Ryanair facenti parte di un pacchetto nella loro pagina *web*, tale prezzo sarà comunque visualizzato sulla pagina del sito Ryanair con cui si conclude l'acquisto.

²³¹ Cfr. docc. 389, 392, 393 e 396.

²³² Secondo Kiwi, prima dell'accordo, la differenza media tra la tariffa base applicata rispetto a quella nel sito Ryanair era di circa $-[1-30]$ euro, successivamente all'accordo si attesta tra i $+[1-30]$ e $+[1-30]$ euro (cfr. doc. 392). Per eTraveli, prima dell'accordo (nel periodo gennaio 2023-settembre 2024) il $[40-60\%]$ dei voli Ryanair distribuiti avevano un prezzo al consumo inferiore al prezzo pagato a Ryanair per l'emissione del biglietto, dopo l'accordo (novembre 2024 - maggio 2025), tale percentuale si è attestata al $[1-10\%]$ circa sui voli Ryanair distribuiti (cfr. doc. 393). Per Lastminute, prima dell'accordo, lo "*sconto rispetto al prezzo proposto da Ryanair prima dell'accordo*" arrivava fino al $[60-80\%]$, successivamente all'accordo si attesta al massimo al $[1-20\%]$ (cfr. doc. 389, all. 2). Si precisa che, a parere di Ryanair, "*vi è un errore nella lettura di quanto Lastminute ha dichiarato. Non [sarebbe] corretto [quanto indicato nella comunicazione delle risultanze istruttorie, ...] Casomai, la risposta indicherebbe la quota di prenotazioni cui si applica uno sconto, che potrebbe essere di un euro o più, ma anche di un centesimo*" (cfr. doc. 515, 516, 517). Tuttavia, si osservi che le dichiarazioni di Lastminute sono inequivocabilmente riferite alla percentuale dello sconto (e non alla quota di prenotazioni), in tal senso, si legga: "*Sconto rispetto al prezzo proposto da Ryanair prima dell'accordo: fino a $[60-80\%]$. Sconto dopo la firma dell'accordo: fino a $[1-20\%]$* " (cfr. doc. 389, all. 2).

²³³ Cfr. doc. 394, all. 39-42.

²³⁴ Cfr. doc. 394, all. 43 e 44.

²³⁵ In particolare, sono stati stipulati due accordi preliminari con le associazioni FIAVET il 3 aprile 2025 e con AIAV il 23 maggio 2025.

128. L'accordo "*Travel Agent Direct*" prevede l'obbligo per le agenzie di viaggio di non utilizzare sistemi o *software* automatici che estraggano i dati dal sito Ryanair o la proposta commerciale di tariffe non oggetto della licenza. Inoltre, gli agenti non potranno utilizzare *l'account* TAD per vendere i voli Ryanair *online*²³⁶.

129. Infine, dalla documentazione interna acquisita in copia, emerge che Ryanair, con un uso calibrato dello *Shield*, permette anche alle OTA che non hanno sottoscritto contratti di *partnership* di accedere ai voli Ryanair, sebbene in misura limitata e non costante nei diversi periodi di tempo. In un monitoraggio quasi settimanale (Tabella 19), infatti, Ryanair fornisce la consistenza delle prenotazioni delle OTA "*Shield*", vale a dire delle "*Non-partnered OTAs/GDS*"²³⁷. Per il primo semestre dell'anno fiscale 2025²³⁸ (aprile 2024-settembre 2024), le OTA *partner* hanno venduto il [5-10%] dei voli Ryanair, mentre le vendite delle OTA non *partner* – classificate come *Shield Bookings* – ammontano a circa [l'1-5%] dei voli Ryanair, in sostanza il [25-30%] dei voli Ryanair venduti tramite OTA sono stati venduti da *non partner*. Tale proporzione sembra essersi sostanzialmente mantenuta anche successivamente all'ottobre 2024 (Tabella 19).

Tabella 19 – Monitoraggio delle prenotazioni effettuate dalle OTA (*partner* e non *partner*) dei voli Ryanair²³⁹

	OTA <i>Partner</i> (A)	OTA <i>Shield</i> (<i>Non-partnered OTAs</i>) (B)	% delle prenotazioni di voli Ryanair delle OTA non <i>partner</i> sul totale di quelle effettuate dalle OTA (B/(A+B))
12/09/2024	5-10%	1-5%	20-25%
19/09/2024	5-10%	1-5%	20-25%
27/09/2024	5-10%	1-5%	25-30%
03/10/2024	5-10%	1-5%	25-30%
14/10/2024	5-10%	<1%	5-10%
17/10/2024	5-10%	1-5%	20-25%
25/10/2024	5-10%	1-5%	30-35%
01/11/2024	5-10%	1-5%	20-25%
07/11/2024	5-10%	1-5%	20-25%
14/11/2024	5-10%	1-5%	25,40%
21/11/2024	5-10%	1-5%	15-20%
06/12/2024	5-10%	1-5%	15-20%
13/12/2024	5-10%	1-5%	15-20%
16/01/2025	5-10%	1-5%	20-25%
07/02/2025	5-10%	1-5%	20-25%

²³⁶ Si osservi che anche i contratti con i GDS Amadeus, Travelport e Sabre, utilizzati dalle agenzie, prevedono che la licenza sia solo per soggetti che effettuano la vendita offline e non online (cfr. doc. 394, all. 36, 37 e 38).

²³⁷ Cfr., *ex multis*, doc. 394, all. 17.

²³⁸ Si precisa che nella documentazione interna di Ryanair, l'anno fiscale inizia il 1° aprile di ciascun anno fino al 31 marzo dell'anno successivo.

²³⁹ Cfr. doc. 394, all. 9-30.

IV.3.f. *La vendita di altri servizi turistici e assicurativi da parte di Ryanair*

130. Con riferimento all'offerta Ryanair, si osserva che essa offre un ampio portafoglio di servizi che non si limita alla vendita dei propri voli aerei e dei servizi ancillari di tipo *aviation* (bagagli, priorità, ecc.), ma che comprende anche²⁴⁰:

a) servizi turistici veri e propri diversi dal volo (art. 33, comma 1, lett. a) del Codice del Turismo), c.d. *non aviation*, quali noleggio auto e alloggio (*car hire* e *Rooms*, in *partnership*, rispettivamente, con Booking ed Expedia);

b) servizi integrativi che arricchiscono il viaggio con esperienze ulteriori (spettacoli, navette, ristoranti, musei etc., ex art. 33, comma 1, lett. b), quali in particolare parcheggio e *transfer*.

131. In particolare, con riferimento agli *hotel*, a partire dal dicembre 2023, Ryanair ha avviato un progetto di 'rilancio' del progetto Ryanair Rooms, attraverso una nuova soluzione *white label* di Expedia²⁴¹. In particolare, Expedia fornisce all'ingrosso la piattaforma di prenotazione, che presenta i segni distintivi di Ryanair. Dal punto di vista delle condizioni economiche, Ryanair ottiene il *[omissis]* delle commissioni nette di agenzia²⁴². In sostanza, per ogni 100 euro di prenotazioni (valore dell'intermediato), le commissioni di agenzia sono in media *[omissis]* euro, e Ryanair ne guadagna il *[omissis]* (circa *[omissis]* euro)²⁴³.

132. Secondo la documentazione ispettiva agli atti, il nuovo sito italiano di Ryanair Rooms è stato attivato a partire da febbraio 2024²⁴⁴. Il lancio del nuovo portale Ryanair Rooms appare aver incrementato i volumi di prenotazioni già nel primo periodo di attività (Figura 16). Inoltre, Ryanair predispone un piano *marketing* per il sito consistente in offerte stagionali, codici promozionali per chi ha una prenotazione di volo attiva o l'inclusione nelle *e-mail* degli itinerari di volo mandati dopo la prenotazione o prima dello svolgimento del viaggio²⁴⁵.

Figura 16 – Analisi interna del primo periodo di attività di Ryanair Rooms (febbraio 2024)²⁴⁶
[omissis]

133. Dai documenti interni di Ryanair emerge un costante monitoraggio, su base pressoché settimanale, delle *performance* economiche della vendita dei servizi turistici accessori, non *aviation*, da parte di Ryanair e delle OTA. Ad esempio, in un *report* interno dell'8 marzo 2024, Ryanair indica: *[omissis]*²⁴⁷. In un documento interno del 16 febbraio 2024, Ryanair riferisce che *[omissis]*²⁴⁸.

134. In generale, vi è un'attenta analisi dei ricavi generati dai servizi turistici accessori, al pari di quanto viene fatto per i ricavi generati dal *business* principale di Ryanair²⁴⁹, nonché una attenta

²⁴⁰ Cfr. doc. 171. Si vedano anche i docc. 177.91, 177.119 e 177.124, 177.62.

²⁴¹ Cfr. doc. 171.

²⁴² Cfr. *ibidem*.

²⁴³ *[omissis]* (cfr. doc. 177.62).

²⁴⁴ Cfr. *ibidem*.

²⁴⁵ *[omissis]* (cfr. *ibidem*).

²⁴⁶ Cfr. doc. 177.62.

²⁴⁷ *[omissis]* (cfr. doc. 177.132).

²⁴⁸ *[omissis]* (cfr. doc. 177.142).

²⁴⁹ Sul punto, si veda, *ex multis*, il doc. 177.91.

valutazione delle miglorie da apportare per incrementare le prenotazioni di servizi turistici accessori²⁵⁰.

135. La Tabella 20 seguente presenta i dati forniti da Ryanair, relativi ai ricavi intermediati (vale a dire il valore della prenotazione su cui viene calcolata la commissione di agenzia) negli anni 2022-2024 in Italia. Tali dati mostrano un aumento significativo delle vendite di servizi turistici accessori da parte di Ryanair.

Tabella 20 – Ricavi intermediati da Ryanair nei servizi turistici accessori al volo e dei servizi assicurativi in Italia²⁵¹

	2022	2023	2024	Variazione 2022-2023	Variazione 2023-2024
Hotels	[omissis]	[omissis]	[omissis]	-[40-60%]	+ [1.500-2.000%]
Noleggio auto	[omissis]	[omissis]	[omissis]	+ [20-40%]	+ [200-300%]
Servizi assicurativi	[omissis]	[omissis]	[omissis]	+ [1-20%]	+ [1-20%]
Altri servizi (parcheggio, trasferimenti aeroportuali e <i>fast track</i>)	[omissis]	[omissis]	[omissis]	+ [1-20%]	+ [1-20%]
Totale	[40-60] mln	[40-60] mln	[60-80] mln	+ [1-20%]	+ [60-80%]

136. Si osservi che, Ryanair, nella memoria finale²⁵², ha affermato che i dati nella Tabella precedente siano errati in quanto la stessa avrebbe fornito, in risposta a due richieste di informazioni in cui si chiedeva di fornire i ricavi intermediati rispettivamente per il periodo da gennaio 2022 a marzo 2024 (RFI1)²⁵³ e aprile 2024- marzo 2025 (RFI2)²⁵⁴ con due dati disomogenei (commissioni per il primo periodo e ricavi intermediati per il secondo periodo). Tuttavia, considerando un ulteriore dato, oggetto di una differente richiesta di informazioni, relativa all'intero periodo 2022-2024, risulta che le commissioni di Ryanair per la vendita di *hotel* sono aumentate del [160-180%] nel 2024 rispetto al 2023²⁵⁵.

137. Nel 2024, i ricavi intermediati da Ryanair per servizi turistici e assicurativi ammontano a circa [60-80] milioni di euro, rispetto ai ricavi intermediati nello stesso periodo per voli in combinazione con servizi turistici – e quindi non solo dei servizi turistici (*hotel*, noleggio auto, ecc.) ma anche dei voli associati – da eDreams (pari a [1-20] milioni di euro) e da Lastminute (per [180-200] milioni di euro)²⁵⁶ in Italia.

²⁵⁰ Ad esempio, con riferimento al noleggio auto, in una presentazione del dicembre 2023, si legge [omissis] (cfr. doc. 177.124, all. 19_12_23 - Ryanair Weekly Call.pdf”).

²⁵¹ Cfr. docc. 288, all. 7, e 403-bis, all. 1.

²⁵² Cfr. doc. 516, 517.

²⁵³ Cfr. doc. 267.

²⁵⁴ Cfr. doc. 363.

²⁵⁵ Cfr. doc. 438, all. 2. Questo dato è stato già utilizzato nella comunicazione delle risultanze istruttorie. Ryanair ha erroneamente associato tale dato alla Tabella precedente, tuttavia, tale variazione è basata su dati differenti forniti da Ryanair in una richiesta di informazioni differente, relativa all'intero periodo 2022-2024 e, pertanto, si basa su dati sicuramente omogenei.

²⁵⁶ Cfr. docc. 382, all. 1, 391, all. 1, 396, all. 1, domanda D2.b.

IV.3.g. Il monitoraggio delle OTA da parte di Ryanair

138. La documentazione ispettiva attesta l'esistenza di una capillare attività di monitoraggio sulla quota di prenotazioni di voli Ryanair effettuate tramite OTA, le offerte e iniziative dei siti di queste ultime, i riscontri dei viaggiatori, la percentuale di prenotazioni per aeroporto di partenza e/o mercato nazionale, tra cui l'Italia, i risultati sulla vendita di servizi *ancillary c.d. aviation* etc., essendo stati acquisiti in copia numerosi *report* settimanali²⁵⁷, mensili²⁵⁸ e addirittura giornalieri²⁵⁹ del 2022, 2023 e 2024.

139. Da altri documenti in atti emerge in particolare che Ryanair confronta i prezzi mostrati sui siti delle OTA per le singole componenti del volo e dei servizi accessori, quali priorità o bagagli. Ad esempio, in un *report* sulle OTA del 4 novembre 2022 (Figura 17), si mostra la comparazione effettuata il 28 ottobre 2022 su tre rotte. Come è possibile osservare, Kiwi presenta un prezzo per il solo volo inferiore a quello di Ryanair, mentre, per il prezzo di eDreams, Ryanair utilizza il prezzo senza sconto Prime²⁶⁰. Al contrario, i prezzi dei servizi accessori sono maggiori di quelli del sito Ryanair.

Figura 17 – Analisi comparativa dei prezzi delle OTA effettuata su tre rotte il 28 ottobre 2022²⁶¹

OTA	Kiwi	Last Minute	Edreams
Flights	-€2.50	+€6.83	+€33.50
PB	+€27.33	+€11.33	+€4.67
Regular Seats	+€12.17	+€9.83	+€16.83
Extra Legroom Seats	+€11.00	+€15.00	+€20.33
10kg	NA	+€18.50	+€21.17
20kg	+€22.50	+€17.83	+€20.17
Difference vs Ryanair	+€70.50	+€79.33	+€148.33

140. Analoghe analisi sono mostrate in un ulteriore *report* del 9 maggio 2023, sulle OTA, che mostra la convenienza di due operatori dei tre analizzati (si precisa che le OTA sono indicate in codice e dovrebbero corrispondere a Kiwi, Lastminute ed eDreams), in cui si osserva che i voli hanno un prezzo inferiore di quello di Ryanair, mentre i servizi accessori al volo un prezzo superiore (Figura 18).

²⁵⁷ Cfr., ad esempio, docc. 177.125, 177.132, 177.133 etc..

²⁵⁸ Cfr. docc. 177.20, 177.31 e 351.1.

²⁵⁹ Cfr. docc. 177.38, 177.49, 177.79, 177.182.

²⁶⁰ “We conducted an audit of price difference across the top 3 OTAs, these searches were conducted Oct 28 across 3 different routes (city, leisure, canary). Kiwi undercut on price however significantly overcharge on anx. Edreams overcut the most, particularly on flight prices. They first show customers their prime price which is lower than our fares, however those not subscribed to prime pay an average of €34 more than direct FR bookers” Cfr. doc. 177.20. In un ulteriore documento di Ryanair si legge: “Kiwi continua a praticare tariffe inferiori a quelle di Ryanair. Ci sono anche altre 3 OTA più piccole che fanno lo stesso” (“Kiwi are continuing to undercut Ryanair fares. There are also 3 other smaller OTAs doing the same” (cfr. doc. 351.1, pag. 11, 24, 102).

²⁶¹ Cfr. doc. 177.20.

Figura 18 – Analisi comparativa dei prezzi delle OTA effettuata su tre rotte il 9 maggio 2023²⁶²

We conducted an audit of price differences across the top 3 Pink, these searches were conducted on 20th Apr across 3 different routes (city, leisure, canary).

Aprk up per product

	Orange	Deadline	Nightmare
Flights	-€1.00	€1.00	-€3.00
PB	€9.00	€4.00	€5.00
Regular Seats	€12.00	€10.00	€9.00
Extra Legroom Seats	€17.00	€10.00	€10.00
10kg	NA	€19.00	€19.00
20kg	€15.00	€19.00	€19.00
Pink VS FR	+€30.00	+€62.00	+€50.00

141. Sul punto, secondo quanto emerso nel corso dell'istruttoria, ampia parte dei voli Ryanair venduti dalle OTA non presenta servizi accessori al volo (priorità, bagagli, ecc.). Infatti, come è possibile osservare nella Tabella 21 seguente, la maggioranza dei voli Ryanair venduti da Lastminute, eDreams e Kiwi – operatori monitorati da Ryanair – è priva di qualunque servizio accessorio al volo.

Tabella 21 – Percentuale di voli Ryanair venduti senza alcun servizio accessorio al volo (bagaglio, priorità, ecc.)²⁶³

	2022	2023	2024
Lastminute	[40-60%]	[40-60%]	[40-60%]
eDreams	[60-80%]	[60-80%]	[60-80%]
Kiwi	[60-80%]	[60-80%]	[40-60%]
eTraveli	[20-40%]	[20-40%]	[40-60%]
Booking.com	[20-40%]	[20-40%]	[20-40%]
FRU	[20-40%]	[20-40%]	[20-40%]

142. Le elaborazioni di Ryanair confermano che, in media, il 55%-61% dei voli Ryanair venduti dalle OTA sono stati venduti senza servizi ancillari al volo (es. bagagli, priorità, ecc.)²⁶⁴. La documentazione interna di Ryanair agli atti fa emergere uno studio attento delle strategie commerciali delle OTA (come ad esempio, il programma di abbonamento con sconti su voli e altri servizi turistici venduti dalle OTA²⁶⁵), tanto da imitarne alcune iniziative (come ad esempio, il

²⁶² Cfr. doc. 177.30. Si veda, altresì, il doc. 177.31 redatto nel febbraio 2023.

²⁶³ Cfr. doc. 389, all. 1, 390, all. 1, 391, all. 1, 408, all. 1, 393, all. Excel, 395, all. 1, domanda D6.c. Non è inclusa Expedia in quanto non vendeva voli Ryanair prima della stipula dell'accordo con la stessa nel 2024.

²⁶⁴ Cfr. doc. 491, Tabella 4 della relazione non confidenziale dei consulenti economici.

²⁶⁵ Ad esempio, in uno scambio di e-mail interno del 20 febbraio 2024 si legge: “con Edreams e Opodo sembra che ci facciano prezzi inferiori a quelli dei voli, ma è solo per gli abbonati ‘prime’, bisogna arrivare alla fine del loro flusso di prenotazioni per vedere il prezzo pieno che sovraccaricano sui clienti [...] si tratta di un servizio di abbonamento annuale in cui si ottengono vantaggi extra prenotando con Edreams/Opodo. Pagando la quota di abbonamento si ha accesso a tariffe più basse e ad altri vantaggi, credo (qualsiasi altro vantaggio dovrebbe essere riportato sul loro sito). Ovviamente è un modo efficace per loro per generare profitto [...] Quindi gli abbonati Prime pagano meno per i nostri voli con eDreams che se lo facessero direttamente sul nostro sito? E hai un’idea di quale sia la differenza?” (CB “Note that with Edreams and Opodo they appear to undercut us on flights but that’s only for ‘prime’ subscribers, you need to get to the end of their booking flow to see the full price that they overcharge customers.” MM: “Since you mentioned ‘prime’ subscribers: there is a diplomat here in Brussels who is ‘pro-OTAs’ because he says all his flights are cheaper since he is a prime subscriber (he says he pays only 60€ year to eDreams). Is this true? Anything you can tell me about this ‘prime’ regime would be very helpful for my next discussion with him.” CB “That’s exactly it, it’s a yearly subscription service where you get extra

programma di abbonamento – Ryanair Prime – introdotto il 24 marzo 2025, un con promozioni e vantaggi economici per gli abbonati²⁶⁶).

143. Nella documentazione agli atti è anche presente un’analisi della tipologia di consumatori che acquistano presso le OTA. Ad esempio, in un *report* interno dell’8 settembre 2023, si legge “*Profilo dei clienti delle OTA. - I gruppi con più di 3 adulti sono sopra la media delle prenotazioni OTA ([omissis]%). I gruppi sono più propensi ad acquistare voli/alberghi insieme, rendendo le OTA un’opzione conveniente per loro. - I viaggiatori solo andata sono sopra la media ([omissis]%). - Le OTA costruiscono itinerari utilizzando più compagnie aeree per offrire viaggi più economici con scali. - Alcune OTA prenotano anche 2 voli di sola andata invece di una prenotazione di andata e ritorno*”²⁶⁷. In un documento del 17 maggio 2023 emerge che circa “*Il [40-50%] delle prenotazioni OTA totali sembra far parte di un pacchetto*”²⁶⁸.

144. Le analisi di Ryanair risultano in linea con i dati delle OTA relativi alle vendite di voli Ryanair in combinazione con i voli di altri vettori e con altri prodotti turistici (Tabella 22). Infatti, una quota significativa e, in vari casi, in costante crescita²⁶⁹ delle vendite delle OTA di voli Ryanair è parte di pacchetti più complessi che comprendono il volo di altri vettori e/o altri servizi turistici.

Tabella 22 – Percentuale di voli Ryanair venduti in combinazione con voli di altri vettori o in combinazione con hotel²⁷⁰

	Percentuale dei voli Ryanair venduti in combinazione con i voli di altri vettori			Percentuale dei voli Ryanair venduti in combinazione con hotel		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Lastminute	20-40%	20-40%	20-40%	1-20%	20-40%	40-60%
eDreams	1-20%	1-20%	1-20%	1-20%	1-20%	1-20%
Kiwi	20-40%	20-40%	40-60%	-	-	-
eTraveli	20-40%	20-40%	20-40%	-	-	-
Booking.com	20-40%	20-40%	20-40%	-	-	-
FRU	80-100%	60-80%	80-100%	-	-	-

145. Un altro documento, recante il resoconto di un incontro con i rappresentanti dell’aeroporto di Bergamo, mostra che anche i gestori aeroportuali sono interessati a certi servizi offerti dalle OTA, in particolare i voli in interconnessione, che permettono ai passeggeri che provengono da un volo Ryanair di fare scalo a Bergamo per prendere un altro volo. I gestori dell’aeroporto di Bergamo,

benefits by booking with edreams/opodo. If you’re paying that subscription fee you get access to lower fares as well as some other benefits I think (any other benefits should be on their site). Obviously it’s an effective way for them to generate profit.” MM: “So prime subscribers pay less for our flights with eDreams than if done directly in our website? And do you have an idea what is the difference like?” (cfr. doc. 177.34).

²⁶⁶ Cfr. doc. 394.

²⁶⁷ “OTA Customer Profile •3+ adults over-index on OTA bookings (omissis%). o Groups are more likely to purchase flights/hotels together making OTAs a convenient option for them •Pax who travel one way over-index (omissis%). oOTAs build itinerary’s using multiple airlines to provide cheaper trips with stopovers •Some OTAs also book 2 one-way flights instead of a return booking” (cfr. doc. 177.22).

²⁶⁸ “• [40-50%] of total OTA bookings look like part of package” (cfr. doc. 177.173).

²⁶⁹ La crescita della percentuale di vendite di voli Ryanair in combinazione con i voli di altri vettori e con altri prodotti turistici nel 2024 è da attribuirsi anche alla riduzione in termini assoluti delle vendite di voli Ryanair da parte delle OTA.

²⁷⁰ Cfr. do.c. 389, all. 1, 390, all. 1, 391, all. 1, 408, all. 1, 393, all. Excel, 395, all. 1, domanda D6.d, D6.e. Non è inclusa Expedia in quanto non vendeva voli Ryanair prima della stipula dell’accordo con la stessa nel 2024.

infatti, fanno riferimento ai servizi offerti da Kiwi, e chiedono a Ryanair di svolgere un servizio di interconnessione dei voli. Ryanair afferma di non essere disposta a offrire tale tipo di servizio per non incorrere nel rischio di pagamenti di compensazione per eventuali mancate coincidenze, facendo riferimento al fatto che Kiwi vende voli in interconnessione con un prodotto assicurativo associato²⁷¹.

IV.4. Evidenze circa l'impatto delle condotte di Ryanair

146. Quanto all'impatto delle condotte di Ryanair, la documentazione interna della compagnia fornisce alcune evidenze di tipo quantitativo. In particolare, un documento interno del 13 luglio 2023 fornisce la stima della percentuale di consumatori che, dopo la procedura di verifica facciale, scelgono di prenotare un nuovo volo tramite Ryanair e non tramite OTA: a fronte di [omissis] mila consumatori che hanno riprenotato un volo Ryanair, [omissis] mila (il [40-60%]) ha riprenotato tramite Ryanair, mentre [omissis] mila (il [40-60%]) tramite l'OTA²⁷².

147. Ulteriore documentazione riguarda l'implementazione dello *Shield*, in particolare:

i. un documento interno del 22 novembre 2023, denominato “OTA Booking Review”, analizza gli impatti relativi al blocco dei pagamenti B2B per le prenotazioni Ryanair da parte delle OTA, consistenti in particolare nella riduzione della quota di voli Ryanair venduti tramite OTA dal [20-25%] al [1-5%]²⁷³;

ii. un report periodico del 7 dicembre 2023 indica che i voli della compagnia sono stati “eliminati con successo” dalla vendita su numerose OTA di primo piano, con un drastico ridimensionamento delle prenotazioni tramite OTA rispetto al totale (dal [omissis]% all'[omissis]%)²⁷⁴;

iii. un ulteriore documento interno del 29 febbraio 2024 analizza la percentuale di prenotazioni da parte delle OTA, che da aprile 2022 a maggio 2023 è sempre superiore al [20-25%], mentre inizia a decrescere da luglio 2023 fino ad arrivare al [5-10%] di novembre 2023 e a meno del [1-5%] nel periodo dicembre 2023-febbraio 2024²⁷⁵.

148. Inoltre, secondo i dati acquisiti da Ryanair riguardanti il numero di prenotazioni di suoi voli effettuate tramite OTA nel periodo gennaio 2022-giugno 2025, si osserva che, a fronte di una percentuale di voli solitamente superiore al [20-25%] prima di aprile 2023, vi è stata una costante diminuzione delle prenotazioni tramite OTA sia successivamente all'implementazione della verifica facciale, che con l'introduzione del blocco *Shield*. Anche a seguito degli accordi, la percentuale di vendite si attesta a meno della metà dei dati precedenti all'inizio delle condotte (Figura 19).

²⁷¹ “5.They again raised the issue of flight connections and seem keen that we restore RYR connections via BGY. I told him it wasn't a big part of our business, and that we weren't willing to accept the risk on anything happening on missed connections. They made a reference to the agreement with Kiwi, and since Kiwi were selling connecting flights, why couldn't they. I explained that was a Kiwi issue, they provided an insurance product, and we weren't going to get into the middle of it as we couldn't run the risk of EU261 compensation payments on missed connections” (cfr. doc. 177.192).

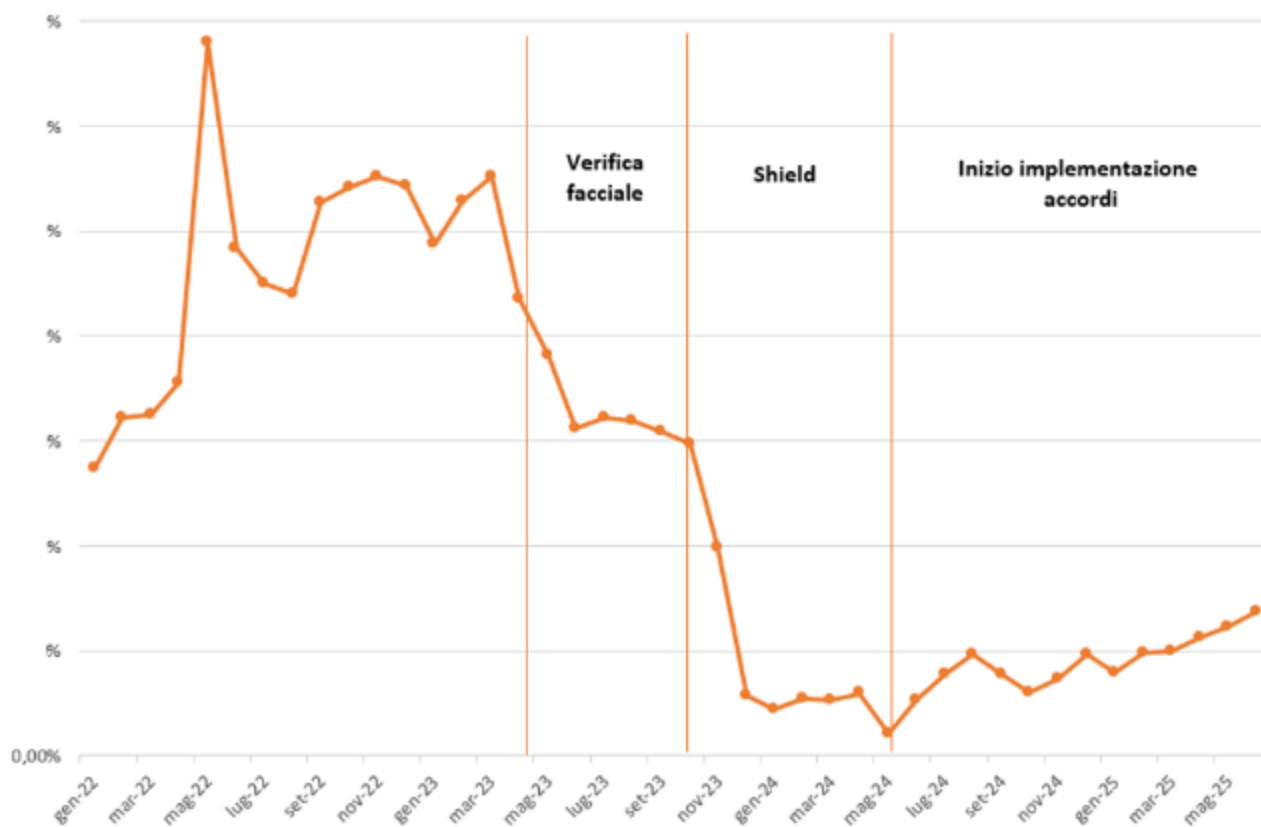
²⁷² Cfr. doc. 177.17. Inoltre, si osservi che – al fine di spingere i clienti a non utilizzare più il sito dell'OTA, prenotando direttamente sul sito Ryanair – quest'ultima predispone azioni di *marketing* specifiche, quali *e-mail*, indirizzate ai clienti delle OTA soggetti alla procedura di verifica che non hanno riprenotato (cfr. doc. 177.17).

²⁷³ [omissis]; cfr. doc. 177.180). Si veda anche il doc. 177.78.

²⁷⁴ -OTA bookings detected on the system have dropped from [omissis]% on November 7th to omissis% on Dec 7th. This will reduce the number of OTA-related customer calls to Customer Service” (cfr. doc. 177.168). Si veda, altresì, il doc. 177.172.

²⁷⁵ Cfr. doc. 177.55.

Figura 19 – Percentuale di voli Ryanair venduti tramite OTA in Italia in corrispondenza delle condotte poste in essere da Ryanair²⁷⁶



149. Anche considerando i dati in valore, si è avuta una significativa contrazione delle vendite di voli Ryanair tramite le OTA, in particolare successivamente all'implementazione dello *Shield*. Infatti, nell'anno 2024 si è avuta una contrazione di oltre il 70-75% dei ricavi delle vendite di voli Ryanair tramite OTA in Italia (Tabella 23).

²⁷⁶ Cfr. docc. 288, all. 7 (per i mesi da gennaio 2022 ad aprile 2024) e 403-bis, all. 1 (per i mesi da maggio 2024 a giugno 2025).

Tabella 23 – Valore delle vendite di voli Ryanair tramite OTA in Italia²⁷⁷

Vendite totali di voli, da soli o in combinazione con altri servizi turistici, da parte delle OTA in Italia (ricavi intermediati al netto dell’inflazione)					
	anno 2022	anno 2023	anno 2024	Var. % 2024-2023	Var. % 2024-2022
Tariffe base	omissis	omissis	omissis	-[75-80%]	-[70-75%]
Servizi ancillari (priorità, bagagli, ecc) e bundles	omissis	omissis	omissis	-[75-80%]	-[70-75%]
Totale	omissis	omissis	omissis	-[75-80%]	-[70-75%]

150. Quanto alla ripartizione di tali prenotazioni tra le diverse OTA, prima dell’introduzione dello *Shield*, come è possibile osservare nella Figura 20 seguente, la principale OTA che vendeva voli Ryanair era Kiwi (attiva nella vendita di sole combinazioni di trasporto). Prenotazioni consistenti sono riferibili alle OTA attive nella vendita di voli anche in combinazione con altri servizi turistici, quali eDreams-Opodo e Lastminute. Booking.com appare avere un numero molto ridotto di prenotazioni di voli Ryanair in ragione del proprio *focus* principale sulle prenotazioni alberghiere.

Figura 20 - Suddivisione delle prenotazioni Ryanair per OTA di provenienza (documento interno di Ryanair del gennaio 2024)²⁷⁸

		Total Pax	omissis
		OTA %	20-25 %
		OTA VOLUME	
1	KIWI	20-25 %	
2	EDREAMS	10-15 %	o
3	LAST MIN	5-10 %	m
4	OPODO	5-10 %	i
5	LOVE HOL	5-10 %	s
6	ESKY	1-5 %	s
7	On the Beach	1-5 %	i
8	Booking.com	1-2 %	s
9	Others	25-30 %	

151. La Tabella 24 seguente mostra le vendite di voli Ryanair, da soli o in combinazione con i voli di altri vettori e/o con altri servizi turistici (hotel, noleggio auto, ecc.) nel periodo prima delle condotte (gennaio 2022 – maggio 2023²⁷⁹) e confrontate con il medesimo periodo dopo l’inizio delle condotte investigate (gennaio 2024 – maggio 2025). Si noti che il periodo include anche quello

²⁷⁷ Cfr. doc. 438, all. 1.

²⁷⁸ Cfr. doc. 177.76. Si veda anche il doc. 177.46.

²⁷⁹ Si precisa che le prime evidenze relative all’inizio delle condotte di ostacolo sono emerse ad aprile 2023, ma per rendere il più comparabile possibile i dati – in considerazione dell’elevata stagionalità dei dati – è stato altresì considerato il mese di maggio 2023.

di vigenza degli accordi di *partnership* con le OTA e, quindi, un periodo in cui alle OTA che hanno stipulato l'accordo era permesso vendere voli Ryanair, sebbene con le restrizioni contrattuali indicate *supra*.

152. In totale, si è registrata una riduzione cospicua delle vendite di voli Ryanair, sia in volume che in valore. In particolare, vi è stata una riduzione della vendita di voli Ryanair da parte delle OTA dell'80% in totale considerando i volumi e del 64% considerando i ricavi intermediati. Nel sottoinsieme dei voli Ryanair in combinazione con i voli di altri vettori e/o in combinazione con altri servizi turistici, la riduzione registrata è stata del 66% in volume e del 34% in valore²⁸⁰.

Tabella 24 – Vendite di voli Ryanair da soli o in combinazione con i voli di altri vettori e/o con altri servizi turistici in Italia²⁸¹

	Voli Ryanair non in combinazione (volume)			Voli Ryanair in combinazione con voli di altri vettori e/o con altri servizi turistici (volume)		
	gennaio 2022 - maggio 2023	gennaio 2024 - maggio 2025	Var. %	gennaio 2022 - maggio 2023	gennaio 2024 - maggio 2025	Var. %
Lastminute	omissis	omissis	-[70-75%]	omissis	omissis	-[55-60%]
eDreams	omissis	omissis	-[80-85%]	omissis	omissis	-[90-95%]
eTraveli (incl. Booking.com)	omissis	omissis	-[85-90%]	omissis	omissis	-[70-75%]
Kiwi	omissis	omissis	-[60-65%]	omissis	omissis	-[40-45%]
FRU	omissis	omissis	[15-20%]	omissis	omissis	[30-35%]
Totale	1.935.281	394.856	-80%	848.324	292.595	-66%
	Voli Ryanair non in combinazione (valore)			Voli Ryanair in combinazione con voli di altri vettori e/o con altri servizi turistici (valore)		
	gennaio 2022 - maggio 2023	gennaio 2024 - maggio 2025	Var. %	gennaio 2022 - maggio 2023	gennaio 2024 - maggio 2025	Var. %
Lastminute	omissis	omissis	-[65-70%]	omissis	omissis	-[40-45%]
eDreams	omissis	omissis	-[60-65%]	omissis	omissis	-[70-75%]
eTraveli (incl. Booking.com)	omissis	omissis	-[75-80%]	omissis	omissis	-[60-65%]
Kiwi	omissis	omissis	-[35-40%]	omissis	omissis	-[15-20%]
FRU	omissis	omissis	[25-30%]	omissis	omissis	[50-55%]
Totale	117.914.784	42.717.360	-64%	201.023.425	132.320.260	-34%

²⁸⁰ L'unico soggetto che non mostra una contrazione è FRU che tuttavia conta poche migliaia di prenotazioni (meno del 2% sul totale del campione di OTA in termini di volume e valore di prenotazioni). Sul punto si osservi che FRU ha indicato di svolgere le prenotazioni manualmente (cfr. doc. 242, all. 4). Per tale motivo, sebbene lo stesso abbia indicato di essere soggetto ai blocchi delle prenotazioni, i sistemi di blocco delle prenotazioni sono meno efficaci. Ad esempio, in un'e-mail interna di Ryanair si legge: "*I bot stanno cambiando tattica, modificando i modelli di prenotazione, provando diversi tipi di carte di credito e, in alcuni casi, ricorrendo alla prenotazione manuale*" ("*The bots are changing tactics including booking patterns, trying different credit card types and in some cases falling back to manual booking*"; cfr. doc. 177.170).

²⁸¹ Cfr. doc. 389, all. 1, 391, all. 1, 408, all. 1, 393, all. Excel, 395, all. 1, domande D1.c, D1.d, D1.e, D2.c, D2.d e D2.e. Non è inclusa Expedia in quanto non vendeva voli Ryanair prima della stipula dell'accordo con la stessa nel 2024. I dati forniti da eTraveli includono anche la vendita tramite i suoi *partner* (ad esempio, Booking.com, cfr. doc. 393).

153. Sul punto, si richiama un *report* interno di Ryanair del 25 gennaio 2024 sulle trattative con le OTA, da cui emerge che il blocco delle vendite di voli Ryanair sta portando all'esclusione di Kiwi dal mercato. In particolare, nell'indicare di aver rigettato le richieste aggiuntive della OTA sul contratto con Ryanair, la compagnia evidenzia che Kiwi starebbe annunciando il licenziamento dello staff, annuncio che verrebbe modificato in presenza di un accordo per la vendita: *“Kiwi: Questa settimana ho ricevuto diverse telefonate da Kiwi per rifiutare alcune richieste extra da parte loro. Abbiamo anche esaminato il feedback del loro team legale e siamo soddisfatti che non ci fosse nulla di significativo. Hanno la bozza finale del contratto e mi aspetto che venga firmata entro l'ora di pranzo di oggi (venerdì 26). Hanno detto che la prossima settimana annunceranno dei licenziamenti perché non riescono a prenotare i nostri servizi da dicembre. Se concludiamo l'accordo, cambieranno la loro posizione”*²⁸².

154. Tali dati vanno contestualizzati nella dinamica congiunturale del settore del turismo, i quali mostrano una significativa espansione, dopo l'interruzione dovuta alla crisi pandemica. Al riguardo, si osservi che:

- i. secondo i dati ENAC del rapporto annuale pubblicato nel luglio 2025, vi è stata una variazione in aumento di circa il 33% nei passeggeri aeroportuali tra l'anno 2022 e l'anno 2024²⁸³ in Italia;
- ii. i passeggeri Ryanair sono aumentati del 19% circa tra l'anno fiscale 2023 (aprile 2022-marzo 2023) e l'anno fiscale 2025 (aprile 2024-marzo 2025)²⁸⁴;
- iii. in Italia, secondo le stime del sito Statista, il numero totale di ospiti di servizi turistici è aumentato del 17% tra il 2022 e il 2024 e del 25% nello stesso periodo considerando i soli pacchetti turistici²⁸⁵.

155. Altresì, le analisi economiche svolte da Ryanair offrono un quadro utile ai fini dell'analisi del controfattuale: escludendo i voli Ryanair, le vendite di voli in termini di prenotazioni delle OTA sono aumentati (i) in media dell'82% in volume e 93% in valore; (ii) del 78% in volume e 93% in valore se si considerano quelli venduti singolarmente; (iii) del 63% volume e 67% in valore se si considerano quelli venduti in combinazione con altri servizi turistici²⁸⁶. Inoltre, le commissioni nette ricevute da Ryanair per la vendita di *hotel* sono aumentate del [160-180%] nel 2024 rispetto al 2023²⁸⁷.

156. Inoltre, è necessario considerare, quando si analizzano i ricavi in valore, la forte dinamica inflattiva sperimentata nel corso degli ultimi anni. In particolare, secondo i dati Istat, nel periodo

²⁸² *“Kiwi: I had a number of calls with Kiwi this week to bat away extra requests from them. We also reviewed their legal team's feedback and we are satisfied that there wasn't anything significant in their feedback. They have the final draft of the contract, and I am expecting it to be signed by lunch time today (Fri 26). They mentioned that they are due to announce staff layoffs next week as a result of not being able to book us since Dec. If we get the deal done they will change their narrative”* (cfr. doc. 177.44).

²⁸³ Cfr. doc. 408, all. 1, pag. 10.

²⁸⁴ Cfr. doc. 398, all. 2 e 10. In particolare, i passeggeri per l'anno fiscale 2023 sono stati 168,6 milioni, mentre quelli per l'anno fiscale 2025 sono stati 200,2 milioni.

²⁸⁵ Cfr. doc. 409, all. 5. In particolare, a fronte di circa 36,13 milioni di utenti di servizi di ospitalità nel 2022, nel 2024 se ne stimano circa 42,26 milioni (+17%), considerando i pacchetti vacanze, nel 2022 si avevano 7,70 milioni di utenti, mentre nel 2024 9,64 milioni (+25%). Per la categoria *hotel* si ha un incremento del 15% circa nel medesimo periodo (da 23,29 a 26,85 milioni di ospiti. Inoltre, si registra un incremento del 24% delle vendite online frutto dell'aumento sia del ricorso al mercato online (le vendite online passano dal 63% al 64% delle vendite totali) che dell'aumento del totale dei ricavi di filiera (che passano da 18,39 a 22,45 miliardi di euro).

²⁸⁶ Cfr. doc. 491, Tabella 7 della relazione non confidenziale dei consulenti economici.

²⁸⁷ Cfr. doc. 438, all. 2. Sul punto, si osservi che il dato è basato sui dati omogenei di Ryanair, in quanto, fornito in base a un'unica richiesta di informazioni. A dispetto di quanto indicato da Ryanair, infatti, tale dato non è desunto sulla base dei documenti 288 e 403-bis, oggetto di un errore di Ryanair.

2022-2024, si è registrata un'inflazione del 26,7% in due anni (14,5% dal 2022 al 2023 e 10,7% dal 2023 al 2024) per i pacchetti turistici in Italia²⁸⁸.

157. La significativa riduzione delle vendite di voli Ryanair, da soli o in combinazione con i voli di altri vettori e/o servizi turistici, appare continuare anche per le OTA che hanno sottoscritto il contratto di *partnership*. In particolare, come è possibile osservare nella Tabella 25 seguente, nel periodo in cui si è avuta piena integrazione delle OTA che hanno sottoscritto un contratto con Ryanair (successivamente al novembre 2024), le vendite di voli Ryanair sono state comunque significativamente inferiori a quelle del medesimo periodo prima delle condotte (novembre 2022 – maggio 2023). In media si è avuta una riduzione del 50% in volume e del 41% in valore per i voli Ryanair venduti da soli e del 32% in volume e del 28% in valore per i voli Ryanair venduti in combinazione con altri vettori e/o con altri servizi turistici.

Tabella 25 – Vendite di voli Ryanair da soli o in combinazione con i voli di altri vettori e/o con altri servizi turistici in Italia delle OTA che hanno stipulato un contratto di *partnership* con Ryanair²⁸⁹

	Voli Ryanair non in combinazione (volume)			Voli Ryanair in combinazione con voli di altri vettori e/o con altri servizi turistici (volume)		
	novembre 2022 - maggio 2023	novembre 2024 - maggio 2025	Var. %	novembre 2022 - maggio 2023	novembre 2024 - maggio 2025	Var. %
Lastminute	omissis	omissis	-[45-50%]	omissis	omissis	-[35-40%]
eTraveli (incl. Booking.com)	omissis	omissis	-[75-80%]	omissis	omissis	-[50-55%]
Kiwi	omissis	omissis	-[40-45%]	omissis	omissis	-[25-30%]
Totale	274.808	113.843	-59%	234.415	150.792	-36%
	Voli Ryanair non in combinazione (valore)			Voli Ryanair in combinazione con voli di altri vettori e/o con altri servizi turistici (valore)		
	novembre 2022 - maggio 2023	novembre 2024 - maggio 2025	Var. %	novembre 2022 - maggio 2023	novembre 2024 - maggio 2025	Var. %
Lastminute	omissis	omissis	-[35-40%]	omissis	omissis	-[35-40%]
eTraveli (incl. Booking.com)	omissis	omissis	-[60-65%]	omissis	omissis	-[30-35%]
Kiwi	omissis	omissis	-[20-25%]	omissis	omissis	-[5-10%]
Totale	47.923.468	28.045.294	-41%	92.501.456	66.837.030	-28%

158. Con riferimento alla capacità delle OTA di attrarre visitatori sui propri siti *web*, la Tabella 26 seguente mostra i dati relativi al traffico *web* verso i siti delle OTA derivanti dai siti di comparazione. I dati misurano la capacità di attrarre consumatori sul sito pubblicando la propria offerta sui *metasearch*, sia considerando i voli Ryanair che tutti i voli. Il traffico derivante dai comparatori si è

²⁸⁸ Cfr. Fonte Istat, *dataset* IStatData, Prezzi al consumo armonizzati per l'Unione europea (Ipc), Classificazione EICOP 096 - Pacchetti vacanza. In particolare, l'indice per l'anno 2022 è pari a 104,3, per l'anno 2023 è 119,4 (+14,5% rispetto all'anno precedente) e per l'anno 2024 è pari a 132,2 (+10,7% rispetto all'anno precedente e +26,7% rispetto all'anno 2022).

²⁸⁹ Cfr. doc. 389, all. 1, 408, all. 1, 393, all. Excel, domande D1.c, D1.d, D1.e, D2.c, D2.d e D2.e. Non è inclusa Expedia in quanto non vendeva voli Ryanair prima della stipula dell'accordo con la stessa nel 2024. I dati forniti da eTraveli includono anche la vendita tramite i suoi *partner* (ad esempio, Booking.com, cfr. doc. 393).

significativamente ridotto per tutte le OTA, considerando i voli Ryanair. Inoltre, vi è una riduzione significativa del traffico da *metasearch* generale (e non solo dei voli Ryanair), che evidenzia un impatto più esteso di quello riferibile ai voli Ryanair, per tutte le OTA ad eccezione di eTraveli e Booking.com.

Tabella 26 – Traffico *web* medio verso i siti delle OTA derivante dalla ricerca di voli nei comparatori (voli Ryanair e tutti i voli, siti italiani)²⁹⁰

	Traffico da <i>metasearch</i> derivante dalle ricerche dei voli Ryanair			Traffico da <i>metasearch</i> totale		
	gennaio 2022 - maggio 2023	gennaio 2024 - maggio 2025	Var. %	gennaio 2022 - maggio 2023	gennaio 2024 - maggio 2025	Var. %
Lastminute	omissis	omissis	-[70-75%]	omissis	omissis	-[45-50%]
eDreams	omissis	omissis	-[95-100%]	omissis	omissis	-[55-60%]
eTraveli	omissis	omissis	-[60-65%]	omissis	omissis	[20-25%]
Kiwi	omissis	omissis	-[35-40%]	omissis	omissis	-[20-25%]
Booking.com	omissis	omissis	-[95-100%]	omissis	omissis	+ [140-160%]

159. Il traffico da comparatori risulta contrarsi anche per le OTA che hanno sottoscritto il contratto di *partnership* durante il periodo di applicazione dello stesso. In particolare, come si evince dalla Tabella 27, permane una contrazione del traffico derivante dai *metasearch* con riferimento ai voli, nonché del traffico da comparatori totali che si riduce per tutte le OTA che hanno sottoscritto un contratto di *partnership*, a eccezione di eTraveli.

Tabella 27 - Traffico *web* medio verso i siti delle OTA che hanno stipulato un contratto di *partnership* con Ryanair derivante dalla ricerca di voli nei comparatori (voli Ryanair e tutti i voli, siti italiani)²⁹¹

	Traffico da <i>metasearch</i> derivante dalle ricerche dei voli Ryanair			Traffico da <i>metasearch</i> totale		
	novembre 2022 - maggio 2023	novembre 2024 - maggio 2025	Var. %	novembre 2022 - maggio 2023	novembre 2024 - maggio 2025	Var. %
Lastminute	omissis	omissis	-[40-45%]	omissis	omissis	-[40-45%]
eTraveli	omissis	omissis	-[1-5%]	omissis	omissis	[40-45%]
Kiwi	omissis	omissis	-[15-20%]	omissis	omissis	-[20-25%]

160. In generale, si osserva una riduzione del traffico *web* totale dei siti delle OTA (a eccezione di Booking.com), nel periodo considerato. Inoltre, a fronte della riduzione dei clienti che giungono nei siti delle OTA, si osserva anche una riduzione nella capacità di convertire le visite in vendite. In particolare, tutte le OTA (a eccezione di Booking.com) mostrano una riduzione significativa del

²⁹⁰ Cfr. doc. 389, all. 1, 390, all. 1, 391, all. 1, 408, all. 1, 393, all. Excel, 395, all. 1, domande D5.a, D5.b. Non è inclusa Expedia in quanto non vendeva voli Ryanair prima della stipula dell'accordo con la stessa nel 2024. I dati forniti da eTraveli non includono la vendita tramite i suoi *partner* (ad esempio, Booking.com; cfr. doc. 393). Per Fru il dato non è disponibile (cfr. doc. 395).

²⁹¹ Cfr. doc. 389, all. 1, 408, all. 1, 393, all. Excel, domande D5.a, D5.b. Non è inclusa Expedia in quanto non vendeva voli Ryanair prima della stipula dell'accordo con la stessa nel 2024. I dati forniti da eTraveli non includono la vendita tramite i suoi *partner* (ad esempio, Booking.com, cfr. doc. 393).

conversion ratio, ossia del tasso delle visite di consumatori che si traducono in vendite reali (Tabella 28).

Tabella 28 – Traffico *web* medio totale verso i siti delle OTA e capacità di convertire le visite in vendite²⁹²

	Traffico <i>web</i> totale del sito dell'OTA (utenti unici mensili)			Capacità di conversione totale (media del <i>conversion ratio</i>)		
	gennaio 2022 - maggio 2023	gennaio 2024 - maggio 2025	Var. %	gennaio 2022 - maggio 2023	gennaio 2024 - maggio 2025	Var. %
Lastminute	omissis	omissis	-[10-15%]	omissis	omissis	-[1-5%]
eDreams	omissis	omissis	-[10-15%]	omissis	omissis	-[25-30%]
eTraveli	n.d.	n.d.	n.d.	omissis	omissis	-[10-15%]
Kiwi (periodo differente) ²⁹³	omissis	omissis	-[30-35%]	omissis	omissis	-[1-5%]
FRU (periodo differente) ²⁹⁴	n.d.	n.d.	n.d.	omissis	omissis	-[30-35%]
Booking.com	omissis	omissis	[130- 135%]	omissis	omissis	[45-50%]

161. Va evidenziato che la riduzione sia del traffico verso i siti delle OTA che della capacità di convertire tale traffico in vendite si è verificata nonostante significativi investimenti pubblicitari, i quali sono aumentati o rimasti quantomeno stabili per tutte le OTA considerate (Tabella 29).

²⁹² Cfr. doc. 389, all. 1, 390, all. 1, 391, all. 1, 408, all. 1, 393, all. Excel, 395, all. 2, domande D5.c, D5.d. Non è inclusa Expedia in quanto non vendeva voli Ryanair prima della stipula dell'accordo con la stessa nel 2024. I dati forniti da eTraveli non includono la vendita tramite i suoi *partner* (ad esempio, Booking.com, cfr. doc. 393). I dati di Booking.com non sono inclusi in quanto non riferibili al valore unitario ma all'ammontare totale.

²⁹³ Per Kiwi si precisa che, in ragione della circostanza che la società ha cambiato sistema di tracciamento a partire da marzo 2024 e che, quindi, i dati non sono omogenei nelle due serie storiche, i dati mostrati in tabella si riferiscono al novembre 2022-febbraio 2023 in confronto con i mesi di novembre 2023-febbraio 2024.

²⁹⁴ Per FRU si precisa che, in ragione della circostanza che i dati disponibili partono dal luglio 2022, i dati mostrati in tabella si riferiscono al luglio 2022 – maggio 2023 in confronto con i mesi di luglio 2024-maggio 2025.

Tabella 29 – Costo medio degli investimenti pubblicitari per singola prenotazione²⁹⁵

	Costo medio degli investimenti pubblicitari per prenotazione		
	gennaio 2022 - maggio 2023	gennaio 2024 - maggio 2025	Var. %
Lastminute	omissis	omissis	[55-60%]
eDreams	omissis	omissis	[30-35%]
eTraveli	omissis	omissis	[30-35%]
Kiwi	omissis	omissis	[0-1%]
FRU (periodo differente) ²⁹⁶	omissis	omissis	[200-250%]

162. A fronte della riduzione del traffico *web* e della capacità di conversione di visite in acquisti, si registra per molte OTA una riduzione delle vendite totali (quindi, non limitate a quelle riferite a Ryanair) di voli da soli o in combinazione con altri servizi turistici (Tabella 30), e ciò sebbene vi sia stato un aumento degli investimenti pubblicitari volti ad acquisire nuovi clienti.

163. In particolare, come è possibile osservare nella Tabella 30 *infra*, molte OTA mostrano tra l'anno 2024 e l'anno 2023, ovvero nel periodo di maggiore intensità delle condotte (dopo l'inizio dello *Shield* a fine 2023), un andamento fortemente negativo delle vendite totali. In particolare, Kiwi, Lastminute ed eDreams-Opodo (vale a dire le OTA che vendevano, secondo le informazioni interne di Ryanair, la parte più consistente dei voli della stessa; cfr. Figura 20 *supra*), mostrano una riduzione delle vendite totali in numero di prenotazioni (non solo quelle legate a Ryanair) comprese tra il 30% e il 40%.

164. Considerando tutte le OTA²⁹⁷, le vendite totali in termini di numero di prenotazioni hanno subito una diminuzione di circa il 7% (non solo di voli Ryanair da soli o in combinazione, cfr. Tabella 30).

165. Pure considerando le variazioni sul biennio 2024-2022, le vendite delle OTA si pongono in controtendenza rispetto al contesto di significativo aumento della domanda di servizi turistici: se si considera che l'aumento congiunturale del settore del turismo è stato di circa il 20-30%, e che la variazione in aggregato è stata pari a circa il 5%, tutte le OTA hanno perso potenzialmente circa il 15% della domanda totale nel periodo 2024-2022.

²⁹⁵ Cfr. docc. 389, all. 1, 390, all. 1, 391, all. 1, 408, all. 1, 393, all. Excel, 395, all. 2, domanda D5.e. Non è inclusa Expedia in quanto non vendeva voli Ryanair prima della stipula dell'accordo con la stessa nel 2024. I dati forniti da eTraveli non includono la vendita tramite i suoi *partner* (ad esempio, Booking.com, cfr. doc. 393).

²⁹⁶ Per FRU si precisa che, in ragione della circostanza che i dati disponibili partono dal luglio 2022, i dati mostrati in tabella si riferiscono al luglio 2022 – maggio 2023 in confronto con i mesi di luglio 2024-maggio 2025.

²⁹⁷ Quindi anche alcune OTA che hanno osservato un incremento delle vendite, quali eTraveli, che include le vendite tramite Booking.com, e FRU che, per via delle proprie dimensioni ridotte, svolge le prenotazioni manualmente, riuscendo almeno in parte a effettuare la prenotazione per conto dei propri clienti (cfr. doc. 242).

Tabella 30 – Vendite totali di voli, da soli o in combinazione con altri servizi turistici, da parte delle OTA in Italia (numero di prenotazioni)²⁹⁸

Vendite totali di voli, da soli o in combinazione con altri servizi turistici, da parte delle OTA in Italia (numero di prenotazioni)					
	anno 2022	anno 2023	anno 2024	Var. % 2024-2023	Var. % 2024-2022
Lastminute	omissis	omissis	omissis	-[25-30%]	-[35-40%]
eDreams	omissis	omissis	omissis	-[30-35%]	-[35-40%]
eTraveli (incl. Booking.com)	omissis	omissis	omissis	[35-40%]	[140-160%]
Kiwi	omissis	omissis	omissis	-[35-40%]	-[30-35%]
FRU	omissis	omissis	omissis	[65-70%]	[60-65%]
Totale	3.783.559	4.250.371	3.966.718	-6,7%	4,8%

166. Anche considerando i dati in valore, al netto dell'inflazione (Tabella 31), i risultati sono sostanzialmente analoghi, con una riduzione dei ricavi intermediati per l'intero comparto del 2% nel 2024 rispetto all'anno 2023 e con una riduzione delle principali OTA (Lastminute, eDreams e Kiwi) compresa tra il 20% e il 35%.

Tabella 31 - Vendite totali di voli, da soli o in combinazione con altri servizi turistici, da parte delle OTA in Italia (ricavi intermediati al netto dell'inflazione)²⁹⁹

Vendite totali di voli, da soli o in combinazione con altri servizi turistici, da parte delle OTA in Italia (ricavi intermediati al netto dell'inflazione)					
	anno 2022	anno 2023	anno 2024	Var. % 2024-2023	Var. % 2024-2022
Lastminute	omissis	omissis	omissis	-[20-25%]	-[20-25%]
eDreams	omissis	omissis	omissis	-[25-30%]	-[20-25%]
eTraveli (incl. Booking.com)	omissis	omissis	omissis	[20-25%]	[120-140%]
Kiwi	omissis	omissis	omissis	-[30-35%]	-[20-25%]
FRU	omissis	omissis	omissis	[45-50%]	[65-70%]
Totale	604.443.912	781.207.080	765.615.053	-2,0%	26,7%

²⁹⁸ Cfr. docc. 389, all. 1, 408, all. 1, 393, all. Excel, domande D1.a, D1.b. Non è inclusa Expedia in quanto non vendeva voli Ryanair prima della stipula dell'accordo con la stessa nel 2024. I dati forniti da eTraveli includono anche la vendita tramite i suoi *partner* (ad esempio, Booking.com, cfr. doc. 393).

²⁹⁹ Cfr. doc. 389, all. 1, 408, all. 1, 393, all. Excel, domande D2.a, D2.b. Non è inclusa Expedia in quanto non vendeva voli Ryanair prima della stipula dell'accordo con la stessa nel 2024. I dati forniti da eTraveli includono anche la vendita tramite i suoi *partner* (ad esempio, Booking.com, cfr. doc. 393). I dati in valore sono al netto dell'inflazione. In particolare, è stato utilizzato il *dataset* Istat, IStatData, Prezzi al consumo armonizzati per l'Unione europea (Ipc), Classificazione EICOP 096 – Pacchetti vacanza. Come base è stato utilizzato l'indice per l'anno 2022 (pari a 104,3); l'indice per l'anno 2023 è 119,4 (1,145 rispetto alla base anno 2022) e per l'anno 2024 è pari a 132,2 (1,267 rispetto alla base anno 2022).

IV.5. La richiesta di informazioni alle agenzie di viaggio e la survey ai consumatori

167. Nei mesi di febbraio e marzo 2024, è stata inviata una richiesta di informazioni massiva³⁰⁰ a cui hanno risposto oltre 1.200 agenzie di viaggio fisiche italiane³⁰¹. Le agenzie di viaggio rispondenti sono per lo più piccole-medie imprese (il 54% dei rispondenti sviluppa un fatturato inferiore a 150.000 euro³⁰² e l'82% circa dei rispondenti ha al massimo 5 addetti³⁰³). Il 70% circa delle agenzie si rivolge principalmente a consumatori e solo in via residuale a imprese e lavoratori³⁰⁴.

168. Inoltre, tra il 19 marzo e l'8 aprile 2024, è stata effettuata una indagine somministrata a un campione rappresentativo della popolazione di 3.504 cittadini maggiorenni che hanno preso l'aereo almeno una volta nell'anno precedente³⁰⁵ (nel seguito "survey" o "indagine campionaria").

169. Nel seguito saranno illustrati i dati salienti relativi alle due indagini, rimandando alle informazioni dettagliate sui risultati emersi, riportati in appendice³⁰⁶.

IV.5.a. L'indagine massiva sulle agenzie di viaggio offline

170. Secondo quanto emerso nell'indagine massiva rivolta alle agenzie di viaggio, per il 51% degli operatori, la vendita di biglietti aerei è considerata essenziale, e per un ulteriore 29% comunque molto importante (Figura 21 *infra* in Appendice). Questa attività è percepita come il fulcro per proporre altri servizi turistici, poiché i clienti richiedono un punto unico di assistenza per ritardi, cancellazioni e combinazioni di servizi.

171. In questo contesto, Ryanair riveste un ruolo centrale: l'83% delle agenzie vende i suoi biglietti, spesso integrati in pacchetti turistici³⁰⁷. Le ragioni principali che spingono i clienti ad acquistare tramite agenzia sono la possibilità di creare un pacchetto completo, l'assistenza in caso di problemi e, per alcuni, la scarsa dimestichezza con gli acquisti *online* (cfr. Tabella 32 *infra* in Appendice). È diffusa anche la pratica di combinare voli di compagnie diverse, con Ryanair frequentemente associata ad altri vettori. In particolare è emerso che le agenzie di viaggio interpellate combinano i biglietti Ryanair con quelli di altri vettori molto frequentemente o abbastanza frequentemente nel 43% dei casi³⁰⁸.

172. Quanto alle modalità di approvvigionamento dei biglietti aerei da parte delle agenzie, si osserva che per i vettori tradizionali ampia parte degli approvvigionamenti avviene tramite i GDS (70% delle agenzie di viaggio), mentre, per i vettori *low cost*, l'85% circa delle agenzie utilizza il sito *internet* della compagnia aerea (in particolare, il 52% la pagina generale e il 33% una sezione del sito dedicata). Con specifico riferimento ai voli Ryanair, l'89% circa delle agenzie di viaggi acquista biglietti Ryanair presso il sito *internet* della stessa, mentre solo parte residuale (circa il 5%) utilizza i GDS (cfr. Figura 22 *infra* in Appendice).

³⁰⁰ Cfr. docc. 155, 167

³⁰¹ Cfr. doc. 178.

³⁰² Cfr. doc. 178, domanda n. 6.

³⁰³ Cfr. doc. 178, domanda n. 7.

³⁰⁴ Cfr. doc. 178, domanda n. 8.

³⁰⁵ Cfr. doc. 244.

³⁰⁶ Si vedano le sezioni **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** - **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** e VIII.2 - **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**, *infra*.

³⁰⁷ Cfr. doc. 178, domanda n. 19.

³⁰⁸ Cfr. doc. 178, domanda n. 23.

173. Con riferimento ai voli Ryanair, il 57% delle agenzie rispondenti ha indicato di aver sperimentato problemi di approvvigionamento dei voli tramite il sito³⁰⁹. Inoltre, il 70% delle agenzie rispondenti ha confermato che i propri clienti sono incorsi nella procedura di riconoscimento facciale di Ryanair³¹⁰. Quanto agli effetti del riconoscimento facciale, il 67% delle agenzie ha indicato di aver sperimentato un effetto negativo sulla domanda del servizio di biglietteria aerea e un ulteriore 24% indica che tale effetto sia probabile, anche se non ancora sperimentato³¹¹. Inoltre, il 62% delle agenzie dichiara di aver sperimentato un effetto negativo anche sulla domanda di servizi turistici ulteriori, in combinazione con voli Ryanair, e un ulteriore 28% indica tale effetto come probabile, anche se non ancora sperimentato³¹².

174. Infine, il 73% delle agenzie rispondenti ha indicato che l'impossibilità di vendere voli Ryanair comprometterebbe la propria redditività³¹³. In tal senso, analizzando le percentuali di fatturato che si perderebbero in caso di impossibilità di vendere voli Ryanair³¹⁴, il 39% circa delle agenzie vedrebbe seriamente compromessa la propria attività economica³¹⁵.

IV.5.b. La survey dei consumatori

175. Dal lato della domanda, la *survey* dei consumatori evidenzia che Ryanair è il vettore più diffuso in Italia, scelto dal 64% del campione (cfr. Figura 25 *infra* in Appendice). Il canale più usato per l'acquisto dei biglietti aerei è il sito della compagnia aerea (71%), seguito dalle agenzie *online* (22%) e solo in minima parte dalle agenzie fisiche (7%, cfr. Figura 26 *infra* in Appendice). Specificamente per Ryanair, l'83% dei consumatori acquista direttamente dal sito, mentre solo il 19% passa per agenzie di viaggio³¹⁶.

176. Le motivazioni di scelta dei canali variano: le agenzie fisiche sono apprezzate per assistenza e orientamento all'acquisto, mentre i canali *online* (agenzia *online* o sito del vettore) sono preferiti per semplicità d'uso, abitudine e convenienza economica (cfr. Tabella 33 *infra* in Appendice).

177. Con riferimento alla sostituibilità tra canali di vendita, in caso di indisponibilità del volo in un determinato canale, gli utenti che utilizzano abitualmente le agenzie di viaggio fisiche si sposterebbero quasi equamente verso il sito *internet* della compagnia aerea (46%) e quello dell'agenzia di viaggi *online* (38%), gli utenti che usano abitualmente le agenzie *online* si sposterebbero in maniera preponderante verso il sito della compagnia (67%) e solo limitatamente verso le agenzie di viaggi fisiche (25%). Allo stesso modo, gli utenti che solitamente utilizzano il

³⁰⁹ Quali, ad esempio, l'impossibilità di finalizzare il pagamento e il blocco dell'*account* dell'agenzia. Cfr. doc. 178, domanda n. 31.

³¹⁰ Cfr. doc. 178, domanda n. 32.

³¹¹ Cfr. doc. 178, domanda n. 33.

³¹² Cfr. doc. 178, domanda n. 34.

³¹³ Cfr. doc. 178, domanda n. 24. In particolare, il 54% circa si dichiara pienamente d'accordo e il 19% circa si è dichiarato abbastanza d'accordo.

³¹⁴ In particolare, è stato richiesto alle agenzie che acquistano voli Ryanair di stimare quanta parte dei ricavi complessivi annuali (derivanti da voli aerei e servizi turistici in combinazione) verrebbero persi nel caso in cui l'agenzia non potesse più vendere biglietti Ryanair o li potesse vendere a un prezzo più alto di quello presente sul sito *internet* della compagnia aerea (cfr. doc. 178, domanda n. 35). Inoltre, è stato richiesto di indicare quanta parte del fatturato dovrebbe perdere la vostra agenzia per compromettere seriamente l'attività economica dell'agenzia (cfr. doc. 178, domanda n. 15). Infine, per ciascuna agenzia, è stata confrontata la perdita potenziale di fatturato dovuta all'assenza di voli Ryanair con la soglia di perdita di fatturato oltre la quale sarebbe compromessa l'attività economica dell'agenzia ed è stato verificato in quanti casi la perdita potenziale è maggiore o uguale alla seconda soglia.

³¹⁵ In particolare, in 395 casi su 1.022, la soglia di perdita dovuta a Ryanair (cfr. doc. 178, domanda n. 35) è superiore al limite massimo di perdita sostenibile per l'agenzia (cfr. doc. 178, domanda n. 15).

³¹⁶ Cfr. doc. 244, domanda "Hai utilizzato una agenzia di viaggi (fisica o online) per acquistare un volo Ryanair nell'ultimo anno?".

sito della compagnia aerea, si sposterebbero in maniera preponderante verso le OTA (68%, cfr. Tabella 34 *infra* in Appendice).

178. Inoltre, a seguito di un ipotetico aumento del 10% del prezzo del volo sul canale preferito: (i) la maggioranza di chi acquista presso le agenzie fisiche (il 51%) continuerebbe a utilizzare l'agenzia e il 32% si rivolgerebbe al sito della compagnia aerea; (ii) la maggioranza dei clienti delle agenzie *online* (il 64%) si sposterebbe verso il sito della compagnia aerea, mentre il 27% continuerebbe ad acquistare presso un'agenzia *online* (cfr. Figura 29 *infra* in Appendice).

179. Quanto al ruolo della prenotazione di voli nella vendita di altri servizi turistici e di voli combinati, dalla *survey* emerge che il 70% dei rispondenti indica il volo come elemento primario nella pianificazione di viaggi che contengono altri servizi turistici (in particolare, con il 61% dei consumatori che acquista il volo per primo e poi effettua la prenotazione di altri servizi turistici e il 9% dei consumatori che acquista un pacchetto predeterminato, cfr. Figura 30 *infra* in Appendice). Inoltre, i consumatori apprezzano la possibilità di acquistare in modo congiunto voli e altri servizi turistici, con il 70% dei consumatori che li acquisterebbe presso il medesimo punto di acquisto (cfr. Figura 31 *infra* in Appendice).

180. La maggioranza dei consumatori trova utile combinare i voli di più compagnie aeree per trovare la soluzione più economica e/o comoda (84% dei rispondenti), apprezzando altresì la possibilità di essere tutelati in caso di cancellazione del volo di andata (76% dei rispondenti, cfr. Figura 31 *infra* in Appendice). Occorre tuttavia osservare che i consumatori ritengono importante mantenere un unico punto di acquisto. Infatti, il 74% dei consumatori ritiene utile la combinazione dei voli se è possibile acquistarli presso lo stesso soggetto con un'unica transazione. Inoltre, il 73% dei consumatori preferisce comprare andata e ritorno presso la stessa compagnia se non c'è una grande differenza di prezzo rispetto all'ipotesi di più acquisti separati (cfr. Figura 32 *infra* in Appendice).

181. Infine, dalla *survey* emerge un aspetto critico: se un'agenzia non vendesse voli Ryanair, oltre la metà dei consumatori ne metterebbe in dubbio la convenienza e si rivolgerebbe a canali alternativi³¹⁷.

V. LE CONSIDERAZIONI DEI TERZI

V.1. Il mercato rilevante e la posizione dominante

182. In merito al mercato rilevante, euTT ed eDreams³¹⁸ hanno osservato che le agenzie di viaggio devono poter avere a disposizione un'intera rete di rotte al fine di poter offrire la soluzione di viaggio più rispondente alle esigenze del cliente.

183. Quanto alla sostituibilità tra voli, per euTT, in particolare, sarebbe illogico ritenere che “*le OTA possano proporre ai consumatori voli internazionali in sostituzione di voli nazionali (ove eventualmente non abbiano accesso)*”³¹⁹ al volo Ryanair.

³¹⁷ In particolare, il 56% (e il 58% se si considerano i soli consumatori che hanno utilizzato Ryanair) dei consumatori avrebbe dubbi sulla convenienza economica dell'offerta dell'agenzia di viaggi e il 51% (e il 55% dei passeggeri Ryanair) non terrebbe in considerazione l'agenzia di viaggi e si affiderebbe ad altri canali di vendita. Cfr. doc. 244, domanda “*Nel caso un'agenzia di viaggi (fisica o online) non offrisse i voli Ryanair, da soli o in combinazione con altri servizi turistici (esempio, hotel, noleggio auto, assicurazione, parcheggio in aeroporto, bus da/per l'aeroporto) [...]?*”.

³¹⁸ Cfr. doc. 242, all. 2 e 3.

³¹⁹ Cfr. doc. 242, all. 2. Sul punto, euTT osserva che i dati mostrano che i viaggiatori europei - e, di conseguenza, i clienti delle OTA - utilizzano molto più frequentemente i voli a corto raggio rispetto a quelli a lungo raggio. In particolare, secondo i dati forniti dalla stessa, nel 2022 l'89,9% dei viaggiatori europei hanno effettuato viaggi entro l'Europa (cfr. doc. n. 512).

184. In tal senso, secondo euTT, sebbene un'OTA *“possa probabilmente competere efficacemente senza offrire soluzioni di viaggio in relazione ad ogni singola rotta (“O&D”), soprattutto se tale rotta è di scarsa rilevanza. [...], nel valutare il potere di mercato rispetto alle OTA, potrebbe non essere corretto considerare la posizione delle compagnie aeree su singole coppie O&D. [...] ciò che è invece chiaro è che le OTA devono avere accesso ad ampie categorie di soluzioni di viaggio di interesse per i propri potenziali clienti per poter operare”*³²⁰.

185. Pertanto, secondo euTT, *“le OTA non possono offrire ai propri clienti voli a lungo raggio al posto di voli a corto raggio: dal punto di vista della domanda, i voli a corto e a lungo raggio sono totalmente diversi e non comparabili, e quindi non sostituibili, sia in termini di costi, di durata del viaggio e di tipo di viaggio che i consumatori vogliono acquistare”*³²¹.

186. Più in particolare, euTT osserva che *“ciò che conta in questo caso è come le OTA saranno in grado di sostituire i biglietti Ryanair. [...] nel qual caso, tuttavia, il mercato rilevante dovrebbe essere definito considerando i prodotti (voli) che presentano alcune similitudini con i voli offerti da Ryanair (escludendo, cioè, i voli a lungo raggio)”*³²².

187. eDreams osserva che, nel considerare il portafoglio di voli come input per gli intermediari, *“il modo più significativo per svolgere un esercizio di definizione del mercato consiste nell'ampliare progressivamente l'inventario fino a quando l'aggiunta non comporti un aumento non materiale del valore del portafoglio di voli offerto quale input a un intermediario che si rivolge prevalentemente a consumatori italiani”*³²³. Pertanto, *“tali input sono principalmente complementari tra loro, più che sostituibili”*³²⁴. In tal senso, secondo eDreams, *“nel periodo 2021-2025, la proporzione di consumatori con una prenotazione eDreams di un itinerario avente origine in Italia e contenente almeno un segmento extraeuropeo (con “Europa” definita in senso ampio, [...]) è oscillata tra appena il 3,2% e l'8,2% del totale [...] Ne consegue che, se i voli extraeuropei fossero aggiunti al portafoglio inventariale di un'OTA che vende a consumatori localizzati in Italia, il valore complessivo del portafoglio non aumenterebbe in modo materiale rispetto a quello costituito dai soli voli europei (compresi quelli all'interno dell'Italia), che già copre la vasta maggioranza della domanda finale”*³²⁵.

188. FTO concorda con la definizione del mercato rilevante del trasporto aereo di linea, nazionali ed europei, da/per l'Italia, quale input per le agenzie, *“ritenendola idonea a cogliere le dinamiche concorrenziali tra vettore e intermediari. Qualsiasi tentativo di frammentare, a proprio vantaggio, il mercato in singole tratte (coppie origine-destinazione) sarebbe pretestuoso e infondato. Per un'agenzia di viaggi, l'input essenziale non è la singola tratta, ma l'accesso all'intero network di*

³²⁰ Cfr. doc. 512.

³²¹ In tal senso, la stessa osserva, ad esempio, che *“i consumatori che desiderano organizzare un viaggio di breve durata (ad esempio, per un fine settimana) non prenderanno in considerazione i (lungi e più costosi) voli intercontinentali”* (cfr. doc. 512).

³²² Cfr. doc. 512.

³²³ Cfr. doc. 514.

³²⁴ Cfr. doc. 514. In tal senso, si veda anche euTT, secondo cui *“la (corretta) definizione del Mercato a Monte fornita dall'AGCM, limitata ai servizi di trasporto aereo di linea nazionali ed europei (da/verso l'Italia), è in linea con il principio secondo cui la possibilità di sostituire un input con un altro dipende dal fatto che l'aggiunta di tale ulteriore input (in questo caso, l'inventario aggiuntivo relativo ai voli a lungo raggio) aumenti in modo significativo il valore del portafoglio per gli intermediari che si rivolgono ai consumatori italiani (fornendo così agli intermediari una vera alternativa per soddisfare tale domanda). Poiché le rotte europee (a corto raggio) e nazionali rappresentano la stragrande maggioranza (circa l'86-90%) della domanda dei passeggeri in partenza dall'Italia, l'inclusione dei voli non europei/a lungo raggio non aumenta in modo significativo il valore del portafoglio e non può essere considerata un'alternativa all'inventario a corto raggio. Per questo motivo, distinguere l'inventario dei voli che include anche quelli a lungo raggio dall'inventario dei soli voli a corto raggio appare corretto anche sotto il profilo economico”* (cfr. doc. 512).

³²⁵ Cfr. doc. 514.

*collegamenti offerto dal vettore dominante. Un'agenzia non può costruire un'offerta turistica competitiva e favorevole per i propri clienti se le viene precluso l'accesso al vettore che copre oltre il 50% dei collegamenti domestici e il 55% di quelli europei da/per l'Italia*³²⁶.

189. **euTT**, inoltre, sottolinea che le conclusioni circa il mercato rilevante sono in linea con quelle della Commissione europea nella decisione *Booking/Etraveli* in cui la stessa osserva che l'ampiezza dei contenuti è uno dei principali motivi per cui i clienti scelgono di acquistare un volo con un OTA invece che con una compagnia aerea, permettendogli di combinare biglietti aerei tra diverse compagnie³²⁷. La correttezza della definizione del mercato sarebbe confermata dalla stessa Ryanair, che, nei propri risultati finanziari, considera quote di mercato calcolate *“su un mercato costituito dall'insieme dei voli, evidentemente solo quelli a corto raggio/europei, venduti dalla stessa Ryanair nel paese / mercato di riferimento. Ryanair ignora i voli a lungo raggio (...) Per chiarezza, vale anche la pena notare che, nel valutare la propria posizione di mercato in questi mercati, la stessa Ryanair non considera i concorrenti che forniscono altri tipi di input alle AV”*, come ad esempio i treni³²⁸.

190. La quota estremamente rilevante detenuta da Ryanair su un numero significativo di coppie di O&D sarebbe un forte indicatore del potere di mercato di Ryanair nei confronti dei consumatori e delle OTA: non potendo proporre il 50% dei voli su ampia parte delle rotte nazionali, queste ultime cesserebbero di essere attrattive per i consumatori, che a loro volta cesserebbero di utilizzarle, concretizzando tutti i rischi per la concorrenza ravvisati nel provvedimento di avvio del sub-procedimento cautelare. Analoghe conclusioni varrebbero rispetto alla posizione di mercato decisamente forte di Ryanair con riferimento ai voli europei³²⁹.

191. In merito alla posizione dominante, secondo euTT, la posizione di Ryanair in Italia è sensibilmente incrementata rispetto all'ingresso avvenuto nel 1998 in Italia, e la stessa attualmente è attiva in Italia garantendo collegamenti domestici e un'ampia scelta di rotte trans-nazionali, per collegare le regioni italiane con le varie destinazioni in Europa: Ryanair è *“passata dal trasportare oltre 6,5 milioni di passeggeri nel 2011, a trasportare 65 milioni di passeggeri nel 2025. Infatti, la stessa Ryanair afferma che “Da quando siamo atterrati per la prima volta in Italia 25 anni fa, siamo cresciuti fino a diventare la compagnia aerea preferita in Italia [...] La posizione di Ryanair non ha eguali non soltanto rispetto a ITA-Airlines (ex Alitalia), ma anche rispetto a qualsiasi altra compagnia aerea low cost che opera voli da/verso l'Italia”*³³⁰

V.2. Le condotte di Ryanair

192. Riguardo alle condotte asseritamente abusive, **FRU** osserva che le condotte investigate consistono nel negare un input che in precedenza era concesso alle OTA. In particolare, *“Ryanair ha nel tempo progressivamente modificato la propria strategia distributiva, passando da un accesso consentito alle OTA in relazione alla vendita dei biglietti aerei Ryanair, da soli o in combinazione con altri servizi, ad un accesso degradato (mediante la procedura di verifica facciale e poi con successivi accordi di partnership imposti, nella sostanza, unilateralmente da Ryanair) fino, in alcuni casi, ad un accesso negato”*³³¹.

³²⁶ Cfr. doc. 513.

³²⁷ Cfr. doc. 512.

³²⁸ Cfr. *ibidem*.

³²⁹ Cfr. doc. 242, all. 2 e 3.

³³⁰ Cfr. doc. 512.

³³¹ Cfr. doc. 511.

193. euTT, in tal senso, sottolinea *“che al successo di Ryanair ha chiaramente contribuito l'attività dei vari operatori commerciali che hanno distribuito i biglietti dei suoi voli, in particolare nelle prime fasi (forse proprio le più critiche) dell'attività di Ryanair, nel mercato italiano. A questo proposito, sia le agenzie di viaggio fisiche che quelle online hanno contribuito in larga misura al successo di Ryanair vendendo milioni di biglietti sin dagli anni 2000, sia come prodotti stand-alone, sia in combinazione con voli di diverse compagnie aeree o con altri servizi turistici”*³³².

194. eDreams afferma, sul punto, che *“per oltre 15 anni, eDreams ha costantemente e massicciamente intermediato voli Ryanair, pre e post pandemia, i quali hanno costituito un elemento fondamentale del paniere di prodotti offerti ai propri clienti, in particolare in Italia, e sui quali sono sempre stati effettuati: a. rilevanti investimenti in marketing, sia sul canale diretto che sui metasearch, al fine di attrarre i clienti sui propri applicativi b. politiche di prezzo indipendenti, anche più attrattive per il consumatore rispetto al vettore, proprio per attrarre clientela price sensitive”*³³³.

195. In tal senso, la stessa ritiene che, *“se un CEO, che è anche un rilevante azionista della Compagnia, rinviene la necessità di affermare il falso, significa che il Consiglio era pienamente consapevole del ruolo positivo svolto dalle OTA nella distribuzione di parte dell'inventario di Ryanair. Altrimenti, il concetto di “boicottaggio” non avrebbe avuto alcun senso strategico. [...] Nel loro insieme, questi elementi sostengono fortemente la conclusione che la distribuzione OTA faceva parte della strategia commerciale accettata e implicitamente approvata da Ryanair, al di là di episodiche schermaglie giudiziarie, e che la decisione di bloccare le OTA non era in linea con la comprensione o la supervisione del Consiglio di amministrazione”*³³⁴.

196. Anche secondo euTT, il fatto che l'Amministratore Delegato di Ryanair *“abbia deciso di celare agli azionisti della società la vera motivazione del calo delle vendite ossia l'esistenza di una condotta anticoncorrenziale decisa e implementata dal management di Ryanair, assume un chiaro e significativo valore probatorio. Dimostra infatti che impedire la vendita dei biglietti Ryanair da parte delle OTA poteva effettivamente costituire una decisione contraria agli interessi della società e dei suoi azionisti, in ragione del contributo positivo storicamente apportato dalle OTA alla crescita di Ryanair (e nonché, potenzialmente, un'azione foriera di significativi rischi legali)”*³³⁵.

197. Per FTO, *“Ryanair non si è limitata a rifiutare l'accesso, ma ha attivamente degradato l'esperienza d'acquisto tramite agenzia (es. verifica facciale invasiva imposta solo ai clienti delle agenzie, campagna denigratoria mediatica). Tali pratiche non rientrano nella “concorrenza sui meriti” e mirano unicamente a distruggere la reputazione e l'operatività degli intermediari. Tale abuso danneggia direttamente il consumatore finale, privandolo dei vantaggi tipici dell'intermediazione: la comparazione neutrale, l'assistenza post-vendita professionale e, soprattutto, la possibilità di acquistare pacchetti turistici e voli in connessione che Ryanair non offre o non vuole offrire. Impedire alle agenzie di operare riduce la varietà e l'innovazione del prodotto turistico disponibile sul mercato, a danno dei consumatori e degli utenti business”*³³⁶.

198. euTT ritiene che le condotte vadano contestualizzate nelle dinamiche concorrenziali online e, in particolare, che vada considerata la circostanza che *“Ryanair ha sempre cercato di attirare il*

³³² Cfr. doc. 512.

³³³ Cfr. doc. 514.

³³⁴ Cfr. doc. 514.

³³⁵ Cfr. doc. 512.

³³⁶ Cfr. doc. 513.

*maggior numero possibile di consumatori sul proprio sito web. Infatti, Ryanair.com rappresenta allo stato il più importante sito web di viaggi in Europa per volume di prenotazioni*³³⁷.

199. Tale ultima circostanza fa sì che, secondo euTT, le condotte di Ryanair – in particolare il blocco sia totale che intermittente delle prenotazioni – siano in grado di impedire alle OTA di pubblicizzare le proprie offerte in relazione ai voli di Ryanair sui comparatori e/o motori di ricerca, con la conseguenza che l’offerta delle OTA verrebbe strutturalmente impossibilitata a raggiungere i consumatori, con un azzeramento delle vendite pressoché totale e costante³³⁸.

200. Inoltre, con riferimento alla campagna denigratoria attuata nei confronti delle OTA, euTT osserva che Ryanair avrebbe sempre fatto riferimento a pochi, isolati, casi problematici, numericamente irrilevanti. Al contrario, le OTA erano solite vendere centinaia di migliaia di biglietti e non si potrebbe quindi sostenere che (i) un simile numero di consumatori sia stato indotto in errore dalle OTA, e che (ii) le OTA abbiano sistematicamente proposto offerte non convenienti. In ogni caso, questo non giustificerebbe le condotte di blocco contro le OTA³³⁹.

201. eDreams ha posto l’accento sulla circostanza che i voli offerti da Ryanair sono elementi indispensabili per l’erogazione di servizi innovativi per il consumatore da parte delle OTA, la cui attività non si limita alla mera duplicazione dell’attività di Ryanair. In tal senso, il vero valore aggiunto delle OTA, tipico dell’economia digitale, sarebbe quello di offrire al consumatore le soluzioni di viaggio più varie e complete possibili, con combinazioni di vettori, viaggi “Multi-Stop” e servizi accessori su un unico sito; quindi disporre dei voli Ryanair sarebbe indispensabile proprio per offrire in un’unica piattaforma differenti proposte e un prodotto diverso (anche giuridicamente), ovvero il pacchetto turistico³⁴⁰.

202. Inoltre, a parere di eDreams, le condotte andrebbero contestualizzate in un sistema di economia digitale in cui operano le OTA. In tale ambito, il traffico *web* costituirebbe un *asset* fondamentale, che genera benefici economici attraverso i siti comparatori, che attraggono e poi dirottano il traffico sia verso il sito di Ryanair, in funzione servente del suo modello di *business*, sia verso i siti delle OTA, che concorrerebbero con Ryanair per attrarre traffico e offrire al consumatore un *one-stop-shop* efficiente. La condotta di Ryanair impedirebbe proprio alle OTA di offrire prodotti migliori e diversi³⁴¹.

203. eDreams sottolinea che l’intento di Ryanair, come emerge da dichiarazioni pubbliche dei primi di marzo 2024, è proprio quella di “fermare le OTA”, affermando di aver “*chiuso completamente l’accesso alle agenzie di viaggio online (OTA)*” e che “*La scorsa estate Ryanair ha deciso di porre il veto su questi portali: o adottare gli accordi con Ryanair o rimanere senza informazioni sui voli da parte della principale compagnia aerea low-cost europea*”³⁴². Pertanto, il reale obiettivo del blocco informatico sarebbe stato quello di colpire specificamente le OTA, intervenendo soprattutto nel momento del pagamento, arrecando notevole disagio al cliente, bloccando i pagamenti con le carte di credito virtuali delle OTA. Tali condotte avrebbero determinato

³³⁷ Cfr. doc. 512.

³³⁸ Cfr. doc. 137, 145, 242, all. 2.

³³⁹ Sul punto, euTT ricorda il caso T-30/89, Hilti e T-83/91, Tetra Pak, in cui si stabilisce il principio secondo cui non spetta evidentemente a un’impresa in posizione dominante adottare, di propria iniziativa, misure destinate a eliminare prodotti che essa considera, a torto o a ragione, pericolosi, o perlomeno di qualità inferiore ai propri prodotti (cfr. doc. 242, all. 2.)

³⁴⁰ Cfr. docc. 242, all. 3, 322, 343.

³⁴¹ Cfr. doc. 242, all. 3.

³⁴² Cfr. *ibidem*.

un crollo vertiginoso delle prenotazioni, con effetti significativi per l'operatività delle OTA, in termini di perdita del traffico *web* e delle prenotazioni.

204. In tal senso, eDreams ha fornito un rapporto di analisi forense del sito di Ryanair italiano³⁴³, nel cui codice sorgente sono presenti una serie di parametri che appaiono volti a bloccare le prenotazioni delle OTA e non sembrano essere legati a misure di sicurezza generalmente impiegate a protezione dei siti *internet*³⁴⁴.

205. eDreams sottolinea la circostanza che le condotte di blocco si sono intensificate per le OTA che non hanno sottoscritto gli accordi, portando *“ad un e drastico calo delle prenotazioni di voli Ryanair sul sito eDreams per i voli da/verso l'Italia, superiore all'80% dopo il mese di settembre 2025, in netto contrasto con il numero sostanzialmente stabile di segmenti passeggeri prenotati con altre compagnie aeree durante l'autunno 2025. A seguito della pubblicazione dei risultati del secondo trimestre della Società, e della revisione delle previsioni sugli utili futuri, influenzate in modo significativo dalle misure di blocco attuate da Ryanair nei confronti delle OTA, il 19 novembre 2025, il mercato ha reagito, registrando un crollo del prezzo delle azioni di eDreams del 42%, annullando in un solo giorno anni di fiducia borsistica e circa 300 milioni di capitalizzazione”*³⁴⁵.

206. In particolare, Ryanair avrebbe imposto negli accordi con i comparatori (*metasearch*) delle misure che impediscono alle OTA che non hanno sottostato all'abuso di Ryanair, tra cui eDreams, di avere accesso alle loro vetrine e comparazioni per i voli Ryanair, come confermato dalle richieste del sito di comparazione Kayak, che ha dapprima richiesto a eDreams di sottoscrivere l'accordo con Ryanair e ha poi rimosso tutti i contenuti eDreams relativi ai voli Ryanair³⁴⁶.

207. Si tratterebbe, in generale, di una strategia nei confronti di eDreams di restringimento/blocco/apertura intermittente che andrebbe in concomitanza con le fasi del procedimento istruttorio³⁴⁷.

208. L'Associazione AdVUnite ha rappresentato che circa il 78% delle 225 agenzie associate lamenterebbero vari ostacoli frapposti da Ryanair, tali da rendere inerme l'agenzia di viaggio *offline* e da limitarne indebitamente l'operato³⁴⁸.

209. AIAV ritiene che la condotta tenuta da Ryanair sia discriminatoria, consistendo nell'applicazione di condizioni economiche dissimili per prestazioni equivalenti, determinando un grave svantaggio per le agenzie di viaggi, che risultano essere non competitive nella vendita del medesimo servizio disponibile su ryanair.com, e ciò senza disporre di compagnie aeree alternative,

³⁴³ Cfr. doc. 281, all. 2. Il rapporto è una versione, per il sito italiano, di un precedente rapporto svolto per il sito spagnolo di Ryanair (cfr. doc. 281, all. 3). Sul punto, si osservi che Ryanair ha lamentato, nelle proprie memorie, una lesione del proprio diritto di difesa in quanto sarebbe stato *“evocato un rapporto di analisi forense fornito da eDreams del sito Ryanair italiano, [...] Tuttavia, gli Uffici hanno citato in nota 318 e in nota 484 il doc. 283 del file, che in base all'indice del fascicolo è la Risposta di BravoNext”* (cfr. docc. 515, 517). Si precisa che tale informazione è stata rettificata indicando il corretto doc. 281, allegato n. 2, invece del doc. 283 (cfr. doc. 500). Non esiste, al contrario di quanto sostenuto da Ryanair, alcun rapporto forense di Bravonext, di cui non si è mai fatta menzione nella comunicazione delle risultanze istruttorie.

³⁴⁴ In particolare, tali parametri del codice sorgente del sito web italiano di Ryanair secondo l'analisi forense sono: (i) il parametro *“ota-link-enabled”*, un operatore logico di cui non è possibile determinare precisamente l'effetto, ma il cui nome suggerisce che sia usato per abilitare o disabilitare la possibilità per le OTA di usare il sito di Ryanair; (ii) il parametro *“disable-email-ota-verification-enabled”*: un operatore logico utilizzato per implementare la verifica tramite *e-mail* quando viene identificata un'operazione che proviene da una OTA; (iii) il parametro *“ambdas-ota-validation-navitaire-queues”*, il cui nome e i valori presenti nel codice suggeriscono che il sito di Ryanair contenga operatori logici che acquisiscono determinati valori quanto si identificano operazioni provenienti dalle OTA; (iv) il parametro *“myryanair-new-ota-bank-transfer-enabled-dark”*, che appare indicare che il sito di Ryanair contenga delle procedure di pagamento e degli operatori logici che riguardano i casi in cui la prenotazione è identificata come proveniente da una OTA.

³⁴⁵ Cfr. doc. 514.

³⁴⁶ Cfr. *ibidem*.

³⁴⁷ Cfr. doc. 514.

³⁴⁸ Cfr. doc. 228.

che coprano le tratte in cui Ryanair detiene una posizione esclusiva³⁴⁹. AIAV ha altresì rilevato che le condotte di ostacolo alle agenzie di viaggio non si sarebbero attenuate dopo l'avvio del procedimento principale³⁵⁰.

210. Anche AIAV osserva come le condotte in esame siano volte ad acquisire, a danno delle agenzie, il contatto dei clienti: infatti, *“in maniera sempre più intensa, Ryanair sta mettendo in atto una serie di decisioni commerciali, che mirano ad avere un contatto sempre più diretto e non intermediato con il cliente finale e ciò con il chiaro intento di proporre direttamente al consumatore la vendita dei propri servizi turistici, in maniera sempre più capillare e puntuale, attraverso strumenti che consentano di profilare con precisione sempre maggiore i gusti e gli interessi dei consumatori. Ci si riferisce alla decisione di Ryanair di introdurre, a far data dal 12 novembre 2025, l'obbligo di munirsi di carta d'imbarco digitale, che il consumatore potrà ottenere scaricando su uno dei propri device l'applicazione myRyanair, che consentirà evidentemente al vettore non solo di mettere a disposizione la carta d'imbarco e le informazioni sul volo, ma di inviare direttamente agli utenti proposte commerciali, coerenti con gli acquisti già eseguiti, anche per il tramite dell'agenzia di viaggi, che sarà con tutta probabilità bypassata dal consumatore per i successivi acquisti (non solo di biglietti aerei)”*³⁵¹.

211. euTT ritiene che tali condotte siano lesive della concorrenza, in quanto le agenzie di viaggio fisiche e online non sono in grado di soddisfare la domanda espressa dai consumatori italiani senza i voli Ryanair nel proprio inventario, e ciò le mette in una condizione di debolezza *“come dimostrato dal comportamento avuto nei confronti di Kiwi.com durante la negoziazione del loro accordo di “cooperazione”. Ryanair ha infatti respinto tutte le richieste di modifica e ha persino imposto a Kiwi di non menzionare che la causa del piano della OTA di ampio ridimensionamento del personale era in realtà attribuibile proprio all'assenza di voli Ryanair sul proprio sito (e quindi evidentemente dal crollo delle relative vendite), contrariamente a quanto inizialmente previsto”*³⁵². Secondo euTT, perfino alcuni documenti di Ryanair dimostrerebbero che *“gli OTA Agreements non offrono alle OTA un accesso effettivo al proprio inventario, lasciandole in una posizione debole e squilibrata [...] infatti, i consumatori sono molto sensibili al prezzo e, quando acquistano tramite le OTA, cercano in genere di ottenere tariffe inferiori o sconti superiori. Poiché con gli OTA Agreements i clienti non possono acquistare, tramite le OTA, le tariffe più interessanti offerte da Ryanair, non si può ragionevolmente affermare che gli OTA Agreements smentiscano possibili “foreclosure claims”, come invece sostiene Ryanair”*³⁵³. A parere di euTT, quindi, il rischio di mancata fornitura dei voli Ryanair ha influito in modo significativo sulla valutazione delle OTA e ha portato alla inevitabile decisione di accettarne i termini altamente svantaggiosi.

212. euTT osserva che, *“ad ulteriore riprova delle notevoli difficoltà incontrate dalle OTA che hanno continuato a non avere accesso all'inventario di Ryanair, si osserva che eDreams – ossia, una delle poche OTA che non ha firmato gli OTA Agreements – ha recentemente registrato una significativa contrazione del proprio fatturato. [...] La stampa finanziaria francese ha a tal*

³⁴⁹ Cfr. doc. 510.

³⁵⁰ Cfr. docc 226, all. 1-6, e doc. 229, rispettivamente del 5 e 12 aprile 2024 e 242, all. 6. Le evidenze allegate documenterebbero tutte le difficoltà frapposte alle agenzie di viaggio in termini di difficoltà e confusione nelle comunicazioni al cliente in caso di rimborso o di gestione del post vendita, di finalizzazione con le procedure di verifica facciale e continue comunicazioni di rivolgersi in futuro al sito del vettore per non incorrere nei medesimi disservizi prodotti dalle OTA.

³⁵¹ Cfr. doc. 510.

³⁵² Cfr. doc. 512.

³⁵³ Cfr. *ibidem*.

*proposito osservato che ‘[...] Più che il calo del 6% del cash revenue – che include il contributo del programma fedeltà Prime [...] sono le previsioni a deludere la comunità finanziaria. E in particolare, le crescenti difficoltà del tour operator nell’accedere all’inventario di Ryanair’*³⁵⁴.

213. Dal punto di vista dell’inquadramento giuridico, **euTT** ritiene che non siano condivisibili, sia da un punto di vista giuridico che fattuale, le tesi di Ryanair consistenti nella circostanza che quest’ultima abbia il diritto di riservare a sé stessa la vendita di biglietti a meno che non siano soddisfatte le condizioni del test *Bronner*³⁵⁵. In particolare, euTT ritiene che la giurisprudenza *Bronner* non sia rilevante nel caso di specie, in quanto le OTA “non chiedono l’accesso per utilizzare a proprio vantaggio una qualche forma di ‘infrastruttura’ che Ryanair avrebbe sviluppato a proprio vantaggio. In altre parole, essi non chiedono l’accesso alla piattaforma Ryanair.com per vendere i propri prodotti su tale piattaforma, in concorrenza con Ryanair. I membri di euTT chiedono piuttosto di poter acquistare su Ryanair.com, alle condizioni stabilite da Ryanair, i biglietti aerei che Ryanair vende anche ai propri clienti finali / consumatori. [...] Questo tipo di accesso, diametralmente opposto rispetto a quello richiesto dai richiedenti nel caso *Bronner*, non può materialmente mettere a rischio gli investimenti o i livelli di redditività del potenziale fornitore dell’accesso (Ryanair)”³⁵⁶. In ogni caso, euTT ricorda che Ryanair non può affermare di non aver mai dato a terzi la possibilità di vendere direttamente i biglietti Ryanair, come ad esempio nel caso dei GDS.

214. In sostanza, euTT ritiene che la condotta di Ryanair non possa essere considerata come rispondente al principio di concorrenza basata sui meriti, in quanto Ryanair intende eliminare la capacità competitiva delle OTA, rendendo l’offerta delle OTA poco attraente e artificialmente meno competitiva, costituendo altresì una palese discriminazione a danno delle agenzie. Inoltre, sarebbe altresì dimostrata una intenzione deliberatamente anticoncorrenziale delle condotte di Ryanair, come dimostrato da alcuni documenti ispettivi. Il danno causato ai consumatori dalla condotta di Ryanair sarebbe inoltre piuttosto evidente, in quanto i biglietti Ryanair sono oggi offerti a prezzi più elevati (sconti meno frequenti e di importo inferiore) anche per i pacchetti³⁵⁷.

215. IATA rimarca la distinzione intercorrente tra la fornitura alle agenzie tramite canali diretti (ad esempio NDS, pagine dedicate del *sito web*) e quella tramite i GDS; questi ultimi, infatti, si pongono come intermediari tra le compagnie aeree e le agenzie di viaggi e vengono remunerati dalle compagnie aeree. Con specifico riferimento ai GDS, sottolinea che vi è una distinzione rilevante tra la possibilità per le OTA di prenotare attraverso il sito di Ryanair e un eventuale obbligo per Ryanair di mettere a disposizione presso i GDS tutte le proprie tariffe, in quanto l’imposizione di un obbligo di “full content” in quest’ultimo canale avrebbe implicazioni significative per l’intero settore del trasporto aereo³⁵⁸. Infatti, poiché i GDS applicano delle commissioni di vendita alle compagnie aeree, esse hanno cercato sempre più di agevolare una connessione diretta con le agenzie (ad esempio, attraverso gli NDS) offrendo classi tariffarie a basso costo solo attraverso i propri canali diretti (o comunque tramite canali indiretti a basso costo, come i nuovi aggregatori)³⁵⁹. IATA ritiene quindi che non vi possa essere un obbligo di fornire l’intero contenuto delle tariffe e dei voli ai GDS

³⁵⁴ Cfr. *ibidem*.

³⁵⁵ Corte di Giustizia dell’Unione europea, sentenza del 26 novembre 1998, causa C-7/97 – *Bronner*, ECLI:EU:C:1998:569.

³⁵⁶ Cfr. doc. 512.

³⁵⁷ Cfr. *ibidem*.

³⁵⁸ Cfr. doc. 302.

³⁵⁹ Cfr. doc. 310.

e sottolinea che i vettori stanno privilegiando sempre più connessioni dirette o comunque differenti con gli agenti di viaggio per fornire loro i propri voli³⁶⁰.

216. IATA, inoltre, evidenzia che il Codice di condotta CRS³⁶¹ (Codice di condotta relativo ai sistemi telematici di prenotazione) non impone alcun obbligo di fornitura da parte delle compagnie aeree ai GDS e che le recenti discussioni di riforma del Regolamento prevedrebbero simili obblighi solo se un vettore aereo rappresenti più del 50% dei biglietti indiretti nell'Unione europea. Le tariffe offerte alle agenzie di viaggio attraverso i canali diretti (o indiretti a basso costo come gli aggregatori) non devono coprire gli elevati costi di segmento imposti dai GDS e pertanto possono essere più convenienti di quelle offerte tramite GDS. IATA ritiene quindi importante considerare le implicazioni sulle dinamiche concorrenziali con riferimento alle compagnie aeree di eventuali obblighi di fornitura verso i GDS³⁶².

V.3. Sull'assenza di giustificazioni delle condotte

217. euTT osserva che l'affermazione di Ryanair che i blocchi alle OTA sarebbero dovuti alle misure di sicurezza atte a scongiurare presunti rischi in termini di *cybersecurity* derivanti dai *bot* sarebbe pretestuosa.³⁶³ Ciò è tanto più evidente se si considera che le OTA *“non riscontrano simili blocchi totali nell'effettuare le prenotazioni per conto dei relativi consumatori sui siti web di altre compagnie aeree (che pure, indubbiamente, dispongono di misure a protezione dei propri siti web e sistemi informatici). È infatti evidente che – senza bisogno della sottoscrizione di un apposito accordo – le compagnie aeree concorrenti di Ryanair non impediscono attraverso simili misure le prenotazioni intermedie delle OTA”*³⁶⁴.

218. Nello specifico euTT evidenzia, in primo luogo, che operatori *leader* nella fornitura di servizi di *cybersecurity*, come Akamai, distinguono tra *bot* nocivi e non nocivi³⁶⁵ i quali possiedono caratteristiche nettamente diverse, che implicano attività differenti ai fini di garantire la sicurezza informatica e la *privacy* dei siti in cui operano.

219. In secondo luogo, euTT sottolinea che gli ostacoli creati da Ryanair alle OTA non si riscontravano al momento dell'accesso al sito Ryanair.com, bensì in una fase molto successiva, e cioè solo all'atto del pagamento. Infatti, secondo le simulazioni fornite dalla stessa euTT³⁶⁶, non appena i sistemi informatici del sito Ryanair.com rilevavano che era in corso un pagamento con una carta di credito virtuale (“VCC”), ossia lo strumento di pagamento tipicamente utilizzato dalle OTA per completare le prenotazioni sui siti *web* delle compagnie aeree, tale pagamento veniva bloccato. Lo stesso non accadeva quando il medesimo pagamento veniva effettuato, nella stessa sessione di navigazione, con la carta di un consumatore (diversa da una VCC). Sul punto, anche Lastminute ha sottolineato che se il blocco dei *bot* menzionato da Ryanair fosse effettuato per ragioni di sicurezza

³⁶⁰ Cfr. *ibidem*.

³⁶¹ Regolamento (CE) n. 80/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 gennaio 2009, relativo a un codice di comportamento per i sistemi informatizzati di prenotazione e che abroga il regolamento (CEE) n. 2299/89 del Consiglio, disponibile all'indirizzo

³⁶² Cfr. doc. 310.

³⁶³ Cfr. doc. 282.

³⁶⁴ Cfr. doc. 282.

³⁶⁵ Akamai afferma che: *“detection technology is key to knowing which bots you can trust, and which must be blocked to protect your organization, your data, and your users”* (cfr. doc. 282).

³⁶⁶ Cfr. doc. 282, all. 1.

informatica, dovrebbe aver luogo nella fase di ricerca del volo, mentre Ryanair blocca la fase di acquisto³⁶⁷.

220. Parimenti, **FTO** ritiene che le giustificazioni basate sulla sicurezza informatica o sul contrasto allo *screenscraping* “sono priv[e] di fondamento oggettivo e nascondono un intento escludente. Le evidenze interne acquisite provano che le misure tecniche (es. sistema “Shield”, verifica facciale) non sono state concepite per proteggere il sito del vettore, ma specificamente per ostacolare le agenzie e le OTA e forzare la canalizzazione diretta delle vendite. L’obiettivo dichiarato era quello di fermare le agenzie e le OTA dal fare ricavi addizionali e convertire i passeggeri in clienti diretti, non quello di prevenire frodi. Il blocco delle prenotazioni messo in atto da Ryanair non è quindi una misura di sicurezza generalizzata, ma un’azione selettiva mirata contro le agenzie. Ciò è dimostrato dal fatto che il sistema “Shield” viene modulato per colpire specifici operatori (come dimostrano i report giornalieri sullo stato “ON/OFF” delle OTA), mentre l’accesso è consentito qualora l’agenzia accetti condizioni commerciali penalizzanti (accordi di partnership). Una misura di sicurezza reale non sarebbe negoziabile”³⁶⁸.

221. **FRU** concorda sul fatto che il blocco delle prenotazioni delle OTA non può essere attribuito a una esigenza di difesa informatica del sito di Ryanair, posto che, a fronte della sua implementazione avvenuta a fine 2023, il sistema di blocco dei bot, seppur in continua evoluzione, è stato introdotto da ben 15 anni³⁶⁹. Inoltre, le condotte di blocco riguarderebbero anche OTA che non utilizzano sistemi automatizzati di *screen scraping*, come nel caso di **FRU**, che non pone in essere tale attività ma effettua le prenotazioni tramite persone fisiche. In ogni caso, le esigenze informatiche non spiegherebbero come mai tali condotte intervengano dopo l’acquisto, impedendo alle OTA di gestire le fasi post-vendita, fino all’intervento diretto del cliente con la procedura di verifica, anche considerato che Ryanair si rifiuterebbe di aiutare i clienti delle OTA o l’OTA stessa nel risolvere i problemi creati proprio dal suo comportamento³⁷⁰.

222. In generale, **euTT** osserva che, “per quanto riguarda la presunta illiceità dell’accesso delle OTA a *Ryanair.com*, va osservato che la legittimità dell’accesso delle OTA è stata ampiamente riconosciuta in diverse sentenze che hanno confermato che le OTA non necessitano di alcuna autorizzazione da parte di Ryanair per esercitare il loro ruolo di intermediari, poiché non sussiste alcun fondamento giuridico a sostegno di tali affermazioni”³⁷¹. Pertanto, la condotta di Ryanair non potrebbe essere giustificata sostenendo strumentalmente che le condotte delle agenzie sarebbero di per sé illegittime; inoltre, la liceità del modello di business delle agenzie sarebbe stata ampiamente riconosciuta nelle pronunce di diversi tribunali³⁷².

223. Anche la pretesa necessità di disporre dei dati di contatto del cliente per assolvere a obblighi informativi propri del vettore non costituirebbe, a parere di **euTT**, una giustificazione convincente né tantomeno pertinente, atteso che, prima che Ryanair modificasse il processo di prenotazione dei propri voli da parte delle OTA, queste riuscivano ad acquistare il volo fornendo un indirizzo *e-mail* su base anonima e solo successivamente, ma prima del completamento definitivo della prenotazione, fornendo i dati reali del passeggero interessato³⁷³.

³⁶⁷ Cfr. doc. 283, all. 3.

³⁶⁸ Cfr. doc. 513.

³⁶⁹ Cfr. doc. 231 e doc. 242, all. 4.

³⁷⁰ Cfr. doc. 242, all. 4.

³⁷¹ Cfr. doc. 512.

³⁷² Cfr. *ibidem*.

³⁷³ Cfr. doc. 242, all. 2.

224. eDreams contesta poi l'accusa rivolta alle OTA di applicare sistematicamente ricarichi nascosti sui prezzi Ryanair, in quanto la commissione applicata per un prodotto diverso da quello del vettore sarebbe sempre indicata; in ogni caso, eDreams sarebbe risultata vantaggiosa rispetto alle offerte Ryanair nel 57% dei casi, in base a rilevazioni effettuate su un campione di sei milioni di offerte in due settimane di agosto 2023. Ciò è stato possibile in quanto – potendo combinare i voli Ryanair con quelli di altri vettori con le soluzioni di *virtual interlining* (c.d. VIN) – a fronte di una media di 3,2 voli Ryanair al giorno per tratta, le combinazioni offerte da eDreams permettevano di proporre combinazioni alternative in media di 27,4 voli al giorno per tratta³⁷⁴.

225. FRU ritiene che non sia ammissibile la giustificazione legata alla necessità di acquisire i dati dei clienti per ottemperare a obblighi regolamentari, che secondo Ryanair verrebbe compromessa dalla trasmissione di indirizzi *e-mail* temporanei “usa e getta” generati dalle stesse OTA in luogo dei dati effettivi di contatto e di pagamento dei passeggeri, avendo la Corte di Amburgo³⁷⁵ rigettato una richiesta di ingiunzione proposta da Ryanair in tal senso, dichiarata infondata sotto ogni profilo giuridico.

226. A parere di FRU, le condotte di Ryanair non risulterebbero giustificabili “né con riferimento alla necessità di avere un contatto diretto con i consumatori, né con riguardo all'asserito sovrapprezzo fatto pagare dalle OTA ai consumatori. Più precisamente, Ryanair tenta di giustificare le proprie condotte richiamando presunti comportamenti illeciti di alcune OTA e la necessità di proteggere i consumatori da pratiche scorrette, nonché di garantire la sicurezza delle transazioni e la correttezza dei dati relativi ai passeggeri. La Società ritiene che talune frizioni tra operatori operanti nel medesimo settore sia[no] di per sé fisiologic[he] ma che la “risposta” di Ryanair sia manifestamente sproporzionata e discriminatoria, anche rispetto agli obiettivi dichiarati”³⁷⁶. Infatti, oltre al consolidato orientamento della giurisprudenza comunitaria, secondo cui non spetta all'impresa dominante adottare di propria iniziativa misure volte a far rispettare la legge da parte di altre imprese, “i Tribunali hanno spesso riconosciuto la legittimità del modello di business delle OTA, respingendo i tentativi delle compagnie aeree di limitarne l'operatività facendo leva su argomenti simili a quelli oggi avanzati da Ryanair. In tali decisioni si è sottolineato che le OTA svolgono un'attività autonoma e lecita di intermediazione, che valorizza il diritto dei consumatori a scegliere come e tramite chi acquistare i propri biglietti, e che eventuali controversie sul rispetto di specifiche condizioni contrattuali non possono essere risolte attraverso una chiusura unilaterale dei canali di distribuzione”³⁷⁷.

227. In merito all'asserita inaffidabilità delle OTA nei confronti dei consumatori - addotta da Ryanair a giustificazione della sua condotta - **euTT** sottolinea che, in tema di assistenza clienti, “il punteggio – pubblicato dal sito *Trust Pilot* – ricevuto dalle principali OTA e da Ryanair per i relativi servizi di assistenza clienti, dimostra plasticamente che le OTA offrono un'assistenza clienti di gran lunga superiore a quella di Ryanair”³⁷⁸.

228. euTT osserva inoltre che le OTA offrono prodotti e servizi innovativi, permettono la comparazione tra offerte e offrono altresì una concorrenza indiretta alle compagnie aeree. Tali circostanze, a parere di euTT, sarebbero state riconosciute nelle decisioni della Commissione

³⁷⁴ Cfr. doc. 242, all. 3.

³⁷⁵ Cfr. District Court of Hamburg, decisione del 15 dicembre 2020, causa n. 327 O 353/2020, causa Ryanair vs LMnext DE GmbH, come confermata dalla Hamburg Regional Court del 5 gennaio 2021.

³⁷⁶ Cfr. doc. 511.

³⁷⁷ Cfr. *ibidem*.

³⁷⁸ Cfr. doc. 512.

europea e dell'Autorità di concorrenza finlandese³⁷⁹. In particolare, quest'ultima “è giunta a conclusioni simili nella decisione nel caso *Finnair*, ove la stessa ha spiegato inter alia che: [...] Il compito di un'agenzia di viaggio online, nonché il valore aggiunto dell'attività dell'agenzia di viaggio online, è di consentire al cliente di confrontare e prenotare viaggi di più compagnie aeree in un unico punto. [...] Le agenzie di viaggio online offrono quindi al consumatore finale una gamma di prodotti aerei più ampia rispetto a quella offerta dalle singole compagnie aeree. [...] le agenzie di viaggio online possono offrire biglietti aerei scontati ai consumatori, al fine di generare profitti dalla vendita di [...] altri servizi di viaggio prenotati in relazione al volo, come hotel e noleggio auto. Di conseguenza, le agenzie di viaggio online spesso commercializzano e vendono biglietti aerei ai consumatori finali a prezzi inferiori a quelli pagati dalle agenzie di viaggio online alle compagnie aeree per tali biglietti”³⁸⁰.

229. Anche **FTO** rileva che “Ryanair giustifica spesso il blocco alle agenzie con la scusa di voler proteggere il consumatore. Tuttavia, i dati dimostrano il contrario. Sia le rilevazioni su piattaforme indipendenti, sia i feedback che le agenzie **FTO** ricevono quotidianamente evidenziano come le agenzie di viaggio, incluse quelle che operano su strada con un contatto diretto con i clienti, possano fornire un'assistenza indiscutibilmente superiore rispetto a quella di Ryanair. Bloccando l'intermediazione, Ryanair non protegge il cliente, ma lo priva dell'accesso a un livello di assistenza pre e post-vendita qualitativamente superiore, che l'agenzia è in grado di garantire e che il vettore dominante non offre. Le agenzie forniscono inoltre ai viaggiatori una serie di servizi che alcune tipologie di clienti non sono in grado di svolgere in autonomia”³⁸¹.

230. Quanto, infine, alle presunte giustificazioni di Ryanair legate alla necessità di riservare a sé la vendita di voli e altri servizi per non danneggiare la sua reputazione di vettore *low cost* con tariffe particolarmente convenienti³⁸², **FIAVET** sottolinea che esse sarebbero in piena contraddizione con la circostanza che Ryanair consente la vendita dei propri voli alle agenzie soltanto attraverso i canali GDS, a tariffe più elevate e senza l'inventario completo rispetto a quello del sito *ryanair.com*, e, quindi, a condizioni peggiorative. In tal senso, **FIAVET** osserva come “dall'aprile 2023 il vettore abbia mutato completamente e scientificamente il proprio approccio nei confronti della vendita intermediata, ostacolandola tramite le condotte”³⁸³.

231. Inoltre, **FIAVET** nell'evidenziare che le condotte di blocco, ove protratte, garantirebbero al vettore “di poter condizionare una notevole quota di domanda dei passeggeri, [...] considerando non più possibile rivolgersi agli Agenti di Viaggio o, comunque, sviluppando fenomeni di delusione e disaffezione commerciale per il canale dell'intermediazione”³⁸⁴, ritiene le stesse non giustificate da ragioni oggettive, in ragione, tra l'altro, della legittimazione fornita agli agenti di viaggio dal cliente nel rapporto di mandato³⁸⁵.

V.4. Gli accordi di partnership e Travel Agent Direct

232. Con particolare riferimento agli accordi di *partnership*, **euTT** osserva che la stipula degli accordi di *partnership* è una diretta conseguenza delle condotte di Ryanair; infatti, “le *OTA* sono

³⁷⁹ Cfr. Konkursverket, Decisione 2023-07-07 Rif. 111/2020, *Finnair Oyj* (nel seguito “Decisione *Finnair*”).

³⁸⁰ Cfr. doc. 512.

³⁸¹ Cfr. doc. 513.

³⁸² Cfr. doc. 205.

³⁸³ Cfr. doc. 502.

³⁸⁴ Cfr. doc. 242, all. 5.

³⁸⁵ Cfr. doc. 502.

state effettivamente costrette a stipulare tali accordi a causa dell'impossibilità di vendere i biglietti Ryanair; come conseguenza del blocco "Shield" di Ryanair nei confronti delle OTA e della sempre più aggressiva campagna denigratoria che Ryanair ha intentato contro le stesse. Impedendo – ex abrupto – l'accesso da parte delle OTA a Ryanair.com, Ryanair è riuscita a costringere la maggior parte delle OTA esistenti a firmare gli OTA Agreements. Ryanair ha ampiamente pubblicizzato la conclusione di tali OTA Agreements, spinta dalla necessità di voler assicurare i propri investitori che la compagnia aerea avrebbe continuato a beneficiare degli effetti positivi della distribuzione dei suoi prodotti da parte delle OTA”³⁸⁶. In tal senso, a parere di euTT, i termini e le condizioni degli OTA Agreements sarebbero stati predisposti e imposti unilateralmente da Ryanair³⁸⁷.

233. Parimenti, **FTO** osserva che “gli accordi sottoposti nell'ultimo anno alle agenzie non sono frutto di libera negoziazione, ma di una coercizione esercitata tramite il blocco delle vendite. I documenti interni di Ryanair citati nel procedimento dimostrano che il vettore era consapevole che il blocco delle vendite avrebbe costretto gli intermediari a licenziare personale o chiudere, usandolo come leva per imporre condizioni contrattuali vessatorie. Questo conferma che l'obiettivo non era la sicurezza, ma l'eliminazione della concorrenza o la sua sottomissione a condizioni svantaggiose per le agenzie”³⁸⁸.

234. Secondo **eDreams**, la soluzione introdotta da Ryanair di contrattualizzare tutte le OTA sarebbe il proseguo delle condotte di ostacolo e avrebbe l'obiettivo di mettere Ryanair al riparo dall'incertezza che le OTA possano risultare più convenienti, potendone controllare i prezzi di rivendita³⁸⁹. Infine, la massiccia campagna denigratoria a danno delle OTA “target” - definite come “pirata del mese” sui social, nei comunicati stampa e su giornali di tiratura nazionale o online di settore – sarebbe parte delle condotte abusive. Tale campagna ha interessato massicciamente eDreams da gennaio 2024. Ciascuna delle OTA che ha stipulato accordi sarebbe stata in precedenza destinataria di una campagna simile.

235. eDreams ritiene, infatti, che l'azione sistematica di denigrazione messa in atto da Ryanair influisca significativamente sulle dinamiche competitive del mercato, con l'effetto di ostacolare l'innovazione, posto che sempre maggiori risorse delle OTA devono essere destinate a contrastare le affermazioni negative a scapito di altri investimenti. Essa, inoltre, minaccia la concorrenza sul merito, in quanto frustra gli sforzi in termini di miglioramento della qualità per i consumatori³⁹⁰. Per tali ragioni, le OTA hanno ceduto alle pressioni del vettore a seguito del blocco delle vendite e della campagna denigratoria; ciò sancirebbe il successo delle condotte di Ryanair³⁹¹.

236. Secondo eDreams, osservando “l'impatto tangibile sul mercato derivante dalle partnership esclusive e dirette stipulate con le OTA sottoscriventi gli accordi di Ryanair [...] si può affermare che tali accordi, per la loro natura restrittiva, limitano significativamente la capacità delle OTA di competere sui prezzi, fornire servizi innovativi o mantenere una relazione significativa con i clienti, riducendo in definitiva la qualità e varietà offerta ai consumatori e avendo come effetto quello di

³⁸⁶ Cfr. doc. 512.

³⁸⁷ Cfr. *ibidem*. In particolare, la stessa ritiene che “Ryanair ha attuato la sua strategia in maniera volontaria e sistematica, con l'obiettivo deliberato di costringere le OTA a firmare accordi di “partnership” (...) che eliminano la loro capacità di competere in modo indipendente nella vendita di biglietti per i voli Ryanair, anche in combinazione con altri servizi turistici e prodotti ancillari”.

³⁸⁸ Cfr. doc. 513.

³⁸⁹ Cfr. doc. 242, all. 3.

³⁹⁰ eDreams sottolinea che, in Spagna, Ryanair è stata già condannata per due volte dalla Corte di ultima istanza, ed è stata recentemente intimata di cessare immediatamente le dichiarazioni denigratorie nei confronti della Società e di rimuoverle da tutti i canali di comunicazioni utilizzati (cfr. doc. 343).

³⁹¹ Cfr. docc. 322, 343.

*azzerare la concorrenza intrabrand, dirottare traffico solo sul sito Ryanair, impedire l'offerta di prodotti ancillari concorrenti in ogni soluzione di viaggio ove è presente un volo Ryanair; far acquisire a Ryanair nuovi clienti grazie agli investimenti delle OTA. [...] le OTA sono fondamentalmente vincolate al ruolo di meri intermediari passivi e di fatto sono ridotti ad essere canali di pubblicità gratuiti per il reindirizzamento di clienti al sito web di Ryanair, residuando loro solo il ruolo di sito comparatore*³⁹². In particolare gli accordi: (i) consoliderebbero il sito Ryanair come unico punto di acquisto dei voli, sia nella vendita che nelle relazioni post-vendita; (ii) limiterebbero l'accesso alle classi tariffarie più basse; (iii) limiterebbero la flessibilità tariffaria delle OTA e la possibilità di proporre modelli di *business* alternativi e servizi innovativi (come ad esempio, gli abbonamenti, servizi di blocco del prezzo, tariffe flessibili con cambio nominativo, *check-in* automatico, ecc.)³⁹³.

237. FRU ha evidenziato che, se la stipula di accordi di *partnership* venisse adottata a livello capillare da Ryanair con tutte le agenzie di viaggio, sarebbe destinata inevitabilmente a determinare l'accentramento esclusivo sui canali Ryanair delle vendite tanto dei suoi biglietti aerei che dei correlati servizi turistici. In questo modo, le agenzie, per le offerte di voli Ryanair, diverrebbero un mero mezzo di reindirizzamento con riduzione della leva concorrenziale che le stesse rappresentano invece nei confronti di Ryanair, con danni a medio-lungo termine per la concorrenza e i consumatori: questi perderebbero, infatti, i servizi tipici delle OTA, tra cui l'ampia comparazione di voli su un medesimo portale e la possibilità di acquistare biglietti integrati di più compagnie aeree.

238. Peraltro, in caso di vendita di servizi turistici in combinato con i servizi aerei, secondo FRU, il consumatore dovrebbe procedere: (i) all'acquisto dei servizi turistici ulteriori tramite il sito di Ryanair in cui acquista il relativo biglietto aereo, o (ii) su altri siti, ma disgiuntamente dal biglietto aereo di Ryanair, perdendo, in tal caso, la tutela offerta per i pacchetti turistici dal Codice del Turismo. Inoltre, il consumatore perderebbe l'abitudine a rivolgersi alle OTA, grazie al sistema di reindirizzamento al sito di Ryanair, nonché il riconoscimento di alcune garanzie poste in capo alle agenzie che rispondono in modo diretto della vendita di pacchetti turistici. Il tutto nel quadro di una continua campagna denigratoria contro le OTA "pirata" e di una serie di pronunce favorevoli alle OTA, rispetto alle quali Ryanair risulterebbe impermeabile³⁹⁴.

239. Lastminute, che ha stipulato l'accordo in questione il 4 luglio 2024 con operatività da ottobre 2024, ha dichiarato che l'andamento negativo avutosi con il blocco delle prenotazioni a partire da novembre 2023 sarebbe continuato anche successivamente alla sottoscrizione dell'accordo di distribuzione, a causa, tra l'altro, dell'impossibilità di accedere alle tariffe più basse offerte dal vettore, di una maggiore complessità del processo di prenotazione, legata all'impiego di un'interfaccia esterna (ad esempio *pop-up*), e più in generale dell'evoluzione del contesto competitivo e tecnologico³⁹⁵.

³⁹² Cfr. doc. 343.

³⁹³ In tal senso, eDreams presenta numerose evidenze in merito ai prezzi dei voli Ryanair e di altri vettori venduti dalle OTA che mostrano l'assenza di sconti per i voli Ryanair (e altresì prezzi superiori a quelli del sito *internet*), che invece sono presenti per i voli di altri vettori venduti dalle stesse OTA (cfr. doc. 343).

³⁹⁴ Cfr. doc. 231 e doc. 242, all. 4.

³⁹⁵ Cfr. doc. 389. In particolare, in tale documento si legge: "*si rileva un impatto significativo derivante dal blocco imposto da Ryanair, che ha determinato, nei periodi interessati, un azzeramento dei volumi specificamente riferibili ai voli di tale vettore. Più in generale, l'andamento delle vendite complessive dei voli Ryanair e del loro valore economico mostra una certa flessione, che si conferma anche successivamente alla sottoscrizione tra la Società e Ryanair di un accordo di distribuzione. Tale dinamica è riconducibile a una serie di fattori esterni, tra cui (i) l'impossibilità di accedere alle tariffe più basse offerte dal vettore; (ii) una maggiore complessità del processo di prenotazione, legata all'impiego di un'interfaccia esterna (es. *pop-up*), come evidenziato anche nell'Allegato 2; (iii) e più in generale l'evoluzione del contesto competitivo e tecnologico. In considerazione di tali elementi, a oggi non si riscontra un incremento significativo dei volumi o del valore delle vendite derivante dall'accordo con Ryanair*".

240. euTT sottolinea che, con gli accordi di partnership, le OTA si limitano a facilitare “*le vendite che sono, in sostanza, vendite esclusive e dirette di Ryanair*”³⁹⁶. In particolare, euTT afferma che secondo “*i termini e le condizioni degli OTA Agreements, predisposti e imposti unilateralmente da Ryanair*”³⁹⁷: (i) la transazione di acquisto del volo Ryanair avviene direttamente nei sistemi di Ryanair e solo Ryanair mantiene un rapporto diretto con i clienti delle OTA, anche per finalità di *marketing*; (ii) solo Ryanair, in qualità di unico proprietario dei dati dei clienti, può utilizzare tali dati per finalità di *marketing*; (iii) privando le OTA della possibilità di vendere direttamente servizi accessori (ad esempio, le proprie assicurazioni) e/o di vendere quelli di Ryanair con un *mark up*, Ryanair limita la capacità delle OTA di finanziare qualsivoglia forma di sconto sui biglietti; (iv) l’intermediazione delle OTA riguarda solo limitate categorie di biglietti Ryanair; i biglietti più economici non compaiono sulle piattaforme delle OTA³⁹⁸.

241. In tal senso, a parere di euTT, Ryanair attualmente non consente l’accesso all’input richiesto in quanto, in virtù degli accordi, i biglietti sono sempre venduti su Ryanair.com, alle condizioni decise unilateralmente da Ryanair. Si tratterebbe quindi, di una fattispecie di rifiuto costruttivo di fornitura³⁹⁹.

242. FRU sottolinea che l’obbligo di far registrare l’utente sul sito di Ryanair è “*una strategia da parte di Ryanair di acquisire i clienti [delle OTA], con il rischio di perdere tale clientela, per la quale, peraltro, la Società ha pagato un prezzo di acquisizione. Tale aspetto è particolarmente rilevante per le OTA specializzate nei voli come FRU. Infatti, fintanto che Ryanair sarà l’unico operatore ad offrire tariffe promozionali sulla propria piattaforma e ad attirare i clienti sulla propria piattaforma, l’OTA non sarà in grado di assistere i propri clienti e l’utente finale non vedrà alcun vantaggio nel tornare alle OTA*”⁴⁰⁰. Inoltre, l’accordo prevede un controllo pervasivo dei servizi che FRU fornisce ai propri clienti, con la conseguenza che le OTA che hanno siglato l’accordo – secondo l’analisi condotta da FRU sui siti delle stesse⁴⁰¹ – non possono associare tutti i propri servizi/prodotti ai voli Ryanair, anche se tali prodotti sono disponibili per le compagnie aeree concorrenti. In sostanza, secondo FRU “*sembra che Ryanair tenda al voler rendere irrilevanti le OTA che firmano la partnership*”⁴⁰². FRU, infine, sottolinea le differenze intercorrenti tra la strategia di Ryanair e quanto fatto da altri vettori *low cost*, quali Wizz Air, che ha stipulato accordi per la vendita tramite OTA volti a consentire la massima penetrazione dei voli del vettore⁴⁰³.

243. In merito agli accordi proposti alle agenzie fisiche a partire da aprile 2025 (*Travel Agent Direct*), AIAV, che ha sottoscritto l’accordo, ha sottolineato che, se adeguatamente e correttamente attuato, potrebbe risolvere talune criticità delle condotte di Ryanair (segnatamente, gli ostacoli nell’effettuazione del cambio del nome, le difficoltà relative alla comunicazione di ritardi e cancellazione, le difficoltà in termini di rimborsi e l’applicazione della procedura di riconoscimento facciale)⁴⁰⁴. Tuttavia, AIAV osserva che, sebbene la piattaforma TAD risolva talune criticità delle

³⁹⁶ Cfr. doc. 512.

³⁹⁷ Cfr. *ibidem*.

³⁹⁸ Cfr. *ibidem*.

³⁹⁹ Cfr. *ibidem*.

⁴⁰⁰ Cfr. doc. 395.

⁴⁰¹ Cfr. doc. 395, all. 3.

⁴⁰² Cfr. doc. 395.

⁴⁰³ Cfr. doc. 440.

⁴⁰⁴ Cfr. doc. 361. Di pari avviso è l’associazione FIAVET, che ha sottoscritto l’accordo, il quale sottolinea che le agenzie avranno accesso all’intero inventario di Ryanair alle stesse condizioni applicate alla generalità dei consumatori, con la sola eccezione delle tariffe promozionali (cfr. doc. 358).

condotte, Ryanair mantiene comunque per sé “l'esclusività rispetto alla vendita di determinate tipologie di fasce tariffarie, peraltro in un contesto in cui, come ampiamente già sottolineato, moltissime destinazioni aeroportuali presenti sul territorio italiano, sono servite con volo diretto esclusivamente dal vettore irlandese [...]. Non viene meno pertanto [...] l'abuso di posizione dominante, con riferimento all'esclusione delle agenzie di viaggi dal servizio di intermediazione nella vendita dei titoli di viaggio Ryanair, rispetto alla fascia tariffaria più conveniente”⁴⁰⁵. Peraltro, alcune previsioni della piattaforma TAD, specificatamente l'obbligo di indicare il prezzo dei voli Ryanair in maniera separata, sarebbero in violazione del Codice del Turismo, che consente di non esporre i prezzi dei singoli servizi componenti il pacchetto turistico⁴⁰⁶. Ciò, peraltro, avviene in virtù di termini e condizioni “predisposti unilateralmente da Ryanair, successivamente alla sottoscrizione del Memorandum Of Understanding, senza che le associazioni degli agenti di viaggio (almeno con certezza per quanto riguarda AIAV) ne avessero potuto prendere visione, prima che la piattaforma fosse operativa e senza che vi sia in alcun modo stato un confronto sul loro contenuto [... In altri termini,] Ryanair ha inteso imporre alle agenzie di viaggio, anche con l'utilizzo della piattaforma TAD, condizioni ingiustificatamente gravose e volte a creare sicuramente un contatto diretto tra il vettore e il consumatore (per escludere, in seguito, gli intermediari), con l'obbligo di far utilizzare al viaggiatore la app myRyanair e il divieto di segnalazione di reclami a società di gestione dei reclami. Ingiustificatamente gravoso appare inoltre il Foro esclusivo di competenza, in caso di controversie, presso i Tribunali d'Irlanda, mentre appare volto a impedire o limitare lo sviluppo tecnico o il progresso tecnologico, il divieto di vendita on line dei biglietti”⁴⁰⁷.

244. In conclusione, AIAV ritiene che “l'introduzione della piattaforma TAD ha parzialmente mitigato, ma non eliminato gli effetti dei comportamenti individuati, che hanno in ogni caso, per il periodo antecedente all'introduzione della piattaforma, arrecato notevole pregiudizio alle agenzie di viaggio, in termini di distorsione della concorrenza”⁴⁰⁸.

245. Anche **FTO** ritiene che tali accordi contengano talune criticità consistenti: (i) nell'impossibilità di accedere alle tariffe promozionali, che non possono quindi essere offerte ai clienti delle agenzie, seppur essi le visualizzino come disponibili sul sito Ryanair; (ii) l'impossibilità di vendere a distanza o *online*, prevedendo la possibilità di vendere i biglietti Ryanair solo nei negozi fisici; (iii) il divieto di offrire servizi ai passeggeri, come la protezione in caso di cancellazione o il supporto per i reclami al vettore; (iv) l'impossibilità di effettuare il *check-in* per il cliente, che è un servizio di supporto solitamente offerto ai clienti delle agenzie fisiche, meno avvezzi a tali procedure; (v) previsioni in contrasto con il Codice del Turismo con riferimento al rimborso e riprotezione in caso di cancellazione o ritardo del volo, se quest'ultimo fa parte di un pacchetto turistico⁴⁰⁹.

246. In tal senso, **FIAVET**, sottoscrittrice dell'accordo, ha dapprima ritenuto che lo stesso potesse risolvere le criticità segnalate⁴¹⁰, ma in fase applicativa ha identificato criticità non risolte, che continuano a impedire l'attività operativa delle agenzie di viaggio⁴¹¹, tra le quali vi è

⁴⁰⁵ Cfr. doc. 510.

⁴⁰⁶ Cfr. *ibidem*.

⁴⁰⁷ Cfr. *ibidem*.

⁴⁰⁸ Cfr. *ibidem*.

⁴⁰⁹ Cfr. doc. 387.

⁴¹⁰ Cfr. doc. 358.

⁴¹¹ Cfr. doc. 334, all. 1.

l'indisponibilità delle tariffe presenti sul sito Ryanair nel portale Travel Agent Direct⁴¹². Sul punto, la stessa ha sottolineato che gli accordi TAD, stipulati con Ryanair, fanno riferimento al concetto di tariffe promozionali (*"promotional fares"*) che, a parere di FIAVET, dovrebbero intendersi quelle *"caratterizzate da offerte limitate nel tempo, nella disponibilità e che, da un punto di vista di pricing, costituiscono un'eccezione rispetto alle ordinarie tariffe di un vettore"*⁴¹³, secondo quanto si riscontra normalmente nella prassi commerciale del settore. FIAVET ha quindi dichiarato di aver firmato l'accordo TAD sulla base di questa interpretazione del concetto di tariffe promozionali, mentre Ryanair intende *"riservare a sé le tariffe più basse disponibili, [...] classi che sono ordinariamente presenti tra quelle dell'offerta del sito www.ryanair.com e che, come tali, non hanno quindi le caratteristiche di tariffe promozionali vere e proprie"*⁴¹⁴, con la conseguenza – in ragione della significativa entità di tali tariffe, pari al 30-40% delle vendite – di violare i principi concorrenziali.

VI. LE CONSIDERAZIONI DI RYANAIR

VI.1. La definizione dei mercati rilevanti

247. Con riferimento ai mercati rilevanti e alla dominanza, Ryanair ritiene che, ai fini della definizione del mercato rilevante, non sia opportuno utilizzare il criterio delle coppie di origine e destinazione (criterio "O&D"). In particolare, tale criterio *"è un metodo comunemente utilizzato per analizzare il grado di concentrazione del mercato del trasporto aereo passeggeri [...] nel contesto di un'analisi di tipo orizzontale. Detto criterio, tuttavia, cessa di essere pertinente qualora, come nella specie, il fine dell'analisi sia quello di valutare l'impatto che la condotta di un vettore può esplicare sulle dinamiche di un mercato situato a valle del trasporto aereo, come il mercato dei servizi di agenzia di viaggio e turismo"*⁴¹⁵. In tal senso, secondo Ryanair, il mercato rilevante andrebbe definito *"prendendo in considerazione non tanto le singole rotte (e, quale elemento iniziale dell'analisi dell'esistenza di una posizione dominante, le quote di mercato detenute nelle stesse dai vettori concorrenti) quanto il trasporto aereo passeggeri sul complesso delle rotte da/per l'Italia"*⁴¹⁶, evitando un'analisi parcellizzata delle dinamiche su singole rotte, in ragione della relazione B2B tra agenzie e vettori, come già stabilito in numerosi precedenti⁴¹⁷.

248. Inoltre, Ryanair osserva che *"l'interazione tra agenzie di viaggio e vettori qualificando le agenzie di viaggio quali prestatrici di servizi ai vettori [...] fa sì che] [p]er l'analisi economica rileva precipuamente questa relazione B2B tra agenzie e vettori, [...]. Da tale relazione B2B deriv[erebbe] la correttezza di affrancarsi dall'analisi di mercato che si svolgerebbe per i consumatori nel trasporto aereo, svolta tipicamente per gruppi di destinazioni simili (destinazioni estive, città d'arte, o per catchment area di città/aeroporti come origini e destinazioni), e di considerare aggregati molto più ampi di passeggeri e voli connaturati al perimetro di azione delle agenzie"*⁴¹⁸.

⁴¹² Cfr. doc. 334, all. 2.

⁴¹³ Cfr. doc. 502.

⁴¹⁴ Cfr. *ibidem*.

⁴¹⁵ Cfr. doc. 233 e doc. 457, all. 1.

⁴¹⁶ Cfr. doc. 233 e doc. 457 e 457, all. 1.

⁴¹⁷ Ryanair richiama nelle sue memorie, giuridica ed economica, decisioni della Commissione europea, cfr. i casi AT.34780 (1999) - *Virgin/British Airways*; M.6163 (2011) *Axa/Permira/Opodo/Go Voyages/eDreams*; M.8862 (2018) - *GBT/HRG*; M.7238 (2017) *American Express Company/Qatar Holding/GBT*; AT.40735 (2024) - *Distribuzione on line dei biglietti ferroviari in Spagna*, nonché decisioni di autorità di concorrenza nazionali, del Bundeskartellamt (2017), *"Lufthansa darf Flugzeuge von Berlin Leasen"*, p. 6, e dell'Autorità (2001), A291 - *Assoviaggi/Alitalia*.

⁴¹⁸ Cfr. docc. 515, 516, 517.

249. Ancora, Ryanair lamenta una selezione ingiustificata e parziale di rotte da considerare come parte del mercato rilevante, frutto di scelte arbitrarie. Infatti, in occasione dell'accesso in modalità *data room* dei propri consulenti economici, Ryanair avrebbe rilevato l'esclusione dall'analisi delle dinamiche competitive di alcune rotte non comprese tra quelle arbitrariamente indicate come europee, solo sulla base della presenza di Ryanair (escludendo, ad esempio, rotte di durata inferiore alle 6 ore e quindi a corto raggio in Giordania, Cairo, etc.), nonché rotte di durata poco superiore alle sei ore e altre a lungo raggio, che interessano numerose destinazioni ugualmente appetibili per i consumatori e facilmente intermediabili dalle agenzie (come Capo Verde, Maldive, Sudafrica, Nord/Centro/Sud America e numerose destinazioni in Asia).

250. Ryanair ritiene che la corretta definizione del mercato rilevante dovrebbe comprendere (pur mantenendo un approccio complessivo e non "O&D") tutti i collegamenti nazionali e internazionali da/per l'Italia complessivamente considerati, inclusi tutti i voli extra europei, dal momento che le agenzie di viaggio sono interessate ad accedere all'intero portafoglio di rotte attive su base transnazionale⁴¹⁹. Andrebbero quindi inclusi i voli a lungo raggio e intercontinentali, anche se non operati da Ryanair.

Inoltre, alla luce della consolidata prassi della Commissione in materia di definizione del mercato rilevante nel trasporto aereo⁴²⁰, non potrebbe non considerarsi il ruolo di altre modalità di trasporto altrettanto richieste dai consumatori, analizzando anche la concorrenza di prezzo. In particolare, occorrerebbe includere i treni ad alta velocità presenti in alcune rotte italiane ed estere, i cui passeggeri, secondo documenti pubblici di Trenitalia e NTV citati da Ryanair, sarebbero aumentati per Trenitalia più del 517% tra il 2008 e il 2018, che beneficerebbero di ulteriori nuovi collegamenti previsti nei piani industriali al 2029 di Trenitalia (17 nuove rotte) e di NTV (12 nuove rotte)⁴²¹. Inoltre, anche i traghetti rappresenterebbero una valida alternativa per il traffico passeggeri da/per le Isole, come risulterebbe da dati GNV e da articoli di stampa⁴²². Le OTA, del resto, offrirebbero anche tali modalità di viaggio⁴²³.

VI.2. La posizione dominante

251. Nel valutare la dominanza, Ryanair afferma che l'assenza di una posizione dominante risulterebbe innanzitutto dalla relazione peritale depositata presso la Corte d'Appello di Milano nell'ambito del contenzioso Lastminute/Ryanair, relativa al periodo 2005-2021. Dopo aver avuto accesso diretto e completo ai sistemi del vettore stesso, il CTU, infatti, avrebbe in modo univoco escluso la posizione dominante di Ryanair nel mercato a monte (non oltre il 10%) e l'assoluta marginalità del ruolo da essa svolto nel mercato a valle dei servizi di agenzie di viaggio e turismo e dunque avrebbe provato la mancanza di qualsiasi effetto anticoncorrenziale sull'attività delle OTA.

252. Al riguardo, l'Autorità sarebbe incorsa in un chiaro errore concettuale nel fare riferimento alla quota di mercato detenuta solo in un sottoinsieme di voli, quelli domestici ed europei, alla luce delle condotte oggetto di accertamento e della teoria del danno prospettata in avvio. Sicché, considerando il corretto perimetro di tutti i voli da/per l'Italia, le reali quote di mercato di Ryanair sarebbero ben

⁴¹⁹ Cfr. doc. 233, 242, all. 7, nonché doc. 457 e 457, all. 1, e doc. 515-517.

⁴²⁰ Ryanair richiama la decisione della Commissione nel caso M.8862 – *GBT / HRG* (2018).

⁴²¹ Cfr. docc. 515, 516, 517, all. RYR-08 e RYR-09.

⁴²² Cfr. docc. 515, 516, 517, all. RYR-11, RYR-12 e RYR-14.

⁴²³ Cfr. docc. 515, 516, 517, all. RYR-10 e RYR-13.

inferiori alla soglia di presunzione negativa del 40%-50% fissata dalla Commissione come primo indice dell'esistenza di una posizione dominante⁴²⁴.

253. Infatti, nella misura in cui, nell'interazione B2B tra vettori e agenzie di viaggio, queste ultime operano *"in qualità di prestatrici di servizi ai vettori"*, le quote di mercato andrebbero calcolate su tutte le rotte da/per l'Italia verso l'insieme di destinazioni esistenti intermedie dalle OTA.

254. In tal senso, Ryanair ha sottolineato che le scelte metodologiche seguite dall'Autorità nel chiedere i dati ENAC avrebbero portato ad attribuire impropriamente a Ryanair quote eccessivamente elevate, in quanto tali dati sarebbero stati richiesti solo su un sottoinsieme di rotte da/per l'Italia, che sarebbero state scelte in modo arbitrario.

255. Inoltre, l'Autorità si sarebbe limitata a considerare i passeggeri trasportati, senza analizzare anche la *seating capacity*, come richiesto dalla prassi decisionale della Commissione, che esamina entrambi gli indicatori, in quanto la capacità offerta può semplicemente derivare da modelli di *business* del vettore⁴²⁵: Ryanair avrebbe una capacità offerta ampiamente utilizzata grazie alla sua politica di prezzi bassi⁴²⁶, per cui considerare i passeggeri trasportati porta a gonfiare illegittimamente il reale potere di mercato di Ryanair.

256. Da ciò emergerebbe una sovrastima delle quote di mercato, che nel reale bacino da cui attingono le agenzie (tutti i passeggeri da/per aeroporti in Italia) sarebbero inferiori al 34% nel 2024, in riduzione di tre punti percentuali nel triennio 2022-2024⁴²⁷.

257. L'Autorità non avrebbe altresì spiegato in che modo una quota di mercato largamente inferiore alla soglia del 40% possa creare *"gravi limitazioni di capacità"*, tenuto anche conto delle opportunità per i vettori concorrenti (viene al riguardo citata l'allora eventuale integrazione di ITA nel gruppo Lufthansa), né avrebbe analizzato altri fattori, quali ad esempio *"l'ampiezza della gamma dei suoi servizi di trasporto e la sua rete hub"*⁴²⁸.

258. Quanto all'analisi condotta sulle rotte più "ricche", a parere di Ryanair, l'Autorità avrebbe impropriamente individuato le c.d. rotte povere o *"thin"* fermandosi a una soglia *"infima"* di soli 12.000 passeggeri, mentre sarebbe più appropriato utilizzare soglie di 35.000 o anche fino a 50.000 passeggeri O&D. Pertanto, la CRI avrebbe indebitamente incluso nell'analisi delle rotte "ricche" un numero consistente di rotte, che andrebbero escluse perché in realtà *"povere"*⁴²⁹ e servite da Ryanair quale unico vettore *"con mirabile spirito di impresa e assoluta determinazione di offrire anche a chi non ha mai volato la possibilità di farlo"*⁴³⁰. L'utilizzo di soglie più appropriate (35.000 o 50.000 passeggeri) farebbe emergere quote di mercato inferiori al 40% e tali da non indicare la presenza di una posizione dominante.

259. Anche *"l'asserito ruolo di principale vettore in Europa (v. CRI, § 260)"* sarebbe secondo Ryanair *"all'evidenza [...] un elemento ingannevole"*, posto che Ryanair compete con primari gruppi di vettori che presentano economie di scala, risorse finanziarie, etc. sensibilmente superiori alle

⁴²⁴ Cfr. gli *"Orientamenti sulle priorità della Commissione nell'applicazione dell'articolo 82 del trattato CE al comportamento abusivo delle imprese dominanti volto all'esclusione dei concorrenti"*, in GU 2009, C45/7, § 14.

⁴²⁵ Cfr., ad esempio, le decisioni della Commissione del 27 febbraio 2013 nel caso M.6663, *Ryanair/Aer Lingus III* e del 12 luglio 2018 nel caso M.8869, *Ryanair/Laudamotion*. V. docc. 233 e 457.

⁴²⁶ Secondo dati pubblici Ryanair, a marzo 2023 e a marzo 2024, il *load factor* medio di Ryanair sulla totalità delle rotte servite è stato del 93% (Cfr. doc. 233).

⁴²⁷ Cfr. docc. 515, 516, 517.

⁴²⁸ Cfr. caso AT34780 – *Virgin/British Airways*, § 44. Non sarebbe, invece, pertinente la sentenza del Tribunale UE nel caso *Virgin/British Airways*, posto che, in quel caso, *British Airways* acquistava dalle agenzie di viaggio per successiva rivendita i biglietti aerei, forte della propria posizione nel mercato del trasporto aereo (cfr. doc. 233).

⁴²⁹ Cfr. docc. 515, 516, 517.

⁴³⁰ Cfr. doc. 242, all. 7.

proprie (Lufthansa, IAG etc.)⁴³¹. Inoltre, l'estensione e la capillarità della rete costruita nel tempo da Ryanair, invece che essere considerata come sintomatica di dominanza, andrebbe vista come *“riflesso dell'esito competitivo che vede i vettori farsi concorrenza con strategie differenziate”*⁴³².

260. L'Autorità avrebbe poi del tutto ignorato due elementi incompatibili con una presunta posizione dominante, ovvero il livello estremamente competitivo delle tariffe Ryanair, riconosciuto dallo stesso CTU nel contenzioso milanese, e la politica di continuo aumento della capacità offerta. Inoltre, non avrebbe fornito *“la prova della presenza di fattori che consentirebbero a Ryanair di ostacolare il persistere di una concorrenza effettiva nel Mercato a monte e di agire in maniera significativamente indipendente rispetto ai suoi concorrenti, ai suoi clienti e, in ultima analisi, ai consumatori”*⁴³³.

VI.3. L'assenza di un abuso di posizione dominante

261. Ryanair sottolinea la mancanza del carattere di abusività della propria condotta e la natura perfettamente legittima della scelta operata *“nel corso degli anni”* di riservare a sé la vendita dei biglietti dei propri voli, come descritto nei *Termini e condizioni generali di trasporto* e nelle *Condizioni per l'uso del sito web* di Ryanair, al fine di *“impedire le attività di screen scraping”* da parte delle OTA. Pertanto, benché *“in linea di principio le vendite aggiuntive effettuate dalle OTA abbiano l'effetto di incrementare il fatturato di Ryanair, i mark-up significativi applicati dalle OTA ai consumatori, spesso inconsapevoli, sono ritenuti pregiudizievoli dell'immagine e della reputazione di Ryanair come vettore in grado di offrire ai consumatori le tariffe più basse del mercato, che la Società ha costruito nel corso degli anni”*⁴³⁴.

262. Il sistematico ricarico applicato dalle OTA sui consumatori sarebbe provato da una serie di evidenze al riguardo fornite nel corso del procedimento e consistenti in: i) contestazioni di un centinaio di consumatori tra il 2017 e il 2024, che, avendo effettuato acquisti tramite OTA, lamentano di aver pagato un prezzo maggiore di quello poi fatturato da Ryanair o di aver ricevuto dati di pagamento fasulli oppure l'addebito nascosto di un abbonamento *Prime* non richiesto etc.⁴³⁵;

⁴³¹ Cfr. docc. 515-517, pag. 20.

⁴³² Cfr. docc. 515, 516, 517.

⁴³³ Cfr. docc. 515, 516, 517, pag. 17 della memoria giuridica.

⁴³⁴ Cfr. doc. 233, pag. 11.

⁴³⁵ In particolare, il doc. 233, all. 4.1 contiene evidenze di lamentele di 100 consumatori del seguente tenore: un cliente (esempio 1) si è lamentato il 12 marzo 2024 che *“durante la prenotazione di un volo Ryanair al momento del pagamento il prezzo è improvvisamente aumentato risultando di 77,11€ maggiore di quanto poi verificato con la ricevuta emessa dalla compagnia aerea. Inoltre mi è stato addebitato automaticamente ... l'abbonamento a prime non richiesto ...”*; un'altra cliente (esempio 2) il 15 febbraio 2024, scrive: *“Non sono soddisfatta dalla mia esperienza ...: prima di tutto nel sito non c'è scritto che se accetti di fare la prova gratuita come cliente Prime dopo un mese vedrai addebitarti 89,99! ... Poi Ryanair non li riconosce come partners, quindi mi ha chiesto una marea di verifiche sulla mia identità! Sconsiglio l'esperienza”*; il 23 febbraio 2024 un passeggero scrive: *“Biglietti Ryanair non validi. Ho acquistato dei biglietti Ryanair. Durante l'acquisto tutto ok, ma poiché mi sono arrivate delle e-mail Ryanair che mi comunicava che i miei acquisti non erano confermati, poiché sono stati realizzati tramite un soggetto terzo intermediario (...). Ho dovuto effettuare tutto un procedimento di verifica caricando foto dei miei documenti e della mia firma e ancora non sono sicura che le mie prenotazioni saranno confermate. ... Non acquisterò più”* tramite questa OTA (esempio 3); un altro esempio (esempio 4) del 19 febbraio 2024 indica: *“Attenzione a questo sito!!!! Ho comprato su eDreams un biglietto aereo nazionale Ryanair. Prezzo pagato 268 euro. Mi arriva fattura Ryanair di 189 euro. Quindi aumento del costo del biglietto del 42%.... A peggiorare le cose Ryanair chiede un lungo e costoso processo di riconoscimento del cliente perché identifica il biglietto come comprato da una società non autorizzata. Inoltre impossibile avere fattura. Ognuno scelga dove comprare un biglietto aereo... ”*; un altro cliente (esempio 7) lamenta il 5 dicembre 2023 disservizi in relazione all'applicazione del prezzo per l'abbonamento Prime di un'OTA e aggiunge che dopo la prenotazione: *“ho avuto problemi con Ryanair che mi ha bloccato le prenotazioni e per convalidarle ha preteso una identificazione online con notevole perdita di tempo ed impegno. Chiaramente il viaggio di ritorno l'ho prenotato direttamente da loro ... (scopo raggiunto a vostro scapito); un reclamo del 17 dicembre 2023 rivolto a Lastminute riporta: “Vacanza quasi rovinata ma per fortuna ho usato i sito web tradizionali (leggi Booking) per rimediare! Non credete alle loro offerte perché una volta pagato il pacchetto volo+hotel pensavo di stare a posto, ma invece ... (nel frattempo il prezzo giustamente è aumentato) mi hanno mandato un e-mail*

ii) risultati di un *audit* interno svolto su base mensile da novembre 2023 ad aprile 2024, che confronta le schermate di ogni OTA con quelle del sito ryanair.com relative alla medesima rotta Dublino-Madrid, con o senza servizi *aviation*, acquisite nello stesso giorno, da cui emergerebbe in modo univoco il maggior costo dell'intermediazione offerta dalle OTA⁴³⁶. L'acquisizione del dato del passeggero per Ryanair sarebbe essenziale per poter assolvere ai propri obblighi regolamentari, esponendosi, in mancanza, a una serie di richieste risarcitorie da parte di passeggeri non informati di eventuali cambi orari del volo etc., come dimostrerebbero alcuni ricorsi in tal senso prodotti in allegato alla memoria finale⁴³⁷. Ciò confermerebbe la piena legittimità della condotta di Ryanair verso un modello esclusivo di distribuzione dei biglietti dei propri voli.

263. Ryanair ha altresì trasmesso una lettera dell'associazione Airlines for Europe – di cui la stessa fa parte insieme ad altri 16 primari vettori – in cui emergerebbe che i prezzi delle OTA per itinerari identici sono, in media, quasi il 25% più alti rispetto alle prenotazioni effettuate direttamente con le compagnie aeree e la preoccupazione che *“istruttorie antitrust [...] possano rimettere in discussione la capacità delle compagnie aeree di decidere discrezionalmente la strategia distributiva dei propri prodotti, come nel caso della presente istruttoria”*⁴³⁸. Analoghe considerazioni, a parere di Ryanair, sarebbero state svolte da IATA⁴³⁹. Rivolgendosi alle OTA, i consumatori dovrebbero affrontare maggiorazioni e costi nascosti, spesso attribuiti erroneamente alle compagnie aeree⁴⁴⁰.

264. Ryanair ha altresì sottolineato che un'impresa asseritamente in posizione dominante avrebbe il diritto di scegliere se distribuire direttamente i propri prodotti o affidare la distribuzione a terzi. La piena legittimità del proprio modello distributivo sarebbe stata riconosciuta sia da varie giurisdizioni europee, in particolare le Corti d'Appello di Milano e Parigi e i Tribunali di Milano e Madrid, sia dalla giurisprudenza euro-unitaria⁴⁴¹. In tal senso, Ryanair ha sottolineato che l'articolo 102 TFUE non sarebbe mai stato *“applicato per obbligare una impresa, anche se in posizione dominante, a fare intermediare i propri prodotti da soggetti terzi. Naturalmente, se l'impresa in posizione dominante ha deciso di esternalizzare la distribuzione dei propri prodotti e poi cerca di limitare l'attività dei terzi distributori o imporre condizioni inique o discriminatorie, è possibile ipotizzare comportamenti abusivi”*⁴⁴².

dicendo che il volo ... scelto non era più disponibile e mi hanno proposto di fare un altro ma con lo scalo! No, il volo di Ryanair non era esaurito, perché l'ho acquistato dopo direttamente dal loro sito (...)”. Altri esempi riguardano diffuse difficoltà di gestione del post vendita tramite agenzia, rispetto a difficoltà di disporre di contatti certi, di rimborsi puntuali e completi, nonché la procedura di verifica *online* o il costoso *check-in* aeroporto. Le 20 lamentele riguardanti prenotazioni tramite eDreams sono riferite al periodo gennaio 2023-marzo 2024; le 10 riguardanti Opodo si riferiscono al periodo giugno 2016-luglio 2021; le 10 evidenze su prenotazioni Kiwi si riferiscono al periodo aprile 2023-2024; i 4 reclami Gotogate sono riferiti a marzo 2024; i 5 reclami di mYtrip sono del periodo settembre 2023-gennaio 2024; i due reclami di TravelsStart sono di gennaio 2019 e di settembre 2021; i 4 reclami relativi a Volagratis risalgono a marzo-aprile 2024; le 16 contestazioni relativi a voli venduti da Booking interessano il periodo agosto 2020-aprile 2024; i 15 reclami relativi a Trip.com sono del periodo maggio 2023-marzo 2024; i due esempi relativi a Skyscanner risalgono a gennaio-febbraio 2021; gli 8 reclami per Booking sono di aprile 2020-dicembre 2023; 4 reclami su Momondo sono di aprile 2017-gennaio 2018.

⁴³⁶ Cfr. doc. 233, all. 4.2, che comprende il confronto con 7 servizi offerti da Kiwi.com rilevato il 9 novembre 2023, per il volo che sul sito dell'OTA risulta scelto per il 2 dicembre 2023; 10 servizi eDreams confrontati il 3 o il 9 novembre 2023 senza che si evinca la data prevista per il volo, che non compare neppure nel confronto con 5 servizi Lastminute e 8 di Opodo. Si veda, altresì, il doc. 233, all. 4.3.

⁴³⁷ Cfr. docc. 515, 516, 517, all. 19-21.

⁴³⁸ Cfr. doc. 515, 516, 517, pag. 46-47.

⁴³⁹ Cfr. doc. 457.

⁴⁴⁰ Cfr. docc. 341, 344 e 457.

⁴⁴¹ Cfr. doc. 457, all. 1.

⁴⁴² Cfr. doc. 242, all. 7.

265. Secondo Ryanair, le tesi prospettate in questo procedimento non troverebbero alcun appiglio nella consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia, che avrebbe dettato le specifiche condizioni che permettono di considerare abusivo un rifiuto a contrarre senza mai imporre un tale obbligo. Nella ricostruzione dell'Autorità, difetterebbero, infatti, tutti i requisiti richiesti cumulativamente dalla giurisprudenza in materia di *essential facilities* per poter censurare come abusivo un rifiuto a contrarre⁴⁴³. Infatti, a parere di Ryanair, l'articolo 102 TFUE non sarebbe mai stato applicato a una fattispecie di *refusal to deal* senza le condizioni stabilite dalla giurisprudenza "*Bronner*".

266. In primo luogo, i voli Ryanair non sarebbero indispensabili per le agenzie, considerata la crescita delle OTA e la disponibilità di vari servizi da poter comunque offrire anche a prescindere dai voli Ryanair, essendo il mercato italiano del trasporto aereo cresciuto dal 2007 al 2024 di oltre il 70%, molto più che in altri contesti, ed essendo caratterizzato dall'operatività di tutti i vettori, sia *low cost* che *full carrier*, e dall'assenza di barriere all'ingresso, tanto che sarebbero state aperte nell'ultimo periodo numerose nuove rotte in Italia⁴⁴⁴. Ne consegue che l'inventario completo di Ryanair rappresenterebbe un *asset* meramente desiderabile e non indispensabile per le attività di agenzia⁴⁴⁵. Non sarebbe sufficiente, in senso contrario, richiamare la speciale responsabilità dell'impresa asseritamente dominante e imputarle di condurre una concorrenza non basata sui meriti, tenuto altresì conto che l'obiettivo dell'istituto sarebbe quello di tutelare la concorrenza e non concorrenti meno efficienti. Ryanair sottolinea di non aver "*mai opposto un rifiuto a fornire alle attrici le informazioni relative a tratte, orari e prezzi dei propri voli, a fini comparativi e a condizione che la vendita dei biglietti avvenga sul sito del vettore. Al contrario, Ryanair ha sempre reso disponibile l'accesso a tali dati tramite la sottoscrizione di una licenza d'uso, possibilità di cui le OTA non si sono mai avvalse, al contrario di numerosi siti meta-motori (quali Google Flights, Trivago, Kayak, Tripadvisor e Skyscanner – quest'ultima, peraltro, aderente a euTT) che offrono essenzialmente servizi di ricerca e comparazione, pur senza offrire servizi di prenotazione, dirigendo invece il consumatore sul sito dei fornitori dei servizi per effettuare l'acquisto*"⁴⁴⁶. Il mancato accesso all'inventario deriverebbe quindi dalla scelta delle OTA di non sottoscrivere la licenza che permette di comparare i voli anche di Ryanair e di acquistarli sul sito dell'OTA nell'ambito di pacchetti o reindirizzando al sito di Ryanair per l'acquisto del volo soltanto, senza che ciò comporti il rischio concreto di eliminare la concorrenza nel mercato a valle.

267. In particolare, nella memoria finale Ryanair ha dichiarato di aver "*offerto alle OTA per ben 15 anni l'opportunità di sottoscrivere accordi di partnership, nel rispetto del principio di trasparenza dei prezzi e a condizione che i dati forniti dagli utenti venissero correttamente trasmessi al Vettore*" e che "*La disponibilità delle stesse ad accettarla, maturata alla fine del 2023/all'inizio del 2024 – in assenza di qualsiasi imposizione o pressione irresistibile (come gli Uffici hanno asserito in qualche passaggio della CRI, nuovamente affidandosi passivamente alle fantasiose ricostruzioni di eDreams, che infatti è stata in grado di decidere in modo del tutto libero e discrezionale di non voler essere partner del Vettore) – è stata plausibilmente dovuta a una serie di*

⁴⁴³ Cfr. doc. 233

⁴⁴⁴ Cfr. doc. 457, all. 1.

⁴⁴⁵ Ryanair richiama le sentenze della Corte di Giustizia nelle cause C-165/19 P, *Slovak Telekom*, §§ 46, C-333/94 P, *Tetra Pak/Commissione*, § 24, C-418/01, *IMS Health/Commissione*, § 28, ricordando che fin dalla causa C-7/97, *Bronner*, l'accesso al *network* di distribuzione di Mediaprint (un distributore di quotidiani) non è stato ritenuto indispensabile in quanto *Bronner* avrebbe potuto utilizzare altri canali distributivi quali chioschi, negozi e il servizio postale. Il rifiuto di Mediaprint di consentire l'accesso al proprio *network* non è stato pertanto ritenuto abusivo.

⁴⁴⁶ Cfr. doc. 233.

fattori, come (i) il miglioramento, a breve termine, dell'operatività del sistema Shield o (ii) l'esito sfavorevole di varie iniziative in sede giurisdizionale"⁴⁴⁷.

268. D'altra parte, secondo Ryanair, non soltanto le OTA segnalanti non avrebbero presentato alcun dato di bilancio a dimostrazione del presunto effetto avverso della sua condotta, ma anzi avrebbero registrato un significativo incremento dei profitti, in gran parte dovuto all'espansione del trasporto aereo, grazie alla politica di prezzi competitivi di Ryanair. Lo stesso CTU nel "contenzioso milanese" non avrebbe riscontrato "*alcuna difficoltà per le OTA a competere nel mercato a valle*" e le sentenze della Corte d'Appello avrebbero ribadito l'assenza di qualsiasi effetto escludente o pregiudizievole per le OTA.

269. A ciò deve aggiungersi che l'attività svolta dalle OTA si limiterebbe a replicare "*un'attività economica (la distribuzione dei biglietti aerei) di fatto già svolta (in maniera più efficiente e conveniente per il consumatore) dalla stessa Ryanair*"⁴⁴⁸.

270. Ryanair lamenta, in secondo luogo, che l'Autorità non avrebbe dimostrato il verificarsi di un concreto effetto anticoncorrenziale, che nel caso di specie difetterebbe del tutto. La condotta sarebbe, infatti, volta a mantenere prezzi bassi e a preservare i consumatori dall'applicazione di un significativo *markup* sul prezzo del vettore da parte delle OTA, non giustificato da alcuna innovatività del prodotto, anche qualora vendano servizi accessori *aviation* insieme ai biglietti aerei Ryanair. Al riguardo, la stessa richiama le conclusioni di un soggetto terzo e indipendente, come il CTU nel contenzioso milanese⁴⁴⁹, il quale avrebbe stabilito che una parte residuale, inferiore all' [1-5%], dei passeggeri che acquista sul sito ryanair.com il volo acquista anche altri servizi di viaggio offerti da Ryanair. Secondo Ryanair, infine, le OTA potrebbero sempre continuare a offrire voli di altri vettori (easyjet, Wizz Air, ITA Airways) o collegamenti del trasporto ferroviario per il mercato domestico.

271. In terzo luogo, la condotta sarebbe chiaramente e oggettivamente giustificata sotto più profili: i) preservare il modello di *business*, frutto di ingenti investimenti sulle modalità di erogazione del servizio, basato su prezzi particolarmente bassi, che cesserebbero di essere tali se si permettesse alle OTA di ricaricare la tariffa stabilita dal vettore con commissioni di intermediazione, con un ricarico medio quantificato dal rapporto *Syntesia* del dicembre 2024 in misura del 25%; ii) il Regolamento (CE) n. 261/2004 obbligherebbe i vettori a un rapporto diretto col consumatore per assolvere agli obblighi informativi e compensativi ivi previsti, giustificazione ritenuta "*allo stato del tutto plausibile*" anche dall'ordinanza del Tribunale di Milano del 10 agosto 2023; iii) la procedura di verifica facciale dei passeggeri sarebbe servita a reperire i loro dati di contatto per rispettare esigenze di sicurezza, poste dai "*d.lgs. n. 144/2007, recante attuazione della direttiva n. 2004/82/CE, e d.lgs. 21.5.2018, n. 53, recante attuazione della direttiva (UE) 2016/681*" e per onorare l'obbligo di riprotezione e ristorazione in caso di ritardo/cancellazione del volo ai sensi degli articoli 5 e 7 del citato Regolamento (CE) n. 261/2004, tenuto altresì conto del lasso di tempo che normalmente intercorre tra la prenotazione e la partenza/*check-in*. Sempre secondo Ryanair, il modello esclusivo di distribuzione diretta permetterebbe al vettore di evitare che "*le piattaforme delle OTA, come*

⁴⁴⁷ Cfr. docc. 515-517, pag. 41.

⁴⁴⁸ Cfr. doc. 233.

⁴⁴⁹ Il CTU avrebbe escluso che "*la vendita di biglietti aerei [sia] il driver principale dei ricavi delle OTA*", "*per le quali la prenotazione di alberghi o altre strutture ricettive appare significativamente più importante della vendita di biglietti aerei. Inoltre, sia nel mercato europeo, sia in Italia, la maggior parte dei titoli di trasporto venduti online viene venduta direttamente da chi fornisce il servizio, mentre le OTA sono maggiormente presenti nelle prenotazioni delle strutture ricettive, che rappresentano il loro business principale*". Pertanto, "*[d]urante i lavori peritali non è emerso alcun elemento che possa condurre a dire che Ryanair abbia costituito una barriera all'entrata sul mercato delle agenzie di viaggio che operano online. In questo mercato sono attivi i maggiori gruppi internazionali e molte imprese di dimensione minore, in un contesto di aperta competizione. (...)*" (cfr. doc. 233, all. 2, pag. 61).

avvenuto nel settore alberghiero, finiscano per controllare la libertà tariffaria dei fornitori del servizio”⁴⁵⁰.

272. Infine, la distribuzione diretta dei propri voli risulterebbe coerente con i Termini d’Uso del sito web e le agenzie fisiche potrebbero evitarla “adeguandosi alla vendita tramite GDS e astenendosi dall’intermediazione non autorizzata di biglietti acquistati tramite il loro sito Internet (o comunque effettuando la prenotazione sul sito web di Ryanair usando i dati di contatto e lo strumento di pagamento del passeggero). Tale procedura non discrimina i passeggeri, applicando condizioni diverse a clienti che presentano caratteristiche omogenee. Il diverso trattamento dei passeggeri che si avvalgono di un’agenzia rispetto a quelli che acquistano sul sito Ryanair, (...), è oggettivamente giustificato da motivazioni di sicurezza. In ogni caso, la procedura in questione per definizione non consente alla Società di escludere gli agenti dal rapporto con i loro clienti in quanto interviene quando l’agenzia ha già concluso il contratto con il consumatore”. Secondo quanto accertato dalla Corte d’Appello di Milano, risulterebbe “economicamente giustificata – sul piano della ragionevolezza – la scelta imprenditoriale di Ryanair di vendere direttamente i suoi biglietti aerei, in termini di contenimento dei costi operativi e di eliminazione dei costi legati all’intermediazione nella vendita dei biglietti”⁴⁵¹ e non ne deriverebbe alcun pregiudizio per i consumatori, posto che Ryanair tenderebbe ad assicurare loro il prezzo più competitivo e conveniente.

273. In tal senso, anche l’esclusione dagli accordi di *partnership* delle tariffe promozionali “(peraltro superata già dall’ottobre 2024) è pienamente coerente con l’obiettivo del Vettore di mantenere l’accesso ai prezzi più bassi esclusivamente sul sito Ryanair.com. Premesso che si tratta di sole 2 classi tariffarie [...] per Ryanair le Tariffe promozionali sono prezzi in perdita rispetto ai costi unitari di produzione del servizio, utilizzate da Ryanair a fini di marketing al posto di costose campagne pubblicitarie, essendo le relative perdite compensate in prospettiva dal vantaggio reputazionale di rafforzare il convincimento dei consumatori di poter trovare solamente sul suo sito i prezzi più convenienti. Le tariffe in questione costituiscono, dunque, un elemento fondamentale della strategia di business del Vettore, trattandosi di uno strumento per stimolare le vendite e riempire gli aeromobili, così da poter raggiungere i suoi obiettivi di load factor”⁴⁵².

274. In conclusione, secondo Ryanair mancherebbe qualsiasi presupposto per poter configurare come abusiva la decisione di Ryanair di riservare a sé la vendita dei propri biglietti aerei con un preteso effetto leva per espandere la propria posizione sul mercato della vendita di servizi turistici e accessori al volo. Peraltro, ciò si scontrerebbe con la quota del tutto marginale (sempre inferiore al 5%) che Ryanair avrebbe acquisito nel mercato a valle della vendita di servizi turistici *non aviation*. Secondo Ryanair, pertanto, le condotte contestate “lungi dall’essere espressione del suo “intento di contrasto delle OTA” (CRI, § 374)”, rientrerebbero “nell’esercizio della propria libertà d’impresa tutelata come diritto fondamentale e a livello costituzionale”, richiamando, ancora una volta, quanto accertato dalla CdA Milano⁴⁵³.

275. Né, d’altra parte, Ryanair ritiene pertinente la giurisprudenza *Google Shopping* del Tribunale UE (*self-preferencing*) e *Android Auto* della Corte di giustizia (*rifiuto di dare accesso a una piattaforma digitale aperta*). Secondo Ryanair, infatti, si incorrerebbe in un grave fraintendimento se la nozione di infrastruttura aperta considerata dalla sentenza *Android Auto* e applicata al sito del

⁴⁵⁰ Cfr. doc. 233, all. 6, e doc. 457.

⁴⁵¹ Cfr. doc. 233.

⁴⁵² Cfr. docc. 515, 516, 517, pagg. 87 ss.

⁴⁵³ Cfr. il passaggio della sentenza riportato a pag. 87 della memoria finale; docc. 515, 516, 517.

vettore non fosse valutata in relazione al modello economico alla base del suo successo, che contempla come necessaria la sua utilizzazione da parte di imprese terze (e non della generalità dei consumatori) in quanto la collaborazione con le stesse è ritenuta commercialmente vantaggiosa per l'impresa dominante. Ryanair sottolinea in proposito, che il proprio sito costituirebbe *“uno strumento tecnologico concepito, sviluppato e gestito unicamente per le esigenze dell'attività commerciale del Vettore e per preservare gli utili derivanti dagli investimenti da esso effettuati, e non è mai stato contemplato il suo utilizzo da parte di imprese terze”*⁴⁵⁴.

276. Passando a confutare la ricostruzione dei comportamenti contestati operata dalla CRI, Ryanair in primo luogo osserva che nessuna cesura sarebbe ravvisabile nella politica distributiva perseguita nel tempo da Ryanair, sempre volta a favorire l'acquisto diretto sul proprio sito e a contrastare, anche per via giudiziaria, azioni di *web scraping* da parte delle OTA che, in tal modo, sfrutterebbero gli investimenti di Ryanair sulla funzionalità e attrattività del proprio sito per duplicarne semplicemente l'attività.

277. In particolare, la procedura di verifica non costituirebbe una nuova condotta, essendo stata introdotta nel 2020, mentre la CRI, peraltro in modo arbitrario e senza spiegazioni, ne indicherebbe l'introduzione a partire dal 13 aprile 2023. Secondo Ryanair, la procedura sarebbe stata da sempre funzionale a permettere le operazioni di *check-in online*. L'invito sulla precedente versione del sito internet a *“contattare l'agenzia”* era esclusivamente volto a scoraggiare il *check-in* in aeroporto e a evitare ritardi alla partenza dei voli. Inoltre, tale procedura sarebbe esclusivamente volta a ottenere i dati di contatto essenziali per assolvere agli obblighi di informazione che gravano sul vettore ai sensi del Regolamento 261/2004 e del D.lgs. 53/2018. Essa, inoltre, interverrebbe *“in un momento successivo alla prenotazione, quando l'agenzia ha già concluso il contratto con il consumatore e ha già fornito a Ryanair i propri dati di contatto e pagamento (al posto dei dati del passeggero). Solo in questa fase Ryanair è in grado di rilevare la prenotazione è stata effettuata da un'agenzia”*⁴⁵⁵. Anche la procedura di verifica sarebbe stata vagliata positivamente nel 2023 dai Tribunali di Milano e di Madrid⁴⁵⁶.

278. Rispetto alla contestazione di aver introdotto sistemi di blocco delle prenotazioni (in forma totale e poi intermittente), Ryanair osserva che *“le asserite difficoltà incontrate dalle OTA nell'effettuare prenotazioni sul sito web di Ryanair”*⁴⁵⁷ non potrebbero essere qualificate come blocco strategico con finalità escludente e quindi abusivo. Queste, in particolare, sarebbero *“dovute esclusivamente alla circostanza che [le OTA, n.d.r.], effettuando le loro prenotazioni tramite applicazioni programmate per eseguire attività automatizzate imitando il comportamento di utenti umani (bot), si imbattono nelle misure tecnologiche impostate a “difesa” del sito web di Ryanair – progettato per essere utilizzato esclusivamente da utenti umani – le quali tentano di impedire l'accesso da parte di bot, che possono avere diversa natura, finalità e, soprattutto, impatti significativi in termini di cybersecurity”*⁴⁵⁸. Si sarebbe reso, quindi, necessario preservare l'integrità ed efficienza del sito internet del vettore, introducendo un algoritmo capace, in base a numerosi parametri soggetti a evoluzione, di individuare le prenotazioni effettuate tramite *bot*, ovvero sistemi o *software* programmati per eseguire attività automatizzate sui siti web imitando il comportamento di utenti umani.

⁴⁵⁴ Cfr. docc. 515, 516, 517

⁴⁵⁵ Cfr. doc. 242, all. 7.

⁴⁵⁶ Cfr. doc. 233, all. 6 e 9.

⁴⁵⁷ Cfr. doc. 233.

⁴⁵⁸ Cfr. *ibidem*.

279. Tali sistemi sarebbero assolutamente necessari per impedire che i *bot* possano compromettere la funzionalità dei sistemi e la fruibilità dei propri servizi da parte degli utenti⁴⁵⁹ e in generale la stabilità e fluidità del processo di prenotazione, essenziali per il *business* di Ryanair, che sarebbero compromessi in modo serio almeno una volta al mese⁴⁶⁰. Pertanto, se le OTA operassero mediante operatore umano, questo verrebbe riconosciuto come tale e il processo di prenotazione non subirebbe alcun tipo di blocco. Ne deriva che *“quanto accaduto tra i mesi di novembre e dicembre del 2023 è stato, semplicemente, un episodio del ciclico processo di aggiustamenti reciproci sopra descritti: in seguito ad uno dei periodici aggiornamenti di routine, l'algoritmo adoperato sul sito web di Ryanair per individuare gli accessi effettuati tramite bot (in generale e non, si ribadisce, da parte delle sole OTA) può aver ridotto, almeno inizialmente, la capacità delle OTA di accedere al sito web del vettore”*⁴⁶¹.

280. Ryanair ha espressamente dichiarato di non utilizzare *“misure tecniche specificamente destinate a bloccare le prenotazioni delle agenzie di viaggio”*⁴⁶² qualificabili come blocco strategico in senso proprio, bensì periodici aggiornamenti degli algoritmi di difesa del sito di Ryanair. D'altra parte, le prenotazioni da parte delle OTA non si sarebbero mai arrestate, neppure nel periodo del presunto blocco. D'altronde, sia eDreams che Lastminute avrebbero diffuso in altre sedi dati economico-finanziari alquanto solidi⁴⁶³.

281. Ryanair, inoltre, riconduce la cancellazione massiva di *account* delle agenzie alla periodica ricognizione dei numerosissimi *account* rimasti inattivi per più di tre anni. Tale cancellazione sarebbe basata su criteri oggettivi e indistinti tra *“account presumibilmente appartenenti indifferentemente a persone fisiche e OTA, posto che Ryanair non si è premurata di distinguere tra le due tipologie di titolari”*⁴⁶⁴). Tale cancellazione massiva non sarebbe quindi *“una strategia complessa di ostacolo alle prenotazioni delle agenzie di viaggio”*, essendo spesso proprio le OTA a

⁴⁵⁹ Cfr. doc. 233, all. 7, 242, all. 7. In particolare, secondo Ryanair le attività dei *bot*, che in genere opererebbero per raccogliere grandi quantità di informazioni da un sito *web* (nel caso di Ryanair, le informazioni sui voli), influirebbero negativamente sulle prestazioni dello stesso sito, portando un volume e un tipo di traffico non sostenibile dalla struttura del sito, esposto, tra l'altro, oltre a rischi di attività illecita (frodi, hackeraggio etc.), a problemi di rallentamento, interruzioni, aumento del tasso di errore del sito. Il malfunzionamento che ne deriverebbe non impedirebbe la vendita di biglietti, ma anche la gestione via *app* e sul sito *web* delle prenotazioni già effettuate dai passeggeri, compreso il *check-in online*, con conseguenze devastanti sul *business* di Ryanair (242, all. 7).

⁴⁶⁰ Cfr. doc. 457, all. 2.

⁴⁶¹ Cfr. doc. 233.

⁴⁶² Cfr. doc. 242, all. 7.

⁴⁶³ Cfr. doc. 515, 516, 517, all. 5 con estratti delle positive relazioni annuali integrate di eDreams. Ryanair cita altresì i risultati economici pubblicati da Lastminute per il 2023, con un aumento di fatturato del 6% (doc. 233, all. 13-bis), nonché il comunicato stampa di eDreams *“eDreams ODIGEO achieves record revenues and grows profits by 54% as subscriber base tops 5.4 million members”* del 28 febbraio 2024, in cui emerge la presenza di *“Ricavi da record”* con oltre il 10% rispetto all'anno precedente e superiori ai € 500 milioni, una redditività cresciuta *“significativamente del 54%, raggiungendo € 88,6 milioni. // L'utile marginale ha raggiunto il massimo storico dei 9 mesi, pari a € 158,9 milioni, con un aumento del 38% rispetto allo scorso anno. // Miglioramento della top-line e dei margini grazie al continuo successo del modello commerciale di abbonamento. La base di abbonati è cresciuta fortemente del 38%, raggiungendo i 5,4 milioni, anche nel trimestre a più bassa stagionalità”*; nell'ultima *investor call* del 29 febbraio 2024, rispondendo alle domande sull'eventuale impatto dell'approccio più aggressivo di Ryanair nei confronti delle OTA in termini di volumi, prezzi, ecc. e se stesse pensando di diventare un *partner* ufficiale come altre OTA, eDreams ha premesso di essere *“uno dei maggiori distributori di voli al dettaglio al mondo. Siamo un'azienda basata sulla tecnologia. Il modo in cui otteniamo i contenuti è attraverso molte fonti diverse, e questo è in parte un vantaggio di scala che abbiamo. E se si guarda ad alcune delle offerte che ha citato, come ad esempio On the beach o LoveHolidays, si tratta di società con sede nel Regno Unito che si concentrano quasi esclusivamente sul Regno Unito e sul segmento di mercato relativo ai pacchetti. Si tratta di un'attività molto piccola e molto diversa da quella che svolgiamo noi, che otteniamo contenuti da più fonti. E questa è un'opzione, ..., ma abbiamo molte altre opzioni in altri modi, data la nostra scala e le nostre dimensioni”* (cfr. doc. 233).

⁴⁶⁴ Cfr. doc. 515, 516, 517.

dar luogo alla creazione di milioni di *account* con indirizzi *e-mail* “temporanei”, che non avrebbe alcun senso mantenere in archivio, se effettivamente inattivi.

282. Infine, Ryanair ritiene che gli accordi di *partnership* con OTA e aggregatori e gli accordi di distribuzione con le agenzie fisiche (c.d. TAD) incoraggerebbero pienamente le vendite di servizi accessori *non aviation* da parte delle OTA⁴⁶⁵ e produrrebbero benefici per la concorrenza e il consumatore. Tali accordi creerebbero, infatti, assoluta trasparenza di prezzo, senza aumenti nascosti, a favore dei consumatori, che pagherebbero i prezzi competitivi praticati da Ryanair, lasciando nel contempo le OTA libere di applicare *mark-up* o sconti a loro piacimento, ma sempre in piena trasparenza e senza inganni per i consumatori. Inoltre, Ryanair ha sottolineato che tali accordi porrebbero fine all’attività di *screenscraping* delle OTA e all’applicazione della procedura di verifica, assicurerebbero a Ryanair la certezza di acquisire i dati di contatto e di pagamento dei clienti e alle agenzie la possibilità di applicare su voli e servizi accessori (in modo trasparente) commissioni e/o sconti. Infatti, secondo Ryanair le OTA possono scontare i suoi voli, come dimostrato anche da rilevazioni dalla stessa prodotte⁴⁶⁶.

283. Ryanair sottolinea altresì l’importanza di attrarre il consumatore sul proprio sito al fine di stimolare ulteriormente le vendite. Infatti, riservandosi le tariffe più basse – che sono tariffe in perdita applicate perché in prospettiva compensate dal vantaggio reputazionale di vettore più conveniente Ryanair attrae sul proprio sito i consumatori, rafforzando il convincimento degli stessi che solo su tale sito possano trovare le tariffe più basse. Nel caso in cui tali tariffe fossero disponibili sui siti delle OTA, Ryanair perderebbe tale capacità di attrazione, fermo restando che le OTA non perdono la possibilità di applicare sconti ai voli Ryanair. L’importante è garantire un’informazione trasparente al consumatore sul prezzo del volo presente sul sito Ryanair, sulla commissione e/o sullo sconto applicati dall’agenzia⁴⁶⁷. Ryanair ha dichiarato che “*non si preoccupa del prezzo a cui le OTA vendono i suoi biglietti a condizione che eventuali supplementi/sconti siano indicati in modo trasparente (come avviene con i DDA), con la sola eccezione delle tariffe promozionali. Infatti, nel caso delle due tariffe più basse, dato che Ryanair non ricava alcun profitto dalla loro vendita e che le mantiene a soli fini di marketing, è fondamentale che il consumatore paghi effettivamente il prezzo esatto a cui Ryanair vende i biglietti e non un prezzo più alto (tenendo presente che le OTA possono aumentare liberamente il prezzo in base ai DDA). L’unico modo in cui Ryanair può evitare il free riding in questo scenario concreto è quindi quello di riservarsi tali classi tariffarie*”. Anche l’applicazione di una *fee* che le OTA devono riconoscere a Ryanair per accedere alle due migliori tariffe, introdotta nella recente fase applicativa degli accordi in questione, “*risulta [...] pienamente coerente con l’obiettivo di preservare i prezzi più bassi sul sito di Ryanair*”⁴⁶⁸.

284. Ryanair evidenzia che acquisire i dati di contatto del consumatore, oltre che per inviare comunicazioni legate al volo acquistato, è necessario anche per fargli accettare le varie *policies* di Ryanair, per esempio sul *check-in*, e fargli creare un proprio *account* (MyRyanair). Tali dati permettono a Ryanair di inviare al consumatore promozioni mirate su acquisti futuri, evitando i costi

⁴⁶⁵ Cfr. doc. 233, nonché l’all. 13 allo stesso documento. Secondo Ryanair, “*In questo nuovo sistema il passeggero transita attraverso l’intero flusso di prenotazione sul sito web dell’OTA prima di vedersi presentare, proprio alla fine del processo, una pagina di riepilogo non invasiva grazie all’apertura di un pop up per la conferma della sua prenotazione sul sito Internet di Ryanair. Grazie alla pagina white label, nel corso del processo di prenotazione il consumatore non viene reindirizzato al sito web del vettore e ha l’impressione di effettuare l’acquisto del biglietto aereo Ryanair direttamente sul sito dell’OTA*” (cfr. doc. 242, all. 7).

⁴⁶⁶ Cfr. doc. 457, in particolare, all. 3.

⁴⁶⁷ Cfr. doc. 457.

⁴⁶⁸ Cfr. doc. 457.

di campagne tradizionali soprattutto in relazione a rotte su cui Ryanair decida di stimolare la domanda.

285. In tal senso, la procedura di verifica e la creazione dell'account hanno finalità diverse: la prima, non più richiesta alle agenzie che hanno firmato accordi con Ryanair, è stata applicata quando la prenotazione non era attribuibile a un consumatore, la seconda rappresenta un modo generale di gestire prenotazioni anche future senza dover ripetere le operazioni⁴⁶⁹.

286. In definitiva, a parere di Ryanair, tali accordi *“incoraggiano pienamente le vendite di servizi ancillari non aviation da parte delle OTA, perché il passeggero transiterà attraverso l'intero flusso di prenotazione sul sito web dell'OTA prima di vedersi presentare solo una pagina di riepilogo sul sito Internet di Ryanair, che grazie all'apertura di un pop up appare proprio alla fine del flusso di prenotazione dell'OTA”*⁴⁷⁰, quando il consumatore avrà già scelto tutti gli elementi del proprio viaggio.

287. Inoltre, le condotte di Ryanair oltre a essere non correttamente ricostruite dall'Autorità⁴⁷¹, non sarebbero idonee ad ostacolare la concorrenza nell'offerta di servizi di intermediazione *online* di voli, da soli o in combinazione con altri servizi turistici, e non avrebbero quindi una concreta potenzialità escludente. Le analisi economiche della CRI, infatti, sarebbero, fondate su una lettura orientata della Survey SWG nonché dei dati forniti dalle OTA in risposta alle RFI degli Uffici nel corso dell'istruttoria, che sarebbero contraddette dalle evidenze fattuali. Infatti, i voli non sarebbero un elemento di attrazione determinante dei consumatori per l'offerta dei servizi turistici da parte delle OTA e, a loro volta, le OTA non rappresenterebbero uno sportello unico (*one-stop-shop*) per i servizi turistici. Il numero e il valore delle prenotazioni tramite OTA di voli, da soli e in combinazione con altri servizi turistici, sarebbe cresciuto negli ultimi anni, dimostrando una significativa espansione del mercato⁴⁷².

288. Dopo l'asserito blocco, le OTA si sarebbero rapidamente riorganizzate, focalizzando le loro vendite su altri vettori, recuperando i volumi e i valori di vendita precedenti. La crescita costante

⁴⁶⁹ Cfr. *ibidem*.

⁴⁷⁰ Cfr. doc. 233.

⁴⁷¹ In particolare, Ryanair afferma che l'Autorità si sia acriticamente appiattita sulle tesi dei segnalanti, segnatamente di eDreams, senza quasi neppure esaminare le prove da essa offerte a giustificazione della propria (asseritamente legittima) condotta, pur di difendere un *“approccio parziale inquisitorio”*, e di non aver esitato *“dopo un'istruttoria durata più di due anni [...] ad avvalersi anche di basi documentali traballanti”*. In particolare, l'e-mail interna di aprile 2023 (doc. 177.157) si limiterebbe a indicare che la procedura di verifica dei clienti OTA sarebbe stata di lì a poco introdotta *“per i soli voli in partenza da Dublino e Manchester”* e, quindi, per rotte estranee al mercato rilevante definito dall'Autorità e il documento sarebbe soltanto la conferma del fatto che le OTA riescono ad aggirare gli accorgimenti tecnici adottati da Ryanair unicamente per preservare il proprio sito *internet* e il proprio modello di *business*. L'e-mail interna di aprile 2024 e la nota al CdA di gennaio 2024 (docc. 177.197 e 177.46) dimostrerebbero l'assenza di qualsiasi pressione di Ryanair sulle OTA per la sottoscrizione delle *partnership*. Anche il contestato *“approccio aggressivo”* nei confronti delle *“OTA Pirata”* desunto dal piano di comunicazione di un documento interno (doc. 177.21) andrebbe correttamente ricondotto alla necessità di informare i consumatori dei ricarichi nascosti che sopporterebbero acquistando prodotti Ryanair tramite OTA, senza per questo costituire elemento di pressione per spingere le OTA a sottoscrivere i contratti di *partnership*. Inoltre, secondo Ryanair, lo scambio di e-mail tra Ryanair e Amadeus (GDS) dimostrerebbe soltanto l'esistenza di una *“semplice incomprensione occorsa nell'autunno del 2022 – dunque, anteriormente alla Data di cesura – nel corso delle trattative prodromiche alla conclusione del contratto di distribuzione con Amadeus”*, sanata poi, come riconosciuto nella CRI stessa, da una *side letter* (doc. 177.54). Infine, a proposito dell'assenza di effetti delle condotte contestate, Ryanair riconduce la prospettazione del licenziamento da parte di Kiwi alla *“ordinaria dialettica negoziale tra le parti, volta a esercitare pressione per indurre Ryanair alla sottoscrizione dell'accordo”* di *partnership* (doc. 177.4). La *“strumentalizzazione delle circostanze richiamate”* nel documento emergerebbe *“a fortiori”* rapportandolo ai risultati finanziari positivi conseguiti nell'anno fiscale 2023-marzo 2024 da Kiwi, con un EBITDA positivo di € 34 milioni, una crescita significativa su più metriche, tra cui l'incremento del 24% delle prenotazioni e le parole CEO del Gruppo riportate da Ryanair secondo cui: *“Nel 2023 abbiamo effettuato investimenti strategici per ampliare la presenza del nostro brand nei principali mercati europei, con un incremento della quota di prenotazioni dirette al consumatore fino al 63% in tali mercati selezionati”*. (cfr. doc. 515, 516, 517).

⁴⁷² Cfr. doc. 515, 516, 517.

dell'intermediazione dei voli Ryanair da parte delle OTA a partire da maggio 2024 evidenzerebbe l'impatto positivo degli Accordi rispetto ai livelli precedenti alle condotte contestate⁴⁷³.

289. Non sarebbero altresì rilevanti le metriche indirette quali il traffico su *metasearch*, il numero di click, il tasso di conversione o il costo degli investimenti pubblicitari: la riduzione del tasso di conversione del traffico delle OTA, che la CRI imputa alle condotte contestate di Ryanair, in realtà risulterebbe in alcuni casi essere stato già in atto prima del loro inizio, il che suggerirebbe l'esistenza di cause indipendenti dalle stesse. L'impatto sulle agenzie fisiche sarebbe marginale⁴⁷⁴.

290. Infine, come già sottolineato, non vi sarebbe nemmeno un pregiudizio ai consumatori causato dalle condotte di Ryanair, in quanto le stesse non avrebbero impedito loro l'accesso a servizi nuovi o migliorati o il beneficio di prezzi più competitivi. Infatti, le OTA sarebbero mere repliche dell'attività dei vettori che distribuiscono direttamente i voli online, e sfrutterebbero indebitamente gli investimenti che il Vettore ha effettuato per allargare la propria flotta, aprire nuove rotte e creare nuova domanda⁴⁷⁵.

291. Le condotte non avrebbero nemmeno determinato la scomparsa di soluzioni di viaggio convenienti consistenti nei voli combinati e nei pacchetti di viaggio inclusivi di voli, dato che i consumatori possono rivolgersi alle agenzie fisiche, alle OTA che hanno sottoscritto le *partnership* e perfino alle OTA che si approvvigionano sul sito di Ryanair con il *web scraping*⁴⁷⁶.

292. Alla luce di quanto evidenziato, l'inidoneità delle condotte a ridurre la concorrenza, secondo Ryanair, renderebbe priva di fondamento la valutazione dell'asserita infrazione come molto grave ai fini del calcolo dell'ipotetica ammenda; al riguardo, Ryanair ritiene di aver agito nella convinzione della piena liceità della propria condotta. Sotto lo specifico profilo della durata, la qualificazione dell'infrazione come "ancora in corso", contrasterebbe con la circostanza che, a partire da gennaio 2024, ben 12 OTA e 7 aggregatori, nonché la maggior parte delle agenzie B&M, avrebbero sottoscritto accordi di *partnership*⁴⁷⁷.

VII. VALUTAZIONI

VII.1. Il mercato a monte e la posizione dominante

VII.1.a. Il mercato rilevante: i servizi di trasporto aereo di linea passeggeri come input per le agenzie

293. La definizione del mercato rilevante nel contesto dell'applicazione dell'articolo 102 TFUE è necessaria per valutare se un'impresa detiene una posizione dominante e se tale posizione le consente di impedire il mantenimento di una concorrenza effettiva⁴⁷⁸. Si tratta di una valutazione delle specifiche caratteristiche che attengono alla singola fattispecie oggetto di analisi⁴⁷⁹ e non di una valutazione assoluta, in quanto tale definizione assume un significato relativo, in funzione della

⁴⁷³ Cfr. *ibidem*.

⁴⁷⁴ Cfr. *ibidem*.

⁴⁷⁵ Cfr. *ibidem*.

⁴⁷⁶ Cfr. *ibidem*.

⁴⁷⁷ Cfr. *ibidem*.

⁴⁷⁸ Caso 27/76 *United Brands v Commission*, EU:C:1978:22; Caso 85/76 *Hoffmann-La Roche v Commission*, EU:C:1979:36; Caso 322/81 *Nederlandsche Banden Industrie Michelin v Commission*, EU:C:1983:313; Caso T-83/91 *Tetra Pak II*, EU:T:1994:246.

⁴⁷⁹ Caso T-136/19 *Bulgarian Energy Holding and Others v Commission*, EU:T:2023:669; Consiglio di Stato, VI, 7 maggio 2020, nn. 3501, 3502, 3503, I801B - *Servizi di prenotazione del trasporto taxi – Milano*.

specifica indagine che viene in considerazione in rapporto al comportamento che si assume illecito⁴⁸⁰.

294. Il caso in esame riguarda i servizi di trasporto aereo intesi come *input* per le agenzie (fisiche e *online*) e, quindi, acquista rilievo il rapporto tra queste ultime e il fornitore dei servizi di trasporto, in particolare aereo, valutato in alcuni precedenti nazionali ed europei. Nel caso *A291 – Assoviaggi/Alitalia* l'Autorità aveva concluso che “*poiché Alitalia fornisce i servizi di trasporto aereo di linea di passeggeri verso e da località situate in Italia, i comportamenti contestati [erano] idonei a produrre effetti su questi servizi di trasporto aereo complessivamente considerati*”⁴⁸¹. Parimenti, nel caso della Commissione AT.34780 – *Virgin/British Airways*⁴⁸², sebbene si osservasse che ciascuna rotta costituiva potenzialmente un mercato rilevante a sé, la Commissione ha ritenuto opportuno valutare la posizione di British Airways come soggetto posto a monte del mercato dei servizi di agenzia per il trasporto aereo. Non veniva quindi “*esaminata la sua posizione su ciascuno dei diversi mercati del prodotto nel settore del trasporto aereo da e verso il Regno Unito*”, bensì la posizione complessiva di British Airways su tutti questi mercati⁴⁸³.

295. Più recentemente, nel caso *Renfe*, la Commissione ha ribadito che l'approccio che prende in considerazione l'insieme delle rotte nazionali servite dall'operatore di cui si deve accertare l'esistenza di una posizione dominante sia il più appropriato (rispetto all'approccio O&D) quando si valutano i rischi di chiusura dell'accesso al mercato da parte di una compagnia aerea nei confronti di distributori terzi a valle (agenzie di viaggio)⁴⁸⁴.

296. Questa definizione del mercato è funzionale a verificare la rilevanza dei servizi aerei di un determinato operatore come *input* per le agenzie di viaggio. Ciò appare di particolare rilievo considerando che è emerso che le agenzie di viaggio, fisiche o *online*, per operare in modo profittevole, devono essere in grado di offrire una gamma di soluzioni di viaggio idonee a rispondere nella misura più ampia possibile alle esigenze del consumatore medio, offrendo la più vasta scelta di destinazioni sia sul territorio nazionale che all'estero. Si tratta, quindi, di valutare la varietà e la gamma di rotte che un determinato vettore aereo è in grado di offrire e se vi sia la reale possibilità per le agenzie di viaggio di sostituire un operatore con un altro, sicché la posizione di forza detenuta su un numero significativo di rotte rileva al fine di verificare il grado di potere di mercato di un vettore nel rapporto con le agenzie.

⁴⁸⁰ Consiglio di Stato, VI, 1° marzo 2023, n. 2114, caso A444 – *Gestione rifiuti urbani a base cellulosica*; Consiglio di Stato, VI, 13 marzo 2020, n. 1832, A480 – *Incremento prezzo farmaci Aspen*.

⁴⁸¹ Cfr. provvedimento n. 9693 del 27 giugno 2001, caso A291 – *Assoviaggi/Alitalia*. A conclusione di tale procedimento, è stato accertato che Alitalia aveva violato l'art. 82 TCE (ora 102 TFUE) per aver posto in essere condotte consistenti nell'applicazione, alle agenzie di viaggio, anche in maniera discriminatoria, di schemi di incentivazione idonei a fidelizzare le agenzie di viaggio e a limitare l'accesso ai mercati del trasporto aereo di linea di passeggeri ai vettori concorrenti di Alitalia.

⁴⁸² Cfr. Decisione della Commissione UE del 14 luglio 1999, caso AT.34780 – *Virgin/British Airways*.

⁴⁸³ Tale approccio è stato confermato dal Tribunale UE, secondo cui “*sussiste quindi un nesso indiscutibile tra i servizi di agenzia di viaggi aerei forniti alle compagnie aeree dalle agenzie stabilite nel Regno Unito, da un lato, e, dall'altro, i servizi di trasporto aereo assicurati da tali compagnie sui mercati britannici del trasporto aereo, costituiti dalle rotte aeree in partenza dagli aeroporti del Regno Unito ovvero diretti verso i medesimi. [...] Correttamente, quindi, la Commissione ha ritenuto la sussistenza del nesso, postulato dall'art. 82 CE, tra il mercato britannico dei servizi di agenzia di viaggi che le compagnie aeree acquistano presso le agenzie di viaggi e il mercato britannico del trasporto aereo*” causa T-219/99 - *British Airways vs Commissione*, EU:T:2003:343.

⁴⁸⁴ “*When assessing the risks of input foreclosure by an upstream provider of passenger air transport services (an airline) of downstream third-party distributors (travel agencies), the Commission has considered that the O&D approach was less relevant, considering that airlines usually enter into distribution contracts with travel agencies for the full portfolio of their services. In such a context, in British Airways, the General Court dismissed the airline's arguments as to the need to define the relevant upstream market on an O&D basis*” Cfr. Decisione della Commissione del 17 gennaio 2024, caso AT.40735 - *Online rail ticket distribution in Spain*.

297. In particolare, nel caso in esame, viene in rilievo il trasporto aereo come *input* per quelle agenzie che vogliono operare nei confronti dei consumatori italiani e che quindi devono offrire soluzioni di viaggio da/per l'Italia, sia domestici che europei. Da un lato, la posizione di forza detenuta da un vettore su molteplici rotte determina quanto sia significativa la percentuale di passeggeri trasportati in aggregato e se, quindi, la rete del vettore sia difficilmente sostituibile per un'agenzia; dall'altro, si deve anche considerare la numerosità di rotte in cui il vettore in Italia è l'unica o una delle pochissime alternative per raggiungere la destinazione⁴⁸⁵.

298. Non appare, pertanto, pertinente l'obiezione di Ryanair secondo cui la suddetta definizione del mercato sarebbe problematica in quanto eccessivamente modellata sulla fattispecie specifica⁴⁸⁶; come sopra evidenziato, infatti, non esiste una definizione assoluta della nozione di mercato in tema di concorrenza, dal momento che questa assume un significato relativo, in funzione della specifica fattispecie oggetto di indagine⁴⁸⁷.

299. Al riguardo, si osserva, in primo luogo, che la stessa Ryanair concorda sul fatto che il criterio di origine/destinazione *“cessa di essere pertinente qualora, come nella specie, il fine dell'analisi sia quello di valutare l'impatto che la condotta di un vettore può esplicare sulle dinamiche di un mercato situato a valle del trasporto aereo, come il mercato dei servizi di agenzia di viaggio e turismo [...] per valutare le dinamiche e gli effetti potenziali di condotte nel Mercato a monte sul Mercato a valle dei servizi di agenzia di viaggio e turismo, il primo va dunque correttamente definito prendendo in considerazione non tanto le singole rotte (e, quale elemento iniziale dell'analisi dell'esistenza di una posizione dominante, le quote di mercato detenute nelle stesse dai vettori concorrenti) quanto il trasporto aereo passeggeri sul complesso delle rotte da/per l'Italia, secondo la prospettiva sposata dalla stessa Autorità (che si riferisce al “settore del trasporto aereo di linea di passeggeri nazionale e da/per l'Italia”)”*⁴⁸⁸.

300. Quanto alla critica di Ryanair che si dovrebbero, tuttavia, considerare tutti i passeggeri da/per l'Italia (“passeggeri globali”) senza distinzione tra passeggeri domestici ed europei e senza differenziare le rotte in base alla percorrenza a corto-medio o lungo raggio⁴⁸⁹, si evidenzia che essa non appare pertinente per le seguenti ragioni. Con riferimento alle rotte e alla distinzione tra tipologia di passeggeri (domestici, europei da/per l'Italia e totali domestici ed europei), infatti, una valutazione più articolata della posizione nelle singole tratte e dei passeggeri per tipologia di traffico permette di offrire un dato maggiormente completo al fine di apprezzare la qualità di *input* per le

⁴⁸⁵ Ad esempio, si supponga che vi siano 100 rotte della medesima dimensione e un vettore abbia una quota di passeggeri del 45% sul totale dei passeggeri di tutte le tratte. La quota di passeggeri del 45% potrebbe essere il risultato: caso A) 5 tratte in cui il vettore ha il 100%, 50 tratte in cui ha l'80% dei passeggeri; caso B) 10 tratte in cui ha il 100% e 90 tratte in cui ha il 35% dei passeggeri di tratta. Sebbene in tutti i casi il numero di passeggeri totali trasportati è pari al 45%, i due casi sono estremamente diversi. Nel caso A, il vettore è monopolista o quasi monopolista in 55 destinazioni (più della metà delle destinazioni totali, pari a 100). Nel caso B) il vettore ha una quota del 35% in quasi tutte le tratte servite (90) e solo in 10 delle stesse è monopolista. Sicché a fronte della medesima quota di passeggeri totali – il 45% – vi sono situazioni molto differenti. In particolare, nello scenario B vi sarebbero valide alternative al vettore in quasi tutte le rotte servite dallo stesso, mentre nel caso A le alternative sarebbero nulle o pressoché nulle in più della metà delle rotte (55 su 100). Per le agenzie, il vettore del caso A risulterebbe essenziale per proporre soluzioni di viaggio nella maggioranza delle destinazioni. Nel caso B questo non avverrebbe, sebbene in aggregato entrambi i casi comporterebbero la medesima quota totale di passeggeri. Ne consegue che considerare solo la quota di passeggeri totali, senza un'analisi più complessa sulle rotte, potrebbe non catturare in modo adeguato la qualità di *input* dei servizi di trasporto aereo per le agenzie.

⁴⁸⁶ Cfr. docc. 515, 517.

⁴⁸⁷ Consiglio di Stato, VI, 13 marzo 2020, n. 1832, A480 - Incremento prezzo farmaci Aspen; Consiglio di Stato, VI, 7 maggio 2020, nn. 3501, 3502, 3503, I801B - Servizi di prenotazione del trasporto taxi – Milano; Corte EFTA sentenza del 5 maggio 2022, *Telenor e Telenor Norge/Autorità di vigilanza EFTA*, E-12/20, punto 173; Corte di Giustizia U.E., sentenza del 11 luglio 2013, causa C439/11 P, *Ziegler SA*, ECLI:EU:C:2013:513, punto 72

⁴⁸⁸ Cfr. doc. 233.

⁴⁸⁹ Cfr. docc. 233, 242, all. 7.

agenzie e, più in generale, la posizione dominante. Da un lato, la circostanza che un vettore aereo sia fortemente radicato nel territorio nazionale ha implicazioni molto significative nelle dinamiche competitive⁴⁹⁰; dall'altro, un'analisi di questo tipo permette di valutare con maggiore attenzione diversi elementi della rete di un vettore, quali la capillarità e la possibilità di raggiungere destinazioni domestiche e internazionali. Gli stessi documenti di Ryanair, ad esempio, monitorano le *performance* di vendita secondo mercati nazionali e fasci di destinazione tra nazioni (ad esempio, *performance* di vendita per i voli domestici italiani – [omissis] – e fasci di rotte tra Italia e altri paesi – [omissis] – nonché rotte domestiche e fasci di rotte tra nazioni di altri paesi)⁴⁹¹.

301. Con riferimento poi alla circostanza che non sarebbero state considerate le rotte intercontinentali, è importante osservare che le rotte di lungo raggio, in cui peraltro Ryanair non è presente, costituiscono una tipologia di rotte differenziate da quelle di medio-corto raggio⁴⁹². Come emerge dai precedenti giurisprudenziali in materia, tali differenziazioni esistono sia dal punto di vista dell'offerta dei vettori aerei – con una distinzione in termini operativi (diverso tipo di aeromobili, investimenti, capacità operative delle compagnie aeree, ecc.) tra rotte a corto raggio, inferiori a sei ore, e rotte a lungo raggio, vale a dire i voli intercontinentali⁴⁹³ – sia dal punto di vista della domanda di voli (anche) in relazione ai pacchetti turistici⁴⁹⁴.

302. Infatti, ritenere che le rotte intercontinentali e domestiche/europee⁴⁹⁵ siano tra loro intercambiabili equivarrebbe a non considerare correttamente la circostanza che si tratta di tipologie di destinazioni che presentano caratteristiche significativamente e intrinsecamente differenti (in termini di durata, prezzi, tipologia di organizzazione necessaria, ecc.). In tal senso, le agenzie di viaggio non possono ragionevolmente sopperire all'impossibilità di vendere viaggi per destinazioni a corto raggio (in Italia e in Europa, come già definita) con destinazioni intercontinentali. Per fare un esempio, il cliente che chiede un viaggio di tre giorni, scegliendo una specifica destinazione in

⁴⁹⁰ Ad esempio, secondo ENAC, la scelta delle rotte operate da ciascun vettore aereo è una gestione complessa che tiene in considerazione svariati elementi commerciali (stagionalità, domanda potenziale). Le rotte vengono stabilite generalmente di stagione, in stagione e possono variare nel tempo. Tuttavia, a prescindere dalle single tratte che vengono operate nel tempo, vi sono elementi strutturali – quali, ad esempio, numerosità e localizzazione di basi operative – che influenzano “la capacità di permeare una determinata area geografica. Si osserva infatti che i vettori tendono a concentrarsi su specifiche aree geografiche di riferimento. [...] In sostanza, ci sono ragioni storiche, geo-politiche e commerciali che determinano la presenza di aree geografiche di interesse dove gli operatori tendono poi a specializzarsi” (cfr. doc. 93).

⁴⁹¹ Cfr., *ex multis*, doc. 177.158.

⁴⁹² Nella relazione annuale 2023 di Ryanair, la stessa afferma: “Ryanair Group airlines predominantly operate to/from countries within the Eurozone”. Inoltre, al fine di ridurre sempre i costi operativi e di personale, Ryanair dispone di una flotta omogenea costruita su voli a corto raggio (cfr. doc. 66, all. 1).

⁴⁹³ Sul punto, si veda ad esempio la Decisione della Commissione del 3 luglio 2024, caso M.11071 - *Deutsche Lufthansa / MEF / ITA*.

⁴⁹⁴ Sul punto si veda la sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 6 giugno 2002, *Airtours plc*, causa T-342/99, ECLI:EU:T:2002:146, che ha confermato la decisione della Commissione europea in merito alla distinzione del mercato rilevante, per i pacchetti turistici, tra destinazioni a corto raggio (di lunghezza, in genere, inferiore a 5-6 ore) e lungo raggio (di lunghezza maggiore, usualmente, a 6-7 ore). Tra le motivazioni di una simile distinzione vi sono: (i) da un lato, la sostituibilità limitata tra voli a lungo raggio e voli a corto raggio per le compagnie aeree, considerati la scarsa possibilità di usare gli stessi aerei per le destinazioni a corto raggio e per quelle a lungo raggio e la necessità di una generale ridefinizione dell'attività di impresa (in termini di investimenti, capacità operative, ecc.) per svolgere l'attività nelle tratte a lungo raggio; e (ii) dall'altro, fatto che, dal punto di vista del consumatore finale, esistono differenze significative tra i pacchetti vacanza all'estero a corto raggio e quelli a lungo raggio (in termini di immagine o di idea di vacanza, di durata e costo del viaggio che presentano significative differenze, ecc.).

⁴⁹⁵ Come indicato in precedenza, si precisa che per collegamenti europei non ci si riferisce esclusivamente a tratte di collegamento tra gli Stati membri dell'Unione europea o del continente europeo, ma anche a una serie di collegamenti di breve durata verso altri paesi euro-asiatici e dell'area mediterranea, quali ad esempio Turchia, Azerbaigian, Armenia, Georgia, ecc..

Italia o in Europa, non la sostituirà con un'altra destinazione in Sud America o in Asia della stessa durata⁴⁹⁶.

303. Altresì, non si ritiene possibile sostenere che il complesso di voli sia sostituibile con altre soluzioni di viaggio (treni, bus, traghetti). Infatti, ciò significherebbe dire che per un'agenzia risulti indifferente offrire solo voli o solo treni. La sostituibilità di mezzi di trasporto potrebbe essere valutata su una singola rotta (in un approccio O&D che la stessa Ryanair ritiene non appropriato applicare al caso di specie), in cui i due mezzi di trasporto offrono soluzioni di viaggio simili in termini di costo o di tempo di percorrenza. Tuttavia, questa sostituibilità non è ravvisabile quando si valuta il complesso di voli perché, significherebbe assumere che tutti i voli da/per l'Italia, domestici ed europei, siano sostituibili esclusivamente con altri mezzi di trasporto. Sussiste, al più, un rapporto di complementarietà tra tipologie diverse di trasporto che completano il portafoglio di contenuti che un'agenzia di viaggio deve avere per soddisfare le varie esigenze dei consumatori.

304. Più in generale, appare del tutto priva di pregio la tesi di Ryanair secondo cui il rapporto tra vettori e agenzie sarebbe di tipo *business to business*, sicché le agenzie sarebbero prestatrici di servizi nei confronti dei vettori, con la conseguenza di non dover considerare il versante dei consumatori e che quindi ogni *input* sarebbe indifferente per le agenzie⁴⁹⁷. Infatti, numerosi elementi al fascicolo istruttorio mostrano come la concorrenza nella vendita *online* di servizi turistici sia basata sull'attrazione dei clienti. In particolare, tra i parametri competitivi ritenuti di maggiore importanza per le OTA vi sono: (i) la grandezza della base clienti; (ii) l'abilità di attirare traffico *online*; (iii) la presenza di un *brand* conosciuto; (iv) la capacità pubblicitaria; (v) la capacità di offrire servizi basati sull'analisi dei dati⁴⁹⁸. Secondo uno studio fornito da Ryanair, si è in presenza di un *"ambiente in cui tutti gli operatori online competono ferocemente per l'attenzione dei viaggiatori, il traffico web e la fidelizzazione a lungo termine dei clienti, il che significa un uso crescente delle app mobili e di altri incentivi"*⁴⁹⁹. Parimenti, il successo delle campagne di vendita di Ryanair viene calcolato su diverse metriche che misurano l'attrazione del cliente sul sito *internet* mediante la pubblicità e la conversione delle visite in vendite⁵⁰⁰.

305. Non appare pertanto possibile affrancarsi, come sostenuto da Ryanair, da un'analisi basata sui consumatori, perché ciò equivarrebbe a ignorare le reali dinamiche prevalenti nella vendita dei servizi turistici *online*. A riprova dell'inadeguatezza della tesi di Ryanair, si osservi che, nella vendita di voli Ryanair da parte delle OTA, Ryanair non paga commissioni alle OTA e le OTA hanno interesse a vendere Ryanair anche senza ricevere alcun compenso da parte del vettore, proprio in virtù dell'importanza dei contenuti per attrarre consumatori.

306. Sul punto è dirimente considerare che gli stessi documenti di Ryanair confermano il perimetro scelto per la definizione del mercato rilevante. Infatti, il vettore stima, per il periodo 2022-2024, la

⁴⁹⁶ Sul punto, la perizia tecnica del CTU, più volte richiamata da Ryanair, raggiunge le medesime conclusioni. Il CTU ritiene che *"una medesima valutazione negativa si deve attribuire all'idea – anch'essa proposta da parte convenuta – che i clienti cerchino destinazioni del tutto generiche (mare, montagna, o città d'arte) cosicché voli per Lampedusa, Creta o le Canarie potrebbero essere parte di un'unica possibile destinazione (ciò che magari potrebbe cambiare a seconda delle stagioni...)"* (cfr. doc. 233, all. 2).

⁴⁹⁷ Cfr. docc. 515, 516, 517.

⁴⁹⁸ Cfr. decisione della Commissione europea del 25 settembre 2023, caso M.10615 - *Booking Holdings / eTraveli Group*, par. 491 e ss.

⁴⁹⁹ *"This is taking place in an environment where all online operators are competing fiercely for travellers' attention, web traffic and long-term client retention, which means increasing use of mobile apps and other incentives"* (cfr. doc. 344, all. 2).

⁵⁰⁰ Cfr. doc. 177.67.

sua quota di mercato pari al 38%⁵⁰¹, vale a dire la medesima quota di mercato che si ottiene considerando il perimetro del mercato individuato nel presente procedimento (si veda, in tal senso, la Tabella 1 *supra*).

307. A ciò si aggiunga, in ogni caso, che i clienti che desiderano raggiungere dall'Italia una determinata destinazione in Italia o in Europa rappresentano una percentuale compresa tra l'86% e il 90% dei passeggeri per gli anni 2022-2024⁵⁰², ovvero la stragrande maggioranza dei consumatori che comprano un volo con partenza dall'Italia, che costituiscono i potenziali clienti delle agenzie di viaggio. Sicché si tratta della quasi totalità della domanda espressa dai clienti italiani per i viaggi in aereo, e quindi per la domanda di un'agenzia di viaggi. Sarebbe illogico ritenere che la quasi totalità dei passeggeri da/per l'Italia troverebbe indifferente viaggiare verso destinazioni intercontinentali.

308. Infine, anche l'obiezione di Ryanair secondo cui non sarebbero stati considerati, in modo asseritamente arbitrario, paesi quali Marocco, Tunisia, Algeria, Israele, Egitto, Giordania, Qatar, Emirati Arabi Uniti, Arabia Saudita e Senegal⁵⁰³, appare priva di pregio. Si osservi che, in base alla definizione tradizionale di voli a corto raggio⁵⁰⁴, taluni di essi sono tradizionalmente considerati come voli a lungo raggio⁵⁰⁵. Peraltro, anche considerando tali Paesi, i risultati non cambierebbero. Infatti, i passeggeri con destinazione Marocco, Tunisia, Algeria, Israele, Egitto, Giordania rappresentano dal 3,3% (nel 2024) al 3,8% (nel 2023)⁵⁰⁶ dei passeggeri trasportati e, pertanto, le valutazioni sarebbero confermate, posto che la quota di Ryanair sarebbe comunque pari ad almeno il 37% circa in tutti e tre gli anni.

309. In conclusione, si ritiene che il mercato a monte possa essere definito come quello dei servizi di trasporto aereo di linea, nazionali ed europei⁵⁰⁷, da/per l'Italia, quale *input* per le agenzie di viaggi, *online* (OTA) o fisiche.

⁵⁰¹ Cfr. doc. 188, all. 2 e 5, 398, all. 12.

⁵⁰² In particolare, le rotte considerate nell'analisi riguardano 118.291.415 passeggeri nel 2022, 141.242.193 passeggeri nel 2023 e 157.778.798 passeggeri nel 2024 (cfr. doc. 380). Tutti i passeggeri da/per l'Italia, considerando anche le rotte intercontinentali (senza duplicazione dei passeggeri domestici) sono 132.106.334 nel 2022, 162.809.439 nel 2023 e 182.417.311 nel 2024 (cfr. doc. 409, all. 1-3). Quindi l'analisi ha riguardato un insieme di rotte che rappresentano l'89,5% dei passeggeri nel 2022, l'86,8% nel 2023 e l'86,5% nel 2024. Medesimi risultati sono stati riscontrati dalla stessa Ryanair nelle proprie elaborazioni in *data room*, da cui è emerso che nel 2023 il totale dei passeggeri di tutte le rotte considerate nell'analisi è pari a 141.242.193 (cfr. doc. 215, all. C o 217, all. C.). Nella memoria cautelare di Ryanair si indica un numero di passeggeri "globali" da/per l'Italia, senza duplicazione dei passeggeri domestici, pari a 162.151.492 (cfr. doc. 233). Pertanto, le tratte considerate nell'analisi sono la quasi totalità delle tratte per numero di passeggeri (87,11% del totale passeggeri).

⁵⁰³ Cfr. docc. 515, 517.

⁵⁰⁴ I viaggi a corto raggio sono tradizionalmente definiti come viaggi di linea di durata inferiore a sei ore e che comunque escludono i voli transatlantici (cfr. Decisione della Commissione del 3 luglio 2024, caso M.11071 - *Deutsche Lufthansa / MEF / ITA*, par. 47 e note 63-64).

⁵⁰⁵ Ad esempio, quelli per Qatar (il tempo di viaggio per raggiungere Doha è, ad esempio, superiore a 6 ore da Milano), Arabia Saudita (per Riyadh sono necessarie più di 7 ore da Milano), Emirati Arabi Uniti (più di 6 ore per Abu Dhabi da Roma e Milano). In tal senso, si veda la Decisione della Commissione del 3 luglio 2024, caso M.11071 - *Deutsche Lufthansa / MEF / ITA*, in particolare la Tabella 101, in cui la Commissione analizza il traffico "feeder" che ITA forniva a vettori terzi su talune rotte a lungo raggio da Roma Fiumicino a: Amman (Giordania), Casablanca (Marocco), Beirut (Libano), Jeddah e Riyadh (Arabia Saudita), Doha (Qatar), Dubai (Emirati Arabi), Cairo (Egitto), Tel Aviv (Israele). In tal senso, si noti che alcune rotte di medio raggio sono state assimilate a rotte di lungo raggio da parte della Commissione, se hanno origine o destinazione al di fuori dello Spazio economico europeo e della Svizzera.

⁵⁰⁶ Secondo i dati ENAC (cfr. doc. 409, all. 1-3), i passeggeri con destinazione Marocco, Tunisia, Algeria, Israele, Egitto, Giordania sono pari a 4.679.659 nel 2022, 6.222.112 nel 2023 e 5.951.816 nel 2024. Pertanto, si tratta – considerando che tutti i passeggeri da/per l'Italia (senza duplicazione dei passeggeri domestici) sono 132.106.334 nel 2022, 162.809.439 nel 2023 e 182.417.311 nel 2024 – del 3,5%, 3,8% e 3,3% dei passeggeri totali rispettivamente nel 2022, 2023 e 2024.

⁵⁰⁷ In questa sede si richiama la circostanza che per collegamenti europei non ci si riferisce esclusivamente a tratte di collegamento tra i paesi dell'Unione europea o del continente europeo, ma anche una serie di collegamenti ad altri paesi euro-asiatici e dell'area mediterranea (Stati membri UE, Albania, Armenia, Azerbaijan, Bielorussia, Bosnia ed

VII.1.b. La posizione dominante di Ryanair nel mercato a monte

310. Secondo la comunicazione della Commissione europea “*Orientamenti sulle priorità della Commissione in materia di applicazione dell’applicazione dell’articolo 82 del trattato CE*” ai comportamenti abusivi di esclusione delle imprese in posizione dominante (2009/C 45/02), è probabile che vi sia una posizione dominante se la quota di mercato dell’impresa è superiore al 40 % nel mercato rilevante, ma possono esservi casi specifici al di sotto di tale soglia in cui si può ritenere che un’impresa detenga una posizione dominante, in particolare laddove la quota di mercato sia considerevolmente superiore a quella dei suoi concorrenti⁵⁰⁸, e ciò sia rafforzato da altri fattori quali l’ampiezza della gamma dei suoi servizi di trasporto e la sua rete di *hub*⁵⁰⁹.

311. Nel caso in esame, come illustrato nel seguito⁵¹⁰, la documentazione agli atti ha consentito di accertare che Ryanair detiene una posizione dominante nel mercato dei servizi di trasporto aereo di linea, nazionali ed europei, da/per l’Italia, quale *input* per le agenzie di viaggi, *online* (OTA) o fisiche.

312. In primo luogo, infatti, occorre evidenziare la posizione di assoluta preminenza rispetto ai passeggeri trasportati. In tal senso, si osservi che, nel periodo 2022-2024:

- i. Ryanair ha trasportato il 38-39% di tutti i passeggeri domestici ed europei da/per l’Italia e il 44-50% dei passeggeri domestici in Italia (cfr. Tabella 1 *supra*);
- ii. la quota di passeggeri del secondo vettore è sempre inferiore di almeno 20 punti percentuali. Ryanair, quindi, ha solitamente il doppio della quota di passeggeri del secondo vettore concorrente (cfr. Tabella 1 *supra*);
- iii. analoghe evidenze emergono dalla lettura dei documenti forniti da Ryanair, in cui si conferma la circostanza che la stessa ha trasportato più del 50% dei passeggeri domestici, con una quota in termini di posti disponibili del 46%⁵¹¹, e una quota dei voli da/per l’Italia del 38% di posti disponibili⁵¹², nonché da quanto indicato da ENAC⁵¹³;

Erzegovina, Isole Faroe, Georgia, Gibilterra, Islanda, Kosovo, Macedonia, Moldavia, Montenegro, Norvegia, Federazione Russa, Serbia, Svizzera, Turchia, Ucraina e Regno Unito) sostanzialmente coincidenti con i collegamenti a corto raggio.

⁵⁰⁸ Sentenza del Tribunale del 17 dicembre 2003, *British Airways/Commissione*, T-219/99, ECLI:EU:T:2003:343, punto 211. Sentenza della Corte di giustizia del 14 febbraio 1978, *United Brands e United Brands Continentaal /Commissione*, causa 27/76, ECLI:EU:C:1978:22, punto 112.

⁵⁰⁹ Cfr. caso AT.34780 – *Virgin/British Airways*.

⁵¹⁰ Si veda altresì la sezione 0 - IV.1. I servizi di trasporto aereo, *supra*.

⁵¹¹ “Nel 2023 Ryanair ha trasportato il 52% dei passeggeri sui voli «domestici», cioè quelli interni all’Italia, [...] Guadagnando tre punti rispetto all’anno precedente e oltre 17 sul 2019, l’ultimo anno «normale» prima dello scoppio della pandemia. L’offerta di sedili — sempre sul segmento nazionale — è sopra il 46% anche nel 2024, secondo i dati forniti dalla piattaforma specializzata Cirium. Più di quanto mettono in vendita (assieme) le inseguitrici Ita Airways, easyJet e Aeroitalia. Se si allarga lo sguardo ai voli tra l’Italia e il resto dell’Europa la quota di Ryanair si attesta sul 37% dei posti offerti. [...] A livello aeroportuale la presenza di Ryanair diventa ancora più chiara. Nei 31 scali in cui opera quest’anno, la low cost — considerando tutti i tipi di collegamenti — ha il 100% a Forlì e Trapani, il 90% a Roma Ciampino e Pescara, quasi l’80% a Bergamo, terza struttura del Paese per passeggeri transitati. [...] In 21 aeroporti Ryanair vende oltre la metà dei sedili, in 11 detiene più del 70%. Considerando che il tasso di riempimento medio degli aerei del vettore irlandese è il più alto di tutti questo in termini di passeggeri si trasforma in una quota ulteriormente maggiore” (cfr. doc. 233, all. 12).

⁵¹² Cfr. docc. 188, all. 2 e 5, 398, all. 12.

⁵¹³ In tal senso, ENAC ha rilevato che “Ryanair è la prima compagnia aerea in Italia per traffico passeggeri, superando anche il vettore nazionale di riferimento, ITA Airways ([...]). Ciò accade in un contesto che rappresenta un unicum in Europa. Infatti, ITA non può essere considerata, sia formalmente che con riguardo alla dimensione tecnico-operativa, alla stregua di un vettore di bandiera, come lo era Alitalia o come lo sono gli altri operatori FSC (full service carrier) incumbent nazionali ([...]). Infatti, dopo la liquidazione di Alitalia, ITA ha solo in parte preso il suo posto, con una flotta differente per tipologia e numerosità di aeromobili (molto ridotta, se non dimezzata). Ciò ha portato ITA a servire un numero di rotte e di passeggeri notevolmente inferiori rispetto ad Alitalia, sia sulle rotte nazionali che internazionali. Si tratta di condizioni uniche che sia Ryanair che le altre low cost non incontrano all'estero” (cfr. doc. 93).

iv. secondo la *survey* sui consumatori italiani, Ryanair è il vettore più utilizzato, con il 64% dei rispondenti che lo ha utilizzato nell'ultimo anno; Inoltre, il 46% circa dei rispondenti ha indicato Ryanair come il vettore utilizzato con maggior frequenza (cfr. Figura 25 *infra*).

313. In secondo luogo, anche in termini di capacità, gli stessi documenti di Ryanair indicano una quota dei collegamenti da/per l'Italia compresa tra il 38% e il 40%⁵¹⁴ per gli anni 2022-2024, risultando quindi coerenti con le stime sul numero di passeggeri. È quindi da rigettare la tesi difensiva di Ryanair secondo cui un'analisi basata sui posti offerti, rispetto ai passeggeri trasportati, porterebbe a conclusioni differenti⁵¹⁵.

314. In terzo luogo, in termini di capillarità della rete di collegamenti domestici ed europei da/per l'Italia, nel periodo 2022-2024:

i. Ryanair è il vettore con il maggior numero di destinazioni raggiunte, coprendo il 50-59% di tutti i collegamenti domestici e il 50-55% di tutti i collegamenti europei da/per l'Italia (cfr. Tabella 3 *supra*);

ii. i principali concorrenti di Ryanair raggiungono una capillarità, in termini di tratte raggiunte, inferiore alla metà di quella di Ryanair (cfr. Tabella 3 *supra*);

315. Medesimi risultati si hanno considerando le rotte di maggiori dimensioni (escludendo le rotte "povere" o "*thin*", sia in termini di quote di passeggeri e distanza dal principale concorrente, cfr. Tabella 2 *supra*), sia in termini di rotte servite. Ryanair consente di raggiungere il 71-81% delle rotte domestiche e il 62-67% delle rotte europee (da/per l'Italia) più rilevanti, con un distacco ancor più accentuato rispetto alle reti degli altri vettori (cfr. Tabella 4 *supra*).

316. Sul punto, non si ritiene condivisibile la tesi di Ryanair secondo cui la definizione delle rotte *thin* sarebbe arbitraria e "*infima*"⁵¹⁶ e andrebbe invece considerata una soglia molto più alta, pari a 35.000 o 50.000 passeggeri annui su singola rotta⁵¹⁷. Innanzitutto, si osserva che nessuno dei precedenti citati da Ryanair⁵¹⁸, relativi alla definizione di rotte povere, prevede soglie superiori o uguali a 35.000 passeggeri; al contrario, nella maggior parte dei casi, si stabilisce una soglia totalmente in linea con quella dei 12.000 mila passeggeri (in particolare, si tratta di soglie comprese tra i 10.000 e i 15/20.000 passeggeri⁵¹⁹).

317. Anche l'analisi della distribuzione dei voli mostra l'inadeguatezza delle soglie indicate da Ryanair. In particolare, considerando i dati elaborati dalla stessa Ryanair⁵²⁰, oltre il 70% e l'83% delle tratte da/per l'Italia verso l'Europa ha, rispettivamente, meno di 35.000 e di 50.000 passeggeri⁵²¹. Le soglie di Ryanair porterebbero a definire come rotte povere la quasi totalità delle

⁵¹⁴ Cfr. doc. 66, all. 4, 6, 12; 188, all. 2; 398, all. 12. Si veda altresì la Figura 1. Si precisa che i dati di ciascun anno fiscale si riferiscono al periodo aprile-marzo di ogni anno (ad esempio, l'anno fiscale 2023 va da aprile 2022 a marzo 2023).

⁵¹⁵ Cfr. docc. 233, 242, all. 7.

⁵¹⁶ Non è condivisibile la tesi di Ryanair secondo cui la soglia da 12.000 passeggeri sarebbe eccessivamente bassa in quanto equivarrebbe a rotte con solo circa 250 passeggeri trasportati a settimana. Infatti, tale conclusione non considera il peso della stagionalità nella programmazione dei voli (con molte rotte svolte solo in estate), posto che, come indicato dalla stessa Ryanair, "*circa il 60-70% dell'offerta si concentra nella stagione estiva*" (cfr. doc. 516, 517) e quindi il calcolo in media svolto da Ryanair è errato.

⁵¹⁷ Cfr. docc. 515, 516, 517.

⁵¹⁸ Cfr. *ibidem*.

⁵¹⁹ In particolare i casi citati da Ryanair sono quelli relativi alle rotte Ginevra-Varsavia (10-15 mila passeggeri), Zurigo-Cairo (20-35 mila passeggeri), Monaco-Montreal (10-20 mila passeggeri), Vienna-Montreal (10-20 mila passeggeri), Londra City-Detroit (meno di 30 mila passeggeri). Cfr. doc. 515, 516, 517.

⁵²⁰ Cfr. doc. 491, allegato C non confidenziale alla relazione dei consulenti di parte.

⁵²¹ In particolare, il valore di 35 mila passeggeri corrisponde rispettivamente al 76-mo, 73-mo e 70-mo percentile negli anni 2022, 2023 e 2024 e il valore di 50 mila passeggeri corrisponde rispettivamente al 83-mo, 81-mo e 78-mo percentile negli anni 2022, 2023 e 2024 (cfr. doc. 491, allegato C non confidenziale alla relazione dei consulenti di parte).

rotte da/per l'Italia (dal 70% all'83% delle rotte considerate), con l'effetto di considerare artificiosamente Ryanair come un operatore di nicchia. Al contrario, la soglia dei 12.000 passeggeri annui non è arbitraria e "infima", posto che si attesta al limite inferiore della mediana⁵²², costituendo il valore approssimativamente centrale rispetto all'insieme delle rotte da/per l'Italia⁵²³.

318. In quarto luogo, considerando la quota di passeggeri in ogni singola tratta, nel periodo 2022-2024, Ryanair detiene:

- i. una quota di passeggeri, in ogni singola tratta, di almeno il 50% nel 37-46% delle tratte domestiche e nel 40-42% delle rotte europee da/per l'Italia (cfr. Tabella 5 *supra*);
- ii. una quota di passeggeri di almeno il 40% nel 53-62% delle tratte domestiche di maggiori dimensioni e nel 46-47% di quelle europee da/per l'Italia di maggiori dimensioni (cfr. Tabella 5 *supra*).

319. In quinto luogo, andando ad analizzare la posizione di Ryanair in termini di passeggeri in ciascuna delle città aeroportuali italiane, nel periodo 2022-2024:

- i. Ryanair è presente in almeno il 77% delle città aeroportuali italiane (e in almeno l'80% se si considerano gli aeroporti che sviluppano traffico internazionale, cfr. Tabella 6 *supra*);
- ii. i passeggeri che volano con Ryanair sono almeno il 50% dei passeggeri aeroportuali totali in partenza in 16 città nel 2022 e in 19 città nel 2023-2024, vale a dire nel 44-53% delle città che hanno almeno un aeroporto (57-68% delle città in cui vola Ryanair, cfr. Tabella 7 *supra*). Tale percentuale è superiore se si considerano i soli passeggeri domestici.

320. In altri termini, Ryanair consente di raggiungere – in termini di capillarità – almeno il 77%-80% delle città con almeno un aeroporto in Italia. Inoltre, in più della metà delle città che hanno un aeroporto in Italia, più di un viaggiatore su due ha volato con Ryanair (percentuali che risultano ancor maggiori considerando i soli passeggeri di voli nazionali o una soglia di passeggeri uguale o superiore al 40%, cfr. Tabella 1 *supra*).

321. Infine, si richiamano alcune ulteriori circostanze che appaiono ancor più confermare la posizione di dominanza di Ryanair:

- i. quanto ai concorrenti, gli stessi documenti di Ryanair evidenziano che la loro capacità competitiva sarà limitata nei prossimi anni, determinando la possibilità di ulteriore crescita nel traffico e nei profitti della stessa⁵²⁴;
- ii. Ryanair è il più grande vettore aereo europeo, con una posizione di *leadership* in diversi paesi europei, con la flotta più numerosa d'Europa e con un'espansione non paragonabile ai concorrenti, che appaiono soggetti a limiti di capacità⁵²⁵;
- iii. quanto alla rilevanza di Ryanair per i flussi di traffico sul territorio italiano, Ryanair è il primo destinatario di incentivi al trasporto aereo in Italia per il sostegno del traffico passeggeri e ha ricevuto oltre il 60% di tutti gli incentivi erogati per favorire i flussi turistici presso gli aeroporti italiani (cfr. Tabella 9 *supra*).

322. In conclusione, la posizione dominante di Ryanair può essere misurata avendo riguardo:

⁵²² La mediana è un indice di posizione che indica il valore centrale di un insieme di dati ordinato.

⁵²³ In particolare, il valore di 12 mila passeggeri corrisponde rispettivamente al 47-mo, 46-mo e 44-mo percentile negli anni 2022, 2023 e 2024 (cfr. doc. 491, allegato C non confidenziale alla relazione dei consulenti di parte). Infine, si sottolinea che l'analisi delle rotte povere è stata funzionale a verificare quanto sostenuto da Ryanair, con riferimento al contenzioso di Milano e, pertanto, la soglia di 12 mila passeggeri è altresì funzionale a verificare quali differenze sono intercorse rispetto al periodo (dal 2007 al 2021) analizzato nel contenzioso di Milano.

⁵²⁴ Cfr. doc. 66, all. 3-8, 188, all. 1-5, 177.197, 233, all. 12. In tal senso, si osservi che anche considerando gli *slot* orari assegnati presso gli aeroporti italiani, Ryanair detiene almeno il 40% delle bande orarie assegnate in circa il 50% degli aeroporti coordinati o a orario facilitato (cfr. Tabella 8).

⁵²⁵ Cfr. docc. 66, all. 3-8, 188, all. 1-5.

- i. ai passeggeri nei collegamenti domestici ed europei da/verso l'Italia (quote di mercato superiori a circa il 40%, sia con riferimento alla generalità delle rotte che con riferimento alle rotte di maggiori dimensioni⁵²⁶, con un'ampia differenza rispetto ai concorrenti e quote quantomeno stabili nel tempo, cfr. § 312-313);
- ii. alla capillarità della rete di collegamenti offerti, consentendo di raggiungere la maggioranza assoluta di tutte le destinazioni nazionali ed europee (oltre il 60% e fino all'81% delle destinazioni di maggiori dimensioni; § 314), nonché avendo riguardo alle quote (maggioritarie) di passeggeri nelle singole tratte (§ 315);
- iii. al ruolo di principale (e molto spesso unico) vettore che opera nella maggioranza delle città aeroportuali in Italia (§ 319-320);
- iv. al ruolo di principale vettore in Europa, in un contesto di contrazione dell'offerta e/o di limiti operativi all'espansione dei concorrenti, nonché di principale destinatario di risorse economiche da parte degli aeroporti italiani che vogliono attrarre turisti (§ 321).

323. Ryanair è inoltre il vettore che viene scelto dai consumatori italiani con maggiore frequenza (dal 46% nel 2024⁵²⁷) e risulta un *partner* indispensabile per le agenzie di viaggio che vogliono rivolgersi ai consumatori nazionali offrendo servizi turistici che includono un volo aereo⁵²⁸. Peraltro, la *survey* svolta da Ryanair nel 2025 mostra che il numero dei consumatori italiani che sceglie Ryanair con maggior frequenza è aumentato al 55%⁵²⁹, rispetto al dato del 46% rilevato nel 2024 nella *survey* svolta dall'Autorità⁵³⁰.

324. Parimenti, non si ritiene che le quote alternative calcolate da Ryanair possano escludere la presenza di una posizione dominante. Infatti, tali dati sono il risultato della definizione di un mercato rilevante ampliato da rotte, quelle intercontinentali, che come detto non appaiono sostituibili con le rotte domestiche ed europee. Sul punto, occorre in primo luogo osservare che tali quote, calcolate *ex post*, sono in netta contraddizione con gli stessi documenti interni di Ryanair, i quali mostrano: una quota di mercato del 40% nel maggio 2022⁵³¹ e nel maggio 2023⁵³² e del 38% nel settembre 2023⁵³³, novembre 2023⁵³⁴ e luglio 2024⁵³⁵. Tali documenti confermano la bontà sia della

⁵²⁶ Ciò permette di sconfiggere le tesi difensive di Ryanair, in relazione alla circostanza che la stessa sia un vettore che si concentra su rotte di piccola entità (c.d. rotte povere o *thin*), aspetto rilevato anche nella perizia del CTU citata in precedenza (cfr. docc. 233, 242, all. 7). Infatti, proprio escludendo le rotte di minore rilevanza, la posizione di Ryanair risulta confermata – come con riferimento alle quote di passeggeri (Tabella 2) – o addirittura molto più significativa – ad esempio, riguardo alla capillarità della rete (Tabella 4) o la quota di passeggeri per singola tratta (Tabella 5). Ciò è anche confermato dalle elaborazioni della stessa Ryanair, svolte in *data room* (cfr. doc. 215, all. C o 217, all. C.). Quindi, concentrando l'analisi alle rotte "ricche", con maggiori passeggeri, si osserva che la percentuale di tratte in cui Ryanair è dominante aumenta. Ciò, oltre a confermare la posizione dominante di Ryanair anche nel sottoinsieme delle rotte con più passeggeri (escludendo le rotte marginali), prova altresì la presenza di significative differenze rispetto agli scenari competitivi analizzati in passato.

⁵²⁷ Cfr. doc. 244, domanda "E tra i vettori aerei che hai usato nell'ultimo anno, quale hai utilizzato con più frequenza?". Si veda altresì la **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** *infra*.

⁵²⁸ Sul punto si richiamano i risultati dell'indagine nei confronti delle agenzie di viaggio italiane, da cui emerge che l'83% delle agenzie fisiche interpellate vende biglietti Ryanair da soli o in combinazione con altri servizi turistici (cfr. doc. 178, domanda n. 19). Inoltre, il 73% delle agenzie rispondenti ha indicato che l'impossibilità di vendere voli Ryanair comprometterebbe la propria redditività (cfr. doc. 178, domanda n. 24).

⁵²⁹ Cfr. docc. 515, 516, 517, all. 22 e 23.

⁵³⁰ Cfr. doc. 244, domanda "E tra i vettori aerei che hai usato nell'ultimo anno, quale hai utilizzato con più frequenza?". Si veda altresì la **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** *infra*.

⁵³¹ Cfr. doc. 66, all. 8.

⁵³² Cfr. doc. 66, all. 6.

⁵³³ Cfr. doc. 188, all. 5.

⁵³⁴ Cfr. doc. 188, all. 2.

⁵³⁵ Cfr. doc. 66, all. 4. Nelle presentazioni pubbliche successive, Ryanair non ha più pubblicato tale tipologia di dato.

definizione del mercato rilevante che delle stime delle quote di passeggeri trasportati, che appaiono stabili e assolutamente equivalenti a quelle relative all'utilizzo della capacità presenti nei documenti interni. Peraltro, secondo le stesse analisi di Ryanair, anche considerando tutti i voli da/per l'Italia (anche quelli *extra* europei): (i) Ryanair coprirebbe comunque il 42-45% di tutte le rotte *city/pair*⁵³⁶; (ii) Ryanair avrebbe una dimensione da tre a quattro volte superiore al primo concorrente in termini di passeggeri, secondo i dati ENAC⁵³⁷. Ciò in un contesto in cui, secondo i documenti interni della stessa, in Italia Ryanair è "*in forte crescita*" in termini di passeggeri, capacità e aeroporti coperti, mentre i concorrenti "*chiudono rotte*"⁵³⁸. In altri termini, anche l'allargamento ipotizzato da Ryanair, in contrasto con la definizione del mercato rilevante, non determina alcuno stravolgimento negli indicatori relativi alla posizione di forza di Ryanair e all'importanza dei suoi voli come *input* per le agenzie di viaggio.

325. Risulta, altresì, infondata la tesi di Ryanair secondo cui tutti gli indicatori utilizzati – relativi a rotte, capillarità della rete, città servite – non solo non sarebbero pertinenti nell'analisi della posizione dominante ma al contrario sintomatici di una concorrenza basata sui meriti. Tali indicatori misurano, sotto diversi e molteplici aspetti, la rilevanza dei voli Ryanair quali *input* per le agenzie e, di conseguenza, la capacità di Ryanair di comportarsi in modo indipendente rispetto alle agenzie.

326. Infatti, aspetti quali la numerosità dei collegamenti e delle destinazioni raggiunte, il numero di tratte in cui non vi sono vettori alternativi, la rilevanza nelle città aeroportuali sono indici che misurano quanto un vettore sia importante per l'agenzia. Da tali indicatori, come evidenziato, emerge che Ryanair copre il 50%-59% delle tratte da/per l'Italia sia domestiche che europee (cfr. Tabella 3; e del 62-81% delle tratte di maggiori dimensioni, cfr. Tabella 4), sicché avere nel portafoglio dell'agenzia di viaggi i voli Ryanair significa poter offrire soluzioni turistiche su un numero elevatissimo di destinazioni, che nessun altro concorrente raggiunge⁵³⁹. Analoghe considerazioni possono essere svolte con riferimento ad altri indicatori, come il numero di collegamenti in cui Ryanair è il vettore dominante o unico vettore, che aggiunge un'informazione sulla presenza di alternative sulle rotte coperte, o l'analisi basata sui passeggeri di ciascuna città aeroportuale, che mostrano l'importanza di Ryanair per un novero significativo di ambiti geografici. In definitiva, si tratta di elementi che rilevano nell'analisi della posizione dominante di Ryanair nei confronti delle agenzie.

327. Infine, è la stessa Ryanair a dichiarare nei propri documenti interni di essere "*la più grande compagnia aerea d'Europa, leader nel traffico aereo*"⁵⁴⁰ con "*200 milioni di passeggeri nell'anno*

⁵³⁶ Cfr. docc. 515, 516, 517, Tabella 3.2 della memoria economica. Peraltro, secondo i dati ENAC le quote di mercato sarebbero comunque del 37% circa nel 2022 e 34% negli anni 2023 e 2024 (cfr. doc. 515, 516, 517, Tabella 3.3 della memoria economica).

⁵³⁷ In particolare, secondo le informazioni fornite da Ryanair basate sui dati ENAC, le quote di mercato sarebbero del 37% nel 2022 e del 34% circa negli anni 2023 e 2024 (cfr. doc. 516, 517, Tabella 3.3 della memoria economica). A fronte di ciò, secondo i dati ENAC, Wizz Air è il primo concorrente con 11,53 milioni di passeggeri (cfr. doc. 409, all. 2, pag. 125) rispetto ai 48,54 milioni del gruppo Ryanair e, pertanto, Wizz Air deteneva circa l'8,7% della quota di passeggeri totali che include anche i voli intercontinentali. Nel 2023, il primo concorrente è ITA con circa 15,17 milioni di passeggeri (cfr. doc. 409, all. 3, pag. 116-117) rispetto ai 55,66 milioni del gruppo Ryanair e, pertanto, detiene circa il 9,3% della quota di passeggeri totali che include anche i voli intercontinentali. Nel 2024, il primo concorrente è ITA con circa 18,09 milioni di passeggeri (cfr. doc. 409, all. 1, pag. 115-116) rispetto ai 61,32 milioni del gruppo Ryanair e, pertanto, detiene circa il 9,9% della quota di passeggeri totali che include anche i voli intercontinentali. In sostanza, rispettivamente negli anni 2022-2024, il gruppo Ryanair ha una dimensione, per passeggeri trasportati di 3-4 volte superiore a quella del primo concorrente anche considerando tutti i voli da/per l'Italia inclusivi dei voli intercontinentali.

⁵³⁸ Cfr. doc. 177.58.

⁵³⁹ Sul punto, la circostanza che Ryanair non abbia un modello ad *hub*, come quello dei vettori tradizionali, ma *point-to-point* è indifferente nell'analisi. Quello che rileva per l'agenzia è infatti la possibilità di raggiungere svariate destinazioni utilizzando un determinato vettore.

⁵⁴⁰ Cfr. doc. 434, all. 5.

fiscale 2025, con una crescita prevista fino a 300 milioni entro il 2034 [... e] 235 aeroporti europei in 37 paesi”⁵⁴¹. Appare utile osservare, sul punto, che proprio tali caratteristiche del vettore sono state rappresentate in un incontro tenutosi con le agenzie fisiche in Italia, dimostrando così la rilevanza di tali elementi per le agenzie stesse.

328. Sempre dai documenti interni emerge che, nella stagione estiva 2023, Ryanair operava in media 3.273 voli giornalieri, a fronte dei primi tre concorrenti che operavano 1.732 voli (Easyjet), 1.685 voli (Turkish Airlines) e 1.247 voli (Lufthansa)⁵⁴². Si tratta di dimensioni, in termini di operatività (e quindi posti disponibili e destinazioni raggiunte), di quasi tre volte superiore ai principali concorrenti, sia *low cost* che *full carrier*. Gli stessi documenti interni indicano come il bilancio del vettore sia uno dei più solidi nell’industria, con vantaggi di costi rispetto alle compagnie concorrenti, le quali hanno altresì limiti di capacità⁵⁴³.

329. In conclusione, i molteplici elementi agli atti, tutti convergenti, dimostrano che almeno a partire dall’anno 2022, Ryanair detiene una posizione dominante nel mercato dei servizi di trasporto aereo di linea, nazionali ed europei, da/per l’Italia, quale *input* per le agenzie di viaggi, *online* (OTA) o fisiche, posizione che attribuisce all’impresa che la detiene una posizione di forza, consistente nella capacità di comportarsi in maniera indipendente rispetto alle agenzie fisiche e *online*.

VII.2. I mercati a valle: la prenotazione e vendita di servizi turistici

VII.2.a. Premessa

330. La prenotazione e vendita di servizi turistici (volo aereo, hotel, noleggio auto, etc.) può avvenire mediante differenti canali, quale la vendita diretta da parte dei fornitori del servizio (vale a dire i vettori aerei per i voli, i gestori degli *hotel* e le compagnie di noleggio, denominati genericamente “TSP” – *Travel service provider*) o tramite il canale agenziale fisico (agenzie di viaggio tradizionali) e *online* (OTA). Inoltre, i servizi turistici possono essere venduti singolarmente o nell’ambito di un c.d. pacchetto turistico, nel qual caso viene in rilievo la specifica normativa⁵⁴⁴.

331. L’avvento del *web* ha ampiamente modificato le dinamiche del settore: mentre prima la distribuzione dei servizi aerei era appannaggio pressoché esclusivo delle agenzie di viaggio tradizionali, negli ultimi anni il canale diretto (tramite proprio sito *internet*) e le agenzie *online* hanno assunto un ruolo via via maggiore.

332. In tal senso, secondo l’indagine campionaria svolta presso i consumatori⁵⁴⁵, questi ultimi acquistano abitualmente i propri biglietti aerei presso i siti *internet* della compagnia aerea (71% degli intervistati), presso una OTA (22% degli intervistati) o presso un’agenzia di viaggi fisica (7%

⁵⁴¹ Cfr. doc. 434, all. 5.

⁵⁴² Cfr. doc. 66, all. 4.

⁵⁴³ Sul punto, si veda *ex multis* il doc. 188, all. 1, del novembre 2023 in cui si legge: “Ryanair’s balance sheet is one of the strongest in the industry with a BBB+ credit rating” e, inoltre, “We expect Europe’s airlines will continue to consolidate over the next 3 years, with the takeover of ITA (Italy) and Air Europa (Spain), as well as the sale of TAP (Portugal) and SAS (Scandinavia) already underway. This, [...] is likely to constrain short haul capacity in Europe for the next 3 years. These capacity constraints, combined with our significant cost advantage (incl. FY25 fuel savings), strong balance sheet, low-cost aircraft orders and industry leading resilience, will (we believe) underpin a decade of profitable growth opportunities for Ryanair as we expand our traffic to 300m pax p.a. by FY34”. Si vedano, nel medesimo senso, i doc. n. 398, all. 1 (maggio 2024), all. 9 (maggio 2025).

⁵⁴⁴ Si veda la sezione 0 – IV.2.a. Profili regolamentari *supra*. La Commissione, nei suoi precedenti, ha ritenuto di non poter escludere che la distribuzione di pacchetti turistici costituisca un mercato separato dalla vendita dei singoli servizi che l’acquirente combina in autonomia (si vedano, sul punto, i casi M.5996 – *Thomas Cook / Travel Business of Co-operative Group / Travel Business of Midlands Co-operative Society*; M.6163 – *AXA / Permira / Opodo / Go Voyages / eDreams*).

⁵⁴⁵ Cfr. doc. 244.

degli intervistati). Il canale di vendita *online* è quindi quello preponderante, attirando oltre il 90% degli acquisti di voli aerei (cfr. Figura 26 *infra*).

333. Nei precedenti dell'Autorità relativi ad alcune concentrazioni autorizzate in fase I⁵⁴⁶, è stato individuato *prima facie* un mercato dei servizi turistici di viaggio e turistici di agenzia consistenti nella consulenza al consumatore finale per l'effettuazione di viaggi, per la prenotazione di soggiorni presso strutture ricettive, per l'acquisto di biglietti relativi ai diversi mezzi di trasporto utilizzabili, per la distribuzione al dettaglio di pacchetti turistici (o di viaggi in crociera) e per altri servizi connessi⁵⁴⁷. Ulteriori precedenti dell'Autorità, relativi a procedimenti avviati ai sensi degli artt. 101 e 102 del TFUE, hanno riguardano principalmente le agenzie di viaggio *online* (OTA) e, in particolare, il mercato dei servizi di intermediazione e prenotazione *online* di pernottamenti presso strutture alberghiere e para-alberghiere⁵⁴⁸.

334. La Commissione, nei suoi precedenti, ha considerato il mercato dell'intermediazione dei servizi di viaggio segmentato tra agenzie di viaggio *online* e agenzie di viaggio fisiche, ma alla fine ha lasciato aperta la definizione di mercato⁵⁴⁹. In tali precedenti, (i) la Commissione ha concluso che la distribuzione *online* dei voli attraverso le OTA e quella attraverso i canali di distribuzione diretta delle compagnie aeree (ossia i fornitori di servizi di viaggio – TSP – di volo) fanno parte dello stesso mercato⁵⁵⁰; (ii) è stato considerato se i servizi erogati dalle OTA possano essere segmentati per tipo di prodotto di viaggio (aerei, hotel, noleggio auto, pacchetti di viaggio), ma la definizione del mercato è stata lasciata aperta⁵⁵¹.

335. Nella più recente casistica della Commissione in tema di concentrazioni⁵⁵², la Commissione ha concluso che, dal punto di vista merceologico: (i) la fornitura di servizi OTA alberghieri

⁵⁴⁶ Si vedano, provvedimenti AGCM n. 27253 del 5 luglio 2018, caso C12164 - *Alpitour/Ramo di azienda di Eden Travel Group*; n. 23084 del 7 dicembre 2011, caso C11349 - *Welcome Travel Group/Promo Net-Honeymoon Planet*.

⁵⁴⁷ Nel mercato in esame, si ipotizzava un'ulteriore distinzione a seconda delle modalità di vendita utilizzate (canale *online* attraverso *internet* o canale tradizionale attraverso i punti vendita fisici delle agenzie), lasciando tuttavia aperta la definizione del mercato. Dal punto di vista dell'ampiezza geografica dei mercati, si individuavano *prima facie* mercati di dimensione locale, in quanto gli operatori attivi erano sostanzialmente le sole agenzie fisiche. Tuttavia, già si delineava che il rapido sviluppo di altri canali distributivi, come *internet* e i *call center*, avrebbe potuto rendere gradualmente più omogenee sul territorio nazionale le condizioni concorrenziali del mercato, creando in tal modo i presupposti per un'estensione della dimensione geografica dello stesso. Ai fini della definizione merceologica del mercato rilevante, si osservava, inoltre, che era possibile ipotizzare anche una distinzione tra clientela affari (*business*) e clientela privata (*leisure*), sebbene le agenzie fisiche apparivano ormai avere un ruolo marginale nei servizi *business* in quanto la relativa attività era in gran parte internalizzata dagli utenti (imprese o enti) che acquistano direttamente tali servizi dai siti *internet* dei fornitori.

⁵⁴⁸ In particolare, nel caso I779 - *Mercato dei servizi turistici-prenotazioni alberghiere on line*¹, concluso con l'accettazione di impegni, è stato considerato il mercato dei servizi di prenotazione alberghiera *online*, distinto da quello della distribuzione tramite punti vendita fisici tradizionali. In tale mercato, le OTA offrono i propri servizi sia in favore delle strutture alberghiere sia dei consumatori finali. Dal punto di vista geografico, il mercato è stato considerato di dimensione quantomeno nazionale (cfr. provvedimento AGCM n. 25940 del 23 marzo 2016, caso I779 - *Mercato dei servizi turistici-prenotazioni alberghiere on line*). Nel caso A558 - *Booking/programmi offerti alle strutture ricettive italiane e concorrenza tra le OTA*, anch'esso chiuso con impegni, è stato individuato il mercato rilevante dei servizi *online* di intermediazione e prenotazione di pernottamenti offerti dalle OTA alle strutture ricettive alberghiere e paralberghiere (hotel OTA). Dal punto di vista geografico, nella decisione si lasciava aperta l'esatta delimitazione geografica del mercato e, in particolare, se questa fosse nazionale o europea (cfr. provvedimento AGCM n. 31412 del 17 dicembre 2024, caso A558 - *Booking/programmi offerti alle strutture ricettive italiane e concorrenza tra le OTA*).

⁵⁴⁹ Cfr. casi M.8416 - *The Priceline Group / Momondo Group Holdings*, decisione del 17 luglio 2017; M.8046 - *TUI / Transat France*, decisione del 20 ottobre 2016; M.6163 - *AXA / Permira / Opodo / Go Voyages / eDreams*, decisione del 30 maggio 2011; M.4601 - *KarstadtQuelle / MyTravel*, decisione 4 maggio 2007.

⁵⁵⁰ Cfr. caso M.6163 - *AXA / Permira / Opodo / Go Voyages / eDreams*, decisione del 30 maggio 2011.

⁵⁵¹ Cfr. caso M.8416 - *The Priceline Group / Momondo Group Holdings*, decisione del 17 luglio 2017.

⁵⁵² Cfr. caso M.10615 - *Booking Holdings / eTraveli Group*, decisione del 25 settembre 2023.

appartiene a un mercato distinto dai servizi OTA di volo⁵⁵³; (ii) vi è una distinzione tra agenzie fisiche e OTA in ragione della circostanza che le agenzie fisiche e *online* hanno differenti caratteristiche e funzioni che non le rendono intercambiabili⁵⁵⁴; (iii) il canale diretto dei TSP non è stato incluso nel mercato rilevante sebbene sia stato considerato che questo possa esercitare un vincolo competitivo esterno per le OTA.

336. Dal punto di vista della definizione geografica del mercato, la Commissione ha in passato considerato che, a causa delle barriere di tipo linguistico, i mercati delle OTA fossero nazionali, lasciando tuttavia aperta la definizione⁵⁵⁵. Nella sua più recente decisione⁵⁵⁶, la Commissione ha definito i mercati delle OTA come di ampiezza pari allo Spazio economico europeo (SEE). In particolare, la Commissione ha ritenuto che, dal punto di vista dell'offerta, le OTA possono adattare i loro servizi (traduzione delle pagine, offrire supporto locale ai consumatori, adattarsi alla regolamentazione locale) per poterli offrire in più mercati nazionali.

VII.2.b. I mercati rilevanti

337. Ai fini del presente caso, per le ragioni che saranno esposte nel seguito, si ritiene che possano essere definiti i seguenti mercati rilevanti dal punto di vista merceologico e geografico:

- i. il mercato dell'intermediazione *online* dei voli da soli o in combinazione con altri servizi turistici, di dimensione nazionale (OTA che vendono voli da soli e/o in combinazione con altri servizi turistici);
- ii. i mercati dei servizi di agenzia di viaggio tramite punti vendita fisici (*offline*), di dimensione geografica locale.

338. In primo luogo, le evidenze agli atti permettono di concludere nel senso di una distinzione tra canali di vendita *online* e *offline*. In secondo luogo, si ritiene di distinguere il mercato dell'intermediazione *online* dei voli da soli o in combinazione con altri servizi turistici, rispetto al mercato dell'intermediazione dei (soli) pernottamenti alberghieri e para-alberghieri.

(a) Distinzione tra canali offline e canali online

339. Quanto ai canali di vendita, la documentazione agli atti permette di concludere per una differenziazione tra agenzie di viaggio fisiche e *online*. In tal senso, osservando le motivazioni di acquisto presso le agenzie fisiche rispetto all'acquisto presso le OTA (e al sito *internet* del vettore aereo), occorre osservare una significativa differenza del comportamento dei consumatori che acquistano *offline* e quelli che acquistano *online*.

340. In particolare, la Tabella 33 *infra* fa emergere una diversità sostanziale nei motivi di scelta delle agenzie di viaggio fisiche rispetto alle OTA o ai siti dei vettori aerei. Le agenzie fisiche sono

⁵⁵³ Secondo la Commissione, infatti, (i) i fornitori di servizi di viaggio (*hotel*, voli, ecc.) sono tipicamente attivi in uno specifico tipo di servizio di viaggio e le basi clienti per ciascun servizio sono differenti; (ii) c'è una limitata sostituibilità tra i differenti servizi delle OTA, con queste ultime che raggiungono solitamente un livello di specializzazione su specifici servizi (c.d. "*verticals*"); (iii) vi sono alte barriere all'entrata, specialmente per i voli e gli *hotel*. La Commissione ha inoltre valutato se i servizi OTA alberghieri e i servizi OTA di alloggio privato appartengano a mercati distinti. Essa conclude che ciò si verifica e che i servizi OTA alberghieri costituiscono un mercato distinto all'interno del più ampio mercato dei servizi OTA per l'alloggio.

⁵⁵⁴ In particolare, le OTA offrono servizi di comparazione e mettono disposizione un ventaglio di scelte maggiore e con un grado di personalizzazione superiore rispetto alle agenzie fisiche. Le OTA offrono una maggiore visibilità ai TSP delle agenzie fisiche, in considerazione della loro presenza *online* e degli sforzi per raggiungere i clienti finali (ad esempio, mediante i comparatori). Per gli *hotel*, le agenzie fisiche offrono un servizio differente, che consiste nel pre-riservare delle stanze, assumendo il rischio dell'inventario.

⁵⁵⁵ Cfr. casi M.8416 – *The Priceline Group / Momondo Group Holdings*, decisione del 17 luglio 2017; COMP/M.9005 – *Booking Holdings / HotelsCombined*, decisione del 23 ottobre 2018.

⁵⁵⁶ Cfr. caso M.10615 – *Booking Holdings / Etraveli Group*, decisione del 25 settembre 2023.

scelte dai consumatori principalmente per i loro servizi di assistenza e per la funzione di orientamento all'acquisto, mentre le agenzie *online* e i siti dei vettori aerei vengono per lo più scelti per la semplicità d'uso e per questioni di abitudine, la convenienza economica e/o la presenza come risultato nei comparatori.

341. Analogamente, secondo le informazioni acquisite attraverso la richiesta di informazioni massiva, cui hanno risposto oltre 1.200 agenzie fisiche italiane⁵⁵⁷, i consumatori si rivolgono alle agenzie fisiche per avere prevalentemente un unico punto di acquisto per il viaggio e di assistenza nel corso di esso, oltre che un chiaro riferimento in caso di ritardi e cancellazioni dei voli (cfr. Figura 21 *infra*).

342. In sostanza, per le agenzie fisiche prevale l'aspetto di consulenza, assistenza e orientamento all'acquisto, mentre i canali di vendita *online* sono principalmente caratterizzati da una modalità di vendita più immediata e orientata alla comparazione ed economicità del servizio.

343. Infatti, come è possibile osservare nella Figura 29 *infra*, la maggioranza di chi acquista presso le agenzie fisiche (in particolare, il 51%) – nel caso in cui il prezzo del biglietto aereo su questo canale aumentasse del 10% e rimanesse lo stesso sugli altri canali – continuerebbe ad utilizzare l'agenzia fisica, mentre il 32% si rivolgerebbe presso il sito della compagnia aerea e l'11% presso un'agenzia *online*. Pertanto, la maggioranza dei consumatori che utilizzano abitualmente le agenzie fisiche ha indicato che continuerebbe ad acquistare presso un'agenzia fisica, mentre la minoranza si sposterebbe su *internet*.

344. Parimenti, con riferimento ai clienti abituali delle agenzie *online*, il 27% dei rispondenti ha indicato che continuerebbe ad acquistare presso un'agenzia *online*, mentre il 64% si sposterebbe verso il sito della compagnia aerea e il 9% acquisterebbe presso il sito di un'agenzia di viaggi fisica. Pertanto, solo una parte minoritaria (meno del 10% dei consumatori) delle agenzie *online* si sposterebbe verso un'agenzia fisica in conseguenza di un aumento del prezzo del volo del 10%.

345. Tali elementi appaiono confermare che vi sia una distinzione tra canali di vendita fisici (agenzie di viaggio fisiche) e canali di vendita *on-line* (OTA e siti *internet* dei vettori). Oltre a ciò, si osserva che le agenzie di viaggio fisiche hanno un bacino di utenza locale, con significative differenze in termini di accesso e conoscibilità dei clienti e di dimensioni dell'attività⁵⁵⁸.

(b) *Distinzione tra servizi di intermediazione di voli, da soli o in combinazione con altri servizi turistici, e servizi di intermediazione di pernottamenti alberghieri e para-alberghieri*

346. Quanto alla definizione di un mercato dell'intermediazione *online* dei voli da soli o in combinazione con altri servizi turistici, separato rispetto al mercato dell'intermediazione di (soli) pernottamenti alberghieri e para-alberghieri, appare preliminarmente utile considerare il contesto in cui l'analisi dei mercati rilevanti è effettuata e, in particolare, le condotte oggetto di accertamento⁵⁵⁹.

347. Le condotte in esame riguardano il rapporto tra Ryanair e le agenzie di viaggio (fisiche e *online*) e, in particolare, il loro impatto sull'abilità di competere delle agenzie che sono attive nella vendita di biglietteria aerea (sia da sola che in combinazione con la vendita di altri servizi turistici) e, a cascata, sulla possibilità per i consumatori italiani di acquistare un biglietto aereo e altri servizi turistici in combinazione/connessione con lo stesso. Si tratta, quindi, di comprendere come le

⁵⁵⁷ Cfr. doc. 178.

⁵⁵⁸ In tal senso, si osservi che secondo le informazioni acquisite attraverso la richiesta di informazioni massiva destinata alle agenzie fisiche italiane, le agenzie di viaggio fisiche sono per lo più piccole-medie imprese (il 54% dei rispondenti sviluppa un fatturato inferiore a 150.000 euro e l'82% circa dei rispondenti ha al massimo 5 addetti, cfr. doc. 178).

⁵⁵⁹ Consiglio di Stato, VI, 1° marzo 2023, n. 2114, caso A444 – *Gestione rifiuti urbani a base cellulosica*; Consiglio di Stato, VI, 13 marzo 2020, n. 1832, A480 – *Incremento prezzo farmaci Aspen*.

condotte oggetto di esame incidano sugli operatori di mercato che soddisfano la domanda dei voli (avuto riguardo anche alla combinazione tra vettori differenti) e dei servizi turistici in congiunzione con i voli.

348. In particolare, l'analisi si concentra, da un lato, sulla domanda di servizi turistici da parte di consumatori italiani che utilizzano l'aereo come mezzo di trasporto per raggiungere la propria destinazione e scelgono il fornitore dei servizi di volo e quello degli altri servizi turistici (hotel, noleggio auto, ecc.) di cui necessitano nello specifico viaggio; dall'altro, sull'offerta di tali servizi e sulla capacità del fornitore dei servizi di volo di condizionare la vendita di altri servizi turistici.

349. Ciò premesso, secondo quanto emerso nel corso dell'istruttoria, esistono rilevanti differenze, sia sul piano tecnologico-organizzativo, che dal punto di vista della remunerazione, tra l'attività di intermediazione *online* di voli e quella di *hotel* e di altri servizi turistici. Come già indicato *supra* (cfr. Tabella 10), la differenziazione tra le agenzie *online* focalizzate sull'intermediazione di *hotel* e voli e sui pacchetti turistici si riflette in molteplici dimensioni operative e strategiche, quali ad esempio (i) la complessità della gestione dei TSP; (ii) le tecnologie sviluppate; (iii) la necessità di presidi locali; (iv) il modello commerciale e di remunerazione; (v) i titoli abilitativi e le licenze; (vi) le assicurazioni e garanzie offerte ai consumatori.

350. In tal senso, le diverse OTA tendono a specializzarsi verso una tipologia di servizio: ad esempio, Booking.com ed Expedia sono principalmente impegnate nella vendita di servizi di alloggio, che rappresentano la parte maggioritaria delle loro vendite (con Expedia che tende comunque a vendere anche voli in combinazione con altri servizi turistici, sebbene in misura ridotta); OTA quali FRU, Kiwi ed eTraveli, e in misura minore eDreams, si concentrano sulla vendita di voli in via preponderante; Lastminute ha un profilo più incentrato nella vendita congiunta di voli in combinazione con altri servizi turistici (cfr. Figura 4 *supra*).

351. Inoltre, dal punto di vista del comportamento del consumatore, vi sono significative differenze nei canali di vendita dei vari servizi turistici: in particolare alcuni servizi turistici (segnatamente i voli, il noleggio auto e i soggiorni) sono venduti prettamente *online*, rispetto a quanto avviene per altri servizi turistici (trasporto locale, biglietteria di attrazioni e musei, ecc.) e, inoltre, mentre i voli da soli vengono venduti principalmente in via diretta, il noleggio auto e i soggiorni sono venduti più frequentemente dalle agenzie *online* (cfr. Figura 5 *supra*).

352. Tale distinzione è altresì coerente con i precedenti citati⁵⁶⁰, secondo cui l'intermediazione dei servizi di prenotazione alberghiera e para-alberghiera è un mercato distinto dal mercato dei servizi di prenotazione dei voli e del (possibile) mercato dei servizi di viaggio combinati (pacchetti). In proposito, occorre osservare che le difese di Ryanair si limitano a citare i precedenti in materia di concentrazioni più risalenti nel tempo⁵⁶¹, ignorando al contempo la più recente casistica che ha distinto tra tipologie di OTA (distinzione tra prenotazioni alberghiere rispetto a quelle di voli)⁵⁶². Nella Tabella 11 *supra* sono mostrate le vendite in volume di voli da soli o in combinazione con altri servizi turistici delle principali OTA.

⁵⁶⁰ Cfr. caso M.10615 - *Booking Holdings / Etraveli Group*, decisione del 25 settembre 2023.

⁵⁶¹ Cfr. casi M.8416 - *The Priceline Group / Momondo Group Holdings*, decisione del 17 luglio 2017; M.6163 - *AXA / Permira / Opodo / Go Voyages / eDreams*, decisione del 30 maggio 2011.

⁵⁶² Sul punto, si osservi che in tutte le decisioni citate, la Commissione ha sempre considerato in modo distinto i comparatori (*metasearch*) rispetto all'intermediazione online dei voli. Cfr. casi M.10615 - *Booking Holdings / Etraveli Group*, decisione del 25 settembre 2023; M.8416 - *The Priceline Group / Momondo Group Holdings*, decisione del 17 luglio 2017.

(c) *Definizione geografica del mercato dell'intermediazione online dei voli da soli o in combinazione con altri servizi turistici*

353. Dal punto di vista della dimensione geografica del mercato, occorre osservare che, se le agenzie *online* operano solitamente nel territorio europeo, la loro presenza appare differenziarsi su base nazionale. Ad esempio, come è possibile osservare nella Tabella 17 *supra*, alcune OTA non permettono l'organizzazione di viaggi con partenza dall'Italia o non presentano alcun sito in italiano.

354. Inoltre, nei precedenti nazionali ed eurounitari, quando è stato considerato il rapporto tra i servizi di trasporto e le attività di intermediazione di tali servizi da parte delle agenzie, la definizione di quest'ultimo mercato è stata ritenuta nazionale⁵⁶³.

355. In tal senso, la stessa Ryanair considera tali mercati su base nazionale, come si evince, ad esempio, da un documento interno relativo all'offerta di servizi di prenotazione alberghiera: *“La nostra nuova partnership Ryanair Rooms con Expedia è attualmente attiva in 6 mercati: Regno Unito, Irlanda, Germania, Spagna, Italia e Francia. Abbiamo lanciato il servizio prima in Irlanda e nel Regno Unito il 15 dicembre, per poi estenderlo a Germania, Italia, Spagna e Francia il 1° febbraio”*⁵⁶⁴.

356. Nella specie, il presente procedimento riguarda la capacità delle agenzie di offrire i propri servizi con riferimento ai consumatori italiani. In altre parole, l'analisi è volta a verificare se le condotte di Ryanair siano tali da impedire alle agenzie di viaggio di competere efficacemente nell'offerta di servizi di intermediazione nei confronti dei consumatori localizzati in Italia (vale a dire in una parte sostanziale del mercato interno).

357. La circostanza che le agenzie *online* possano comunque offrire i propri servizi ai consumatori di altri paesi, anche al di fuori dell'Unione europea, non rileva sulla prospettiva della presente istruttoria, volta a valutare la presenza di una condotta idonea a pregiudicare una concorrenza effettiva nell'offerta ai consumatori italiani, con l'effetto di determinare per questi ultimi, ad esempio, il deterioramento della qualità di beni e servizi o l'aumento dei prezzi, la riduzione degli incentivi a innovare, la limitazione della loro scelta o lo sviluppo di prodotti o di servizi alternativi⁵⁶⁵.

358. In conclusione, nel presente caso prevale una prospettiva nazionale, consistente nel verificare se le condotte in esame pregiudichino la concorrenza effettiva nell'offerta di servizi di intermediazione *online* dei voli da soli o in combinazione con altri servizi turistici.

(d) *Il rapporto di concorrenza tra le agenzie online e Ryanair*

359. Per comprendere il rapporto di concorrenza intercorrente tra le agenzie *online* e Ryanair, occorre ricordare preliminarmente che, prima delle condotte in esame, i voli Ryanair venduti dalle OTA in Italia erano combinati con voli di altri vettori e con altri servizi turistici. In particolare, in

⁵⁶³ Cfr. provvedimento n. 9693 del 27 giugno 2001, caso A291 – *Assoviaggi/Alitalia*; Decisione della Commissione UE del 14 luglio 1999, caso AT.34780 – *Virgin/British Airways*. Si veda, in tal senso, anche la Decisione della Commissione UE del 17 gennaio 2024, caso AT.40735 *Online rail ticket distribution in Spain*.

⁵⁶⁴ “Our new Ryanair Rooms partnership with Expedia is currently live in 6 markets: UK, IE, DE, ES, IT & FR. We launched first in IE and UK on 15 Dec. We then rolled out to DE, IT, ES and FR on 1 Feb” cfr. doc. 177.62.

⁵⁶⁵ Cfr. ex multis Sentenza della Corte di giustizia del 22 ottobre 2002, *Roquette Frères*, C-94/00, ECLI:EU:C:2002:603; sentenza della Corte di giustizia del 17 febbraio 2011, *TeliaSonera Sverige*, C-52/09, ECLI:EU:C:2011:83; sentenza della Corte di giustizia del 21 dicembre 2023, *European Superleague Company*, C-333/21, ECLI:EU:C:2023:1011; sentenza del Tribunale del 14 settembre 2022, *Google e Alphabet/Commissione (Google Android)*, T-604/18, ECLI:EU:T:2022:541; e comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Una politica della concorrenza pronta a nuove sfide (COM(2021) 713 final del 18 novembre 2021).

termini di ricavi, i voli Ryanair in combinazione con altri servizi/vettori rappresentavano almeno il 58% dei voli Ryanair venduti dalle OTA (e del 24% in volume)⁵⁶⁶.

360. In questo contesto, appare utile considerare separatamente il caso in cui sono venduti solo voli rispetto al caso in cui i voli sono offerti in congiunzione con altri servizi turistici (*hotel*, noleggio auto, ecc.).

361. Con riferimento alla vendita di voli in congiunzione con altri servizi turistici, si osserva che Ryanair, oltre alla vendita di voli, offre: (i) servizi turistici quali noleggio auto e alloggio (*car hire* e *Rooms*, in *partnership*, rispettivamente, con Booking ed Expedia) e (ii) servizi integrativi che arricchiscono il viaggio con esperienze ulteriori (spettacoli, navette, ristoranti, musei, parcheggio e *transfer* aeroportuale). In tal senso, Ryanair si pone – nell’offerta al pubblico – al pari di un’agenzia di viaggio *online*. Al riguardo, la stessa Ryanair dichiara di offrire servizi turistici collegati o congiunti ricadenti “sotto la protezione del Codice del Turismo”⁵⁶⁷.

362. Dalla vendita di tali servizi, Ryanair ottiene una remunerazione economica. Ad esempio, la piattaforma Ryanair Rooms (attraverso la soluzione *white label* di Expedia⁵⁶⁸) prevede che Ryanair ottenga il *[omissis]* delle commissioni nette di agenzia⁵⁶⁹ calcolate sul valore della prenotazione. In sostanza, la vendita di tali servizi – al pari di quello che avviene per le OTA – viene remunerata con una commissione percentuale sul valore intermedio.

363. Si tratta di un’attività tutt’altro che marginale: nel 2024, i ricavi intermediati da Ryanair per servizi turistici e assicurativi (diversi dal volo) ammontano a circa *[60-80]* milioni di euro (cfr. Tabella 20 *supra*)⁵⁷⁰, si tratta di un valore significativo posto che, ad esempio, nello stesso periodo i ricavi intermediati per voli in combinazione con servizi turistici – e quindi non solo dei servizi turistici (*hotel*, noleggio auto, ecc.) ma anche dei voli associati – sono stati pari a *[180-200]* milioni di euro per Lastminute⁵⁷¹ in Italia. Quindi, nella sua attività di offerta di servizi turistici diversi dai voli, Ryanair ha generato un fatturato di circa la metà di quello di un’OTA consolidata come Lastminute, il che indica l’assenza di una posizione marginale di Ryanair in tale mercato.

364. Con riferimento alle vendite di voli (da soli) da parte delle agenzie *online*, è possibile osservare che le agenzie combinano i voli di più compagnie offrendo un servizio diverso dall’offerta diretta di Ryanair dei soli voli propri (ad esempio, l’offerta da parte dell’agenzia di un volo Ryanair per l’andata e di un volo di un altro vettore per il ritorno, a un costo inferiore rispetto a quello del volo Ryanair andata e ritorno venduto direttamente dal vettore), venendosi quindi a realizzare una concorrenza indiretta tra le due offerte⁵⁷².

365. Né può accogliersi l’argomentazione di Ryanair secondo cui i vettori non sarebbero mai (nemmeno indirettamente) in concorrenza con le agenzie, quando queste vendono solo voli, essendo

⁵⁶⁶ Cfr. doc. 491, Tabella 2 della relazione non confidenziale dei consulenti economici.

⁵⁶⁷ Cfr. doc. 233.

⁵⁶⁸ Cfr. doc. 171.

⁵⁶⁹ Cfr. *ibidem*.

⁵⁷⁰ Si precisa che Ryanair, nelle proprie memorie finali, ha dichiarato di aver fornito, per il periodo fino all’aprile 2024, i dati relativi alle commissioni in luogo del dato del ricavo intermedio richiesto (cfr. doc. 516, 517). Quindi, poiché i valori delle commissioni sono una frazione ridotta dei ricavi intermediati, si osserva che tale dato per il 2024 è una sottostima del peso di Ryanair nell’offerta di servizi turistici legati al volo.

⁵⁷¹ Cfr. doc. 382, all. 1, 391, all. 1, 396, all. 1, domanda D2.b.

⁵⁷² In tal senso, si ricorda che la Commissione europea, nel suo più recente precedente, ha ritenuto che, sebbene le vendite dirette costituiscano un canale distinto rispetto alle vendite intermedie da OTA, il canale diretto – vale a dire le vendite presso il sito *internet* del TSP – costituisce comunque un vincolo concorrenziale indiretto/esterno per le OTA. Cfr. caso M.10615 - *Booking Holdings / Etraveli Group*, decisione del 25 settembre 2023.

tale tesi contraddetta dalla documentazione in atti presentata dallo stesso vettore⁵⁷³. Infatti, secondo la memoria economica, la vendita diretta di biglietti aerei e la vendita intermediata *online* rappresentano un sostituto valido per i consumatori dell'agenzia fisica⁵⁷⁴, con ciò smentendo la tesi di assenza del legame di concorrenza con le agenzie. Infatti, quando, ad esempio, l'agenzia di viaggio combina un volo di andata Ryanair con un volo di un altro vettore per il ritorno, questa propone un servizio diverso in termini di prezzi e orari, che rappresenta un'alternativa per il consumatore rispetto alla scelta di acquistare solo i voli Ryanair (sia per l'andata che per il ritorno).

366. Secondo quanto emerso nella *survey* sui consumatori (cfr. Tabella 33 *infra*), vi è una forte prossimità tra i siti delle OTA e quelli delle compagnie aeree: oltre il 60% dei clienti abituali delle OTA si sposterebbe verso il sito della compagnia aerea a seguito di un aumento del prezzo del 10%, mentre solo il 25% circa dei clienti abituali delle OTA continuerebbe a utilizzare un'agenzia *on-line*. In sostanza, la maggioranza dei clienti delle OTA, si sposterebbe verso il sito *internet* della compagnia aerea per l'acquisto di voli (Figura 29 *supra*). La medesima prossimità non si riscontra per le agenzie di viaggio fisiche (infatti, il 51% dei clienti abituali delle agenzie fisiche continuerebbe a utilizzare l'agenzia fisica in caso di aumento del prezzo, mentre il 32% si sposterebbe verso il sito del vettore aereo, cfr. Figura 29 *supra*).

367. Tale prossimità appare avere un particolare rilievo nel caso in esame, che ha visto (almeno per un certo periodo e per un certo numero di tariffe) l'indisponibilità dei voli Ryanair presso le agenzie *online*. Infatti, secondo quanto emerso nella *survey* dei consumatori (a cui è stato chiesto dove sposterebbero i loro acquisti in caso di indisponibilità del volo presso uno specifico canale di vendita, cfr. Tabella 34 *infra*), il 67% dei clienti delle OTA si sposterebbe verso il sito della compagnia aerea⁵⁷⁵. Allo stesso modo, il 68% degli utenti che solitamente utilizzano i siti delle compagnie aeree si sposterebbe verso il sito di una OTA.

368. La vicinanza tra i siti *web* dei vettori aerei e quelli delle agenzie *online* nell'attrazione dei clienti acquista un particolare rilievo, in quanto ciò consente di avere un punto di contatto con il consumatore. Poiché quest'ultimo tende comunque ad avere un unico punto di acquisto, in una prospettiva dinamica, tende anche a riutilizzare i siti dei fornitori utilizzati in passato⁵⁷⁶. In tal senso, la capacità di attirare traffico *internet* (vale a dire portare i clienti nel proprio negozio virtuale

⁵⁷³ Cfr. docc. 516, 517.

⁵⁷⁴ Cfr. doc. 516, memoria economica, par. 150.

⁵⁷⁵ In caso di indisponibilità del volo, anche una parte consistente dei clienti delle agenzie di viaggio fisiche (il 46%) si sposterebbe verso il sito *internet* della compagnia, mentre il 38% si sposterebbe verso una OTA (cfr. **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** *infra*).

⁵⁷⁶ In tal senso, secondo uno studio di Airline for Europe, fornito da Ryanair, "le OTA hanno perseguito strategie di marketing basate sulla fedeltà dei consumatori e sullo shopping one-stop. Tradizionalmente, hanno cercato due principali fonti di vantaggi competitivi legati ai servizi nella loro proposta, oltre a investire massicciamente nel marketing, nella connettività senza soluzione di continuità e nella visibilità sul web, che di solito richiede la gestione di più marchi in diversi mercati nazionali. Più specificamente: 1. Enorme capacità di elaborazione: questo moltiplica il numero di ricerche e itinerari possibili e quindi le possibilità di offerte interessanti per i consumatori. [...] 2. Riconfezionamento delle offerte: trovando il modo di scomporre e riconfezionare le offerte delle compagnie aeree, le OTA possono proporre una gamma più ampia di opzioni, come voli di andata e ritorno e/o coincidenze che combinano diversi vettori" ("OTA have pursued marketing strategies based on consumer loyalty and one-stop shopping. Traditionally, they have sought two main sources of service-related competitive advantages in their proposition apart from heavily investing in marketing, seamless connectivity, and web visibility, which usually requires managing multiple brands in different national markets. More specifically: 1. Massive processing capacity: this multiplies the number of searches and itineraries possible and thereby the possibilities for attractive offers for consumers. However, this inadvertently increases the computational costs for airlines that are associated with each additional booking. [...] 2. Repackaging of offers: by finding ways to disassemble and reassemble airline offers, OTAs can propose a broader array of options, such as outgoing and return flights and / or connections combining different carriers"; cfr. doc. 344, all. 2).

utilizzando leve pubblicitarie e proponendo le proprie offerte presso i comparatori/*metasearch*⁵⁷⁷) e la capacità di offrire prodotti corrispondenti alle esigenze dei consumatori (in termini di disponibilità, varietà, prezzi, ecc.) sono elementi essenziali per l'offerta commerciale ai consumatori della combinazione di più servizi e per la conversione delle visite in vendite. Il traffico *web* è, quindi, un elemento fondamentale per competere efficacemente nel mercato. Ciò determina una marcata enfasi sugli strumenti di comparazione che consentono ai consumatori di confrontare facilmente prezzi, orari dei voli e altri fattori rilevanti per orientare le loro scelte⁵⁷⁸.

369. Infatti, intercettare traffico significa poter proporre la propria offerta commerciale ai consumatori. Lo studio di Airline for Europe evidenzia che si tratta di un *“ambiente in cui tutti gli operatori online competono ferocemente per l'attenzione dei viaggiatori, il traffico web e la fidelizzazione a lungo termine dei clienti, il che significa un uso crescente delle app mobili e di altri incentivi”*⁵⁷⁹.

370. La centralità dell'attrazione del traffico *web*, apertamente riconosciuta da Ryanair nel corso del procedimento⁵⁸⁰, unitamente all'importanza di misurare e accrescere il tasso di conversione, emerge altrettanto chiaramente dai documenti ispettivi di Ryanair. In particolare, ampia parte dei documenti ispettivi acquisiti in copia relativi all'analisi delle vendite (*weekly reports on ancillary revenue*) mostra l'analisi del successo delle offerte tariffarie in termini di ricerche/visite aggiuntive acquisite⁵⁸¹ e di tassi di conversione delle ricerche in vendite, anche tramite *app* e *social*⁵⁸².

371. Nella stessa direzione vanno lette le informazioni presenti nella documentazione ispettiva di Ryanair, in cui, nel discutere dei blocchi delle prenotazioni di voli Ryanair presso le OTA, la stessa pone molta enfasi sul ruolo del traffico per la propria strategia commerciale, tanto da approfondire il massimo sforzo nell'obiettivo di convertire i consumatori agli acquisti presso i canali diretti: *“In Ryanair (data la nostra storia con agenzie di viaggio e GDS), una volta convertiti i passeggeri alla prenotazione diretta sul sito web Ryanair.com, ci siamo impegnati a fondo per impedire a qualsiasi soggetto terzo di inserirsi tra noi e il consumatore [...] Questo è il motivo per cui abbiamo speso centinaia di milioni di euro all'anno per pubblicizzare e promuovere Ryanair.com e sviluppare il nostro sito web per essere in grado di gestire volumi massicci di traffico e prenotazioni. Ci*

⁵⁷⁷ Quanto al *marketing* online, esistono due principali leve pubblicitarie: il SEM (*Search Engine Marketing*) e il SEO (*Search Engine Optimization*). Il SEM, consiste in aste sulle parole chiave per comparire tra i risultati pubblicizzati dei motori di ricerca. Quando si cerca un volo, le OTA e le compagnie aeree competono per lo spazio pubblicitario nell'asta. Lo spazio pubblicitario viene assegnato a chi ottiene il maggior punteggio, risultante da una combinazione del grado di corrispondenza tra la parola chiave ricercata, il sito *internet* pubblicizzato e l'offerta economica per l'asta. Il SEO consiste nell'ottimizzazione dei risultati di ricerca non sponsorizzati, che si ha migliorando l'ordine di posizionamento nei risultati dei motori di ricerca. Ciò dipende dalla corrispondenza del sito con la parola chiave e dal comportamento dei consumatori. Un ulteriore strumento di presenza delle OTA su *internet* è quello dei comparatori (*metasearch*), nei quali le OTA pubblicizzano le loro offerte commerciali per un determinato viaggio aereo in diretta concorrenza con i vettori aerei.

⁵⁷⁸ Cfr. doc. 344, all. 2.

⁵⁷⁹ *“This is taking place in an environment where all online operators are competing fiercely for travellers' attention, web traffic and long-term client retention, which means increasing use of mobile apps and other incentives”* (cfr. doc. 344, all. 2). In tal senso, occorre osservare che: (i) secondo la documentazione interna di Booking.com, al fine di scegliere il sito dove acquistare un volo, in Italia il 58% dei consumatori utilizza un comparatore per scegliere il sito su cui acquistare il volo, il 35% utilizza la ricerca generalista di Google e il 30% la ricerca specializzata di Google. Solo il 20% dei consumatori non effettua una comparazione (Figura 6 *supra*); (ii) secondo la *survey* presso i consumatori, vi è un legame significativo tra il canale di ricerca e il canale di acquisto (**Errore. L'origine riferimento non è stata trovata. *infra***): (i) il 65% dei consumatori che acquistano presso i siti *internet* dei vettori (65%) cerca il volo direttamente sul sito *internet* della compagnia; mentre (ii) chi acquista abitualmente presso un'agenzia *online* solitamente cerca il volo direttamente sul sito dell'agenzia (41%) o tramite un comparatore (33%); (iii) i dati acquisiti presso le OTA confermano che le attività volte ad acquisire traffico *internet* e a mantenere il rapporto con il consumatore hanno un effetto significativo sulle vendite.

⁵⁸⁰ Cfr. doc. 457.

⁵⁸¹ Cfr. docc. 177.112, 177.105, 177.104, 177.102, 177.98, 177.93, 177.92, 177.91, 177.88, nonché doc. 177.52 e 351.1, pag. 282.

⁵⁸² Cfr. doc. 351.1, pag. 108 e doc. 177.8

*impegniamo con i nostri passeggeri che le nostre tariffe più basse saranno vendute solo su Ryanair.com*⁵⁸³.

372. In sostanza, le condotte in esame vanno contestualizzate in tale dinamica di acquisizione del traffico *internet*, in cui Ryanair e le agenzie *online* competono per l'attrazione del cliente direttamente sul proprio sito *web*, dove i clienti ritengono (senza dover effettuare ulteriori ricerche) di poter trovare il volo più conveniente. La concorrenza per l'attrazione del traffico *internet* appare essere, per Ryanair, il razionale delle condotte in esame, anche alla luce di quanto dichiarato dalla stessa nel corso del procedimento⁵⁸⁴.

373. Ciò acquista un rilievo ancora maggiore nella misura in cui l'attrazione presso il proprio sito del cliente non implica la mera scelta da parte di quest'ultimo del canale di vendita attraverso il quale comprare il medesimo prodotto (ad esempio, nel caso si scelga una OTA, una sorta di duplicazione dell'offerta del vettore aereo), quanto piuttosto la possibilità per il consumatore di accedere a prodotti diversi e più convenienti dell'offerta del vettore aereo (ad esempio le OTA permettono di combinare voli di diversi vettori, sicché – come si vedrà più diffusamente nel seguito – nel fare ciò svolgono una concorrenza indiretta sull'offerta del vettore aereo, creando itinerari combinati, con vantaggi in termini di prezzi, orari, ecc., come messo in luce nello stesso studio di Airline for Europe). Inoltre, attraendo il consumatore presso il proprio sito *web* è possibile offrire servizi turistici ulteriori (*hotel*, noleggio auto, ecc.) al volo.

VII.3. La natura abusiva delle condotte

VII.3.a. Le condotte di ostacolo alle agenzie e l'intento di Ryanair

374. La documentazione agli atti (in particolar modo la documentazione ispettiva acquisita in copia) permette di confermare che Ryanair, a partire da aprile 2023, ha messo in atto una pluralità di condotte, tutte finalizzate a realizzare il medesimo obiettivo di ostacolare le agenzie di viaggio (principalmente quelle *online* – le OTA), consistenti in una serie di comportamenti volti a bloccare o rendere comunque più difficoltosa e/o economicamente o tecnicamente onerosa l'offerta da parte delle agenzie dei voli Ryanair acquisiti tramite il sito *web* di Ryanair.

375. Le condotte sono consistite, in una prima fase, nell'introduzione di procedure di riconoscimento facciale destinate agli utilizzatori dei biglietti acquistati tramite agenzia di viaggio sul sito di Ryanair come condizione necessaria a fruire del volo; sono poi continuate con il blocco totale o intermittente dei tentativi di prenotazione da parte delle agenzie di viaggio (ad esempio, tramite il blocco dei mezzi di pagamento e la cancellazione massiva delle prenotazioni intermedie dalle agenzie), per sfociare, infine, in forza dell'ostacolo attuato con il blocco delle prenotazioni e della campagna denigratoria contestualmente realizzata, nella contrattualizzazione delle agenzie, con tuttavia condizioni tecniche (ad esempio, il reindirizzamento al sito *web* di Ryanair) ed economiche (ad esempio, l'esclusione delle tre migliori tariffe) che limitavano o impedivano, al pari delle altre azioni poste in essere, la possibilità di soddisfare la domanda, da parte dei consumatori

⁵⁸³ Cfr. doc. 177.46. “In Ryanair (given our history with travel agents and GDSs), we have been obsessed, once we converted passengers to booking directly on the Ryanair.com website, that we would work hard to prevent any 3rd party from inserting themselves in between us and the consumer [...]. This is why we have spent hundreds of millions of euros annually advertising and promoting Ryanair.com and developing our website to become capable of handling mass volumes of traffic and bookings. We commit to our passengers that our lowest fares will only be sold on Ryanair.com. [...] In keeping with our commitment to consumers that Ryanair's lowest fares will only be available directly on the Ryanair.com website, and just like traditional bricks & mortar travel agents (who can access our tickets through the GDSs), Kiwi and Loveholidays have access to all of our fare classes except for the bottom 3”.

⁵⁸⁴ Cfr. doc. 457.

relativa alla combinazione dei voli Ryanair sopra con i voli di altri vettori e/o con altri servizi turistici-assicurativi.

376. Tali condotte, come spiegato più diffusamente nel seguito, appaiono idonee ad ostacolare la concorrenza effettiva nell'offerta di servizi di intermediazione di voli, da soli o in combinazione con altri servizi turistici, con danni per le agenzie e, in ultima istanza, per i consumatori, che si vedono privati di tali tipologie di offerta.

377. Inoltre, dalla documentazione ispettiva emerge con chiarezza l'intento di Ryanair di ostacolare le agenzie di viaggio, in particolar modo, quelle *online*. Sul punto si osservi che, sebbene l'abuso di posizione dominante sia una nozione oggettiva, per la quale non è necessario dimostrare un intento di esclusione della concorrenza, le prove di una tale intenzione possono comunque essere pertinenti ai fini dell'accertamento di un abuso⁵⁸⁵, testimoniando la presenza di una strategia escludente.

378. Prima di proseguire con una disamina delle condotte oggetto di accertamento, appare utile svolgere alcune considerazioni sull'inquadramento della fattispecie in esame, al fine di rispondere alle contestazioni di Ryanair relative alla configurazione giuridica della stessa e ai principi affermati dalla Corte di Appello di Milano.

VII.3.b. La configurazione giuridica della fattispecie e le sentenze della Corte di Appello di Milano

379. Al fine di inquadrare correttamente sotto il profilo giuridico la fattispecie in esame, appare necessario osservare preliminarmente che è incontrovertibile la circostanza che, fino all'inizio delle condotte contestate, le vendite di voli Ryanair da parte delle OTA sono state consistenti e in linea con le dinamiche generali riscontrabili per altri vettori. Ciò ha consentito lo sviluppo di un mercato, quello dell'offerta di voli da soli o in combinazione con altri servizi turistici da parte delle agenzie, con vantaggi per i consumatori in termini di soluzioni di viaggio, sia sotto il profilo qualitativo che di convenienza economica.

380. In questo contesto, si ritiene che incomba in capo a Ryanair un obbligo di continuare a consentire alle agenzie, eventualmente attraverso apposite pattuizioni contrattuali, di vendere i voli Ryanair dalla stessa offerti al pubblico, anche attraverso il proprio sito *internet*, al fine di permettere alle agenzie di svolgere la propria attività e, in particolare di combinare tali voli con i voli di altri vettori e/o con altri servizi turistici e assicurativi. Solo così le agenzie sono in grado di offrire servizi diversi e più ricchi che comprendono i voli Ryanair. Diversamente, alla luce della circostanza che, a partire da aprile 2023, Ryanair ha assunto azioni volte a ostacolare l'approvvigionamento dei voli da parte delle agenzie sul proprio sito *internet*, in assenza di siffatto obbligo, si determinerebbe un ostacolo al mantenimento o allo sviluppo della concorrenza nei mercati a valle delle agenzie, in quanto i servizi venduti in combinazione con i voli Ryanair non sarebbero più contendibili.

381. Secondo Ryanair, le condotte in esame non integrerebbero un abuso di posizione dominante, in quanto la stessa Ryanair avrebbe sempre scelto di riservare a sé la vendita dei voli e non sarebbe possibile invocare un obbligo a contrarre e ad avvalersi dei servizi delle OTA, che sarebbe contrario alla propria libertà di impresa. Infatti, simili imposizioni potrebbero essere previste solo in casi eccezionali qualora ricorrano i presupposti cumulativi elaborati nella giurisprudenza *Bronner*. Tale

⁵⁸⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 30 gennaio 2020, *Generics (UK) e altri*, C-307/18, ECLI:EU:C:2020:52, punto 162 e giurisprudenza ivi citata; sentenza della Corte di giustizia del 12 maggio 2022, *Servizio Elettrico Nazionale e a.*, C-377/20, ECLI:EU:C:2022:379, punto 63; sentenza della Corte di giustizia del 19 gennaio 2023, *Unilever Italia Mkt Operations*, C-680/20, ECLI:EU:C:2023:33, punto 45; sentenza del Tribunale del 1° luglio 2010, *AstraZeneca/Commissione*, T-321/05, ECLI:EU:T:2010:266, punto 359; sentenza del Tribunale del 10 novembre 2021, *Google e Alphabet/Commissione (Google Shopping)*, T-612/17, ECLI:EU:T:2021:763, punto 254.

tesi, a parere di Ryanair, sarebbe confermata anche dalle conclusioni della Corte d'Appello di Milano.

382. Al riguardo si osserva che le difese di Ryanair non colgono nel segno. Nel caso in esame non viene imputato a Ryanair il mancato rispetto di un obbligo a contrarre, ma la scelta, a partire dall'aprile del 2023, di impedire alle agenzie un'attività fino a quel momento di fatto possibile, ovvero l'acquisto da parte delle agenzie per conto dei propri clienti dei voli offerti da Ryanair sul suo sito, così ostacolando, attraverso il ricorso a mezzi diversi da quelli propri di una concorrenza basata sui meriti, il mantenimento del grado di concorrenza esistente o lo sviluppo di tale concorrenza sui mercati a valle, resi artificialmente non contendibili proprio dalla strategia escludente attuata da Ryanair. Come evidenziato, fino all'inizio delle condotte contestate, almeno il 20% di voli Ryanair era venduto tramite OTA⁵⁸⁶. Oltre ad aver affidato la distribuzione indiretta di voli alle agenzie mediante lo strumento dei GDS sin dal 2014⁵⁸⁷, fino all'aprile 2023 Ryanair considerava dunque l'approvvigionamento diretto di biglietti aerei da parte delle agenzie tramite il suo sito *web* come un dato di fatto, tanto che la stessa Ryanair, ad esempio, forniva indicazioni ai consumatori relative alle prenotazioni effettuate dalle agenzie di viaggio direttamente sul sito *internet*⁵⁸⁸. Non è quindi corretta l'affermazione di Ryanair, secondo cui la società ha sempre riservato esclusivamente al proprio sito *web* la vendita dei voli.

383. La circostanza che, prima delle condotte, le agenzie riuscissero ad acquistare voli Ryanair risulta *per tabulas* anche dalle sentenze della Corte d'Appello di Milano⁵⁸⁹. Tali pronunce hanno infatti accertato che le OTA interessate riuscivano “*nell'arco di tempo considerato (2005/2021)*” ad acquistare voli Ryanair sul sito del vettore. In particolare, nelle sentenze si legge che: “*non possiamo però che rilevare in primis come – [...] – la stessa parte attrice [una OTA] abbia dichiarato di avere venduto biglietti di Ryanair*”; “*è stato dimostrato che la scelta di Ryanair - di riservare, a se stessa, la vendita dei propri biglietti aerei - non privi, né abbia privato, l'OTA di un accesso a una risorsa - ritenuta - essenziale e indispensabile per svolgere la propria attività*”; “*è indiscusso, fra le parti, che mediante il pagamento di una licenza a prezzo “simbolico”, le OTA possano accedere e comparare i prezzi e gli orari dei voli di Ryanair*”). La Corte d'Appello dà anche atto che “*il CTU ha confermato che le OTA abbiano venduto, negli anni considerati, i biglietti Ryanair, atteso che – dai dati di L.M. – risulta che, tra i codici che identificano le varie compagnie aeree, sia stato utilizzato anche il codice identificativo di Ryanair (“FR”)*”⁵⁹⁰.

384. Pertanto, fino a quando Ryanair non ha iniziato a porre in essere azioni concrete, sistematiche e sempre più incisive di ostacolo alla prenotazione delle agenzie tramite il sito di Ryanair, non sussistevano le condizioni per un possibile effetto pregiudizievole per la concorrenza: la possibilità concreta per le agenzie di utilizzare il sito *web* senza particolari ostacoli permetteva alle stesse di vendere voli Ryanair e fornire ai propri clienti i servizi di agenzia (ad esempio, mediante la combinazione di voli di differenti vettori e/o con servizi turistici aggiuntivi). Tanto è vero che, nella relazione peritale del CTU nel contenzioso milanese si è dato atto della circostanza che, se Ryanair

⁵⁸⁶ Cfr. docc. 288, all. 7; 177.20; 177.8; 177.22, 177.76. Infatti, in Italia, nel 2022, in media il [20-30%] delle prenotazioni Ryanair era effettuata tramite OTA (cfr. doc. 288, all. 7). Questo valore appare in linea con quello medio registrato per le compagnie aeree, infatti, nel 2023, le prenotazioni di voli effettuate tramite OTA nell'UE possono essere stimate a circa il 20-25% del totale dei viaggi (cfr. doc. 344, all. 2).

⁵⁸⁷ Cfr. doc. 394, all. 36, 37 e 38.

⁵⁸⁸ Cfr. docc. 70, all. 6-7, 130, all. 5.

⁵⁸⁹ Cfr. doc. 233, all. 2, 3.

⁵⁹⁰ Cfr. doc. 515, all. 1.

avesse impedito in assoluto l'approvvigionamento dei propri voli da parte delle OTA, il pregiudizio per la concorrenza sarebbe stato *"in re ipsa"*⁵⁹¹.

385. Sicché, in tale contesto fattuale, il rifiuto, oggetto del contenzioso di Milano, di fornire una licenza alla vendita, in luogo della semplice licenza dell'uso delle informazioni a scopo meramente comparativo⁵⁹², non poteva essere ritenuto abusivo in assenza di un pregiudizio per la concorrenza.

386. Non si tratta, quindi, di una forzatura del quadro fattuale nel quale, a parere di Ryanair, non sarebbe possibile identificare una cesura nel complesso delle interazioni tra Ryanair e le OTA. Al contrario, la documentazione ampiamente discussa *supra* mostra l'adozione a partire dall'aprile 2023 di una precisa strategia, volta all'identificazione sistematica delle prenotazioni dei voli Ryanair effettuate dalle agenzie e all'implementazione di strumenti atti a perseguire tale strategia di ostacolo.

387. Sono proprio le evidenze documentali interne che mostrano il cambio di paradigma nelle condotte di Ryanair, confermate anche dall'intento di tali nuove modalità operative di ostacolare le OTA. In particolare:

i. già dalla fine del 2022, Ryanair studia le "OTA Ideas"⁵⁹³, vale a dire una serie di ipotesi, quali il riconoscimento facciale e ipotesi di commissioni per le prenotazioni tramite OTA, al dichiarato fine di *"fermare le OTA dal fare ricavi addizionali dopo la prenotazione"*⁵⁹⁴, e di *"convertire gli utenti che prenotano tramite OTA in clienti diretti, utilizzando messaggi che sottolineano gli svantaggi delle OTA nel processo"*⁵⁹⁵. Inoltre, la direzione operativa "Ryanair Labs" inizia a lavorare al *"Nuovo flusso di verifica delle OTA"*⁵⁹⁶;

⁵⁹¹ Cfr. doc. 233, all. 2. In particolare, si legge: *"Il tema riguarda un aspetto fondamentale ossia il diniego da parte di Ryanair alle OTA di vendere i biglietti per i suoi voli. Su tale aspetto, la risposta sembrerebbe sfiorare l'ovvietà. Se le OTA – quali LM – il cui business passa anche attraverso la vendita di biglietti aerei non potessero vendere i biglietti di Ryanair, il fatto che il diniego di Ryanair abbia qualche impatto sulle Agenzie sarebbe in re ipsa. A riguardo non possiamo però che rilevare in primis come – nonostante Ryanair avesse negato il suo consenso – la stessa parte attrice abbia dichiarato di avere venduto biglietti di Ryanair. A questo proposito, giova ricordare quanto scritto da parte attrice: "è vero che dopo il 2005 le OTA, in particolare Lastminute, non sono uscite dal mercato nonostante "la politica di Ryanair", ma soltanto perché si sono attrezzate per continuare a offrire lecitamente la possibilità ai loro clienti di acquistare tramite il loro sito anche i biglietti del LCC, nonostante il rifiuto opposto da quest'ultimo" dunque, secondo quanto riferito dalle Agenzie, "accedendo ai siti delle OTA gli utenti possono – secondo LM lecitamente – acquistare anche i biglietti per i voli di Ryanair, nonostante il noto diniego opposto da quest'ultima".*

⁵⁹² Sul punto, la stessa Ryanair nel contenzioso sottolineava di non impedire l'accesso e l'utilizzo dei dati inseriti nel suo sito a fini comparativi, previa stipula di una licenza d'uso (cfr. doc. 233, all. 2). Sul punto, si osservi che Ryanair ha dichiarato nelle proprie memorie finali di aver offerto alle OTA tale licenza per oltre 15 anni (cfr. doc. 516, 517).

⁵⁹³ Si osservi poi che alcune di tali "idee" per ostacolare le OTA si sono di fatto concretizzate, come il riconoscimento facciale dopo la prenotazione, il successivo blocco della prenotazione e, da ultimo, gli accordi proposti alle OTA che nella loro applicazione iniziale limitavano la possibilità di offrire i voli Ryanair in combinazione con altri servizi.

⁵⁹⁴ *"Why do it: Stops OTAs making additional rev post booking and we convert pax into direct customers"* (cfr. doc. 177.162). Si veda anche il doc. 351.1, pag. 44: *"Stiamo portando avanti il nostro progetto di comunicazione sulla conversioni per garantire il ritorno dei passeggeri verificati come prenotazioni dirette"* (*"We are moving forward with our conversion comms plan to ensure verified pax return as direct bookers"*).

⁵⁹⁵ *"Obiettivi del Nuovo Processo: [...] •Convertire gli utenti che prenotano tramite OTA in clienti diretti, utilizzando messaggi che sottolineano gli svantaggi delle OTA nel processo"* (*"New process objectives: [...] •Convert OTA bookers into direct customers with messaging surrounding the detriments of OTAs in the process"*; cfr. doc. 177.82). Si veda anche il documento 177.162 in cui le OTA Ideas hanno come razionale l'idea di *"fermare le OTA dal fare ricavi addizionali dopo la prenotazione e noi convertiamo passeggeri in clienti diretti"* (*"Why do it: Stops OTAs making additional rev post booking and we convert pax into direct customers"*).

⁵⁹⁶ Cfr. doc. 177.167. Inoltre, Ryanair si è attivata anche con i GDS per assicurare che questi ultimi non offrissero i voli Ryanair presso le OTA. Si rimanda ai documenti relativi allo scambio di e-mail tra Ryanair e Amadeus (cfr. doc. 177.54), nonché alla documentazione contrattuale tra Amadeus e Ryanair (cfr. doc. 394, all. 38). Sul punto, la ricostruzione di Ryanair (consistente nel fatto che si tratterebbe di una mera incomprensione), appare smentita dalla mera lettura della documentazione ispettiva. Infatti, i GDS hanno da sempre rapporti con le agenzie, anche online, e Amadeus riteneva di poter vendere alle stesse il suo inventario, posto che non è possibile ritenere accettabile un divieto assoluto delle vendite online, ma meramente la limitazione a taluni clienti in ragione dei contenziosi in essere.

- ii. emerge in molteplici documenti una volontà dichiarata di “contrastare” (“*tackle*”) le OTA, con iniziative prima dell’eventuale prenotazione degli utenti e iniziative dopo la prenotazione degli utenti⁵⁹⁷;
 - iii. dal 12 aprile 2023 viene predisposto il “*New OTA verification flow*” per i “*clienti OTA*”, anche per l’Italia⁵⁹⁸. Contestualmente viene modificato il sito *web* di Ryanair nel senso di indicare che “*se una prenotazione sembra essere stata effettuata tramite un agente di viaggio terzo che non ha alcun rapporto commerciale con Ryanair, la prenotazione può essere bloccata*”⁵⁹⁹;
 - iv. da novembre 2023, Ryanair implementa un sistema disegnato per identificare i pagamenti e le prenotazioni di ogni singola OTA (“*enhanced Shield*”⁶⁰⁰), per portarle da “ON” a “OFF” giornalmente⁶⁰¹;
 - v. il blocco delle prenotazioni viene nascosto nelle comunicazioni pubbliche e al proprio Consiglio di Amministrazione, affermando che le perdite di breve periodo dipendenti da tali blocchi erano da attribuirsi all’inspiegabile e improvvisa decisione delle OTA di non vendere voli Ryanair⁶⁰²;
 - vi. da gennaio 2024, iniziano a essere siglati gli accordi di *Partnership* e, da aprile 2025, viene predisposto il programma TAD per le agenzie fisiche, soluzioni che, almeno fino alla piena implementazione della soluzione *iFrame*, non permettevano alle OTA di offrire tutto l’inventario dei voli Ryanair in combinazione con altri servizi/vettori in modo perfettamente integrato sul loro sito.
- 388.** Gli elementi fin qui valutati permettono chiaramente di escludere la tesi di Ryanair che debba essere utilizzato il *test* legale della giurisprudenza *Bronner*.
- 389.** Infatti, il *test* legale applicato nella sentenza *Bronner* non si applica al caso di specie, che non riguarda l’accesso a un’infrastruttura riservata all’uso proprio⁶⁰³, ma la possibilità (con eventuale licenza) di distribuire voli sul canale *online* in un contesto in cui Ryanair già fornisce alle agenzie una licenza di distribuire voli sul canale *offline*, tramite GDS, sin dal 2014. Peraltro, proprio la stessa Ryanair ha dichiarato di aver “*offerto alle OTA per ben 15 anni l’opportunità di sottoscrivere accordi di partnership, nel rispetto del principio di trasparenza dei prezzi e a condizione che i dati forniti dagli utenti venissero correttamente trasmessi al Vettore*”⁶⁰⁴.

⁵⁹⁷ Sul punto, si veda il documento del 23 febbraio 2023 (cfr. doc. 177.19).

⁵⁹⁸ Cfr. doc. 177.32 e i par. 0 e ss.. Si veda, inoltre, il doc. 177.157: “*Sono molto lieto di informarvi che la prossima settimana (12 aprile) rilasceremo la nuova procedura di verifica dei clienti OTA. [...] L’obiettivo è ora quello di individuare tutte le prenotazioni OTA e impedire agli utenti di accedere alle loro prenotazioni online fino al completamento della verifica*” (“*I am very thrilled to let you know that we are aiming to release next week the New OTA customer verification flow (April, 12th) [...]. Goal now is to target all the identified OTA bookings and block them from accessing their booking online until they complete verification*”).

⁵⁹⁹ Cfr. doc. 70, all. 6-7, 130, all. 5.

⁶⁰⁰ Cfr. doc. 177.170

⁶⁰¹ Cfr. doc. 177.38 e i par. 0 e seguenti. Si vedano anche i doc. 177.75, 177.79 e 177.182.

⁶⁰² Cfr. doc. 177.46. Si vedano altresì i doc. 177.24, 177.197.

⁶⁰³ Peraltro, si osservi che la sentenza della Corte di Cassazione 29237/2019, che ha portato, in sede di rinvio, alle menzionate pronunce di merito nel contenzioso milanese, afferma che l’organizzazione dei dati del sito Ryanair si ispira a “*finalità gestionali e di informazione sui prodotti offerti, senza un apprezzabile apporto creativo*” e che, pertanto, non sia meritevole di specifica tutela giuridica né ai sensi della tutela *sui generis* della banca dati di cui alla Direttiva 96/9/CE, né in materia di diritto d’autore. In particolare, la Corte di Cassazione ha ritenuto che “*la previsione da parte di Ryanair di una licenza (a prezzo simbolico di Euro 100,00=) per consentire l’estrazione dei dati non avesse lo scopo di proteggere i dati, ma quello di impedire a terzi di commercializzare i suoi biglietti di volo*”. Al tempo stesso, occorre considerare che, secondo le informazioni fornite da eDreams, quest’ultima avrebbe ottenuto pronunce favorevoli in Spagna e Francia in merito alla legittimità dell’attività di *web scraping* (cfr. doc. 552, all. 4).

⁶⁰⁴ Cfr. doc. 516, par. 79.

390. Non si tratta quindi di un'infrastruttura chiusa, sviluppata per le esigenze dell'attività propria, come sostenuto da Ryanair, sia giuridicamente, in virtù dei contratti di distribuzione in essere sin dal 2014 e da quelli di *partnership* successivamente proposti, sia fattualmente, in quanto una parte rilevante delle vendite dei voli Ryanair (come già detto, oltre il 20%) era realizzata sul sito di Ryanair dalle agenzie fino all'inizio dell'abuso.

391. In tale contesto, le condotte in esame incidono sui servizi offerti dalle agenzie che – in virtù della combinazione dei voli Ryanair con i voli di altri vettori e/o con altri servizi turistici – costituiscono servizi diversi dalla biglietteria dei soli voli Ryanair e rispondono a particolari esigenze dei consumatori.

392. In tal senso, gli elementi agli atti permettono di confutare la tesi di Ryanair, secondo cui i servizi delle OTA sarebbero una mera duplicazione della vendita di voli Ryanair. Infatti, il servizio offerto dalle agenzie non si limita a replicare (*rectius* rivendere) in modo parassitario i voli che Ryanair offre direttamente al consumatore sul proprio sito *internet*, ma comprende un *quid pluris*, consistente in combinazioni con altri servizi in un pacchetto o con i voli di altri vettori, che sono oggettivamente diversi dai soli voli di Ryanair. Lo stesso studio prodotto da Ryanair (Airline for Europe) sottolinea i vantaggi per il consumatore dei servizi offerti dalle OTA, in termini di “*connettività senza soluzione di continuità*” per l'acquisto di servizi diversi (*one – stop – shopping*”), di “*riconfezionamento delle offerte*” che permettono loro di “*proporre una gamma più ampia di opzioni, come voli di andata e ritorno e/o coincidenze che combinano diversi vettori*”, concludendo che “*le OTA hanno il potenziale per aggiungere valore per i consumatori*”⁶⁰⁵.

393. Pertanto, come illustrato meglio nel seguito, il complesso delle risultanze istruttorie permette di concludere che l'ostacolo alla distribuzione *online* dei propri voli frapposto alle agenzie costituisca una condotta in violazione dell'articolo 102 TFUE e dell'articolo 3 della L. n. 287/1990, in quanto priva di giustificazioni oggettive e in grado di ostacolare, ricorrendo a mezzi o a risorse non basati sul merito, la conservazione del grado di concorrenza già esistente sul mercato o lo sviluppo di tale concorrenza.

VII.3.c. L'idoneità delle condotte a ostacolare la concorrenza nell'offerta di servizi di intermediazione online di voli, da soli o in combinazione con altri servizi turistici

394. Nel caso in esame si ritiene che le condotte di Ryanair siano idonee ad ostacolare la concorrenza effettiva nell'offerta di servizi di intermediazione *online* di voli, da soli o in combinazione con altri servizi turistici, con danni per le OTA e, in ultima istanza, per i consumatori, che si vedono privati di tali tipologie di offerta.

395. Come sopra ampiamente evidenziato, le OTA offrono servizi diversi rispetto all'offerta di soli voli Ryanair, che sono il risultato della combinazione dei voli Ryanair con i voli di altri vettori e/o con altri servizi turistici.

396. In questo contesto, Ryanair:

- i. è in concorrenza (diretta) con le OTA quando vende il volo con altri servizi turistici, in quanto si configura – sia formalmente, ai sensi del Codice del Turismo, che sostanzialmente, nelle modalità di vendita al pubblico – come un'agenzia di viaggio *online*, che offre servizi turistici (noleggio e *hotel*) in congiunzione con i suoi voli;
- ii. è in concorrenza (indiretta) con le OTA, quando queste ultime offrono un volo Ryanair in combinazione con un volo di un altro vettore a un prezzo più basso o con orari più convenienti, esercitando una concorrenza all'offerta del vettore aereo sul proprio sito.

⁶⁰⁵ Cfr. doc. 344, all. 2.

397. Ai fini di una migliore comprensione, appare opportuno ricordare che tale condotta va inserita nel contesto di attrazione di traffico *internet* sui siti di Ryanair e sui siti delle agenzie.

398. L'attrazione del traffico e il contatto con l'utente, come si vedrà nel seguito, sono elementi centrali nella vendita *online* di servizi turistici e, pertanto, le condotte di Ryanair hanno l'effetto di incidere sulla capacità delle OTA di proporre servizi nuovi utilizzando i voli Ryanair, quali i voli Ryanair combinati con voli di altri operatori e/o voli Ryanair combinati con altri servizi turistici (hotel, noleggio, ecc.).

399. Sul punto, si osservi che il contesto competitivo è caratterizzato da una spiccata comparazione delle offerte, come rilevato dalla *survey*⁶⁰⁶, da numerosa documentazione agli atti⁶⁰⁷, e da ultimo confermata da Ryanair, la quale pone l'accento sulla circostanza che i consumatori adottano comportamenti di ricerca e comparazione attivi e consapevoli⁶⁰⁸.

400. Al riguardo, deve evidenziarsi che Ryanair contesta la validità della *survey* effettuata durante il procedimento⁶⁰⁹, in particolare ritenendo che essa soffra di un *bias* dovuto alla formulazione di domande ipotetiche⁶¹⁰. Pertanto, confuta i risultati cui essa giunge, proponendo i risultati di una *survey* dalla stessa commissionata (di seguito "*survey-R*"), nonché una propria analisi dei dati delle OTA⁶¹¹. Come verrà mostrato nel seguito, i risultati della *survey-R* non presentano elementi di incoerenza con quelli della *survey*.

401. La *survey* mostra che, dal punto di vista dei consumatori, vi è una netta preferenza per il *one-stop-shop*. In particolare, il 70% dei consumatori acquisterebbe sicuramente o molto probabilmente più servizi turistici presso lo stesso canale in cui si acquista il volo (cfr. Figura 31 *infra*). Inoltre, oltre il 74% dei rispondenti ha indicato di ritenere utile la combinazione di voli di vettori diversi presso un unico punto di acquisto (cfr. Figura 32 *infra*).

402. Infatti, sebbene i siti *web* dei vettori aerei siano il principale approdo dei consumatori⁶¹² (risultato confermato anche dalla *survey-R*⁶¹³), occorre osservare che la stessa *survey-R*, mostra che:

⁶⁰⁶ Cfr. doc. 244, domanda "Dove cerchi abitualmente i voli aerei prima di acquistarli?".

⁶⁰⁷ Si faccia, ad esempio, riferimento allo studio fornito da Ryanair che pone enfasi sugli strumenti di comparazione che consentono ai consumatori di confrontare facilmente prezzi, orari dei voli e altri fattori rilevanti per orientare le loro scelte. Di fatto, si è in presenza di un "*ambiente in cui tutti gli operatori online competono ferocemente per l'attenzione dei viaggiatori, il traffico web e la fidelizzazione a lungo termine dei clienti, il che significa un uso crescente delle app mobili e di altri incentivi*" ("*This is taking place in an environment where all online operators are competing fiercely for travellers' attention, web traffic and long-term client retention, which means increasing use of mobile apps and other incentives*"; cfr. doc. 344, all. 2).

⁶⁰⁸ Cfr. docc. 516, 517.

⁶⁰⁹ Cfr. doc. 244.

⁶¹⁰ Sul punto, si intende osservare che anche la *survey* di Ryanair è basata su domande ipotetiche. Inoltre, al fine di ottenere risultati che abbiano validità, la *survey* svolta dall'Autorità ha utilizzato domande, che come si vedrà nel seguito, si pongono l'obiettivo di ridurre i rischi di eccessiva genericità nelle informazioni rese al consumatore, fornendo in dettaglio il contesto entro cui indicare le risposte, basato sulle evidenze documentali relative al funzionamento dei mercati in esame (ad esempio, attenzione al prezzo dei consumatori, elevata propensione a comparare offerte, ecc).

⁶¹¹ Cfr. docc. 516, 517.

⁶¹² Secondo i dati della *survey*, il 53% dei rispondenti utilizza il sito della compagnia aerea e il 28% il sito di un comparatore di voli, la restante parte utilizza il sito dell'agenzia online (13%) o si rivolge a un'agenzia fisica (6%). Cfr. doc. 244, domanda "Dove cerchi abitualmente i voli aerei prima di acquistarli?". I valori percentuali sono al netto delle risposte "non so/non me ne occupo" che costituiscono il 2% circa delle risposte. Si veda, altresì, la **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** *infra*.

⁶¹³ Secondo i dati della *survey* svolta da Ryanair, il 51% dei rispondenti utilizza il sito della compagnia aerea e il 30% il sito di un comparatore di voli, la restante parte utilizza il sito dell'agenzia online (12%) o si rivolge a un'agenzia fisica (6%). I valori sono al netto delle risposte "non so/non me ne occupo" che costituiscono il 2,5% circa delle risposte. Cfr. doc. 515, all. 23 (domanda "CER. Dove cerchi abitualmente i voli aerei prima di acquistarli?").

- i. il 12% dei consumatori utilizza le agenzie *online* come canale preferito di comparazione⁶¹⁴, e un ulteriore 49% ha cercato in passato un volo aereo presso il sito di un'agenzia di viaggio *online*⁶¹⁵;
- ii. l'87% circa dei consumatori, ha dichiarato di andare sul sito dell'agenzia viaggi *online* a cercare informazioni sul volo e poi andare ad acquistarlo direttamente sul sito della compagnia aerea⁶¹⁶.

In sostanza, le stesse informazioni di Ryanair mostrano che non si può considerare come marginale il ruolo delle agenzie *online* nella comparazione di offerte.

403. La comparazione delle offerte è il presupposto della scelta del punto di acquisto dei voli, da soli o con altri servizi turistici, per i consumatori. In questa fase, emerge per gli stessi una marcata propensione *alone-stop-shop*. Infatti, l'unico punto di acquisto fornisce dei benefici non monetari (minori costi di transazione, maggiori tutele sui servizi turistici congiunti, ecc.) che vanno sempre confrontati con l'alternativa di comprare separatamente i vari servizi⁶¹⁷. In tal senso, la *survey-R*, indica che il 47% circa dei consumatori acquisterebbe tutti i servizi turistici presso lo stesso canale di acquisto del volo, mentre il restante 53% ne controllerebbe la convenienza prima di comprare dallo stesso canale⁶¹⁸. Ne consegue che esiste una tendenza significativa, di quasi metà dei consumatori, a utilizzare un unico canale, mentre la restante parte vorrebbe valutarne la convenienza prima di decidere.

404. Indicazioni circa la tendenza all'utilizzo dell'unico punto di acquisto una volta effettuata la comparazione tra offerte non sono presenti nella *survey-R*, ma possono essere ricavate dalla *survey*, da cui risulta che il 70% dei consumatori acquisterebbe altri servizi turistici presso lo stesso canale di acquisto del volo a parità di prezzo e il 73% dei consumatori preferirebbe comprare andata e ritorno presso la stessa compagnia se non c'è una grande differenza di prezzo rispetto all'ipotesi di più acquisti separati⁶¹⁹. In sostanza, anche dopo la comparazione, si conferma il vantaggio dell'unico punto di acquisto a parità di prezzo o anche con differenze modeste di prezzo. È proprio per tale motivo che uno svantaggio significativo nell'approvvigionamento dei voli per le agenzie potrebbe far svanire del tutto tali vantaggi, con la scomparsa dal mercato di servizi combinati.

⁶¹⁴ Cfr. doc. 515, all. 23 (domanda "CER. Dove cerchi abitualmente i voli aerei prima di acquistarli?").

⁶¹⁵ Cfr. doc. 515, all. 23 (domanda "OTA. Personalmente, hai mai cercato un volo aereo sul sito di una agenzia di viaggi online? (BASE: Se non cerca informazioni sui voli aerei dal sito di una agenzia viaggi online)").

⁶¹⁶ Cfr. doc. 515, all. 23 (domanda "VOLO. Quante volte ti capita di andare sul sito dell'agenzia viaggi online a cercare informazioni sul volo e poi andare ad acquistarlo direttamente sul sito della compagnia aerea? (BASE: Se ha cercato un volo aereo sul sito di una agenzia di viaggi online)").

⁶¹⁷ Cioè, non si può ritenere che i benefici del *one-stop-shop* valgano sempre e comunque, come implicitamente assume Ryanair nel tentativo di dimostrare l'assenza di una tendenza all'acquisto congiunto. In tal senso, si osserva che Ryanair somministra ai consumatori una domanda in cui si chiede se, in un viaggio che preveda l'acquisto di più servizi turistici, il consumatore li acquisterebbe presso diversi canali o attraverso un unico canale di acquisto. (Cfr. doc. 515, all. 23 (domanda "CAN. Supponi di organizzare un viaggio che prevede l'acquisto di più servizi turistici. Li acquisteresti...?"). Tale domanda non fornisce alcuna indicazione su quali siano le eventuali differenze tra le due tipologie di acquisto (ad esempio, nel prezzo), né su quale canale avvenga l'acquisto (ad esempio, sul canale di acquisto del volo o del noleggio auto). La conseguenza di tale impostazione metodologica, con risposte basate su una ricostruzione generica del contesto di scelta, consiste nell'implicita verifica della presenza di una tendenza all'acquisto presso lo stesso canale che vale in assoluto, a prescindere dalle circostanze del caso.

⁶¹⁸ Cfr. doc. 515, all. 23 (domanda "SERV. Se oltre al volo dovessero servirti altri servizi turistici, dove prenderesti in considerazione di acquistarli?").

⁶¹⁹ Cfr. doc. 244, domande "Se dovessero servirti altri servizi turistici oltre al volo (ad esempio, hotel, noleggio auto, assicurazione, parcheggio in aeroporto, bus da/per l'aeroporto), a parità di prezzo, li acquisteresti presso lo stesso canale su cui acquisti il volo?" e "Nel caso siano disponibili più compagnie aeree per la stessa tratta e sia possibile viaggiare all'andata con una compagnia aerea e al ritorno con un'altra, valuta le seguenti affermazioni".

405. Al riguardo, nell'anno 2022, prima delle condotte, i voli Ryanair che venivano combinati con altri vettori o con altri servizi turistici erano pari al 63% in valore e 31% in volume del totale dei voli Ryanair venduti dalle OTA (cfr. Tabella 13 *supra*) e quindi una parte consistente di voli Ryanair erano venduti da agenzie *online*. Le analisi degli stessi consulenti economici di Ryanair mostrano che i voli Ryanair combinati con altri servizi turistici e/o con altri vettori erano pari al 58% in valore e 24% in volume⁶²⁰.

406. Tali dati smentiscono la tesi di Ryanair secondo la quale il dato in volume sarebbe inferiore al 5%: Ryanair, infatti, considera erroneamente solo i voli in combinazione con altri servizi turistici, escludendo la combinazione tra voli di diversi vettori. La stessa Ryanair, nei propri documenti interni, evidenzia che i propri voli, in ragione dell'estensione e capillarità della propria rete, generano il maggior volume di voli in combinazione con quelli di altri vettori⁶²¹.

407. Ma soprattutto, occorre osservare che non sempre i consumatori hanno necessità di acquistare più servizi turistici insieme. Ad esempio, dalla documentazione agli atti, emerge che la domanda potenziale dei consumatori che hanno necessità di acquistare servizi di alloggio in combinazione con servizi di volo (anche su canali diversi *online*) è di poco inferiore al 25%⁶²². Sicché, un valore in volume del 5%, che Ryanair ritiene indicativo di assenza di combinazione tra voli e altri servizi turistici⁶²³, corrisponde in realtà al 20% della domanda potenziale rappresentata dai chi ha esigenza di acquistare tali servizi nel medesimo viaggio.

408. Quanto ai possibili incentivi di Ryanair ad attuare una simile strategia, è necessario considerare il ruolo delle OTA sia nell'offerta di servizi turistici congiunti al volo (volo+hotel, volo+noleggio, ecc.) – attività che, come sopra evidenziato, si pone in diretta concorrenza con Ryanair – che nella comparazione e combinazione di voli – attività che si pone in un rapporto di concorrenza indiretta con Ryanair. L'interesse di Ryanair a ostacolare le OTA e, quindi, a fare in modo che il consumatore acceda direttamente ed esclusivamente al proprio sito Ryanair.com appare derivare da due ordini di benefici:

i. in primo luogo, aumentano i ricavi attesi di Ryanair nella vendita di altri servizi turistici (ad esempio, *hotel*, noleggio, assicurazione, ecc.), nonché la probabilità che il cliente torni sul sito *internet* di Ryanair, per il prevalere delle abitudini di acquisto⁶²⁴;

⁶²⁰ Cfr. doc. 491, Tabella 2 della relazione non confidenziale dei consulenti economici.

⁶²¹ “Ryanair è la più grande compagnia aerea europea con la rete di collegamenti più estesa, che genererà il maggior volume di prenotazioni Virtual Interline” (“Ryanair as largest airline in Europe with the widest network span which will drive the largest volume of Virtual Interline bookings”; cfr. doc. 351.1, pag. n. 52).

⁶²² Si veda, sul punto, la Figura 8 *supra*. In particolare, solo il 47% dei consumatori ha acquistato l'albergo e almeno un altro servizio *online* (anche su canali differenti). Tra questi, solo una parte ha acquistato anche il volo (in particolare, circa il 52% percento quando sono associati due servizi turistici e il 72% quando sono associati tre servizi turistici). Considerando tali elementi, la domanda aggredibile da offerte congiunte di voli e alloggio è inferiore al 25% del totale. Sul punto, si ritiene utile rispondere alle considerazioni di Ryanair che, da un lato, afferma che la documentazione sarebbe parziale e non rappresentativa e, dall'altro, ritiene che i dati non riguarderebbero acquisti effettuati dai consumatori in modo congiunto in quanto si tratterebbe di “viaggi connectable”, cfr. doc. 516, 517). Occorre osservare che tale documentazione è stata realizzata internamente da Booking precedentemente alle condotte in esame e che tali informazioni sono state acquisite mediante una richiesta di informazioni assistita da sanzioni in cui si è chiesto di esibire documenti interni specificatamente individuati in quanto di tali documenti si era fatto espresso riferimento nel procedimento della Commissione relativo al caso M.10615 - Booking Holdings / Etraveli Group (sul punto, si veda il doc. 367, domanda n. 14). Oltre a ciò, la definizione di “viaggi connectable” riguarda proprio tutti quei viaggi in cui i consumatori hanno un'esigenza di acquistare almeno due servizi turistici, quindi proprio la domanda potenziale di servizi congiunti che può essere servita o da vendite congiunte presso un unico canale di acquisto o tramite più transazioni.

⁶²³ Cfr. doc. 516, 517.

⁶²⁴ Sul punto, si faccia riferimento alla sezione 0 - IV.3.g. Il monitoraggio delle OTA da parte di Ryanair *supra* in cui si discutono evidenze circa l'incremento dei ricavi per servizi turistici aggiuntivi.

ii. in secondo luogo, considerata la preferenza per i clienti per un unico punto di acquisto, si riduce la probabilità che il cliente confronti e combini – attraverso transazioni separate – i voli Ryanair con i voli di altri operatori (ad esempio, nel caso di volo A/R), aumentando i ricavi attesi di Ryanair dalla vendita di voli.

409. Si tratta di condotte che, lungi dal rappresentare una concorrenza basata sui meriti (ad esempio, mediante l’offerta di servizi turistici congiunti convenienti o la riduzione delle tariffe aeree per rendere la propria offerta conveniente al pari della vendita di combinazioni di voli di vettori differenti o l’offerta di servizi di interconnessione con scalo⁶²⁵), costituiscono un ostacolo all’attività delle OTA mediante una limitazione dei vantaggi che queste possono trasferire ai consumatori e mediante il dirottamento dei consumatori sul sito di Ryanair.

410. Prima di passare a una disamina dell’idoneità delle condotte a produrre effetti di esclusione della concorrenza, occorre ricordare che la constatazione della capacità di un comportamento di produrre effetti di esclusione della concorrenza non richiede che venga dimostrata l’esistenza di un pregiudizio effettivo alla concorrenza. Non appare altresì necessario che la condotta determini una esclusione totale del grado di concorrenza, essendo sufficiente riscontrare una riduzione della possibilità di crescita in tale mercato. Nel caso in esame, si ritiene che gli elementi agli atti, oltre a dimostrare l’idoneità in astratto di tali condotte a produrre effetti pregiudizievoli per la concorrenza, forniscono ampia evidenza di una effettiva realizzazione degli effetti.

411. Per quanto riguarda la capacità delle condotte in esame di produrre effetti pregiudizievoli per la concorrenza e, in ultima istanza, per i consumatori, occorre ricordare che: (i) il volo è un importante elemento per le attività delle OTA e la vendita di altri servizi turistici; (ii) il peso dei voli Ryanair sull’attività delle OTA che vendono voli da soli o in combinazione con altri servizi turistici è particolarmente rilevante; (iii) le condotte impattano sulle dinamiche di acquisizione dei clienti su *internet*, sulla convenienza dell’unico punto di acquisto e sulla capacità di vendita delle OTA.

(a) *I voli come elemento di attrazione dei consumatori per l’offerta di servizi turistici da parte delle agenzie online*

412. Dal punto di vista dei consumatori, i voli sono un importante elemento di attrazione per l’offerta di servizi turistici e, di conseguenza, per l’operatività delle OTA che vendono voli da soli o in combinazione con altri servizi turistici.

413. In particolare, secondo quanto emerso nella *survey*: (i) per la maggioranza dei consumatori (circa il 70%) il volo è il passo iniziale per la vendita di altri servizi turistici (Figura 30 *infra*)⁶²⁶;

⁶²⁵ Sul punto, si prenda, ad esempio, la documentazione interna che mostra come i rappresentanti dell’aeroporto di Bergamo avrebbero voluto che Ryanair offrisse i voli in interconnessione (al pari di come faceva Kiwi), permettendo ai passeggeri che provengono da un volo Ryanair di fare scalo a Bergamo per prendere un altro volo. Ryanair afferma che non è disposta a offrire tale tipo di servizio per non correre nel rischio di pagamenti di compensazione per eventuali mancate coincidenze. In sostanza, Ryanair rifiuta di fornire un servizio, offerto dalle OTA: “5. *They again raised the issue of flight connections and seem keen that we restore RYR connections via BGY. I told him it wasn’t a big part of our business, and that we weren’t willing to accept the risk on anything happening on missed connections. They made a reference to the agreement with Kiwi, and since Kiwi were selling connecting flights, why couldn’t they. I explained that was a Kiwi issue, they provided an insurance product, and we weren’t going to get into the middle of it as we couldn’t run the risk of EU261 compensation payments on missed connections*” (cfr. doc. 177.192).

⁶²⁶ In particolare, l’acquisto del volo è il passo iniziale della prenotazione di altri servizi turistici per il 61% circa dei consumatori, che li combinano ad altri servizi turistici, e, in aggiunta, il 9% dei rispondenti acquista un pacchetto preimpostato inclusivo di volo e hotel e/o altri servizi turistici. Anche considerando i diversi canali di ricerca e di acquisto dei voli, la maggioranza dei consumatori inizia la prenotazione con l’acquisto del volo o acquista un pacchetto già comprensivo di volo e altri servizi turistici. In particolare, per chi acquista abitualmente presso il sito *internet* della compagnia aerea, il 75% circa dei consumatori inizia prima con la prenotazione del volo o acquista un pacchetto che comprende il volo (rispettivamente, il 71% e il 4% dei consumatori). Per chi acquista abitualmente presso le agenzie online e fisiche, rispettivamente il 61% e il 69% dei rispondenti indica di iniziare con la prenotazione del volo o di acquistare un pacchetto comprensivo del volo. Per le agenzie, sia fisiche che *online*, si osserva che l’incidenza dei pacchetti è superiore a

(ii) il 70% dei consumatori rispondenti acquisterebbero sicuramente o molto probabilmente gli altri servizi turistici (hotel, noleggio auto, ecc.) presso lo stesso canale di acquisto del volo, a parità di prezzo (tale percentuale sale, rispettivamente all'85% e 82%, per i clienti abituali delle agenzie fisiche e *online*, cfr. Figura 31 *infra*).

414. Sul punto, si osservi che Ryanair tenta di sminuire il ruolo dei voli per l'attrazione dei consumatori, limitandosi a riscontrare che solo il 9% dei consumatori acquista un pacchetto preimpostato inclusivo di volo, hotel e/o altri servizi turistici⁶²⁷. Tuttavia, oltre ai pacchetti preimpostati, un ulteriore 61% circa dei consumatori indica che l'acquisto del volo è il passo iniziale della prenotazione di altri servizi turistici. Con la conseguenza che per circa il 70% dei consumatori, il volo è il punto iniziale per la combinazione di ulteriori servizi turistici⁶²⁸.

415. Secondo la documentazione interna di Booking.com sulle abitudini dei consumatori e sulla possibilità di connessione di più servizi turistici, una parte significativa dei consumatori (circa il 47%) ha acquistato almeno due servizi turistici *online*. Il volo è il prodotto che viene più frequentemente associato all'hotel, scelto nel 52% dei casi quando il soggiorno è associato a un altro servizio turistico e nel 72% dei casi quando il soggiorno è associato a due servizi turistici aggiuntivi (cfr. Figura 8 *supra*). Il volo è inoltre il servizio turistico con maggior traino per la vendita di altri servizi turistici, posto che (cfr. Figura 9 *supra*): (i) il 74% di quelli che hanno acquistato un volo hanno anche acquistato un soggiorno; (ii) il 71% di chi ha noleggiato un'auto *online* ha acquistato un volo; (iii) il 66% di chi ha acquistato *online* un taxi per il trasferimento in aeroporto ha anche acquistato un volo.

(b) *La rilevanza dei voli Ryanair in Italia per le agenzie online*

416. Gli elementi agli atti mostrano che i voli di Ryanair sono un *input* alquanto rilevante per la vendita di servizi turistici. In particolare, negli anni 2023-2024, interessati dalle condotte di Ryanair, quest'ultima:

- i. ha trasportato il 38-39% di tutti i passeggeri domestici ed europei da/per l'Italia e del 48-50% dei passeggeri domestici in Italia (cfr. Tabella 1 *supra*);
- ii. è il vettore con il maggior numero di destinazioni raggiunte, il quale copre il 58-59% di tutti i collegamenti domestici e il 54-55% di tutti i collegamenti europei da/per l'Italia (cfr. Tabella 3 *supra*), nonché l'81% delle rotte domestiche e il 66-67% delle rotte europee (da/per l'Italia) più rilevanti (cfr. Tabella 4 *supra*);
- iii. è presente in almeno il 77% delle città aeroportuali italiane (e in almeno l'80% se si considerano gli aeroporti che sviluppano traffico internazionale, cfr. Tabella 6). Nel 53% delle città che hanno almeno un aeroporto in Italia (e 63-68% delle città in cui vola Ryanair), almeno la metà dei passeggeri che hanno utilizzato l'aeroporto erano passeggeri Ryanair (cfr. Tabella 7 *supra*);
- iv. secondo la *survey-R* è il vettore aereo utilizzato in modo più frequente dal 55% dei consumatori italiani nel 2025 ⁶²⁹, in aumento quindi rispetto al dato del 46%, rilevato nel 2024 nella *survey*⁶³⁰.

quella osservate per chi acquista abitualmente sui siti *internet* del vettore (**Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** *infra*).

⁶²⁷ Cfr. docc. 516, 517.

⁶²⁸ Si veda **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** *infra*.

⁶²⁹ Cfr. docc. 515, 516, 517, all. 22 e 23.

⁶³⁰ Cfr. doc. 244, domanda "E tra i vettori aerei che hai usato nell'ultimo anno, quale hai utilizzato con più frequenza?". Si veda altresì la **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** *infra*.

417. Secondo quanto emerso, l'assenza dei voli Ryanair incide sull'attrattività dell'agenzia di viaggio per i consumatori, poiché in assenza dei voli di tale vettore, il 56% dei consumatori avrebbe dubbi sulla convenienza economica dell'offerta dell'agenzia di viaggi e il 51% non terrebbe in considerazione l'agenzia di viaggi e si affiderebbe ad altri canali di vendita⁶³¹.

418. In altri termini, Ryanair è un vettore fondamentale per il turismo in Italia sotto molteplici punti di vista, quali: (i) il numero di passeggeri, vale a dire i soggetti che potenzialmente sviluppano la domanda di servizi turistici, (ii) la capillarità della rete in termini di rotte, vale a dire il numero di destinazioni turistiche che si possono proporre ai consumatori, (iii) le città italiane coperte e quindi sia in termini di domanda di consumatori intercettabile che di destinazioni domestiche raggiungibili.

419. Osservando i dati delle vendite delle OTA, in Italia per l'anno 2022, anno precedente alle condotte in esame, i voli Ryanair rappresentano in media circa il 48% delle prenotazioni di voli da soli o in combinazione con altri servizi turistici in volume (il 30% in valore di intermedio), valore di quasi doppio rispetto a quello riscontrabile nello Spazio economico europeo (Tabella 12 *supra*).

420. In sostanza, in Italia, prima delle condotte in esame, quasi la metà delle transazioni effettuate dalle OTA di voli - da soli o in combinazione di altri servizi turistici - includevano un volo Ryanair. Peraltro, una parte consistente di questi (in valore, circa il 58%⁶³²) erano combinati con altri vettori e/o con altri servizi turistici.

421. Pertanto, i servizi di trasporto aereo Ryanair, per le imprese che vogliono utilizzare tali biglietti per offrire nuovi e distinti servizi, costituiscono un fattore che si colloca ben oltre la soglia della mera desiderabilità⁶³³ individuata da Ryanair nelle sue difese.

(c) *L' idoneità delle condotte ad alterare le dinamiche concorrenziali di acquisizione dei clienti per le agenzie online*

422. Come più diffusamente discusso *supra*, con riferimento al canale *online*, si osserva che il confronto competitivo si basa sull'attrazione del traffico *internet*, che consente di avere un punto di contatto con il consumatore, che tende comunque ad avere un unico punto di acquisto e che, in una prospettiva dinamica, tende ad utilizzare i siti *internet* dei fornitori utilizzati in passato. Si tratta di un confronto continuo per la costruzione e il rafforzamento di un *brand* e per l'attrazione del traffico *internet* mediante la pubblicità e i *metasearch*.

423. In sintesi, secondo uno studio fornito da Ryanair, *“le OTA hanno perseguito strategie di marketing basate sulla fedeltà dei consumatori e sullo shopping one-stop. Tradizionalmente, hanno cercato due principali fonti di vantaggi competitivi legati ai servizi nella loro proposta, [...] Più specificamente: 1. Enorme capacità di elaborazione: questo moltiplica il numero di ricerche e itinerari possibili e quindi le possibilità di offerte interessanti per i consumatori. [...] 2. Riconfezionamento delle offerte: trovando il modo di scomporre e riconfezionare le offerte delle compagnie aeree, le OTA possono proporre una gamma più ampia di opzioni, come voli di andata e ritorno e/o coincidenze che combinano diversi vettori”*⁶³⁴. Lo studio di Airline for Europe è

⁶³¹ Cfr. doc. 244, domanda *“Nel caso un'agenzia di viaggi (fisica o online) non offrisse i voli Ryanair, da soli o in combinazione con altri servizi turistici (esempio, hotel, noleggio auto, assicurazione, parcheggio in aeroporto, bus da/per l'aeroporto) [...]”*.

⁶³² Cfr. doc. 491, Tabella 2 della relazione non confidenziale dei consulenti economici.

⁶³³ Sul punto si rimanda alla sezione 0 - (b) La rilevanza dei voli Ryanair in Italia per le agenzie online, pagina 160 *infra*.

⁶³⁴ *“OTA have pursued marketing strategies based on consumer loyalty and one-stop shopping. Traditionally, they have sought two main sources of service-related competitive advantages in their proposition [...] More specifically: 1. Massive processing capacity: this multiplies the number of searches and itineraries possible and thereby the possibilities for attractive offers for consumers. However, this inadvertently increases the computational costs for airlines that are associated with each additional booking. [...] 2. Repackaging of offers: by finding ways to disassemble and reassemble*

sufficiente per togliere rilievo alla tesi di Ryanair che i prodotti delle OTA non farebbero che replicare soluzioni già offerte dal vettore sul proprio sito.

424. Secondo la documentazione acquisita (cfr. Figura 6 *supra*), in Italia il 58% dei consumatori utilizza un comparatore per scegliere il sito su cui acquistare il volo, il 35% utilizza la ricerca generalista di Google e il 30% la ricerca specializzata di Google. Solo il 20% dei consumatori non effettua una comparazione: è il dato più basso rispetto agli altri paesi considerati (Spagna, Germania, Francia, Regno Unito e Stati Uniti). Una parte preponderante dei consumatori, quindi, effettua una comparazione tra diversi fornitori prima di scegliere dove acquistare il volo. Inoltre, secondo la *survey* dei consumatori (Figura 27 *infra*), chi acquista abitualmente presso un'agenzia *online* solitamente cerca il volo direttamente sul sito dell'agenzia (41%) o tramite un comparatore (33%). L'elevata incidenza della comparazione è un elemento rilevato altresì da Ryanair nelle proprie memorie⁶³⁵.

425. Le condotte in esame risultano in grado di incidere su tali meccanismi per competere efficacemente nel mercato e, in particolar modo, sulla capacità di attrazione del traffico *internet* e di offrire servizi in combinazione. Infatti, in un primo momento esse hanno degradato la qualità del servizio di vendita dei voli Ryanair da parte delle OTA, in termini di difficoltà per i consumatori di usufruire del volo in ragione del riconoscimento facciale e della percezione dell'agenzia di viaggio quale soggetto non autorizzato alla vendita di voli Ryanair, percezione costruita attraverso una campagna denigratoria mirata ("*OTA narrative*") e comunicazioni/*e-mail* specifiche ai clienti. In un secondo momento, hanno determinato un vero e proprio blocco delle vendite per le OTA e quindi una totale impossibilità di fornire servizi combinati con i voli Ryanair. Impossibilità che si è di fatto protratta anche successivamente alla sottoscrizione degli accordi, in ragione dell'assenza di una soluzione completa che permettesse la vendita dell'intero inventario dei voli Ryanair (non essendo disponibili quanto meno inizialmente tariffe corrispondenti al 30-40% dei biglietti venduti) all'interno dei siti delle OTA, e almeno fino al completamento della versione finale di *iFrame*.

426. Sul punto, come sopra osservato, l'impossibilità di poter acquistare voli Ryanair presso agenzie di viaggio (fisiche o *online*) solleverebbe dubbi sulla convenienza economica dell'agenzia stessa⁶³⁶. In sostanza, si inciderebbe sulla percezione della clientela relativa alla bontà dell'offerta dell'agenzia di viaggio.

427. A riprova di ciò, contrariamente a quanto sostenuto da Ryanair, vi è stata una significativa riduzione delle vendite dei voli Ryanair, sia nel periodo della verifica facciale che nel periodo di implementazione dello *Shield*⁶³⁷: a fronte di una percentuale di voli solitamente superiore al [20-25%] prima di aprile 2023, in conseguenza delle condotte in esame le vendite si sono quasi azzerate. Anche a seguito della stipula degli accordi di *partnership*, senza la piena operatività della soluzione completa *iFrame*, la percentuale di vendite si attesta a meno della metà dei dati precedenti all'inizio delle condotte (cfr. Figura 19 *supra*). Si tratta quindi di una riduzione sistemica che si registra successivamente all'adozione delle condotte in esame.

428. In tale contesto, l'assenza di tali voli incide sull'attrattività stessa dell'agenzia di viaggio per i consumatori: secondo la *survey* dei consumatori, in caso di impossibilità di poter acquistare servizi di Ryanair presso agenzie di viaggio (fisiche o *online*) la maggioranza dei consumatori (il 51%, e in

airline offers, OTAs can propose a broader array of options, such as outgoing and return flights and / or connections combining different carriers" Cfr. doc. 344, all. 2.

⁶³⁵ Cfr. doc. 516, 517.

⁶³⁶ In particolare, il 56% (e il 58% se si considerano i soli consumatori che hanno utilizzato Ryanair) dei consumatori avrebbe dubbi sulla convenienza economica dell'offerta dell'agenzia di viaggi.

⁶³⁷ Si faccia riferimento alla sezione 0 - IV.4.

Evidenze circa l'impatto delle condotte di Ryanair, precedente.

particolar modo, il 55% dei passeggeri Ryanair) non terrebbe in considerazione l'agenzia di viaggi e si affiderebbe ad altri canali di vendita⁶³⁸.

429. Sicché, oltre alla consistente riduzione delle vendite di voli Ryanair⁶³⁹ (da soli⁶⁴⁰ o in combinazione con altri vettori/servizi turistici⁶⁴¹), le condotte appaiono aver inciso sui meccanismi di attrazione dei clienti e del traffico *web*. Nella specie, con riferimento alla capacità delle OTA di attrarre visitatori sui propri siti *internet*, il traffico derivante dai comparatori (*metasearch*) si è significativamente ridotto per tutte le OTA, considerando i voli Ryanair. Oltre a ciò, si è registrata una riduzione significativa del traffico da comparatori generale per la quasi totalità delle OTA (cfr. Tabella 26 *supra*, la quale mostra i dati relativi al traffico *web* verso i siti delle OTA derivanti dai siti di comparazione).

430. Inoltre, si osserva una riduzione del traffico *web* totale dei siti delle OTA (a eccezione di Booking.com, che tuttavia è specializzata nella vendita dei soli soggiorni, cfr. Tabella 28 *supra*): ciò significa che sempre meno consumatori hanno visitato i siti *internet* delle OTA.

431. Vi è di più: a fronte della riduzione dei clienti che giungono nei siti delle OTA, si osserva anche una riduzione nella capacità di convertire le visite – misurata in termini di *conversion ratio* – in vendite per tutte le OTA (ad eccezione di Booking.com, cfr. Tabella 28 *supra*). Questo significa che le OTA, oltre ad avere meno clienti potenziali, hanno minori tassi di vendita. Ciò benché gli investimenti pubblicitari siano aumentati o rimasti quantomeno stabili per tutte le OTA considerate (cfr. Tabella 29 *supra*). In sostanza, vi è stata una sensibile diminuzione della capacità di attrarre visitatori e della capacità di convertire le visite in vendite effettive, ciò non solo con riferimento ai voli Ryanair, ma anche alla generale attività delle OTA⁶⁴². Si deve quindi rigettare la tesi di Ryanair, secondo cui le OTA avrebbero efficacemente sostituito i voli di Ryanair con quelli di altri vettori.

432. Infatti, tale ridotta capacità di attrarre clienti e convertire le visite in vendite ha avuto un riflesso significativo sul totale delle vendite delle OTA, e quindi non limitato alle sole vendite di voli Ryanair da soli o in combinazione con altri voli e/o servizi turistici. In sostanza, la condotta di Ryanair appare avere un effetto sistemico sui meccanismi di attrazione dei clienti e di vendita delle OTA, con implicazioni consistenti nella capacità di tali operatori di offrire servizi diversi (in combinazione con i voli Ryanair) e quindi di mantenere o sviluppare il grado di concorrenza esistente nei mercati a valle.

433. Sul punto, non appare accoglibile la tesi di Ryanair, secondo cui le metriche del traffico *internet* non rilevarebbero nell'analisi dell'idoneità delle condotte a pregiudicare la concorrenza⁶⁴³.

⁶³⁸ Cfr. doc. 244, domanda “*Nel caso un'agenzia di viaggi (fisica o online) non offrisse i voli Ryanair, da soli o in combinazione con altri servizi turistici (esempio, hotel, noleggio auto, assicurazione, parcheggio in aeroporto, bus da/per l'aeroporto) [...]?*”.

⁶³⁹ Si veda la sezione 0 - IV.4.

Evidenze circa l'impatto delle condotte di Ryanair *supra*.

⁶⁴⁰ Si è registrata una riduzione cospicua delle vendite di voli Ryanair da parte delle OTA, sia in volume che in valore, pari all'80% in totale considerando i volumi e al 64% considerando i ricavi intermediati. (cfr. Tabella 24 *supra*).

⁶⁴¹ Nel sottoinsieme dei voli Ryanair in combinazione con i voli di altri vettori e/o in combinazione con altri servizi turistici, la riduzione registrata è stata del 66% in volume e del 34% in valore (cfr. Tabella 24 *supra*).

⁶⁴² Tali effetti appaiono essere riscontrabili presso la generalità delle OTA, a eccezione (e solo per taluni indicatori) di Booking.com (sul punto, si osservi che eTraveli offre il servizio voli a Booking.com e talune metriche di eTraveli includono le vendite tramite Booking.com) che è tuttavia un soggetto che prima delle condotte in esame era poco presente nell'offerta di voli, concentrando la propria attività nella vendita di *hotel* senza voli.

⁶⁴³ Cfr. docc. 516, 517. Si deve, altresì, rigettare l'osservazione di Ryanair, secondo cui, alcune OTA avrebbero sperimentato una riduzione del tasso di conversione prima delle condotte, dimostrando che l'andamento di tale parametro sia indipendente dalle condotte stesse (cfr. docc. 516, 517, Figura 5.5 della memoria economica). Infatti, tali considerazioni sono basate sulla mera osservazione dell'evoluzione del tasso di conversione nel tempo, di mese in mese, ma non tengono conto della presenza di una forte stagionalità. In ragione di quest'ultima, l'analisi più appropriata è quella di comparare periodi omogenei, come nell'analisi di cui alla Tabella 28, da cui emerge che per tutte le OTA, tranne Booking, il tasso di conversione è diminuito.

Infatti, l'ampia documentazione analizzata, anche relativa alla stessa Ryanair, mostra la rilevanza del traffico *internet* per competere nel mercato: si è in presenza di un “*ambiente in cui tutti gli operatori online competono ferocemente per l'attenzione dei viaggiatori, il traffico web e la fidelizzazione a lungo termine dei clienti*”⁶⁴⁴.

434. I dati mostrano che, nell'anno 2024, rispetto all'anno 2023, le vendite totali delle OTA (di tutti i voli, anche non Ryanair, da soli o in combinazione con altri servizi turistici) diminuiscono del 7% circa in volume (cfr. Tabella 30 *supra*) e del 2% circa in valore (al netto dell'inflazione; Tabella 31 *supra*). Sul punto, peraltro, il tentativo di Ryanair di sminuire tale dato deriva dal fatto che essa fa riferimento al solo dato in valore e senza depurarlo dall'inflazione, che nel periodo in esame è significativa⁶⁴⁵.

435. Non si tratta quindi, come sostiene Ryanair, di una redistribuzione tra OTA dei ricavi, ma di un impatto sistemico sul complesso dei ricavi delle OTA. Ciò a maggior ragione se si considera il tasso di crescita del comparto turismo pari al 20-30%, registrato a partire dal 2022, dopo il termine della crisi pandemica⁶⁴⁶.

436. Proprio questi dati vanno confrontati con quello relativo alle commissioni nette ricevute da Ryanair per la vendita di *hotel*, le quali sono aumentate del [160-180%] nel 2024 rispetto al 2023⁶⁴⁷. Si tratta di una sostanziale crescita dei guadagni da commissioni per la vendita di *hotel* da parte di Ryanair. Inoltre, nel 2024, i ricavi intermediati da Ryanair per servizi turistici e assicurativi (diversi dal volo) sono superiori a [60-80] milioni di euro⁶⁴⁸, ossia un valore significativo – e non affatto marginale come dichiarato da Ryanair – se comparato a quello delle altre OTA⁶⁴⁹.

437. Sul punto, si richiama altresì un *report* interno di Ryanair del 25 gennaio 2024, in cui si discute delle trattative con le OTA, confermando che il blocco delle vendite di voli Ryanair ha effetti sulla capacità operativa di Kiwi. In particolare, nell'indicare di aver rigettato le richieste aggiuntive della OTA sul contratto con Ryanair, la compagnia evidenzia che Kiwi starebbe annunciando il licenziamento dello staff, annuncio che verrebbe modificato in presenza di un accordo per la vendita:

⁶⁴⁴ “*This is taking place in an environment where all online operators are competing fiercely for travellers' attention, web traffic and long-term client retention, which means increasing use of mobile apps and other incentives*” (cfr. doc. 344, all. 2).

⁶⁴⁵ In particolare, secondo i dati Istat, nel periodo 2022-2024, si è registrata un'inflazione del 26,7% in due anni (14,5% dal 2022 al 2023 e 10,7% dal 2023 al 2024) per i pacchetti turistici in Italia. Cfr. Fonte Istat, *dataset* IStatData, Prezzi al consumo armonizzati per l'Unione europea (Ipc), Classificazione EICOP 096 – Pacchetti vacanza. In particolare, l'indice per l'anno 2022 è pari a 104,3, per l'anno 2023 è 119,4 (+14,5% rispetto all'anno precedente) e per l'anno 2024 è pari a 132,2 (+10,7% rispetto all'anno precedente e +26,7% rispetto all'anno 2022).

⁶⁴⁶ In tal senso, si osservi che: (i) secondo i dati ENAC del rapporto annuale pubblicato nel luglio 2025, vi è stata una variazione in aumento di circa il 33% nei passeggeri aeroportuali tra l'anno 2022 e l'anno 2024 in Italia (cfr. doc. 408, all. 1, pag. 10); (ii) i passeggeri Ryanair sono aumentati del 19% circa tra l'anno fiscale 2023 (aprile 2022-marzo 2023) e l'anno fiscale 2025 (aprile 2024-marzo 2025; cfr. doc. 398, all. 2 e 10); (iii) in Italia, secondo le stime Statista, il numero totale di ospiti di servizi turistici è aumentato del 17% tra il 2022 e il 2024 e del 25% se si considerano i soli pacchetti turistici (cfr. doc. 409, all. 5). In tale contesto, anche considerando un arco temporale più lungo (2024 rispetto al 2022), le vendite totali delle OTA hanno subito variazioni che, sebbene leggermente positive, non sono paragonabili allo scenario controfattuale.

⁶⁴⁷ Cfr. doc. 438, all. 2. Sul punto, si osservi che il dato è basato sui dati omogenei di Ryanair, in quanto, fornito in base a un'unica richiesta di informazioni. A dispetto di quanto indicato da Ryanair, infatti, tale dato non è desunto sulla base dei documenti 288 e 403-bis, oggetto di un errore di Ryanair.

⁶⁴⁸ Cfr. Tabella 20 *supra*. Si precisa che Ryanair, nelle proprie memorie finali, ha dichiarato di aver fornito, per il periodo fino all'aprile 2024, i dati relativi alle commissioni in luogo del dato del ricavo intermedio richiesto (cfr. doc. 516, 517). Quindi, poiché i valori delle commissioni sono una frazione ridotta dei ricavi intermediati, si osserva che tale dato per il 2024 è una sottostima del peso di Ryanair nell'offerta di servizi turistici legati al volo.

⁶⁴⁹ Nella sua attività di offerta di servizi turistici diversi dai voli, Ryanair ha generato un fatturato di circa la metà di quello di un'OTA consolidata come Lastminute, i ricavi intermediati per voli in combinazione con servizi turistici – e quindi non solo dei servizi turistici (hotel, noleggio auto, ecc.) ma anche dei voli associati – sono stati pari a [180-200] milioni di euro per Lastminute (cfr. doc. 382, all. 1, 391, all. 1, 396, all. 1, domanda D2.b.).

“Kiwi: Questa settimana ho ricevuto diverse telefonate da Kiwi per rifiutare alcune richieste extra da parte loro. Abbiamo anche esaminato il feedback del loro team legale e siamo soddisfatti che non ci fosse nulla di significativo. Hanno la bozza finale del contratto e mi aspetto che venga firmata entro l’ora di pranzo di oggi (venerdì 26). Hanno detto che la prossima settimana annunceranno dei licenziamenti perché non riescono a prenotare i nostri servizi da dicembre. Se concludiamo l’accordo, cambieranno la loro posizione”⁶⁵⁰. La lettura del documento permette di smentire le tesi di Ryanair, secondo cui si tratterebbe di pura strategia contrattuale, posto che il tenore letterale dell’e-mail mostra che Kiwi non aveva richieste significative da apporre al contratto, in contrasto con l’idea che l’informazione circa il licenziamento fosse dovuta alla volontà di ottenere condizioni migliori.

438. Anche eDreams ha portato a conoscenza dell’Autorità la circostanza che, a novembre 2025, a seguito della pubblicazione dei risultati economici e delle previsioni sugli utili futuri, la società ha visto ridurre il valore delle proprie azioni di oltre il 40% in ragione di un *profit warning* influenzato dai rischi nell’approvvigionamento dei voli Ryanair⁶⁵¹. Si tratta di una significativa contrazione della capitalizzazione di mercato.

439. Al riguardo Ryanair argomenta che i margini delle OTA sarebbero incrementati nel tempo, circostanza che al contrario escluderebbe la presenza di effetti⁶⁵².

440. Sul punto, occorre in primo luogo precisare che l’analisi dei margini effettuata da Ryanair riguarda il margine unitario in euro delle prenotazioni contenenti voli Ryanair e non il margine percentuale. In tal modo, non viene raffrontato tale dato con il valore medio della prenotazione che, secondo le analisi della stessa Ryanair⁶⁵³, è in aumento. Considerando il valore delle prenotazioni di voli Ryanair da soli o in combinazione, i margini percentuali delle OTA diminuirebbero negli anni 2023 e 2024 rispetto all’anno precedente⁶⁵⁴.

441. Altresì occorre osservare che l’analisi di Ryanair sui margini unitari nella vendita di voli Ryanair non fornisce alcuna indicazione in merito all’assenza di effetti sulle OTA, se non contestualizzata con la circostanza che le vendite di tali voli si sono pressoché azzerate per le OTA, con il risultato che nel complesso si ha una perdita rilevante, di oltre il 40% in termini di margini complessivi per le OTA⁶⁵⁵. Si tratta quindi, a dispetto di quanto sostenuto da Ryanair, di elementi

⁶⁵⁰ “Kiwi: I had a number of calls with Kiwi this week to bat away extra requests from them. We also reviewed their legal team’s feedback and we are satisfied that there wasn’t anything significant in their feedback. They have the final draft of the contract, and I am expecting it to be signed by lunch time today (Fri 26). They mentioned that they are due to announce staff layoffs next week as a result of not being able to book us since Dec. If we get the deal done they will change their narrative” (cfr. doc. 177.44).

⁶⁵¹ Cfr. doc. 514.

⁶⁵² Cfr. docc. 516, 517.

⁶⁵³ Cfr. doc. 491. Figura 6 della relazione non confidenziale dei consulenti economici.

⁶⁵⁴ In particolare, il valore medio delle prenotazioni di voli Ryanair, da soli o in combinazione, venduti dalle OTA è di 99 euro nel 2022, 129 euro nel 2023 e 278 euro nel 2024 (sul punto, si veda il doc. 491. Figura 6 della relazione non confidenziale dei consulenti economici). Considerando che i margini unitari delle OTA, calcolati da Ryanair, varierebbero da 11,4 euro, 13,3 euro e 24,8 euro negli anni 2022-2024 (ipotesi “ecl. LM”) a 19 euro, 22,4 euro e 45,5 euro negli anni 2022-2024 (ipotesi “LM stimato 15% ric unit”), i margini percentuali sarebbero pari a: 12% nel 2022, 10% nel 2023 (-2 punti percentuali) e 9% nel 2024 (-1 punto percentuale) nella prima ipotesi e pari a 19% nel 2022, 17% nel 2023 (-2 punti percentuali) e 16% nel 2024 (-1 punto percentuale) nella seconda ipotesi. In entrambe le ipotesi, vi è una contrazione dei margini percentuali delle OTA. Cfr. doc. 504, Figure 1 e 3 della relazione non confidenziale dei consulenti economici.

⁶⁵⁵ In particolare, si osservi che i voli Ryanair venduti da soli o in combinazione da parte delle OTA nel periodo gennaio 2022-maggio 2023 sono circa 2,78 milioni, mentre tra il gennaio 2024 e il maggio 2025 sono circa 687.000 (cfr. Tabella 24 *supra*). Pertanto, considerando i margini calcolati da Ryanair (cfr. doc. 504, Figure 1 e 3 della relazione non confidenziale dei consulenti economici, di 11,4 euro e 24,8 euro negli anni 2022 e 2024, nell’ipotesi “ecl. LM”, oppure 19 euro e 45,5 euro negli anni 2022 e 2024, nell’ipotesi “LM stimato 15% ric unit”), la contrazione dei margini complessivi sarebbe compresa tra il 41% e il 47%. Si noti che, se si usasse il dato del 2023 rispetto al dato dell’anno 2022, la contrazione

che indicano una contrazione, sia percentuale che in valore complessivo, dei margini delle OTA, indicativa della produzione di effetti.

442. Le condotte di Ryanair quindi hanno un'effettiva incidenza sull'attività delle OTA. Sul punto, basti osservare che, in Italia nel 2022, i voli Ryanair combinati con altri servizi turistici e/o con voli di altri vettori erano pari al 58% in valore e 24% in volume⁶⁵⁶.

443. Ciò a sua volta si è riverberato in un pregiudizio per i consumatori. In particolare, secondo la *survey*, l'84% dei consumatori trova utile combinare i voli di più compagnie aeree per trovare la soluzione più economica e/o comoda. Tuttavia, il 74% dei consumatori ritiene utile la combinazione di voli se è possibile acquistarli presso lo stesso soggetto con un'unica transazione. Ancora, il 73% dei consumatori non comprenderebbe voli separati presso punti di acquisto differenti e preferirebbe comprare andata e ritorno presso la stessa compagnia se non c'è una grande differenza di prezzo rispetto all'ipotesi di più acquisti separati (cfr. Figura 32 *infra*). In sostanza, la preferenza per un unico punto di acquisto è tale per cui anche per differenze minime (5-10 euro) i consumatori preferirebbero acquistare da un unico soggetto (in questo caso Ryanair) rispetto a fare acquisti separati (Ryanair e il sito di un altro vettore).

444. Che la convenienza economica sia centrale per la congiunzione di più servizi turistici da parte dei consumatori emerge ad esempio anche da uno studio di Booking.com: *“La fiducia, insieme ai prezzi bassi e alla flessibilità, spinge i viaggiatori a prenotare un viaggio connesso, [...] Chi rifiuta il viaggio connesso sembra essere più sensibile al prezzo e ha bisogno di una garanzia di convenienza per prenotare tutti i servizi verticali dallo stesso sito web [...] Il prezzo rimane un ostacolo fondamentale per chi prenota un sito web unico per tutti gli aspetti del viaggio”*⁶⁵⁷.

445. Anche i documenti Ryanair mostrano che i voli venduti tramite OTA presentano talune caratteristiche distintive, rispetto alla generalità dei voli venduti dalla stessa, indicative della circostanza che le agenzie combinano i voli Ryanair con altri vettori e/o con altri servizi turistici, offrendo servizi differenziati e diversi dalla mera duplicazione dell'offerta di Ryanair. In particolare, secondo quanto rilevata dalla stessa Ryanair, nelle vendite tramite OTA, vi è un'incidenza maggiore di talune tipologie di clienti (i gruppi) e di voli di sola andata, dovuta essenzialmente all'attività di combinazione che le OTA svolgono per fornire prodotti differenziati e convenienti per i consumatori⁶⁵⁸.

446. Le considerazioni fin qui espresse sono, pertanto, idonee a confutare la tesi di Ryanair secondo la quale la sua condotta non arrecherebbe alcun pregiudizio per i consumatori, in quanto questi ultimi potrebbero acquistare i voli Ryanair sul sito diretto del vettore e comunque comprare disgiuntamente gli altri servizi, combinandoli in autonomia. In primo luogo, occorre osservare che la combinazione autonoma non presenta le medesime caratteristiche degli acquisti congiunti, come ad esempio le tutele normative garantite, e pertanto i consumatori verrebbero privati di un prodotto diverso e più vantaggioso. In secondo luogo, la documentazione, come sopra sottolineato, mostra una significativa

sarebbe compresa tra il 50% e il 54%. Cfr. doc. 504, Figure 1 e 3 della relazione non confidenziale dei consulenti economici.

⁶⁵⁶ Cfr. doc. 491, Tabella 2 della relazione non confidenziale dei consulenti economici.

⁶⁵⁷ “● *Trust, together with low prices and flexibility, would drive travellers to book a connected trip, buying 2+ products from the same website. [...] ● Rejectors of the connected trip appear to be more price sensitive and will need evidence of value to book all verticals from the same website, while preferers have more appreciation of added value dimensions. [...]* ● *Trust is even more important among boomers, also reflected in their greater interest in secure payment and consistent customer service, whereas younger groups place a relatively higher value on rewards and recommendations. [...]* ● *Pricing remains a key barrier for bookers to use one website for all aspects of the trip. Flexibility comes second in terms of importance, followed by concern about not being covered if things go wrong when booking a connected trip”* Cfr. doc. 390, all. 4.1.

⁶⁵⁸ Cfr. doc. 177.22.

preferenza per il *one-stop-shop*, che risulta essere quindi un ulteriore vantaggio che verrebbe sottratto ai consumatori. La condotta di Ryanair, pertanto, non consente ai clienti di approfittare del massimo grado possibile di concorrenza sul mercato e ai concorrenti di operare in un regime di concorrenza fondata sul merito.

447. In conclusione, le condotte di Ryanair sono in grado di ostacolare la concorrenza effettiva nell'offerta di servizi di intermediazione *online* di voli, da soli o in combinazione con altri servizi turistici, con l'effetto di pregiudicare il benessere dei consumatori che si vedono privati di tali offerte combinate di voli e servizi turistici. Infatti, esse incidono proprio sui meccanismi base di funzionamento delle OTA che, secondo uno studio trasmesso da Ryanair, *“hanno il potenziale per aggiungere valore per i consumatori, fungendo da sportello unico per i servizi relativi ai viaggi e integrando le offerte delle compagnie aeree. Le loro offerte includono tipicamente servizi di comparazione o pacchetti vacanze, attività ed esperienze, nonché modalità di combinazione degli stessi”*⁶⁵⁹.

VII.3.d. Gli ulteriori effetti per le agenzie fisiche

448. Come illustrato in precedenza, le evidenze agli atti mostrano che le condotte di Ryanair sono state disegnate con l'intento di ostacolare le OTA. Tuttavia, le modalità implementate da Ryanair, andando a incidere su tutte le agenzie in modo indistinto, hanno comunque avuto un impatto anche sulle agenzie fisiche, le cui prenotazioni sono state ugualmente intercettate dai sistemi automatizzati di verifica facciale e dal blocco delle prenotazioni. In altri termini, l'ostacolo alle agenzie fisiche appare essere un effetto collegato alla condotta di ostacolo alle OTA. Da ultimo, Ryanair ha proposto, a partire da aprile 2025, alle associazioni delle agenzie italiane accordi che di fatto ricalcano le *partnership* con le OTA.

449. In tal senso, occorre osservare che le considerazioni espresse nei paragrafi precedenti circa l'importanza dei voli per le attività di agenzia⁶⁶⁰, nonché circa la rilevanza dei voli Ryanair⁶⁶¹ in Italia appaiono essere valide anche per le agenzie fisiche. Oltre alle evidenze già indicate, infatti, appare utile richiamare alcuni dati emersi nella richiesta massiva alle agenzie fisiche, in base ai quali:

i. il 51% delle agenzie fisiche rispondenti ritiene che il servizio di biglietteria aerea sia essenziale per l'offerta dei servizi al consumatore, mentre un ulteriore 29% lo ritiene importante⁶⁶². Considerando il ruolo assunto dalla biglietteria aerea ai fini della vendita di altri servizi turistici, la percentuale di agenzie di viaggi che ritiene la biglietteria aerea essenziale sale al 60%, mentre un ulteriore 26% ritiene comunque importante poter vendere biglietti aerei per offrire altri servizi turistici⁶⁶³;

⁶⁵⁹ *“OTAs have the potential to add value for consumers, by acting as a one-stop shop for travel-related services and complementing airlines' offers. Their offers typically include comparison services or package holidays, activities and experiences, and ways of bundling them together”* (cfr. doc. 344, all. 2).

⁶⁶⁰ Si veda la sezione 0 - (a) I voli come elemento di attrazione dei consumatori per l'offerta di servizi turistici da parte delle agenzie online *supra*.

⁶⁶¹ Si veda la sezione 0 - (b) La rilevanza dei voli Ryanair in Italia per le agenzie online *supra*.

⁶⁶² Cfr. doc. 178, domanda n. 12.

⁶⁶³ Cfr. doc. 178, domanda n. 13. Come è possibile osservare nella **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**, le agenzie ritengono che l'offerta di biglietti aerei sia importante per la vendita di altri servizi turistici in ragione della circostanza che i clienti vogliono un unico punto di assistenza in caso di ritardi e cancellazioni (circa il 77% delle agenzie è pienamente d'accordo e il 5% abbastanza d'accordo) e di acquisto (circa il 73% delle agenzie è pienamente d'accordo e il 10% abbastanza d'accordo), nonché la necessità di offrire una gamma completa di servizi turistici al fine di attrarre i clienti in agenzia (circa il 68% delle agenzie è pienamente d'accordo e il 14% abbastanza d'accordo).

ii. l'83% delle agenzie fisiche vende biglietti Ryanair da soli o in combinazione con altri servizi turistici⁶⁶⁴;

iii. Ryanair risulta un operatore importante (Figura 24 *supra*), con specifico riferimento alla zona geografica di operatività (59% pienamente d'accordo e 20% abbastanza d'accordo) e alla richiesta del vettore, che è spesso l'unico presente in alcune tratte (58% pienamente d'accordo e 18% abbastanza d'accordo)⁶⁶⁵. Inoltre, le agenzie di viaggio interpellate combinano i biglietti aerei Ryanair con quelli di altri vettori molto frequentemente o abbastanza frequentemente nel 43% dei casi⁶⁶⁶. Tali dati appaiono essere in linea con i dati circa le città aeroportuali coperte da Ryanair⁶⁶⁷;

iv. per più del 38%⁶⁶⁸ delle agenzie fisiche il fatturato derivante dalla vendita di voli Ryanair da soli o in combinazione con altri servizi turistici è superiore al 40% del fatturato totale realizzato dall'agenzia, con percentuali superiori in molte regioni italiane⁶⁶⁹.

450. Quanto alle criticità riscontrate nell'approvvigionamento dei voli Ryanair, occorre osservare che il 57% delle agenzie rispondenti ha indicato di aver sperimentato problemi nell'acquisto di biglietti Ryanair per conto dei clienti, quali, ad esempio, l'impossibilità di finalizzare il pagamento e il blocco dell'account dell'agenzia⁶⁷⁰.

451. Inoltre, il 70% delle agenzie rispondenti ha confermato che i propri clienti sono incorsi nella procedura di riconoscimento facciale di Ryanair⁶⁷¹. Quanto agli effetti del riconoscimento facciale, il 67% delle agenzie ha indicato di aver sperimentato un effetto negativo sulla domanda del servizio di biglietteria aerea e un ulteriore 24% indica che tale effetto sia probabile, anche se non ancora sperimentato⁶⁷². Inoltre, il 62% delle agenzie dichiara di aver sperimentato un effetto negativo anche sulla domanda di servizi turistici ulteriori, in combinazione con voli Ryanair, e un ulteriore 28% indica che tale effetto sia probabile, anche se non ancora sperimentato⁶⁷³.

⁶⁶⁴ Cfr. doc. 178, domanda n. 19.

⁶⁶⁵ Il 35% delle agenzie indica che il motivo principale di acquisto di un biglietto Ryanair risiede nell'acquisto congiunto di servizi turistici inclusivi del biglietto aereo, seguito dalla necessità di ottenere un'assistenza (18%) e dalla minor dimestichezza con gli acquisti su *internet* (16%). In sostanza, anche per i biglietti Ryanair, le principali motivazioni risiedono nella necessità, per la clientela, di un unico punto di acquisto e assistenza (**Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**).

⁶⁶⁶ Cfr. doc. 178, domanda n. 23.

⁶⁶⁷ Si ricorda, infatti, che Ryanair è presente in almeno il 77% delle città aeroportuali italiane (e in almeno l'80% se si considerano gli aeroporti che sviluppano traffico internazionale, Tabella 6). Nel 44-53% delle città che hanno almeno un aeroporto in Italia (e 57-68% delle città in cui vola Ryanair), almeno la metà dei passeggeri che hanno utilizzato l'aeroporto erano passeggeri Ryanair (Tabella 7).

⁶⁶⁸ Sul punto, Ryanair afferma che tale dato sarebbe sovrastimato, in quanto in molti casi vi sarebbe stata una errata interpretazione da parte delle agenzie (che avrebbero attribuito, nelle due domande, un valore in totale superiore al 100%, cfr. doc. 515, 516, 517). Tuttavia, occorre osservare che ciò è accaduto in sole 23 risposte su un totale di 1.232, vale a dire un numero residuale di agenzie rispondenti e ciò non modifica i risultati, essendo la percentuale in media almeno del 38%.

⁶⁶⁹ Elaborazioni su risposte massive delle agenzie fisiche (doc. 178, all. 3). Percentuale delle agenzie rispondenti alle domande n. 21 e 22 "*Quanta parte dei ricavi della vostra agenzia deriva dall'acquisto dei soli biglietti aerei Ryanair (solo volo senza altri servizi turistici)?*" e "*Quanta parte dei ricavi della vostra agenzia deriva dall'acquisto di biglietti aerei Ryanair in combinazione con altri servizi turistici (volo+hotel, volo+noleggio auto, ecc.)?*" con un fatturato sviluppato da voli Ryanair da soli o in combinazione pari o superiore al 41% (ai fini di accorpate le due domande è sempre stato considerato, in via cautelativa, il limite inferiore della forcella; ad esempio, se è stato indicato "fino al 10%" il valore attribuito è "0%"). Si segnala che nelle seguenti regioni la percentuale di agenzie che sviluppano almeno il 40% del proprio fatturato con Ryanair sono superiori alla media nazionale: Abruzzo, Basilicata, Lazio, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Valle d'Aosta, Veneto.

⁶⁷⁰ Cfr. doc. 178, domanda n. 31.

⁶⁷¹ Cfr. doc. 178, domanda n. 32.

⁶⁷² Cfr. doc. 178, domanda n. 33.

⁶⁷³ Cfr. doc. 178, domanda n. 34.

452. Infine, quanto all'impossibilità di vendere voli Ryanair, il 73% delle agenzie rispondenti ha indicato che questa comprometterebbe la propria redditività⁶⁷⁴. In tal senso, occorre osservare che, analizzando le percentuali di fatturato che si perderebbero in caso di impossibilità di vendita di voli Ryanair⁶⁷⁵, il 39% circa delle agenzie vedrebbe seriamente compromessa la propria attività economica⁶⁷⁶.

453. Sul punto, come sopra evidenziato, l'impossibilità di poter acquistare voli Ryanair presso agenzie di viaggio (fisiche o *online*) solleverebbe dubbi sulla convenienza economica dell'agenzia stessa, fino al punto da rivolgersi a canali alternativi. In particolare, il 56% (e il 58%, se si considerano i soli consumatori che hanno utilizzato Ryanair) dei consumatori avrebbe dubbi sulla convenienza economica dell'offerta dell'agenzia di viaggi e il 51% (e il 55% dei passeggeri Ryanair) non terrebbe in considerazione l'agenzia di viaggi e si affiderebbe ad altri canali di vendita⁶⁷⁷.

454. Infine, si osservi che il contratto TAD prevede una limitazione dei servizi ulteriori che le agenzie possono offrire, quali ad esempio quelli di protezione in caso di cancellazione o il supporto per i reclami al vettore, che appaiono determinare un diretto detrimento del benessere dei consumatori, di fatto sminuendo il ruolo di supporto delle agenzie.

VII.3.e. L'assenza di giustificazioni oggettive

455. Le condotte messe in atto da Ryanair non appaiono presentare giustificazioni oggettive. In tal senso, occorre innanzitutto richiamare i documenti ispettivi sopradescritti da cui emerge un chiaro intento di contrasto delle OTA.

456. Inoltre, i comportamenti non risultano giustificabili né con riferimento alla necessità di avere un contatto diretto con i consumatori né con riguardo all'asserito sovrapprezzo fatto pagare dalle OTA ai consumatori.

(a) I dati di contatto dei clienti delle OTA

457. Quanto al primo punto, vale a dire la necessità di avere un contatto diretto con i consumatori, per le informazioni relative al volo, ai requisiti di sicurezza, ai ritardi, alle cancellazioni e ai rimborsi, appare utile osservare che, prima delle condotte oggetto di accertamento, le agenzie, sia fisiche che *online*, proponevano la vendita di biglietti aerei Ryanair, da soli o in combinazione con altri biglietti aerei e/o servizi turistici, acquistandoli anche attraverso il sito *internet* Ryanair.

458. Quando sono emerse alcune modifiche al flusso di prenotazione, che non consentivano alle OTA, in fase di prenotazione, di indicare i reali contatti del consumatore – nello specifico, necessità

⁶⁷⁴ Cfr. doc. 178, domanda n. 24. In particolare, il 54% circa si dichiara pienamente d'accordo e il 19% circa si è dichiarato abbastanza d'accordo.

⁶⁷⁵ In particolare, è stato richiesto alle agenzie che acquistano voli Ryanair di stimare quanta parte dei ricavi complessivi annuali (derivanti da voli aerei e servizi turistici in combinazione) verrebbero persi nel caso in cui l'agenzia non potesse più vendere biglietti Ryanair o li potesse vendere a un prezzo più alto di quello presente sul sito *internet* della compagnia aerea (cfr. doc. 178, domanda n. 35). Inoltre, è stato richiesto di indicare quanta parte del fatturato dovrebbe perdere la vostra agenzia per compromettere seriamente l'attività economica dell'agenzia (cfr. doc. 178, domanda n. 15). Infine, per ciascuna agenzia, è stata confrontata la perdita potenziale di fatturato dovuta all'assenza di voli Ryanair con la soglia di perdita di fatturato oltre la quale sarebbe compromessa l'attività economica dell'agenzia ed è stato verificato in quanti casi la perdita potenziale è maggiore o uguale alla seconda soglia.

⁶⁷⁶ In particolare, in 395 casi su 1.022, la soglia di perdita dovuta a Ryanair (cfr. doc. 178, domanda n. 35) è superiore al limite massimo di perdita sostenibile per l'agenzia (cfr. doc. 178, domanda n. 15).

⁶⁷⁷ Cfr. doc. 244, domanda "Nel caso un'agenzia di viaggi (fisica o online) non offrisse i voli Ryanair, da soli o in combinazione con altri servizi turistici (esempio, hotel, noleggio auto, assicurazione, parcheggio in aeroporto, bus da/per l'aeroporto) [...]".

di disporre di un *account* Ryanair per l'acquisto⁶⁷⁸, da attivarsi attraverso un *link* di conferma inviato all'indirizzo *e-mail* fornito in fase di registrazione – le OTA creavano un *account* temporaneo con indirizzo *e-mail* monouso, per poi sostituirlo, nella fase di pagamento, con quello del cliente, permettendo quindi a quest'ultimo di ricevere le comunicazioni da parte di Ryanair.

459. La possibilità di modificare l'indirizzo *e-mail* come sopra descritto è stata eliminata tra marzo e luglio 2023, quando Ryanair ha modificato la procedura di prenotazione sul proprio sito *web*⁶⁷⁹.

460. Sul punto, appare priva di pregio la tesi di Ryanair in base alla quale l'Autorità si sarebbe appiattita sulle dichiarazioni delle OTA. La stessa Ryanair ha dichiarato che, prima del 2023, erano previsti due *input* per l'inserimento dell'*e-mail*, con il secondo che era utilizzato per confermare l'indirizzo *e-mail*⁶⁸⁰. Ebbene il secondo campo di conferma era proprio quello che permetteva alle OTA, nella fase di pagamento, di modificare l'*e-mail* inserendo il contatto del consumatore. Le evidenze documentali interne di Ryanair sconsigliano anche la tesi della stessa Ryanair secondo cui le OTA volessero nascondere i reali contatti dei consumatori, posto che, ad esempio, i contatti telefonici forniti dalle OTA erano quelli reali⁶⁸¹.

461. Si rileva altresì che vi è un'assoluta differenza tra richiedere al consumatore di fornire i propri contatti corretti rispetto alle condotte effettivamente adottate da Ryanair. Infatti, la verifica facciale consisteva in un controllo biometrico per i clienti delle agenzie di viaggio, che non veniva invece effettuato nei confronti degli utenti che prenotavano sul sito direttamente, benché anche nei confronti di questi ultimi non vi fosse assicurazione che chi inseriva i dati fosse il soggetto intestatario della prenotazione. Infatti, come sopra evidenziato, le evidenze documentali hanno fatto emergere che il processo non era volto ad assicurarsi dell'identità del passeggero, ma a creare il maggior disagio possibile ai clienti delle OTA⁶⁸². Infatti, ai fini della richiesta dei reali contatti dei consumatori non appare necessaria o giustificata la registrazione al sito di Ryanair e la conseguente accettazione automatica delle condizioni relative ai piani di *push marketing*.

462. Nel presente caso, pertanto, l'elemento della oggettiva necessità del comportamento⁶⁸³ non è integrato, posto che sarebbe stata sufficiente per risolvere l'asserito problema la definizione di un processo di prenotazione o la stipula di accordi con le agenzie che prevedano il trasferimento da parte di queste ultime dei dati di contatto dei consumatori per le comunicazioni di servizio sui voli (non essendo necessarie, al contrario, la registrazione e la sottoscrizione dei termini, inclusi quelli della *privacy*, per il contatto commerciale successivo e non legato allo svolgimento dello specifico servizio acquistato). Rileva notare, inoltre, che nessun'altra compagnia aerea, pur avendo analoga necessità di avere un contatto diretto con i consumatori, ha posto in essere simili restrizioni alle

⁶⁷⁸ Si precisa che prima del novembre 2016 non era necessario un *account* Ryanair per l'acquisto e le OTA fornivano direttamente l'*e-mail* del cliente (cfr. doc. 391). Si veda anche il doc. 389.

⁶⁷⁹ Cfr. doc. 391 e 393. Si veda altresì il doc. 389. Secondo l'*audit* tecnico effettuato sul sito di Ryanair da parte di un'OTA si tratta del parametro "*payment-email-edit-enable*", che si trova ancora attualmente sul sito, ma il cui valore è impostato su "*false*", cioè disabilitato. Parallelamente, è stato invece abilitato (valore "*true*") il parametro "*disable-email-ota-verification-enabled*" (cfr. doc. 391).

⁶⁸⁰ Cfr. doc. 394.

⁶⁸¹ Cfr. doc. 351.1, pag. 17, in cui si legge: "*Dai test di prenotazione svolti, sembra che i K2 [le OTA, n.d.r.] forniscono il numero di telefono corretto*" ("*From test bookings we have made, it looks like K2 pass the correct phone number*")

⁶⁸² In particolare, in un documento interno di Ryanair si legge: "*L'azienda ci ha chiesto di eliminare il check-in gratuito in aeroporto per tutti i passeggeri identificati come OTA...*" ("*The business has requested we remove free Airport check in for all passengers identified as an OTA...*"; cfr. doc. 177.2).

⁶⁸³ Cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 27 marzo 2012, *Post Danmark*, C-209/10, ECLI:EU:C:2012:172.; sentenza della Corte di giustizia del 30 gennaio 2020, *Generics (UK) e altri*, C-307/18, ECLI:EU:C:2020:52; sentenza della Corte di giustizia del 12 maggio 2022, *Servizio Elettrico Nazionale e a.*, C-377/20, ECLI:EU:C:2022:379; sentenza della Corte di giustizia del 21 dicembre 2023, *European Superleague Company*, C-333/21, ECLI:EU:C:2023:1011.

prenotazioni tramite agenzia e che il settore si sta muovendo per avere una interconnessione diretta (ad esempio, tramite i sistemi NDC o di accesso diretto delle agenzie a sezioni dedicate dei siti)⁶⁸⁴ senza alcuna esigenza di finalizzare gli acquisti sui siti *internet* dei vettori⁶⁸⁵.

(b) *I sovrapprezzi delle OTA*

463. Non si ritiene neppure che le condotte possano essere giustificate con riferimento alla necessità di evitare il sovrapprezzo asseritamente pagato dai consumatori che acquistano voli Ryanair tramite OTA. In primo luogo, infatti, secondo la costante giurisprudenza euro-unitaria, non spetta all'impresa dominante adottare misure di propria iniziativa per eliminare i prodotti che, correttamente o erroneamente, essa ritiene pericolosi o di qualità inferiore ai propri prodotti, né, più in generale, imporre il rispetto della legge ad altre imprese⁶⁸⁶. Peraltro, ciò in un contesto in cui lo *standard* informativo obbligatorio da assicurare consiste nell'indicare il prezzo complessivo fin dall'inizio del processo di prenotazione⁶⁸⁷.

464. Inoltre, è necessario ribadire che le OTA offrono sul proprio sito il prezzo dalle stesse definito sui servizi offerti, diversi da quelli "puri" del vettore, per cui la presenza di variabilità dei prezzi di un prodotto tra rivenditori è fisiologica nelle normali dinamiche di mercato; ciò, in ragione sia del fatto che Ryanair non remunera le agenzie per la vendita dei suoi biglietti – nemmeno dopo la conclusione dei citati accordi – sia della circostanza che la stessa permette, negli accordi di *partnership*, l'applicazione di commissioni di vendita ai consumatori.

465. Peraltro, le evidenze circa gli asseriti sovrapprezzi delle OTA sono ampiamente basate su un'osservazione parziale delle attività di queste ultime, posto che non si fondano su una reale comparazione del prezzo effettivamente pagato dal consumatore, ma assumono che il consumatore acquisti il volo e tutti i servizi accessori al volo (priorità, bagagli, ecc.)⁶⁸⁸, mentre la maggioranza dei voli venduti da Lastminute, eDreams e Kiwi non includono alcun servizio ancillare al volo (priorità, bagagli, ecc.; cfr. Tabella 21 *supra*): secondo le stesse elaborazioni di Ryanair, la porzione di voli Ryanair venduti senza alcun servizio ancillare si attesta tra il 55% e il 61% tra il 2022 e il maggio 2025⁶⁸⁹.

⁶⁸⁴ Cfr. docc. 333 e 344, all. 2.

⁶⁸⁵ Inoltre, si deve osservare che, secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, ai sensi del Regolamento n. 261/2004, non è necessario informare, come sostenuto da Ryanair, direttamente il passeggero in caso di cancellazione o riprogrammazione del volo, quando l'intermediario è stato autorizzato a ricevere tali informazioni. Infatti, "*se il passeggero autorizza espressamente l'intermediario a ricevere l'informazione trasmessa dal vettore aereo operativo e questa autorizzazione è nota a detto vettore si potrà ritenere che le condizioni di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 261/2004 siano soddisfatte, qualora il vettore aereo operativo trasmetta l'informazione relativa alle modifiche di un volo all'intermediario senza che quest'ultimo la inoltri poi al passeggero*". Cfr. Sentenza della Corte di Giustizia del 27 settembre 2022, *AB and Others v Ryanair DAC*, C-307/21, ECLI:EU:C:2022:729.

⁶⁸⁶ Cfr. Sentenza del Tribunale del 12 dicembre 1991, *Hilti/Commissione*, T-30/89, ECLI:EU:T:1991:70; sentenza del Tribunale del 6 ottobre 1994, *Tetra Pak/Commissione*, T-83/91, ECLI:EU:T:1994:246.

⁶⁸⁷ In tal senso, la trasparenza è primariamente improntata a che il prezzo mostrato sin dall'inizio includa ogni onere economico gravante sul consumatore, il cui ammontare sia determinabile *ex ante* e che quindi contenga ogni onere non evitabile. Si vedano, ad esempio, i provvedimenti AGCM n. 24794 del 12 febbraio 2014, caso PS7524 - *Volo24.it-Pagamento Commissione Per Prenotazione Aereo*, in Boll. 11/2014; n. 24760 del 22 gennaio 2014, caso PS3080 - *Bravofly – Volagratis*, in Boll. 6/2014. Peraltro, in relazione ai voli aerei, al fine di garantire ai consumatori un'informazione trasparente circa il costo complessivo finale del prodotto, ai sensi dell'art. 3, comma 1, del D.L. 31 gennaio 2007, n. 7 (convertito in legge 2 aprile 2007, n. 40), "*sono vietati le offerte e i messaggi pubblicitari di voli aerei recanti l'indicazione del prezzo al netto di spese, tasse e altri oneri aggiuntivi, inevitabili e prevedibili al momento della pubblicazione dell'offerta, ovvero riferiti a una singola tratta di andata e ritorno, a un numero limitato di titoli di viaggio o a periodi di tempo delimitati o a modalità di prenotazione, se non chiaramente indicati nell'offerta*".

⁶⁸⁸ Ciò si evince, ad esempio, in alcuni documenti ispettivi di Ryanair (cfr. docc. 177.30, 177.31).

⁶⁸⁹ Cfr. doc. 491, Tabella 4 della relazione non confidenziale dei consulenti economici. Si osservi, inoltre, che la stessa documentazione trasmessa da Ryanair in allegato alla memoria finale mostra, ad esempio, la presenza di sconti effettuati da eDreams (cfr. doc. 515, all. 8, pag. 17-42).

466. Parimenti, occorre ricordare che i vantaggi che i consumatori possono ricevere dalla combinazione dei voli Ryanair con i servizi turistici e voli di altri vettori⁶⁹⁰ sono sia di tipo economico che non economico. In tal senso, la stessa Ryanair, nei propri documenti interni, afferma ad esempio che *“I gruppi sono più propensi ad acquistare voli/alberghi insieme, rendendo le OTA un’opzione conveniente per loro. [...] Le OTA costruiscono itinerari utilizzando più compagnie aeree per offrire viaggi più economici con scali. - Alcune OTA prenotano anche 2 voli di sola andata invece di una prenotazione di andata e ritorno”*⁶⁹¹.

467. Non si ritiene, quindi, accoglibile neanche la tesi di Ryanair basata sull’analisi dei margini medi per provare che non esisterebbero vantaggi per i consumatori in termini economici. Infatti, il beneficio per i consumatori non deve essere interpretato nel senso che l’offerta delle OTA sia sempre la più conveniente, circostanza che implicherebbe che le OTA operino costantemente in perdita, in quanto Ryanair non riconosce alcun prezzo di maggior favore rispetto a quello praticato al pubblico (e, al contrario, i voli sono attualmente resi disponibili alle agenzie talvolta a prezzi superiori). Tuttavia, la predisposizione di offerte combinate e la possibilità di sussidi incrociati, dovuta alla combinazione o alla promozionalità per attirare i consumatori, sono elementi che possono determinare vantaggi almeno per un sottogruppo di consumatori. Ciò senza considerare anche i vantaggi non economici dovuti all’unico punto di acquisto e alle preferenze in termini di abitudini, assistenza, ecc.⁶⁹².

468. Ancora, la giustificazione addotta da Ryanair di dover “fermare” le OTA che venderebbero voli Ryanair a prezzi più elevati di quelli disponibili sul proprio sito, pregiudicando così la sua immagine presso i consumatori di vettore con le tariffe più convenienti, è in palese contraddizione con le condotte dalla stessa attuate e, in particolar modo, con la circostanza che i contratti proposti alle agenzie, sia *online* che fisiche, prevedono che non siano disponibili per la vendita le tariffe più vantaggiose (o lo siano con l’applicazione di un sovrapprezzo) e che comunque le OTA abbiano piena potestà tariffaria.

469. Sicché è il contratto stesso che contraddice la tesi di Ryanair, in quanto è proprio in base al contratto che, nel sito delle OTA (e nelle agenzie fisiche), i prezzi Ryanair non potranno che essere più alti di quelli sul sito per ampia parte delle vendite dei biglietti Ryanair. Peraltro, la stessa Ryanair ha indicato, in modo assolutamente contraddittorio alla suddetta tesi, di non *“preoccuparsi del prezzo a cui le OTA vendono i suoi biglietti”*⁶⁹³.

470. Infine, le condotte di ostacolo non sono necessarie comunque a raggiungere gli obiettivi di trasparenza tariffaria, in quanto esistono alternative meno restrittive, quali ad esempio la possibilità di disciplinare tali aspetti con un apposito accordo di distribuzione che indichi gli obblighi di trasparenza per le OTA (senza la necessità di completare l’acquisto presso il sito di Ryanair). Pertanto, le condotte in esame non appaiono funzionali al raggiungimento di tali obiettivi, in quanto non si ravvede alcun nesso stretto e diretto con gli asseriti obiettivi di trasparenza, considerato altresì

⁶⁹⁰ Cfr. doc. 177.22.

⁶⁹¹ *“Groups are more likely to purchase flights/hotels together making OTAs a convenient option for them [...] OTAs build itinerary’s using multiple airlines to provide cheaper trips with stopovers •Some OTAs also book 2 one-way flights instead of a return booking”* (cfr. doc. 177.22).

⁶⁹² In tal senso, non appaiono di rilievo le tesi di Ryanair secondo cui gli sconti indicati da Kiwi siano riferibili alla mera tariffa base o che eTraveli indichi solo la proporzione di biglietti Ryanair venduti a prezzo inferiore rispetto al sito *internet*, con la conseguenza che tali pratiche non permetterebbero di effettuare una valutazione dell’impatto complessivo del benessere del consumatore (cfr. docc. 516, 517), in quanto, in un contesto di libertà tariffaria degli operatori economici, l’obiettivo della concorrenza non può essere inteso come quello di tutelare solo gli operatori che nella totalità dei casi fanno un prezzo inferiore. Nel caso in esame, almeno un sottoinsieme di consumatori poteva giovare della concorrenza, in termini di migliori tariffe (e di migliori servizi).

⁶⁹³ Cfr. doc. 457.

che la documentazione ispettiva fa emergere, come già illustrato, un chiaro intento di ostacolo, che appare connesso all'acquisizione diretta del traffico *internet* più che ad altri obiettivi di tutela del consumatore.

471. Anche la circostanza di richiedere la conclusione della vendita sul sito Ryanair, con la registrazione di un account *myRyanair*, non sarebbe necessaria a raggiungere obiettivi di trasparenza, posto che è sufficiente la completa integrazione dei sistemi di prenotazione con le API.

(c) *Esigenze informatiche e di tutela della privacy*

472. Infine, con riferimento alla circostanza che i blocchi e le cancellazioni degli *account* delle agenzie sarebbero dovute ad esigenze di tutela da minacce informatiche e da ragioni di tutela della *privacy*, si ritiene sufficiente richiamare la copiosa documentazione ispettiva che, lungi dal far emergere esigenze di tutela dei sistemi informatici, dimostra che i sistemi di blocco sono stati disegnati per identificare le singole agenzie online, tracciandone i pagamenti e le modalità di prenotazione, al fine di inibirne la positiva conclusione. Si tratta, ad esempio, di un monitoraggio giornaliero di ciascuna OTA (ad esempio, quello emerso tra il 21 novembre 2023 e l'8 marzo 2024) e dell'attività specifica nel portare da "ON" a "OFF" la loro vendita dei biglietti aerei Ryanair⁶⁹⁴, con modifiche *ad hoc* per mantenere il blocco⁶⁹⁵.

473. Parimenti, la cancellazione degli *account*, lungi dal rientrare nelle ordinarie procedure che prevedono, a norma delle condizioni *privacy*, la cancellazione automatica degli account inattivi da almeno tre anni⁶⁹⁶, è consistita in una specifica attività di ricognizione degli account delle OTA, distinguendoli da quelli degli altri soggetti, con la decisione di cancellare esclusivamente gli account delle OTA⁶⁹⁷.

474. Infine, tali condotte appaiono sproporzionate e comunque non necessarie, posto che vi sarebbero stati mezzi meno restrittivi della concorrenza.

VII.3.f. *Conclusioni circa la restrittività delle condotte di Ryanair*

475. In conclusione, le condotte di Ryanair, adottate a partire da aprile 2023, consistono in una serie di comportamenti volti a bloccare, ostacolare o rendere più difficoltosa e/o economicamente o tecnicamente onerosa l'offerta da parte delle agenzie dei voli Ryanair acquisiti tramite il sito web di Ryanair, in combinazione con i voli di altri vettori e/o con altri servizi turistici-assicurativi. Tali condotte, in particolare, si articolano in più fasi: (i) una prima fase in cui Ryanair introduce procedure di riconoscimento facciale destinate agli utilizzatori dei biglietti acquistati tramite agenzia di viaggio sul proprio sito; (ii) una seconda fase di blocco totale o intermittente dei tentativi di prenotazione da parte delle agenzie di viaggio (ad esempio, tramite il blocco dei mezzi di pagamento); (iii) una terza fase in cui Ryanair, forte dell'ostacolo attuato con il blocco delle prenotazioni e la campagna denigratoria contestualmente realizzata, ha imposto accordi con le agenzie a condizioni che ne limitavano o impedivano, al pari delle altre azioni poste in essere, la possibilità di soddisfare la domanda dei servizi diversi più volte menzionati.

⁶⁹⁴ Cfr. docc. 177.38, 177.75, 177.79 e 177.182.

⁶⁹⁵ Cfr., ad esempio, doc. 177.75, 177.38.

⁶⁹⁶ Cfr. doc. 411

⁶⁹⁷ Cfr. doc. 177.18. In tal senso, tale documento, sconfessa l'affermazione di Ryanair di non essere in grado di distinguere gli account delle OTA (cfr. docc. 516, 517).

476. Le condotte sono proseguite almeno fino al 22 aprile 2025⁶⁹⁸, data in cui è stata modificata l'integrazione delle API Ryanair, con l'inclusione, nella soluzione *whitelabel iFrame* resa disponibile alle OTA, delle ultime specifiche in merito a taluni servizi da includere nell'offerta delle OTA⁶⁹⁹. Le API così sviluppate, ove correttamente implementate, permettono alle OTA di combinare i voli Ryanair con servizi ulteriori nelle loro offerte ai consumatori.

477. Le condotte descritte sono idonee e sono state concretamente in grado di ostacolare le vendite delle OTA, in particolare l'acquisizione del traffico *internet* e la possibilità di offrire voli di altri vettori e/o servizi turistici aggiuntivi in combinazione con i voli Ryanair, riducendo la concorrenza, diretta e indiretta, esercitata dalle agenzie.

478. Tali condotte, essendo idonee ad ostacolare l'operato delle agenzie di viaggio *online* e fisiche appaiono idonee a pregiudicare, in ultima istanza, il benessere del consumatore finale in termini di minore disponibilità nel mercato di offerte congiunte e combinate (con voli di altri vettori e/o altri servizi turistici), di servizi innovativi, di servizi di supporto e assistenza pre e post-vendita e, di conseguenza, in termini di minore convenienza (prezzi, qualità, vantaggi di un unico punto di acquisto, tutele offerte dalla normativa sui pacchetti turistici, ecc.).

479. In conclusione, le condotte sopra descritte, adottate da Ryanair a partire da aprile 2023 appaiono essere in violazione dell'articolo 102 TFUE e dell'articolo 3 della legge n. 287/1990.

VIII. IL PREGIUDIZIO AL COMMERCIO INTRAEUROPEO

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

481. Qualora un'impresa che detiene una posizione dominante sulla totalità di uno Stato membro commetta abusi escludenti, normalmente, il commercio tra Stati membri è suscettibile di essere pregiudicato, poiché il comportamento abusivo generalmente renderà più difficile la penetrazione nel mercato da parte dei concorrenti di altri Stati membri, nel qual caso le correnti degli scambi sono suscettibili di essere pregiudicate.

482. Nel caso in esame è sufficiente constatare che Ryanair nonché le OTA destinatarie principali della condotta abusiva sono operatori stabiliti presso altri Stati membri, differenti dall'Italia, sicché le condotte in esame appaiono suscettibili di ostacolare significativamente l'ingresso e l'operatività di concorrenti attuali e potenziali, anche esteri, sul mercato nazionale, e di alterare il commercio tra Stati membri.

483. Pertanto, si ritiene che sia soddisfatto il requisito per l'applicazione dell'articolo 102 del TFUE.

IX. GRAVITÀ E DURATA DELLE CONDOTTE CONTESTATE

484. In merito alla gravità dell'infrazione si tiene conto di diversi fattori, quali la natura delle condotte, il ruolo e la rappresentatività sul mercato delle imprese coinvolte, nonché il contesto nel quale l'infrazione è stata attuata.

⁶⁹⁸ Si osservi che, a partire dal 3 aprile 2025, Ryanair ha iniziato a offrire anche la soluzione TAD alle agenzie fisiche (cfr. doc. 394, all. 43 e 44).

⁶⁹⁹ Cfr. doc. 394, all. 32. Ad esempio, gli *endpoint* del bagaglio prioritario.

485. Le condotte contestate consistono in un abuso escludente i cui effetti investono la struttura del mercato e, in ultima analisi, il benessere del consumatore e sono idonee a ostacolare l'offerta di servizi di intermediazione dei servizi turistici da parte delle agenzie di viaggio fisiche e *online*.

486. Ryanair rappresenta in Italia il primo vettore aereo, che fornisce servizi di trasporto aereo a circa la metà dei passeggeri domestici e che raggiunge un numero di destinazioni da/per l'Italia significativamente elevato. Ryanair rappresenta, a oggi e con il venir meno dell'incumbent nazionale Alitalia, il vettore aereo che raggiunge il più ampio numero di aeroporti in Italia e che è il primario destinatario delle risorse di incentivazione per il traffico aereo da parte degli aeroporti italiani, che erogano a Ryanair oltre il 60% del totale delle risorse economiche messe a disposizione⁷⁰⁰.

487. Il contesto di mercato nel quale si colloca la complessiva condotta contestata si caratterizza per la forte dinamicità e la rapida evoluzione dei servizi turistici offerti su *internet*. In tale contesto, le condotte appaiono determinare la scomparsa di soluzioni di viaggio convenienti da parte delle agenzie di viaggio *online* e fisiche, con tutele legate all'acquisto congiunto di servizi turistici differenti. Esse appaiono parimenti idonee a ridurre ancor di più il ruolo delle agenzie fisiche, che sono un punto di riferimento per talune categorie di utenti maggiormente fragili (anziani, consumatori più vulnerabili in ragione della minor conoscenza degli strumenti informatici e finanziari), fornendo servizi di assistenza e guida all'acquisto.

488. Le condotte sono state via via inasprite in attuazione di un disegno unitario e articolato di contrasto delle OTA, e a cascata delle agenzie fisiche, fin quasi a condurre, come rilevato dalla stessa documentazione interna di Ryanair, all'effettiva esclusione di un'OTA (Kiwi), che aveva già programmato il licenziamento dei suoi dipendenti in ragione dell'impossibilità di vendere voli Ryanair⁷⁰¹. Inoltre, le evidenze documentali attestano il chiaro intento di ostacolo delle agenzie.

489. In relazione alla durata dell'infrazione, si ritiene che la strategia escludente sia stata effettivamente avviata almeno a far data dal 13 aprile 2023, quando Ryanair ha dato avvio alle condotte di ostacolo all'approvvigionamento dei voli Ryanair presso il sito *internet* della stessa (modificando ufficialmente il proprio sito *internet* in concomitanza al lancio della nuova procedura di verifica facciale).

490. Le condotte sono proseguite almeno fino al 22 aprile 2025⁷⁰², data in cui è stata modificata l'integrazione delle API Ryanair, con l'inclusione, nella soluzione *whitelabel iFrame* resa disponibile alle OTA, delle ultime specifiche in merito a taluni servizi da includere nell'offerta delle OTA⁷⁰³. Le API, così sviluppate, consentono alle OTA di combinare i voli Ryanair con servizi ulteriori, circostanza che permette alle stesse di offrire ai consumatori servizi diversi e più ricchi sotto il profilo qualitativo e quantitativo, ripristinando le condizioni di concorrenza nei mercati a valle. Resta impregiudicata la valutazione delle concrete modalità e condizioni tecniche ed economiche applicate da Ryanair alle agenzie⁷⁰⁴ ai fini dell'idoneità della nuova soluzione a far venir meno gli impedimenti oggetto della condotta accertata.

⁷⁰⁰ Si ricorda, infatti, che Ryanair riceve dagli aeroporti italiani un significativo contributo economico per l'incentivazione del trasporto aereo, ricevendo più di *[omissis]* milioni di euro annui, vale a dire oltre il 60% di tutti gli incentivi erogati per favorire i flussi turistici presso gli aeroporti italiani (cfr. Tabella 9 *supra*). Considerando che i ricavi annuali realizzati in Italia da parte di Ryanair nell'anno fiscale 2024 (aprile 2023-marzo 2024) sono pari a 2,85 miliardi di euro, gli incentivi per il 2023 sono circa *[omissis]* dei ricavi realizzati in Italia (cfr. doc. 398, all. 14).

⁷⁰¹ Cfr. doc. 177.44.

⁷⁰² Si osservi che, a partire dal 3 aprile 2025, Ryanair ha iniziato ad offrire anche la soluzione TAD alle agenzie fisiche. Cfr. doc. 394, all. 43 e 44.

⁷⁰³ Cfr. doc. 394, all. 32. Ad esempio, gli endpoint del bagaglio prioritario.

⁷⁰⁴ In tal senso, Ryanair ha informato di aver reso disponibile tutte le tariffe e di aver ridotto, a partire da novembre 2025, il sovrapprezzo applicato alle due tariffe inferiori, sia per le OTA che per i TAD (cfr. doc. 516, 517, 550).

X. CRITERI PER LA QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

491. L'articolo 15, comma 1-*bis*, della legge n. 287/1990 prevede che tenuto conto della gravità e durata delle infrazioni, l'Autorità disponga l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, fino al dieci per cento del fatturato realizzato in ciascuna impresa o ente nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida adottata a esito di un procedimento istruttorio.

492. Al fine di quantificare la sanzione occorre tenere presente quanto previsto dall'articolo 11 della legge n. 689/1981, come richiamato dall'articolo 31 della legge n. 287/1990, nonché i criteri interpretativi enucleati nelle Linee Guida sulla modalità di applicazione dei criteri di quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità in applicazione dell'articolo 15, comma 1-*bis*, della legge n. 287/1990⁷⁰⁵ (di seguito, "Linee Guida"). In particolare, devono essere considerati la gravità della violazione, le condizioni economiche, il comportamento delle imprese coinvolte e le eventuali iniziative volte a eliminare o attenuare le conseguenze delle violazioni, nonché eventuali circostanze aggravanti.

493. Nel caso in esame si osserva che, per le motivazioni già esposte, l'infrazione contestata a Ryanair rientra tra quelle molto gravi.

494. Per quanto riguarda il fatturato rilevante ai fini della sanzione, le Linee Guida prevedono che le sanzioni *“debbono essere calcolate a partire dal valore delle vendite dei beni o servizi oggetto, direttamente o indirettamente, dell'infrazione, realizzate dall'impresa nel mercato/i rilevante/i nell'ultimo anno intero di partecipazione alla stessa infrazione (di seguito, valore delle vendite) [...] Qualora il dato relativo al fatturato, [...] non sia attendibile ovvero sufficientemente rappresentativo o, comunque, altrimenti non determinabile, l'Autorità prenderà in considerazione qualsiasi altra informazione che essa ritenga pertinente o appropriata, quale ad esempio: la media del valore delle vendite nell'intero periodo di durata dell'infrazione oppure un altro anno di tale periodo di riferimento o, ancora, una percentuale del fatturato totale realizzato in Italia”*.

495. Nel caso di specie, tale valore è costituito dal valore delle vendite realizzate da Ryanair, in Italia, nel 2024 per i voli venduti da/per l'Italia, inclusi dei servizi accessori (ad esempio, bagaglio, priorità, ecc.), nonché delle commissioni ricevute per le vendite di servizi assicurativi e turistici accessori (*hotel*, noleggio auto, ecc.) in Italia, che costituiscono i servizi oggetto direttamente o indirettamente dell'infrazione. Sul punto, non si ritiene accoglibile la tesi di Ryanair consistente nell'escludere i ricavi del trasporto aereo o il sottoinsieme delle vendite verso le agenzie. Infatti, tali ricavi sono riferibili alla condotta accertata in aderenza alle citate linee guida.

496. Pertanto, il valore delle vendite dei servizi oggetto dell'infrazione è pari a Euro *[1-2]* miliardi⁷⁰⁶.

497. Secondo le Linee Guida, in particolare, tale percentuale deve essere fissata a un livello che può raggiungere il 30% del valore delle vendite, *“in funzione del grado di gravità della violazione”*. Sul punto, si osservi che le condotte in esame pongono un particolare pregiudizio per la concorrenza *online* nella vendita dei servizi turistici, e che vi sono significative evidenze circa il prodursi di un effettivo impatto della concorrenza, nonché di effetti pregiudizievoli sul mercato e sui consumatori. In ragione della gravità delle condotte, come *supra* ricostruita, si ritiene che la percentuale da applicare sia pari al *[5-10%]*.

⁷⁰⁵ Cfr. provvedimento n. 31466 del 25 febbraio 2025, in Bollettino n. 9/2025.

⁷⁰⁶ Si precisa che per il valore delle commissioni realizzate per le vendite di hotel, espresse in Dollari, è stato utilizzato il tasso di cambio di 0,85 euro per 1 Dollaro. Cfr. Banca d'Italia, cambi di riferimento del 17 dicembre 2025.

498. L'importo così ottenuto deve essere moltiplicato per la durata dell'infrazione. Sul punto, le condotte in esame appaiono in essere almeno a partire dal 13 aprile 2023 al 22 aprile 2025, pari a 2 anni e 9 giorni.

499. L'importo della sanzione così definita, pari a euro 255.761.692, non supera il massimo edittale del 10% del fatturato consolidato globale, risultante nell'ultimo bilancio approvato dell'anno fiscale 2025, pari a 13,949 miliardi⁷⁰⁷.

Tutto ciò premesso e considerato:

DELIBERA

a) che le condotte poste in essere, quantomeno dal 13 aprile 2023, da Ryanair DAC e Ryanair Holdings plc e accertate almeno fino al 22 aprile 2025, consistenti in una serie di comportamenti volti a bloccare, ostacolare o rendere più difficoltosa e/o economicamente o tecnicamente onerosa l'offerta da parte delle agenzie dei voli Ryanair acquisiti tramite il sito web di Ryanair, in combinazione con i voli di altri vettori e/o con altri servizi turistici-assicurativi, costituiscono un abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 102 TFUE e dell'articolo 3 della L. n. 287/1990 finalizzato a ostacolare l'esplicitarsi di un'effettiva concorrenza nei mercati a valle dell'intermediazione *online* dei voli da soli o in combinazione con altri servizi turistici e dei servizi di agenzia di viaggio tramite punti vendita fisici;

b) che le predette società, eventualmente anche attraverso apposite pattuizioni, pongano immediatamente fine ai comportamenti distorsivi della concorrenza, ove tuttora in corso, di cui alla precedente lettera a) e si astengano in futuro dal porre in essere comportamenti analoghi o idonei a produrre effetti analoghi;

c) che le predette società presentino all'Autorità, entro 90 giorni dalla notifica del presente provvedimento, una relazione circa le azioni intraprese per ottemperare al precedente punto b);

d) di irrogare, per l'infrazione di cui alla lettera a), alle società Ryanair DAC e Ryanair Holdings Plc, in solido tra loro, la sanzione amministrativa pecuniaria complessiva di euro 255.761.692 (duecentocinquantacinque milioni settecentosessantunomila seicentonovantadue/00).

La sanzione amministrativa di cui alla precedente lettera d) deve essere pagata entro il termine di novanta 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.

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

⁷⁰⁷ Cfr. doc. 398, all. 16.

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. 689/1981, 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.

Degli avvenuti pagamenti deve essere data immediata comunicazione all'Autorità, attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato.

Ai sensi dell'articolo 26 della medesima legge, le imprese che si trovano in condizioni economiche disagiate possono richiedere il pagamento rateale della sanzione.

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

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera b), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di comunicazione 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
Roberto Rustichelli

A576 - META AI*Provvedimento n. 31775*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 22 dicembre 2025;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

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

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

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

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

VISTA la Comunicazione relativa all'applicazione dell'articolo 14-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, adottata con provvedimento del 12 dicembre 2006, n. 16218;

VISTA la propria delibera, adottata in data 22 luglio 2025, con la quale è stata avviata un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990, nei confronti di Meta Platforms Inc., Meta Platforms Ireland Limited, WhatsApp Ireland Limited e Facebook Italy S.r.l., per accertare una presunta violazione dell'articolo 102 TFUE, nel *tying* tra il servizio di WhatsApp ed il servizio di Meta AI, attraverso la pre-installazione del secondo nell'app di WhatsApp, con possibile pregiudizio sulla concorrenza nel mercato relativo all'offerta dei servizi di *Chatbot* o Assistenti AI;

VISTA la propria delibera, adottata in data 25 novembre 2025, con la quale è stata ampliata oggettivamente l'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990, nei confronti di Meta Platforms Inc., Meta Platforms Ireland Limited, WhatsApp Ireland Limited e Facebook Italy S.r.l., per accertare la presunta violazione dell'articolo 102 del TFUE, anche con riferimento alle nuove condizioni contrattuali di cui ai *WhatsApp Business Solution Terms* adottate da Meta a decorrere dal 15 ottobre 2025, in base alle quali è fatto divieto di accedere al canale WhatsApp ovvero di utilizzarlo allo scopo di fornire agli utenti della piattaforma WhatsApp servizi di *Chatbot* o Assistenti AI;

VISTO il contestuale avvio, ex articolo 14-*bis*, del *sub*-procedimento per l'eventuale adozione della misura cautelare, volto a verificare l'effettiva sussistenza dei requisiti necessari all'adozione di misure cautelari atte a ripristinare e mantenere condizioni concorrenziali nel mercato interessato con riferimento alle nuove condizioni contrattuali previste dai *WhatsApp Business Solution Terms*, introdotte in data 15 ottobre 2025, e all'integrazione di ulteriori strumenti di interazione o funzionalità di Meta AI in WhatsApp;

VISTA, l'istanza di Meta Platforms Inc., Meta Platforms Ireland Limited, WhatsApp Ireland Limited e Facebook Italy S.r.l., pervenuta in data 27 novembre 2025, di audizione innanzi al Collegio nell'ambito del procedimento cautelare;

VISTE, in particolare, le istanze di partecipazione delle società: The Interaction Company of California, pervenuta in data 1° dicembre 2025; Factoria Elcano SL, pervenuta in data 4 dicembre 2025; OpenAI LLC, pervenuta in data 5 dicembre 2025;

VISTE le memorie e i documenti pervenuti da Meta Platforms Inc., Meta Platforms Ireland Limited, WhatsApp Ireland Limited e Facebook Italy S.r.l., in data 5 dicembre 2025;

SENTITI in audizione innanzi al Collegio, in data 16 dicembre 2025, i rappresentanti delle società: The Interaction Company of California, Open AI LLC e Meta Platforms Inc., Meta Platforms Ireland Limited, WhatsApp Ireland Limited e Facebook Italy S.r.l.;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO, inoltre, quanto segue:

I. LE PARTI

1. Meta Platforms Inc. (c.f. 91160580683), Meta Platforms Ireland Limited (c.f. 91160400684), WhatsApp Ireland Limited e Facebook Italy S.r.l. (c.f. 06691680968), di seguito, indicate indistintamente come “Meta”, sono quattro società del gruppo Meta, la cui capogruppo è Meta Platforms Inc., con sede legale negli Stati Uniti.

Il gruppo Meta è uno dei principali gruppi di imprese multinazionali che offre una molteplicità di servizi digitali, tra loro differenziati ma sinergici. In particolare, è attivo nell’offerta di servizi di *social network* personali (Facebook, Instagram), tecnologie pubblicitarie *online*, *app* di messaggistica istantanea (WhatsApp, Messenger), prodotti di realtà virtuale e aumentata e funzionalità di condivisione di foto e video. Più recentemente, il gruppo Meta ha lanciato sul mercato anche dei servizi di intelligenza artificiale (Meta AI).

2. Nel 2024, il fatturato realizzato dal gruppo Meta a livello globale è stato pari a 152 miliardi di euro, di cui 35,4 miliardi di euro in Europa¹. In Italia, Facebook Italy S.r.l.² ha realizzato un fatturato pari a 61,7 milioni di euro³, mentre si stima un fatturato complessivo del gruppo Meta in Italia di circa 400 milioni di euro.

II.1 Gli intervenienti al procedimento

3. A seguito della delibera di avvio dell’Autorità adottata il 22 luglio 2025 hanno chiesto di partecipare al procedimento: in data 4 agosto 2025, l’associazione a tutela dei consumatori Codici⁴; in data 5 agosto 2025, la società WindTre S.p.A.⁵; in data 6 agosto 2025, la società Fastweb S.p.A.⁶; in data 2 settembre 2025, Telecom Italia S.p.A.⁷.

4. Successivamente, a seguito della delibera dell’Autorità adottata in data 25 novembre 2025, oltre all’associazione a tutela dei consumatori, CODACONS⁸, le società di seguito indicate hanno presentato istanza di partecipazione.

5. **The Interaction Company of California** (di seguito, anche Interaction), è una start-up, con sede a Palo Alto, costituita il 24 giugno 2024; Interaction sviluppa e gestisce Poke.com (di seguito, anche Poke), l’assistente AI basato sulla messaggistica che risiede all’interno di app di comunicazione

¹ Dati Annual Report 2025 (<https://investor.atmeta.com/financials/default.aspx>, pag. 101) convertiti utilizzando il tasso di cambio medio 2024 (0,9241). Il fatturato relativo all’Europa comprende anche quello riferibile a Turchia e Russia.

² Con riferimento al fatturato italiano si tratta del solo fatturato sviluppato da Facebook Italy S.r.l. che, quindi, è sottostimato rispetto al fatturato complessivo realizzato dal gruppo Meta in Italia.

³ Dati del Bilancio 2024 di Facebook Italy S.r.l.

⁴ Doc. 163, Codici, *Istanza di partecipazione al procedimento*, successivamente accolta in data 12 settembre 2025 (doc. 174).

⁵ Doc. 164, WindTre, *Istanza di partecipazione al procedimento*, successivamente accolta in data 12 settembre 2025 (doc. 177).

⁶ Doc. 168, Fastweb, *Istanza di partecipazione al procedimento*, successivamente accolta in data 12 settembre 2025 (doc. 175).

⁷ Doc. 173, TIM, *Istanza di partecipazione al procedimento*, successivamente accolta in data 12 settembre 2025 (doc. 176).

⁸ Cfr. Associazione Codacons, *Istanza di partecipazione al procedimento* del 1° dicembre 2025 (doc. 238) e il successivo accoglimento in data 2 dicembre 2025 (doc. 246).

esistenti come iMessage, WhatsApp e SMS, dove si collega all'e-mail, al calendario e ai file degli utenti per trasformare brevi scambi di testo in azioni concrete (ad esempio, redigere risposte, riprogrammare riunioni o prenotare viaggi)⁹.

6. Factoria Elcano SL (di seguito, anche Elcano) è una società spagnola che ha lanciato, nell'aprile 2023, l'assistente AI generalista denominato Luzia e finalizzato, tra l'altro, ad agevolare gli utenti finali nello svolgimento di attività quotidiane, a rispondere a domande, a supportare nelle attività di studio e conversazionali. Luzia è, dal 30 aprile 2023, sulle app di messaggistica WhatsApp e Telegram, e, da gennaio 2024, disponibile con un'app autonoma da installare su dispositivi mobili e, da aprile 2025, su una web app¹⁰.

7. OpenAI LLC (di seguito OpenAI) è una società statunitense che ha lanciato, il 30 novembre 2022, come *search preview*, l'assistente AI generalista denominato ChatGPT, disponibile sia in una versione gratuita, sia in versioni con funzioni più elevate a pagamento. ChatGPT è divenuta rapidamente la AI *Chatbot* più diffusa tra gli utenti finali¹¹.

II. IL PROCEDIMENTO

II.1 L'avvio del procedimento

8. Con delibera del 22 luglio 2025, l'Autorità ha avviato il procedimento nei confronti di Meta per accertare la violazione dell'art. 102 TFUE, riguardante - a partire da marzo 2025, in Italia e in altri Stati membri dell'Unione europea - le modalità di offerta del proprio servizio di messaggistica istantanea WhatsApp congiuntamente con il proprio servizio di intelligenza artificiale denominato Meta AI.

9. Al momento dell'avvio del procedimento, l'utente poteva, e può tuttora, sebbene con le limitazioni indicate nella delibera di avvio, sino al 15 gennaio 2026 e limitatamente alle AI *Chatbot* già presenti su WhatsApp, attivare, di propria iniziativa, una *chat* autonoma con servizi di intelligenza artificiale forniti da altri operatori, inserendoli come appositi contatti. Anche in questo caso, nell'app WhatsApp permane in assoluta preminenza, nella schermata generale, l'icona Meta AI così come la funzione di ricerca '*Chiedi a Meta AI*'.

10. Nella delibera di avvio del procedimento, è stato indicato che l'avvenuta pre-installazione di Meta AI sull'app WhatsApp, con possibilità di utilizzo nell'ambito di una *chat* dedicata e/o in alto nella barra degli strumenti (opzione questa disponibile solo per il servizio di AI di Meta e non per le AI *Chatbot* concorrenti), appare idonea a conferire a Meta, che detiene una posizione dominante nel mercato dei servizi di comunicazione per i consumatori via *app*, un indebito vantaggio competitivo nel mercato dei servizi di AI *Chatbot* o Assistenti AI in quanto, con modalità pressoché istantanea, i milioni di utenti di WhatsApp sono diventati milioni di possibili utenti di Meta AI.

II.2 L'ampliamento del procedimento

11. Con delibera del 25 novembre 2025, l'Autorità ha esteso oggettivamente il procedimento in merito alla nuova condotta di Meta che ha modificato, a decorrere dal 15 ottobre 2025, le condizioni

⁹ Doc. 237, *Istanza di partecipazione di The Interaction Company of California*, pervenuta in data 1° dicembre 2025 e accolta in pari data (cfr. doc. 241).

¹⁰ Cfr. Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento* pervenuta in data 4 dicembre 2025 (doc. 253) accolta in pari data (doc. 256).

¹¹ Cfr. OpenAI, *Istanza di partecipazione al procedimento*, pervenuta in data 5 dicembre 2025 (doc. 261) e accolta in pari data (doc. 266).

contrattuali di cui ai *WhatsApp Business Solution Terms*. In particolare, in forza delle nuove condizioni generali di contratto, alle imprese che forniscono servizi e tecnologie di AI è fatto divieto di accedere al canale WhatsApp, ovvero di utilizzarlo allo scopo di fornire agli utenti della piattaforma WhatsApp tali servizi e tecnologie, qualora questi ultimi siano la principale funzionalità resa disponibile¹² (c.d. servizi di *Chatbot* o Assistenti AI).

In particolare, l'Autorità ha ritenuto che tale condotta possa integrare un diniego all'accesso in violazione dell'articolo 102 TFUE, nella misura in cui preclude, ai soggetti che offrono sul mercato servizi di AI *Chatbot* alternativi a Meta AI, l'accesso all'ampio bacino degli utenti WhatsApp, con conseguente distorsione delle dinamiche concorrenziali del mercato interessato, a vantaggio di Meta.

12. A seguito della decisione della Commissione europea di avviare - sulla medesima condotta di Meta oggetto della delibera di ampliamento dell'Autorità - il procedimento per possibile violazione dell'art. 102 TFUE con riguardo allo Spazio economico europeo (di seguito anche SEE), ad eccezione dell'Italia, la competenza dell'Autorità è circoscritta alla condotta di Meta nella misura in cui produce i propri effetti sul territorio nazionale¹³.

II.3 Il sub-procedimento cautelare

13. Contestualmente all'ampliamento oggettivo del procedimento, l'Autorità, con delibera del 25 novembre 2025, ha avviato il procedimento cautelare ex art. 14-bis della legge n. 287/90, ravvisando i presupposti del *fumus bonis iuris* e del *periculum in mora* secondo cui: “*Nei casi di urgenza dovuta al rischio di un danno grave e irreparabile per la concorrenza, l'Autorità può, d'ufficio, ove constati ad un sommario esame la sussistenza di un'infrazione, deliberare l'adozione di misure cautelari*”.

14. Inoltre, l'Autorità, a seguito di apposite richieste di informazioni, ha acquisito informazioni da: Open AI¹⁴, Interaction¹⁵, Elcano¹⁶ e Meta¹⁷.

15. Nel corso del procedimento cautelare, Meta ha esercitato più volte il diritto di accesso agli atti¹⁸ e ha presentato memorie e documenti in data 5 dicembre 2025¹⁹. Elcano e Interaction hanno avuto

¹² Doc. 212, *WhatsApp Business Solution Terms*: “*AI Providers. Providers and developers of artificial intelligence or machine learning technologies, including but not limited to large language models, generative artificial intelligence platforms, general-purpose artificial intelligence assistants, or similar technologies as determined by Meta in its sole discretion (“AI Providers”), are strictly prohibited from accessing or using the WhatsApp Business Solution, whether directly or indirectly, for the purposes of providing, delivering, offering, selling, or otherwise making available such technologies when such technologies are the primary (rather than incidental or ancillary) functionality being made available for use, as determined by Meta in its sole discretion*”; si vedano anche docc. 204, Verbale di audizione OpenAI del 20 ottobre 2025 e doc. 209, Prima parte informazioni di OpenAI.

¹³ Si veda comunicato stampa del 5 dicembre 2025 “*Commission opens antitrust investigation into Meta's new policy regarding AI providers' access to WhatsApp*”.

¹⁴ Cfr. doc. 204, Verbale di audizione Open AI del 20 ottobre 2025; doc. 209, Open AI, Trasmissione prima parte delle informazioni richieste nel corso dell'audizione del 20 ottobre 2025, doc. 230, Open AI, Trasmissione della seconda parte delle informazioni richieste nel corso dell'audizione del 20 ottobre 2025.

¹⁵ Doc. 260, Interaction, Risposta alla richiesta di informazioni del 2 dicembre 2025 e doc. 281, Integrazione del riscontro alla richiesta di informazioni.

¹⁶ Doc. 253, Elcano, Istanza di partecipazione al procedimento, v. anche, docc. 263, 265 e 275, Integrazione delle informazioni nonché docc. 289 e 297, Elcano, Osservazioni sulla memoria di Meta.

¹⁷ Doc. 206, Verbale di audizione di Meta del 22 ottobre 2025; doc. 292, Meta, Riscontro alla richiesta di informazioni contenuta nel verbale di audizione del 22 ottobre 2025.

¹⁸ Meta ha esercitato il diritto di accesso in data: 26 novembre 2025 (docc. 226 e 229), 3 dicembre 2025 (doc. 251), 4 dicembre 2025 (doc. 259), 5 dicembre 2025 (doc. 270), 12 dicembre 2025 (docc. 295 e 298) e 15 dicembre 2025 (doc. 307).

¹⁹ Meta, Memoria nell'ambito del procedimento cautelare, doc. 264.

accesso alla memoria difensiva di Meta, rispettivamente, in data 9 dicembre 2025²⁰ e 10 dicembre 2025²¹; OpenAI ha esercitato il diritto di accesso in data 9 e 11 dicembre 2025²².

16. A seguito dell'istanza di Meta,²³ l'audizione innanzi al Collegio nell'ambito del procedimento cautelare si è svolta in data 16 dicembre 2025, con la partecipazione anche delle società Interaction e OpenAI²⁴.

III. WHATSAPP E LE AI *CHATBOT* GENERALISTE

III.1. Le nuove condizioni di Meta di WhatsApp Business che escludono le AI Chatbot generaliste

17. Dalla documentazione in atti, emerge che, in data 15 ottobre 2025, Meta ha modificato, nell'ambito dei *WhatsApp Business Solution Terms*, le condizioni contrattuali specificamente rivolte alle imprese che offrono servizi di *AI Chatbot*²⁵, nel senso di proibire loro di mettere a disposizione degli utenti finali di WhatsApp tali servizi di *AI Chatbot*.

18. In particolare, Meta offre alle aziende strumenti, tra cui *WhatsApp for Business Application Programming Interface* ("*WhatsApp Business API*"), intese a migliorare e rafforzare i flussi di comunicazione tra le aziende e i loro clienti tramite WhatsApp²⁶. Tali strumenti rilevano in quanto la nuova condotta di Meta qui in esame è stata realizzata attraverso una modifica delle condizioni contrattuali di cui ai *WhatsApp Business Solution Terms* relativamente all'uso della suddetta *WhatsApp Business API*.

19. In particolare, Meta ha introdotto, nelle *WhatsApp Business Solution Terms*, un'apposita sezione, denominata "*AI Providers*", nella quale ha espressamente specificato che le imprese che forniscono servizi e tecnologie di AI non possono accedere o utilizzare WhatsApp allo scopo di rendere disponibile agli utenti finali tali servizi e tecnologie di AI, quando essi rappresentano il contenuto principale del servizio reso tramite WhatsApp²⁷.

20. La data dell'entrata in vigore di tale modifica è differenziata a seconda che le imprese avessero già un *account* su WhatsApp alla data del 15 ottobre 2025 per offrire agli utenti finali il servizio in esame o non avessero tale *account*: per i primi, la modifica diventerà effettiva il prossimo 15 gennaio 2026 cosicché essi avranno avuto un periodo di tre mesi per gestire l'uscita da WhatsApp, imposta da Meta; per i secondi, la nuova versione dei termini di utilizzo è effettiva dallo stesso 15 ottobre 2025 e, pertanto, fin dall'accettazione delle condizioni generali d'uso di WhatsApp potranno usare la piattaforma di Meta solo per finalità diverse dall'interazione delle *AI Chatbot* con gli utenti finali.

²⁰ Cfr. doc. 277, Riscontro accesso atti a Elcano.

²¹ Cfr. doc. 284, Riscontro accesso atti a Interaction.

²² Cfr. docc. 279 e 288, Riscontro istanza accesso OpenAI.

²³ Doc. 231, Meta, Istanza di audizione innanzi al Collegio nell'ambito del procedimento cautelare.

²⁴ Doc. 311, *Verbale audizione innanzi al Collegio nell'ambito del sub-procedimento cautelare*.

²⁵ *WhatsApp Business Solutions* è lo strumento *software* che consente ai soggetti dotati di un *account business* di WhatsApp di interagire con gli utenti *consumer* di WhatsApp.

²⁶ Decisione della Commissione del 5 settembre 2023, Caso DMA.100024 *Meta – number-independent interpersonal communications services*, § 130.

²⁷ "*AI Providers. Providers and developers of artificial intelligence or machine learning technologies, including but not limited to large language models, generative artificial intelligence platforms, general-purpose artificial intelligence assistants, or similar technologies as determined by Meta in its sole discretion ("AI Providers"), are strictly prohibited from accessing or using the WhatsApp Business Solution, whether directly or indirectly, for the purposes of providing, delivering, offering, selling, or otherwise making available such technologies when such technologies are the primary (rather than incidental or ancillary) functionality being made available for use, as determined by Meta in its sole discretion*". Sono escluse dalla nuova restrizione le imprese che usano tecnologie AI solo per fornire assistenza ai propri clienti o per gestire le transazioni commerciali con questi ultimi (ad esempio, l'uso di AI per gestire l'ordine al ristorante).

21. Di conseguenza, le nuove *Terms and Conditions* hanno, dal 15 ottobre 2025, già precluso l'uso del canale WhatsApp, per raggiungere gli utenti finali, alle imprese concorrenti di Meta che offrono servizi di *AI Chatbot* e che non erano ivi presenti a tale data. Per le imprese concorrenti di Meta che erano sin dall'ora presenti sul canale WhatsApp con il proprio servizio di *AI Chatbot* - sebbene entrate mediante modalità ben meno immediate e agevoli rispetto a Meta - la preclusione decorrerà a partire dal 15 gennaio 2026. Pertanto, da tale data gli utenti finali non potranno più utilizzare alcun altro servizio di *AI Chatbot* alternativo a Meta AI.

22. Con riferimento almeno ad alcune *AI Chatbot* già presenti su WhatsApp, Meta ha preannunciato il cambiamento delle regole di funzionamento di WhatsApp. Al riguardo, sia OpenAI che Elcano hanno affermato di avere prospettato a Meta la criticità che questa soluzione avrebbe implicato per la propria attività e hanno chiesto di valutare soluzioni alternative e meno radicali, ma senza che queste richieste di confronto abbiano avuto alcun esito²⁸. In particolare, OpenAI si è resa disponibile a partecipare ai costi di gestione della infrastruttura in termini di risorse umane e finanziarie, mentre Elcano ha anche chiesto a Meta di valutare l'esclusione dalle nuove restrizioni almeno per alcune tipologie di messaggi delle *AI Chatbot* generaliste²⁹, ma tutte queste richieste non hanno avuto alcun seguito.

Alcuni operatori, hanno anche evidenziato la tempistica ristretta entro la quale chiudere la propria attività su WhatsApp³⁰.

23. In questo contesto, giova sottolineare che un altro operatore, ovvero *[omissis]*^{*}, ha chiesto a Meta diversi chiarimenti rilevando la difficoltà *[omissis]* e avendo, secondo questo operatore, la modifica delle condizioni *[omissis]*³¹.

24. Al riguardo, la stessa Meta ha confermato nel corso del procedimento che, dal 15 gennaio 2026, le *AI Chatbot* generaliste, diverse da Meta AI, non saranno più accessibili agli utenti finali di WhatsApp senza che vi siano cambiamenti sulla scelta adottata, senza eccezioni o limitazioni di sorta.

25. Si evidenzia che, come anche descritto nel provvedimento di avvio del sub-procedimento cautelare, questa nuova condotta di Meta si inserisce in un contesto in cui l'integrazione di Meta AI in WhatsApp è diventata nel tempo più pervasiva. Infatti, l'interfaccia di Meta AI in WhatsApp risulta essere modificata rispetto a quanto descritto nella delibera di avvio dell'istruttoria del 22 luglio 2025, con l'inserimento (i) del tasto "Chiedi" anche sulla destra all'interno della barra di ricerca e (ii) dell'opzione "Chiedi a Meta AI" quando si opta per l'inoltro di un messaggio, rendendo dunque Meta AI ancora più integrata nelle diverse funzionalità di WhatsApp³².

²⁸ Cfr. doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento*, doc. 204, OpenAI verbale di audizione del 20 ottobre 2025, versione accessibile, cfr. anche doc. 230, Open AI, Seconda parte informazioni a riscontro di richiesta di informazioni, versione accessibile. Vedi anche doc. 292, Meta, *Risposta a richiesta di informazioni*, dove negli allegati è riportato lo scambio tra Meta e alcuni fornitori di *AI Chatbot* sulle nuove condizioni e sulle conseguenze per le rispettive attività.

²⁹ Cfr. doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento* e anche doc. 289, Elcano, Osservazioni a riscontro della memoria di Meta.

³⁰ Doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento*, doc. 204, OpenAI verbale di audizione del 20 ottobre 2025, versione accessibile, cfr. anche doc. 230, Open AI, Seconda parte informazioni a riscontro di richiesta di informazioni, versione accessibile, con in allegato uno specifico e articolato piano per gestire la migrazione degli utenti. Vedi anche doc. 292, Meta, *Risposta a richiesta di informazioni*.

^{*} Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

³¹ Cfr. doc. 292, Meta, *Risposta a richiesta di informazioni* spec. allegato 1, ove si rinviene la mail tra *[omissis]*.

³² Cfr. doc. 214, *Verbale di acquisizione al fascicolo della schermata della barra di ricerca di Meta AI e della schermata "inoltra" di Meta AI*.

III.2. L'uso di WhatsApp da parte delle AI Chatbot generaliste prima delle modifiche delle condizioni contrattuali

26. La documentazione in atti evidenzia una discontinuità rispetto alla strategia di Meta precedentemente adottata. Infatti - sino alle nuove regole di funzionamento di WhatsApp e conformemente a quelle previgenti che si riferivano esplicitamente alla messaggistica su WhatsApp relativamente ai sistemi AI -, diversi fornitori di AI *Chatbot* generaliste hanno utilizzato, come le altre categorie di utenti *business*, questa piattaforma come canale per raggiungere gli utenti finali ivi presenti.

27. Infatti, si evidenzia che, sin dal 2022, Meta ha persino incentivato lo sviluppo della messaggistica conversazionale con le AI *chatbot* su WhatsApp, essendo questa, per sua esplicita dichiarazione, il futuro della comunicazione e dei servizi su WhatsApp³³. Al riguardo, qui di seguito si riporta, l'immagine pubblicata da Meta nel documento dal titolo "*Enabling developers to create innovative AIs on Messenger and WhatsApp*" nella quale viene simulata una conversazione con un'ipotetica AI *Chatbot* proprio al fine di dimostrare lo sviluppo futuro di WhatsApp e dei servizi ivi offerti, basati sull'utilizzo da parte delle AI *Chatbot*³⁴.

³³ Cfr. doc. 260, Interaction, *Riscontro a richiesta informazioni*, spec. allegato 5, *Conversations 2022: conferenza inaugurale sulla messaggistica aziendale di Meta. The future of the communication is here.*

³⁴ Cfr. doc. 260, Interaction, *Riscontro a richiesta informazioni*, spec. allegato 5, *Conversations 2022: conferenza inaugurale sulla messaggistica aziendale di Meta. The future of the communication is here.*, nel quale si rinviene l'esplicito riferimento allo sviluppo di conversazioni con AI *Chatbot* con l'immagine riportata nel testo. Inoltre, attraverso al link, posto in prossimità dell'immagine, si apre il documento "*Enabling developers to create innovative AIs on Messenger and WhatsApp*", nel quale, oltre a rinvenirsi la la stessa immagine, si rinviene che: "*We're [Meta] making it easy for any developer to get started, so we're simplifying the developer onboarding process and providing access to APIs for AIs that make it possible to build new conversational experiences within our messaging apps*". Cfr. anche doc. 253, Elcano, Istanza di partecipazione al procedimento, cfr. allegato denominato Meta, *Introducing New AI. Experiences Accross our family of Apps and devices* del 27 settembre 2023.

Figura 1 – Immagine tratta dal documento “Enabling developers to create innovative AIs on Messenger and WhatsApp” (in Doc. 260)



28. Inoltre, sebbene le AI *Chatbot* terze fossero già ampiamente diffuse su WhatsApp ed entrate nelle abitudini dei consumatori, le condizioni di WhatsApp, già vigenti al 16 febbraio 2024, non prevedevano alcuna limitazione per le AI *Chatbot* terze. Anzi, in base a tali condizioni, quando un *business user* apriva un proprio *account* su WhatsApp, lo stesso doveva fornire diverse informazioni tra le quali la propria ragione sociale e accettare le condizioni di WhatsApp all'epoca vigenti³⁵.

29. A conferma che la piattaforma di WhatsApp sia stata, fino alle nuove condizioni, una piattaforma aperta alle AI *Chatbot*, si evidenzia che Meta ha in un primo tempo, fino al novembre 2024, applicato alla messaggistica delle AI *Chatbot* uno specifico *pricing* nell'ambito del quale i fornitori di questa tipologia di servizi versavano un corrispettivo a Meta per le conversazioni con gli utenti finali³⁶. Questo sistema di *pricing* è stato superato - per decisione unilaterale di Meta - con effetto dal 1° novembre 2024, quando Meta ha espressamente stabilito che i messaggi di servizio fossero gratuiti “for all business, including via AI-enabled conversational experiences”³⁷.

³⁵ Cfr. doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento*, cfr. le condizioni di WhatsApp ivi allegate. Peraltro, le condizioni d'uso di WhatsApp previgenti all'ultima modifica adottata in data 15 ottobre 2025 effettuavano già, come evidenziato da Meta nel corso del procedimento, un esplicito riferimento ai sistemi di AI su WhatsApp, cfr. doc. 206, Verbale di audizione di Meta del 22 ottobre 2025 e doc. 264, Meta, Memoria difensiva.

³⁶ Cfr. doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento*, il quale afferma che, grazie al crescente successo di Luzia su WhatsApp, questa società - quale corrispettivo per la presenza di Luzia su WhatsApp - aveva iniziato a versare a Meta, nei primi mesi di lancio di Luzia, circa \$5.000 mensili per arrivare a versare a Meta, poco più di un anno dopo, oltre \$1.000.000.

³⁷ Doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento* e v. anche docc. 287 e 297, Elcano, *Osservazioni a memoria Meta* cfr. “Conversation-based pricing” di WhatsApp, in doc. 297, Elcano, *Osservazioni a memoria Meta*. Questo documento spiega il sistema di *pricing* a partire dal 1° novembre 2024 per l'uso di WhatsApp da parte degli utenti *business*; questo documento è stato poi modificato a decorrere dal 1° luglio 2025, rimanendo tuttavia i messaggi del AI *Chatbot*

30. Alla luce di quanto precede, la documentazione in atti evidenzia che, sulla base delle decisioni di Meta, la piattaforma WhatsApp, sin dallo sviluppo dei servizi di AI *Chatbot*, è stata aperta all'utilizzo del canale WhatsApp per raggiungere gli utenti finali e che Meta avesse altresì previsto la struttura dei corrispettivi, variandoli nel tempo, in un senso peraltro più favorevole proprio alle AI *Chatbot*.

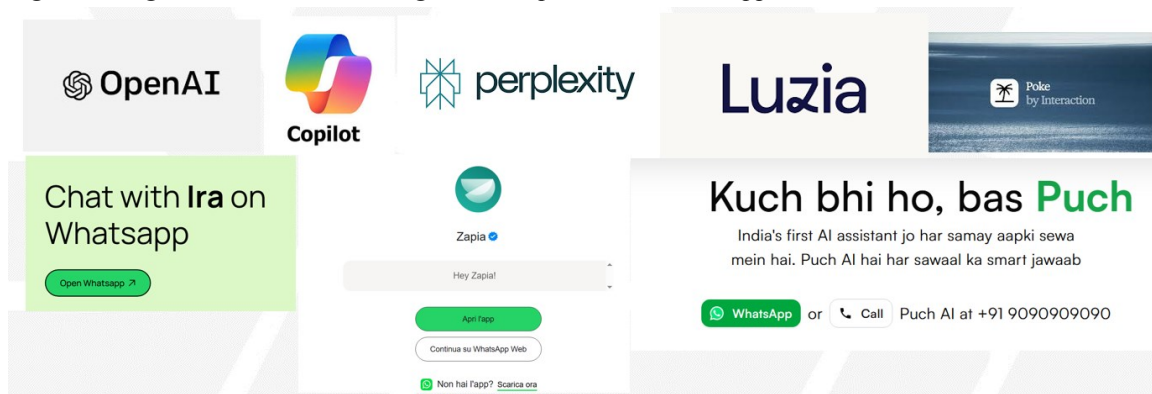
III.3. Le AI Chatbot generaliste ad oggi presenti su WhatsApp diverse da Meta AI

31. In questo contesto, diversi operatori, quanto meno dal 2023, hanno utilizzato - per un lasso di tempo significativo - la piattaforma WhatsApp per raggiungere gli utenti finali ivi presenti, addirittura pubblicizzando questa modalità di distribuzione³⁸.

32. Dalle evidenze in atti, emerge, infatti, la presenza - oltre che della stessa Meta AI - anche di altre AI *Chatbot* che includono sia quelle di minori dimensioni, entrate più di recente nel mercato e prive di propri consolidati canali distributivi di riferimento, quali Ira di proprietà di Rumik, Luzia di proprietà di Elcano, Poke di proprietà di Interaction, Puch AI e Zapia di proprietà di Brainlogic AI³⁹; sia quelle di maggiore dimensione che dispongono di altri canali distributivi consolidati, quali ChatGPT della società OpenAI e Copilot di Microsoft e Perplexity.

Qui seguito vengono riportati i loghi di alcune AI *Chatbot* ad oggi presenti su WhatsApp, alcune delle quali indicano espressamente WhatsApp quale canale di accesso.

Figura 2- Loghi di alcune AI Chatbot generaliste presenti su WhatsApp



33. Tra gli operatori nuovi entranti che non dispongono già di canali distributivi consolidati per raggiungere gli utenti finali o che, comunque, non ne disponevano nel momento in cui si sono proposti su WhatsApp - dandone, come già evidenziato, pubblico annuncio ai propri utenti⁴⁰ - merita richiamare quantomeno Elcano e Interaction.

ancora gratuiti sino ad oggi. Sui costi per i fornitori di AI *Chatbot* per l'uso di WhatsApp, quando tali messaggi erano a pagamento, prima del novembre 2024, cfr. doc. 253, Elcano, Istanza di partecipazione al procedimento; sulle attuali *fees* e sulla gratuità dei messaggi di servizio vedi doc. 206, Verbale di audizione di Meta del 22 ottobre 2025 e doc. 264, Meta, Memoria difensiva.

³⁸ Come meglio di seguito illustrato alcune AI *Chatbot* hanno fondato il loro lancio sul mercato utilizzando WhatsApp, cfr. ad esempio, doc. 253, Elcano, Istanza di partecipazione al procedimento.

³⁹ Cfr. alcune pagine *web* relative a queste AI *Chatbot* dove il simbolo di WhatsApp è visibile come canale distributivo in doc. 304, avente a oggetto pagine *web* di alcune AI *Chatbot*; cfr. anche doc. 292, Meta, *Riscontro a richiesta informazioni*.

⁴⁰ V. doc. 304, avente a oggetto pagine *web* di alcune AI *Chatbot*, nonché doc. 253, Istanza partecipazione Elcano e doc. 237, Istanza partecipazione Interaction, v. doc. 304, avente a oggetto pagine *web* di alcune AI *Chatbot* quali Ira, Puch AI, Zapia.

34. Elcano, sin dal primo lancio, il 30 aprile 2023, ha puntato sulla distribuzione attraverso le *app* di messaggistica, *in primis* WhatsApp e Telegram; mentre, solo nel gennaio 2024, ha affiancato un'app per dispositivi cellulari e, nell'aprile 2025, una *web app*. La distribuzione di Luzia tramite WhatsApp, potendo evitare l'installazione di app *ad hoc* e consentendo agli utenti di conversare con la AI *Chatbot* mentre stanno usando l'app di messaggistica, ha consentito un rapido sviluppo di questa AI *Chatbot* soprattutto in quei Paesi dove sono molto diffusi i dispositivi mobili e l'app di messaggistica di Meta⁴¹.

35. Analogamente, Interaction ha costruito lo sviluppo della propria AI *Chatbot* AI Poke solo sulle *app* di messaggistica e, in Europa in particolare su WhatsApp⁴², considerato che, diversamente, non avrebbe ad oggi accesso in modo altrettanto efficiente ed efficace agli “*utenti nei luoghi digitali in cui essi già operano, vale a dire nelle rispettive applicazioni di messaggistica. ... Considerata la posizione dominante di WhatsApp nell'Unione europea, l'accesso a tale piattaforma risulta particolarmente determinante ...*”⁴³.

36. Infine, dalla documentazione acquisita, emerge che anche un altro operatore, la società Mistral, in termini più generali, evidenzia l'importanza di potere disporre di canali di accesso per raggiungere gli utenti finali, ovvero i c.d. *entry point*, e, con specifico riferimento a WhatsApp, ne evidenzia le potenzialità per costruire una base utenti⁴⁴; in questa prospettiva, secondo questo operatore, il servizio preesistente diventa, di *default*, un *entry point* naturale che gli utenti possono utilizzare senza necessità di uscire dal servizio.

37. In altri termini, i fornitori di AI *Chatbot* nuovi entranti hanno sottolineato l'importanza di raggiungere gli utenti dove già si trovano, ovvero in particolare sulle *app* di messaggistica, e che tale modalità consente di raggiungere ingenti porzioni di utenti che altrimenti non sarebbero facilmente accessibili. Ciò anche considerato che gli utenti di WhatsApp possono interagire con le AI *Chatbot* ivi presenti senza dovere neanche scaricare l'app di quella specifica AI *Chatbot* e rimanendo nello stesso ambiente digitale che stanno utilizzando in quel momento. Quanto rilevato si inserisce in un contesto in cui Meta AI è presente su quel canale, peraltro per il tramite di una pre-installazione che gli conferisce carattere preminente, rispetto a quello dei concorrenti.

38. Quanto alla seconda categoria di operatori menzionata, rileva quanto emerso in istruttoria sull'esperienza di OpenAI che ha lanciato ChatGPT sul mercato il 30 novembre 2022, divenendo

⁴¹ Doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento* e cfr. anche doc. 230, OpenAI, *Riscontro a richiesta informazioni* seconda parte, versione accessibile, ove si rinviene che “*ChatGPT anche rispetto ad altre eventuali piattaforme di messaggistica. OpenAI ha scelto WhatsApp come piattaforma per raggiungere gli utenti perché si tratta di una delle più grandi piattaforme di messaggistica al mondo e offre un punto di ingresso pratico e familiare all'AI, consentendo un accesso immediato e a bassa frizione — inclusa la possibilità di utilizzo senza un account ChatGPT — particolarmente utile per utenti meno esperti o con accesso tecnologico più limitato*”.

⁴² Interaction si è concentrata sullo sviluppo di Poke.com su iMessage e WhatsApp in quanto esse rappresentano, rispettivamente, le applicazioni di messaggistica maggiormente diffuse negli Stati Uniti e in Europa, cfr. doc. 260, Interaction, *Riscontro a richiesta di informazioni*, versione accessibile.

⁴³ Doc. 260, Interaction, *Riscontro a richiesta di informazioni*, versione accessibile e v. anche doc. 237, Interaction, *Istanza di partecipazione*.

⁴⁴ Doc. 203, *Verbale di audizione Mistral* del 23 ottobre 2025, versione accessibile, dove si rinviene che “*L'accesso agli entry point rappresenta un fattore competitivo chiave. Ne consegue che i soggetti che controllano entry point e, in aggiunta, hanno sviluppato propri modelli e prodotti AI, ovvero hanno stretto partnership con soggetti che hanno sviluppato modelli e prodotti AI, si trovano in una situazione di vantaggio competitivo... se un prodotto AI viene integrato in un servizio pre-esistente in modo da essere facilmente accessibile e utilizzabile, il servizio pre-esistente diventa una sorta di entry point naturale, di default, che gli utenti possono utilizzare senza necessità di uscire dal servizio che già utilizzano. Al riguardo, ricorda che un simile “effetto default” è stato osservato per altri servizi digitali, quali i browser...il successo di un prodotto AI per utenti consumer passa attraverso l'interazione di tale prodotto con il complesso delle attività degli stessi utenti. In tal senso, se l'interazione di un prodotto AI con gli strumenti software di lavoro sembra poter rappresentare un efficace entry point nella vita lavorativa degli utenti non si può escludere che l'interazione di un prodotto AI con un servizio di messaggistica frequentemente utilizzato dagli utenti possa rappresentare un efficace entry point nella vita ricreativa degli utenti*”.

rapidamente, attraverso la propria web app, la AI *Chatbot* più diffusa a livello mondiale ed è approdata su WhatsApp successivamente, ovvero nel dicembre 2024, come unica piattaforma di messaggistica. In particolare, in virtù delle regole previste da Meta, prima della modifica contrattuale in esame, gli utenti WhatsApp possono “conversare” con ChatGPT, fino al 15 gennaio 2026, attraverso il servizio del numero 1-800 ChatGPT e l'Italia è il Paese europeo dove questo servizio è maggiormente utilizzato⁴⁵. Ciò ha consentito a OpenAI di raggiungere una porzione di utenti aggiuntiva rispetto all'ampio bacino raggiunto via web⁴⁶.

39. L'effettiva importanza di WhatsApp per ChatGPT, ai fini della propria strategia aziendale, emerge anche dalla documentazione interna di OpenAI. In particolare, in un documento, del 10 giugno 2025, si rinviene quanto segue: “*We want to bring the world to chatGPT but also bring ChatGPT to the world. Whatsapp is the largest messaging app in the world, and we should offer users an option to use ChatGPT there....*”

We see Whatsapp as a surface to allow

1. New users in Whatsapp dominant markets to have a way to experience the magic of ChatGPT for the first time in a surface that's convenient to them, before graduating them to the 1P app

2. Allow marginalized users [omissis] who will likely not use the 1P to experience the benefit of using ChatGPT

3. Support specific uses for leveraging AI within a messaging application (ex: translating messages) which will always be easier within the application....

The channel also has a defensive position as we want to:

- *Counter Meta's distribution advantage with Whatsapp by offering a product on their surface...”*⁴⁷.

40. In altri termini, anche per un operatore importante come OpenAI, che ha raggiunto gli utenti con altri canali di distribuzione, la presenza su WhatsApp risulta essere stata strategica sia nella prospettiva di ampliare il proprio bacino di utenza sia nella prospettiva di competere direttamente con Meta, che da marzo 2025 ha lanciato Meta AI su WhatsApp.

41. Anche Microsoft, infine, che, come noto, integra la propria AI *Chatbot* Copilot nei propri software, risulta essere presente su WhatsApp⁴⁸.

⁴⁵ Doc. 204, OpenAI verbale di audizione del 20 ottobre 2025, versione accessibile, cfr. anche doc. 230, Open AI, Seconda parte informazioni a riscontro di richiesta di informazioni: “*Dal lancio di 1-800-CHATGPT a oggi, l'Italia ha registrato il più alto numero medio di utenti per questo prodotto a livello globale. Come già evidenziato, attualmente in Italia il prodotto conta quasi [50.000-500.000] utenti attivi giornalieri e circa [500.000-1.000.000] utenti attivi settimanali*”.

⁴⁶ Doc. 204, Verbale di audizione OpenAI del 20 ottobre 2025, versione accessibile, cfr. anche doc. 230, Open AI, Seconda parte informazioni a riscontro di richiesta di informazioni, versione accessibile.

⁴⁷ Doc. 230, OpenAI, *Riscontro a richiesta informazioni-seconda parte delle informazioni richieste*, allegato denominato PRD__1800_Whatsapp_Redacted, versione accessibile. Di seguito si riporta una traduzione di cortesia di quanto riportato nel testo in lingua originale: “*Vogliamo portare il mondo su ChatGPT, ma anche portare ChatGPT nel mondo. Whatsapp è la più grande app di messaggistica al mondo e dovremmo offrire agli utenti la possibilità di utilizzare ChatGPT su questa piattaforma...*”

Consideriamo Whatsapp come una piattaforma che consente

1. Ai nuovi utenti nei mercati dominati da Whatsapp di sperimentare per la prima volta la magia di ChatGPT su una piattaforma a loro congeniale, prima di passare all'app 1P

2. Consentire agli utenti emarginati...che probabilmente non useranno la 1P di sperimentare i vantaggi dell'utilizzo di ChatGPT

3. Supportare usi specifici per sfruttare l'IA all'interno di un'applicazione di messaggistica (ad esempio: traduzione dei messaggi), che sarà sempre più facile all'interno dell'applicazione...

Il canale ha anche una posizione difensiva, poiché vogliamo:

- *Contrastare il vantaggio distributivo di Meta con Whatsapp offrendo un prodotto sulla loro piattaforma...*”

⁴⁸ Doc. 206, Verbale di audizione di Meta del 22 ottobre 2025.

III.4. La Chatbot Meta AI su WhatsApp

42. Meta AI è entrata su WhatsApp, tramite il noto processo di integrazione, a partire da marzo 2025, consentendo agli utenti di tale piattaforma di disporre della propria AI *Chatbot* con modalità di accesso, visibilità e funzionalità maggiori di quelle riconosciute alle altre AI *Chatbot*, come si evince a titolo esemplificativo dalle schermate sottostanti.

Figura 3

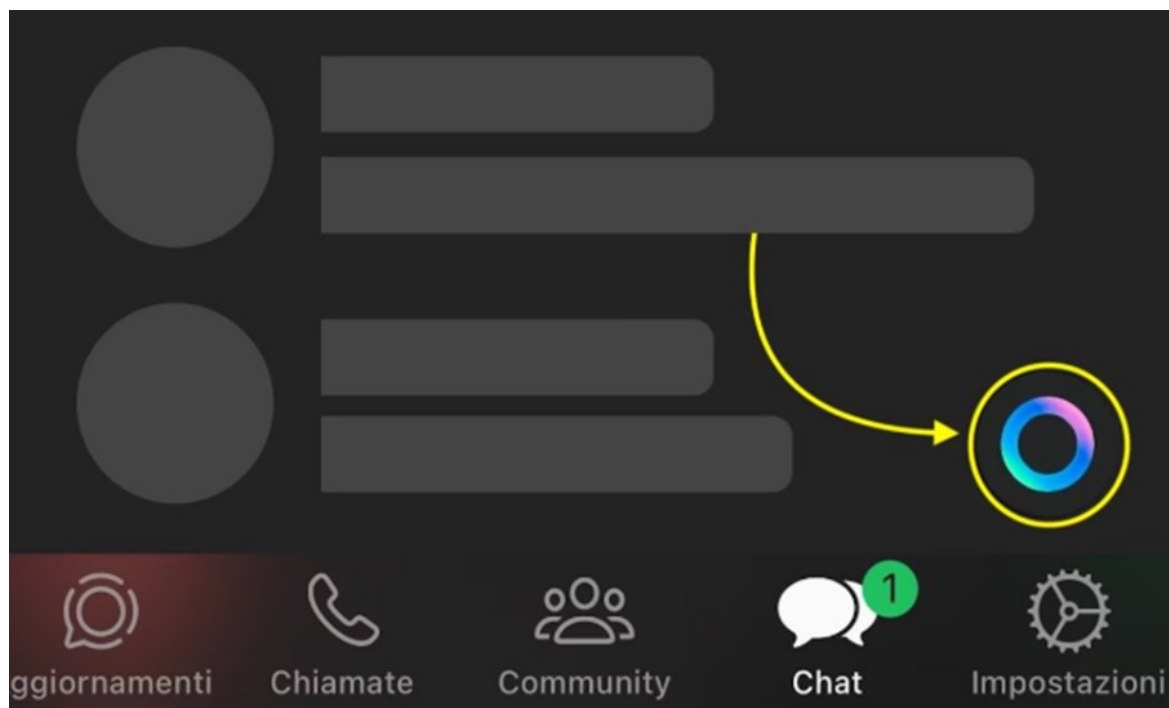


Figura 4



43. Dalle evidenze in atti, emerge anche che la stessa Meta, al pari degli operatori concorrenti sopra richiamati, pur avendo diversificato i propri canali di distribuzione, attribuisce alla piattaforma WhatsApp un ruolo centrale per il successo di Meta AI e per il suo posizionamento tra gli assistenti AI più diffusi tra gli utenti finali.

44. Ed infatti, come di seguito chiarito, nel corso della presentazione dei risultati finanziari di Meta del primo quadrimestre 2025, avvenuta in data 30 aprile 2025, è lo stesso amministratore delegato di Meta a illustrare l'importanza di Meta AI nello sviluppo dell'ecosistema Meta e la funzione di WhatsApp per raggiungere un'adequata base utenti⁴⁹.

In particolare, l'obiettivo primario di Meta è, in una prima fase di lancio di Meta AI - che prevedeva dovesse durare almeno 1 anno - costruire il servizio e raggiungere una scala di utenti significativa e, solo successivamente a questa prima fase, focalizzarsi sulla remuneratività dello stesso servizio⁵⁰.

45. Sull'ampliamento della base utenti, Meta rileva come siano già circa un miliardo gli utenti mensili attivi di Meta AI nel mondo e riconosce espressamente in WhatsApp lo strumento di diffusione più efficace, in quanto *"WhatsApp continues to see the strongest Meta AI usage accross our Family of Apps"*⁵¹. Ritene inoltre che il canale di WhatsApp, per ampliare il bacino utenti di Meta AI, è tanto più importante in quelle aree geografiche dove WhatsApp è l'app di messaggistica

⁴⁹ Cfr. doc. 105, *Earning call transcript - workplace - 30_04.docx*, doc. 113. *META-Q1-2025-Earnings-Call-Transcript-1.pdf* e doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione*, dove è riportata la stessa documentazione.

⁵⁰ Cfr. doc. 113. *META-Q1-2025-Earnings-Call-Transcript-1.pdf*, spec. pg. 3.

⁵¹ Cfr. doc. 113. *META-Q1-2025-Earnings-Call-Transcript-1.pdf*, spec. pg. 10. Cfr. anche doc. 54, *scansione 8.msg*, versione accessibile, nel quale si rinviene che la strategia di Meta è di portare Meta AI nelle app del proprio ecosistema digitale che gli utenti già conoscono e fra queste WhatsApp.

leader, mentre solo dove WhatsApp non è *leader* Meta immagina un ruolo importante di altri canali, quali l'app di Meta AI *standalone*⁵².

46. Al riguardo, con riferimento all'Italia, si osserva che, confrontando Meta AI con la AI *Chatbot* che la stessa Meta definisce come il principale concorrente, ovvero ChatGPT, gli utenti giornalieri, a novembre 2025, di Meta AI su WhatsApp sono pari a [500.000-1.000.000] mentre quelli di ChatGPT sono pari a circa [50.000-500.000]⁵³.

47. Inoltre, con specifico riferimento a Meta AI, il CEO di Meta, sottolinea che il *focus* dell'azienda è di arricchire l'esperienza degli utenti di Meta AI, soprattutto in termini di personalizzazione e funzionalità aggiuntive⁵⁴ e come ciò si inserisca nello sviluppo del confronto competitivo tra le diverse AI *Chatbot*. Al riguardo, lo stesso CEO di Meta - pur riconoscendo che il momento attuale è dinamico e che sono disponibili agli utenti una pluralità di *Chatbot* e Assistenti AI - dubita che gli utenti useranno più *Chatbot* o Assistenti AI nell'ambito della stessa attività, ad esempio nell'ambito dell'attività professionale o in quella relativa al tempo libero⁵⁵; in questo contesto, la personalizzazione della AI *Chatbot*, e anche di Meta AI, sarà un fattore chiave e disincentiverà gli utenti a passare da una AI *Chatbot* a un'altra: "... if the experience is unpersonalized then you can kind of just go to different apps ... But once an AI starts getting to know you and what you care about and context and can build up memory from the conversations that you've had with it over time, I think that will start to become somewhat more of a differentiator⁵⁶.

In altri termini, la personalizzazione delle AI *Chatbot* è sempre più un *driver* importante. Infatti, un fattore di competizione chiave, secondo il CEO di Meta, sarà la capacità degli operatori di offrire agli utenti finali un assistente AI personalizzato.

48. A tal fine, proprio in questa prima fase, il Chief Financial Officer (CFO) di Meta enfatizza l'importanza di adottare una strategia volta a sviluppare le abilità di Meta AI a migliorare la personalizzazione delle risposte ai propri utenti "ricordando", a tale riguardo, proprio l'esperienza di quegli stessi utenti sulle *app* di Meta⁵⁷.

⁵² Cfr. doc. 113. *META-Q1-2025-Earnings-Call-Transcript-1.pdf*, spec. pg 11, dove il CFO di Meta afferma che "*I also think the standalone app is going to be particularly important in the United States because WhatsApp, as Susan said, is the largest surface that people use Meta AI in which makes sense if you want to text an AI, having that be closely integrated and a good experience in the messaging app that you use makes a lot of sense.*

But we're -- while we have more than 100 million people use WhatsApp in the United States, we're clearly not the primary messaging app in the United States at this point, iMessage is.

We hope to become the leader over time. But we're in a different position there than we are in most of the rest of the world on WhatsApp.

So I think that the Meta AI app as a standalone is going to be particularly important in the United States to establishing leadership in as the main personal AI that people use. But we're going to keep on advancing the experiences across the board in all of these different areas.

⁵³ Cfr. doc. 292, Meta, *Risposta a richiesta di informazioni* e doc. 230, OpenAI, *Seconda parte informazioni richieste nel corso dell'audizione del 20 ottobre 2025*.

⁵⁴ Cfr. doc. 113. *META-Q1-2025-Earnings-Call-Transcript-1.pdf*, spec. pg. 3.

⁵⁵ Cfr. doc. 113. *META-Q1-2025-Earnings-Call-Transcript-1.pdf*, spec. pg 17, dove il CEO di Meta afferma che "*On Meta AI, I mean I think that there are going to be a number of different agents that people use, just like people use different apps for different things.*

I'm not sure that people are going to use multiple agents for the same exact things, but I'd imagine that something that is more focused on kind of enterprise productivity might be different from something that is somewhat more optimized for personal productivity and that might be somewhat different from something that is optimized for entertainment and social connectivity.

So I think that there will be different experiences. One of the trends that I think we're starting to see now is personalization across these ...".

⁵⁶ Cfr. doc. 113. *META-Q1-2025-Earnings-Call-Transcript-1.pdf*, spec. pg. 17.

⁵⁷ Cfr. doc. 113. *META-Q1-2025-Earnings-Call-Transcript-1.pdf*, spec. pgg. 6 (intervento CFO) e 10 (intervento CEO).

49. Che la personalizzazione di Meta AI sia un obiettivo che Meta persegue, emerge anche dalla documentazione prodotta dalla stessa Meta nel corso del procedimento sulle condizioni d'uso di Meta AI e sulle modalità con le quali Meta usa i dati; in tale ambito, Meta ha già previsto che le interazioni tra utenti e Meta AI possano essere utilizzate da Meta per migliorare e personalizzare Meta AI⁵⁸.

IV. LE ARGOMENTAZIONI DELLE PARTI

IV.1. Le argomentazioni degli intervenienti

50. In via preliminare, si evidenzia che tutte le società che sono intervenute nel procedimento dopo l'ampliamento e l'avvio del sub-procedimento cautelare, ovvero Elcano⁵⁹, Interaction⁶⁰ e Open AI⁶¹ condividono e chiedono l'intervento cautelare dell'Autorità ai sensi dell'art. 14-bis prospettato contestualmente all'ampliamento del presente procedimento.

Le posizioni di questi intervenienti sono state sviluppate soprattutto nelle rispettive istanze di partecipazione al procedimento e nel corso dell'audizione innanzi al Collegio⁶². Elcano, che non ha partecipato all'udizione innanzi al Collegio, ha trasmesso per iscritto alcune osservazioni sulla memoria di Meta⁶³.

a) La posizione di Elcano

51. La società Elcano condivide e auspica l'intervento cautelare prospettato in sede della delibera di ampliamento, sottolineando che il cambiamento delle regole di funzionamento di WhatsApp determina una grande incertezza sulle prospettive di sviluppo delle AI *Chatbot* generaliste, in termini di accesso degli utenti finali, tempistica di diffusione, limitazioni all'innovazione e alla sperimentazione, nonché di capacità di attrarre investimenti⁶⁴.

In altri termini, Elcano evidenzia il danno alla propria attività e alle dinamiche competitive non solo in senso statico, ma anche e soprattutto in una prospettiva dinamica.

52. In particolare, Elcano evidenzia che il repentino cambiamento delle condizioni d'uso di WhatsApp determina una definitiva perdita di un importante canale di distribuzione di Luzia con conseguente rischio di perdita dei suoi utenti, ormai abituati ad avvalersi tramite WhatsApp di tale AI *Chatbot*. Inoltre, l'effetto rete ivi raggiunto non è facilmente colmabile, peraltro nel tempo

⁵⁸ Cfr. la documentazione pubblica i cui link sono forniti nel doc. 292, Meta, *Riscontro a risposta richiesta di informazioni*, versione accessibile. In particolare, attraverso i link forniti, si rinviene il link denominato *In che modo Meta utilizza le informazioni per i modelli e le funzioni dell'IA generativa*, nell'ambito del quale si rinviene che: "Lavoriamo costantemente per migliorare l'IA in Meta. Per farlo, desideriamo che tu sappia che useremo le tue come commenti e post pubblici dagli account di persone di almeno 18 anni e le tue interazioni con le funzioni di IA in Meta. Useremo queste informazioni sulla base degli interessi legittimi per sviluppare e migliorare i modelli di IA generativa dell'IA in Meta" (enfasi aggiunta); sempre nello stesso documento *In che modo Meta utilizza le informazioni per i modelli e le funzioni dell'IA generativa*, si rinviene che: "... Per addestrare modelli efficaci che aprano la strada a questi progressi, è necessaria una quantità significativa di informazioni. A tal fine estraiamo le informazioni derivanti da fonti pubbliche e concesse in licenza, nonché le informazioni pubbliche che le persone hanno condiviso sui prodotti di Meta e le interazioni con le funzioni di IA in Meta. Conserviamo i dati di addestramento per il tempo necessario, valutando caso per caso, così da garantire che il modello di IA funzioni in modo appropriato, sicuro ed efficiente..." (enfasi aggiunta).

⁵⁹ Doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento*.

⁶⁰ Doc. 237, Interaction, *Istanza di partecipazione al procedimento*.

⁶¹ Doc. 261, OpenAI, *Istanza di partecipazione al procedimento* e doc. 311, *Verbale audizione innanzi al Collegio nell'ambito del sub-procedimento cautelare*.

⁶² Doc. 311, *Verbale audizione innanzi al Collegio nell'ambito del sub-procedimento cautelare*.

⁶³ Doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento* e v. anche docc. 287 e 297, Elcano, *Osservazioni a memoria Meta*.

⁶⁴ Doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento*.

ristretto dei tre mesi di preavviso previsti nelle modifiche contrattuali imposte da Meta⁶⁵. In questo contesto, la strategia di Meta vanifica i piani di sviluppo e di investimento degli operatori che si basavano proprio sulle precedenti scelte attuate da Meta in relazione all'apertura di WhatsApp nei confronti delle *AI Chatbot*. Infatti, grazie alla possibilità di utilizzare il canale WhatsApp, seppure a condizioni differenti rispetto alla stessa Meta, Luzia ha consentito a Elcano di accumulare molte interazioni con gli utenti finali che, ad avviso della società, non sono trasferibili in altri canali; questa perdita di "memoria" di Luzia comporterà, ad avviso di Elcano, un peggioramento della qualità dei servizi offerti⁶⁶.

53. Più in particolare, Luzia ipotizza che, a seguito delle nuove condizioni di Meta, solo una percentuale pari a circa lo 0-20%, nello scenario più pessimistico, e il 25%-50% in quello più ottimistico, degli utenti di Luzia su WhatsApp migrino su altri canali distributivi; ciò a causa delle barriere alla migrazione derivanti dalle caratteristiche inerziali tipiche degli utenti nel settore del digitale⁶⁷.

54. Luzia riporta, al riguardo, la propria esperienza diretta quando – a valle di un tentativo, nel 2024, di migrazione dei propri utenti dal canale WhatsApp ad una propria app – il numero totale di *monthly average users* è crollato del 50-60%, evidenziando l'incapacità di tale nuovo canale distributivo di compensare la perdita di utenti abituati ad utilizzare la *AI Chatbot* tramite il canale WhatsApp.

55. Peraltro, secondo Elcano, la migrazione obbligatoria, a seguito delle modifiche contrattuali di Meta, degli utenti Luzia da WhatsApp avrà un effetto ancora più grave rispetto a quanto verificatosi nel 2024, proprio in ragione della successiva decisione di Meta di integrare Meta AI sulla propria piattaforma. Infatti, tale decisione rende ancora più complessa la migrazione su altre piattaforme da parte degli utenti di WhatsApp che hanno una maggiore propensione ad avvalersi delle varie *AI Chatbot* all'interno dello stesso ambiente digitale.

56. Inoltre, Elcano evidenzia che il danno alla concorrenza derivante dalla condotta di Meta in esame, si produce soprattutto per gli operatori che non si avvalgono di relazioni verticali stabili ossia quelli che, diversamente dalle grandi piattaforme digitali, non hanno un proprio ecosistema digitale e non hanno un servizio che funga da canale distributivo per un'ingente base di clienti, come nei casi di Alphabet e Microsoft.

57. Ad avviso di Elcano⁶⁸, pertanto, non è di per sé rilevante, ai fini del caso in esame, se alcuni grandi operatori possano avere successo anche senza l'accesso al canale WhatsApp, ma rileva l'impatto della condotta di Meta su coloro che non hanno tale ecosistema digitale a disposizione. In altri termini, la circostanza per cui alcune *AI Chatbot* di successo – quali, tra le altre, Gemini, Grok e Claude – non siano mai state presenti su WhatsApp, non può essere indicativa di una presunta assenza di rilevanza del canale WhatsApp, in particolar modo per le *AI Chatbot* di operatori indipendenti medio-piccoli⁶⁹.

58. Inoltre, anche laddove vi fossero esistenti difficoltà tecniche e/o economiche per la gestione della presenza di *AI Chatbot* sulla infrastruttura digitale di WhatsApp – difficili da comprendere, secondo

⁶⁵ Doc. 253, Elcano, *Istanza partecipazione*, nel quale si rinviene che “*For Luzia, the closure of WhatsApp as an access channel to its general-purpose AI assistant affects the core of its distribution and user acquisition model and is particularly serious for several reasons:*

(i) First, the loss of the channel is not transitory: the network effects and usage habits associated with WhatsApp are not easily replaced by alternative channels”.

⁶⁶ Doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento*.

⁶⁷ Doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento* e v. anche doc. 289, Elcano, *Commenti sulla versione non confidenziale della memoria di Meta nell'ambito del procedimento cautelare*.

⁶⁸ Doc. 289, *Commenti sulla versione non confidenziale della memoria di Meta nell'ambito del procedimento cautelare*.

⁶⁹ Doc. 289, *Commenti sulla versione non confidenziale della memoria di Meta nell'ambito del procedimento cautelare*.

Elcano, visto che non sembrano rilevare differenze intrinseche tra le conversazioni con AI *Chatbot* e le altre tipologie di conversazioni su WhatsApp, Elcano ritiene che Meta avrebbe dovuto esplorare percorsi meno radicali rispetto alla totale esclusione delle AI *Chatbot* da questa piattaforma di messaggistica. Peraltro, la società evidenzia la natura competitiva e non operativa dell'esclusione dei concorrenti dal canale, anche perché accompagnata dalla permanenza ed integrazione (sempre maggiore) di Meta AI in WhatsApp.

b) La posizione di Interaction

59. Anche Interaction, la cui AI *Chatbot* - Poke - è in una fase di avvio in Europa e, in particolare in Italia, sottolinea il danno concorrenziale che deriva dalle nuove condizioni di Meta che precludono a questo operatore il principale canale di accesso agli utenti alla AI *Chatbot* Poke, che ha fondato il proprio particolare modello di *business* proprio sulla interazione della AI *Chatbot* con gli utenti attraverso le *app* di messaggistica istantanea⁷⁰.

60. Con riferimento alla fase cautelare del procedimento, con specifico riguardo al *fumus boni iuris*, Interaction ha innanzitutto osservato come la API di WhatsApp Business fosse di fatto “aperta” da tempo ai terzi, evidenziando come, nel caso di specie, “l’evoluzione dell’API di WhatsApp Business, accessibile a qualsiasi azienda di qualsiasi dimensione dal maggio 2022, ha reso WhatsApp una piattaforma aperta per chatbot e assistenti AI”, di fatto “rendendo[la] il principale campo di competizione tra tali servizi”⁷¹.

61. Oltre alla pacifica apertura di tale API, Interaction ha avuto modo di sottolineare nuovamente che, data la rilevanza di WhatsApp, tale canale riveste un’importanza strategica per Poke nel raggiungere gli utenti. Infatti, “per un assistente progettato per vivere nelle chat, come Poke.com, essere presente su WhatsApp significa incontrare l’utente direttamente dove già comunica con amici, familiari e, sempre più spesso, aziende e servizi digitali”. Ne consegue che ciò “rende l’utilizzo dell’assistente naturale, senza dover scaricare nuove app o cambiare abitudini”⁷².

62. Pertanto, ad avviso di Interaction, è proprio “tale modello di funzionamento” – in quanto Poke è “un assistente nativamente progettato per operare all’interno di conversazioni sociali” - che “presuppone necessariamente l’accesso alle piattaforme di messaggistica”. Nel caso di specie, poiché “Whatsapp è di gran lunga la piattaforma dominante”, per Poke “questa integrazione è fondamentale”, considerato che risulta “impossibile raggiungere una scala significativa per assistenti AI innovativi senza di essa”⁷³. Inoltre, Interaction afferma che le interazioni su WhatsApp tra gli utenti e Poke sono riconducibili a messaggi ivi a pagamento e, pertanto, Meta è remunerata per i servizi di WhatsApp che Interaction utilizza⁷⁴.

63. Per altro verso, Interaction ha evidenziato i “limiti di un’app “nativa” rispetto all’utilizzo di WhatsApp sottolineando che “un’app autonoma non è una alternativa”⁷⁵. Infatti, proprio in quanto, come detto, “Poke è stato progettato per integrarsi nelle conversazioni degli utenti”, il valore aggiunto di tale AI *Chatbot* “in un’app nativa [...] andrebbe perso”, posto che trasferire tale servizio in un’app separata significherebbe “distorcere il prodotto e perdere molte delle caratteristiche che lo rendono utile e immediato”, oltretutto “creando attriti che porterebbero alla perdita della maggior

⁷⁰ Doc. 237, *Istanza di partecipazione di The Interaction Company of California*, pervenuta in data 1° dicembre 2025 e doc. 260, Interaction, *Risposta alla richiesta di informazioni*, pervenuta in data 2 dicembre 2025.

⁷¹ Doc. 311, *Verbale audizione innanzi al Collegio nell’ambito del sub-procedimento cautelare*.

⁷² Doc. 311, *Verbale audizione innanzi al Collegio nell’ambito del sub-procedimento cautelare*.

⁷³ Doc. 311, *Verbale audizione innanzi al Collegio nell’ambito del sub-procedimento cautelare*.

⁷⁴ Doc. 311, *Verbale audizione innanzi al Collegio nell’ambito del sub-procedimento cautelare*.

⁷⁵ Doc. 311, *Verbale audizione innanzi al Collegio nell’ambito del sub-procedimento cautelare*.

parte degli utenti". Ad avviso di Interaction, pertanto, il blocco dell'accesso a WhatsApp impedirebbe *"di fatto l'emergere di una nuova classe di assistenti AI conversazionali, progettati per operare in contesti sociali e di coordinamento reali"* e *"ne conseguirebbe [...] l'impossibilità [...] di competere sul mercato"*⁷⁶.

64. Quanto al *periculum in mora*, Interaction osserva innanzitutto che *"mentre l'accesso all'API viene chiuso a servizi indipendenti come Poke, la stessa restrizione non si applica a Meta AI"*, sottolineando che tale modifica attribuisce, per un verso, *"a Meta AI un vantaggio competitivo decisivo, in quanto unico assistente AI generico disponibile sulla piattaforma di messaggistica dominante"*, talché *"a lungo termine, ciò creerebbe anche un effetto di tipping, poiché gli utenti si abituerebbero a Meta AI come unica opzione disponibile, rendendo impossibile ripristinare una concorrenza effettiva in quel canale"*. Per altro verso, la restrizione imposta da Meta ha *"un impatto immediato e potenzialmente esistenziale"* per Poke, *"perché l'azienda perde l'ecosistema più importante in cui interagiscono i consumatori dell'UE e subirà un danno alla reputazione tra i clienti esistenti. Anche la capacità della start-up di raccogliere capitali sarebbe gravemente compromessa, proprio nel momento in cui ha bisogno di crescere per competere"*⁷⁷.

65. Tutto ciò, ad ogni modo, sostiene Interaction, *"va oltre Poke"*, in quanto *"chiudere un ambiente chiave attraverso il quale gli assistenti AI raggiungono i clienti altera le dinamiche competitive e, [...], impedisce agli assistenti AI nativi delle app di messaggistica di esistere o di espandersi"*⁷⁸.

66. Infine, Interaction ritiene incoerente, nel caso di specie, la posizione difensiva di Meta, in quanto l'argomento circa una asserita assenza di rilevanza di WhatsApp come canale di espansione delle AI Chatbot – come vorrebbe sostenere Meta – sarebbe smentito dalle *"stesse osservazioni di Meta"* e *"contraddetto dalla stessa strategia di Meta"*, alla luce della circostanza per cui quest'ultima *"ha scelto WhatsApp come hub centrale per la diffusione di Meta AI"* e ha sostenuto, come rilevato da Interaction, che *"lo svincolo di Meta AI priverebbe gli italiani di un'importante innovazione"*⁷⁹.

67. Inoltre, ad avviso di Interaction, l'argomento di Meta secondo cui solo una *"minoranza"* di operatori sarebbe interessata rafforza, anziché indebolire, la questione della proporzionalità della misura cautelare, considerato che *"il rischio di preclusione dell'accesso al mercato sarebbe ancora più grave e la chiusura ingiustificata"* qualora *"l'impatto sulla concorrenza fosse concentrato su una categoria specifica di operatori – assistenti AI indipendenti e di piccole dimensioni"*⁸⁰.

68. Tutto ciò premesso, Interaction ribadisce la necessità di un intervento cautelare da parte dell'Autorità, sottolineando che *"la sospensione delle nuove condizioni contrattuali costituisce una misura cautelare necessaria e proporzionata per preservare l'equilibrio competitivo nel mercato"* in quanto la modifica imposta da Meta *"crea un rischio immediato di esclusione dal principale ecosistema di messaggistica istantanea nell'UE in cui dovrebbero operare gli assistenti AI"*⁸¹.

⁷⁶ Doc. 311, Verbale audizione innanzi al Collegio nell'ambito del sub-procedimento cautelare.

⁷⁷ Doc. 311, Verbale audizione innanzi al Collegio nell'ambito del sub-procedimento cautelare.

⁷⁸ Doc. 311, Verbale audizione innanzi al Collegio nell'ambito del sub-procedimento cautelare.

⁷⁹ Doc. 311, Verbale audizione innanzi al Collegio nell'ambito del sub-procedimento cautelare.

⁸⁰ Doc. 311, Verbale audizione innanzi al Collegio nell'ambito del sub-procedimento cautelare.

⁸¹ Doc. 311, Verbale audizione innanzi al Collegio nell'ambito del sub-procedimento cautelare.

c) La posizione di OpenAI

69. Nel corso dell'audizione innanzi al Collegio⁸², OpenAI si è esplicitamente soffermata sulla necessità che l'Autorità nel caso di specie proceda all'adozione delle misure cautelari in modo che il canale WhatsApp continui ad essere aperto alle AI *Chatbot* generaliste.

70. Al riguardo, OpenAI⁸³ ha evidenziato come la messaggistica sia un canale naturale per le interazioni con l'AI e consenta un accesso molto facile anche a chi non ha un *account* ChatGPT, particolarmente efficace per persone meno esperte o con connettività di rete limitata. Infatti, l'esclusione di ChatGPT dalla piattaforma, oltre ad imporre una ricanalizzazione degli utenti, le precluderebbe l'accesso a importanti categorie di utenti, con una restrizione della loro libertà di scelta e una preclusione della contendibilità del canale.

71. In particolare, OpenAI ha rilevato che *“WhatsApp è un canale fondamentale per raggiungere gli utenti dei servizi AI. Gli utenti percepiscono l'uso di un assistente AI su WhatsApp come distinto e complementare alle app”* (enfasi in originale) e in pochi mesi *“... dal lancio a fine 2024, ChatGPT su WhatsApp ha registrato decine di milioni di utenti a livello globale, una gran parte attivi settimanalmente (WAU), soprattutto nell'UE e in Italia.*

*L'Italia ha visto il più alto numero medio di utenti e una grossa quota dei nuovi utenti di ChatGPT attivi settimanalmente in Italia a ottobre 2025. Per la maggior parte gli utenti ChatGPT su Whatsapp sono nuovi e non avevano mai utilizzato ChatGPT prima. OpenAI non li aveva acquisiti tramite l'app o l'interfaccia web. Quasi tutti questi utenti usano ChatGPT solo su Whatsapp. Nelle ultime settimane, quando OpenAI ha attivamente incoraggiato la migrazione verso l'app (ad esempio, tramite notifiche), solo una minima parte degli WAU di ChatGPT su WhatsApp ha scaricato e iniziato a utilizzare l'app...”*⁸⁴.

In altri termini, per OpenAI, WhatsApp è un canale che integra gli altri canali, raggiungendo un bacino di utenti diverso e ulteriore.

72. Secondo OpenAI, le restrizioni annunciate e la pervasiva integrazione di Meta AI su WhatsApp ostacolano il passaggio degli utenti ad altri servizi AI concorrenti. Infatti, l'esperienza di ChatGPT dimostra che *“uno dei motori più potenti della crescita, anche su WhatsApp, è il passaparola: le persone tendono a iniziare a usare il servizio perché amici, familiari o colleghi lo fanno già o lo raccomandano. Man mano che gli utenti aumentano nella sua cerchia sociale, una persona adotta un assistente AI, che diventa così ancor più familiare e integrato nella vita quotidiana. Questo effetto è amplificato da funzionalità come la chat di gruppo, disponibili solo per Meta AI, poiché gli utenti tendono a usare lo stesso assistente AI dei gruppi di amici con cui comunicano”*

Al riguardo, analisi interne *“... indicano che la rimozione di ChatGPT da WhatsApp comporterebbe una riduzione grave e immediata di milioni di utenti attivi settimanali nel mondo e in Italia, molti dei quali non altrimenti raggiungibili. Il danno competitivo subito da OpenAI sarebbe aggravato dalla perdita di una quota importante di utenti incrementali, mentre Meta AI resterebbe l'unico presente sulla piattaforma”*.

In altri termini, secondo OpenAI, l'integrazione spinta ed esclusiva di Meta AI con WhatsApp genera marcati effetti di *lock-in* e dipendenza funzionali destinati a consolidarsi nel tempo

73. La condotta di Meta avrebbe anche ripercussioni sullo sviluppo dei servizi AI in altri canali distributivi, in quanto: *“(i) priva i concorrenti di un fattore decisivo di crescita e della possibilità di*

⁸² Doc. 311, Verbale di audizione innanzi al Collegio.

⁸³ Cfr. OpenAI, Istanza di partecipazione al procedimento (doc. 261) e doc. 311, *Verbale audizione innanzi al Collegio nell'ambito del sub-procedimento cautelare*.

⁸⁴ Doc. 311, *Verbale di audizione innanzi al Collegio*, intervento OpenAI.

accedere a gruppi di utenti che non utilizzano le app o le interfacce web; (ii) espone forzatamente gli utenti di WhatsApp all'interazione con MetaAI, generando potenziali effetti di cattura e di dipendenza legati all'inerzia dei consumatori; (iii) consente a MetaAI di adattare e ottimizzare le sue funzionalità in modo sempre più mirato alle esigenze e alle preferenze degli utenti (effetto di addestramento e personalizzazione). Meta ha ammesso che MetaAI "ricorda le conversazioni precedenti dell'utente"⁸⁵ e sempre Meta avverte i propri utenti che "Quello che invii a Meta può essere utilizzato per fornirti risposte precise, pertanto non inviare messaggi contenenti informazioni che non vuoi che vengano apprese da Meta"⁸⁶.

74. Infine, sulle asserite ragioni oggettive che giustificerebbero l'esclusione, OpenAI afferma che Meta si è limitata, in un primo tempo, ad affermare che intendeva allocare le proprie risorse altrove⁸⁷. Sulle più recenti ragioni tecniche ed economiche, OpenAI ritiene che siano poco plausibili.

OpenAI infatti registrerebbe "solo pochi milioni di WAU rispetto agli oltre 2 miliardi di WAU (e oltre 3 miliardi di MAU) di WhatsApp e utilizza le stesse funzionalità di base di qualsiasi altro fornitore di servizi: invio e ricezione di messaggi di testo. Ogni messaggio inviato dai chatbot AI non richiede più risorse di un qualsiasi altro scambio tra due utenti. Il lavoro di elaborazione delle richieste viene svolto da OpenAI. Non vi è alcuna prova che questa attività imponga un carico materialmente diverso o sproporzionato rispetto alla normale messaggistica aziendale". In ogni caso, OpenAI avrebbe manifestato a Meta la disponibilità a fornire direttamente le risorse necessarie, anche finanziarie.

IV.2. Le argomentazioni di Meta

75. In primo luogo, già nel corso dell'audizione del 22 ottobre 2025⁸⁸, Meta ha fornito dei primi argomenti a supporto delle nuove condizioni di WhatsApp di esclusione delle AI Chatbot generaliste.

In particolare, Meta ha evidenziato che la piattaforma WhatsApp nasce per consentire gli utenti business di raggiungere gli utenti finali e in quest'ambito non rientrano le AI Chatbot generaliste. In altri termini, la loro presenza su WhatsApp non è mai stata coerente con l'obiettivo che la piattaforma di WhatsApp si prefigge e le nuove condizioni sono funzionali a chiarire questo aspetto. In secondo luogo, l'infrastruttura digitale di WhatsApp non sarebbe idonea a supportare la presenza di queste AI Chatbot generaliste in termini di assorbimento di risorse, umane, finanziarie e tecniche.

76. A seguito della delibera di ampliamento del presente procedimento, nella propria memoria difensiva, pervenuta in data 5 dicembre 2025 e nel corso dell'audizione innanzi al Collegio, anche

⁸⁵ Doc. 206, pag. 6. Vedi anche Doc. 253(3) - *Trascrizione della conferenza sui risultati finanziari di Meta del primo trimestre 2025*: "All'inizio di quest'anno abbiamo iniziato a testare la capacità di Meta AI di personalizzare meglio le sue risposte ricordando alcuni dettagli delle precedenti richieste degli utenti e tenendo conto di ciò che quella persona fa sulle nostre app". V. anche Meta, *About Meta AI Memory*, disponibile su <https://faq.whatsapp.com/452845737176270>.

⁸⁶ Meta, *Informazioni sull'uso delle esperienze con l'IA disponibili tramite WhatsApp*, disponibile su https://faq.whatsapp.com/1002544104126998?helpref=faq_content.

⁸⁷ In particolare, OpenAI ha osservato che "Meta ha affermato che il supporto del numero 1-800 CHATGPT, e in generale di servizi di AI generativi di terzi su WhatsApp, impegnavano troppe risorse ed era intenzione di Meta dare priorità ad altre attività. OpenAI si è allora dichiarata disponibile a fornire essa stessa le risorse che Meta non intendeva più dedicare al supporto del numero e/o a contribuire anche con mezzi finanziari. Meta ha, tuttavia, affermato che si trattava di una questione di priorità strategiche e non commerciali. OpenAI ha quindi chiesto le ragioni per le quali tale questione si poneva a diversi mesi dal lancio del numero 1-800 CHATGPT su WhatsApp. Al riguardo, Meta ha affermato che le interazioni degli utenti di WhatsApp con il numero 1-800 CHATGPT e in generale di servizi di AI generativi di terzi erano cresciuti fino ad un livello che richiedeva rilevanti risorse, risorse che Meta intendeva destinare ad altre attività" in doc. 204, Verbale audizione OpenAI del 20 ottobre 2025.

⁸⁸ Doc. 206, Verbale di audizione di Meta del 22 ottobre 2025.

alla luce della documentazione degli intervenienti in atti ⁸⁹, Meta sostiene che non vi è alcuna base giuridica o fattuale per l'adozione di misure cautelari nel presente caso poiché nessuno dei requisiti cumulativamente necessari per l'imposizione di tali misure sarebbe a suo avviso soddisfatto, in quanto (i) non sarebbe configurabile alcuna violazione *prima facie* riconducibile alla condotta della società, (ii) non sussisterebbe alcun plausibile danno grave e irreparabile alla concorrenza, e, ad ogni modo, (iii) il bilanciamento degli interessi in esame propenderebbe contro l'adozione delle stesse. Le argomentazioni di Meta sono state ulteriormente sviluppate nel corso dell'audizione finale del 16 dicembre 2025, anche alla luce delle argomentazioni prospettate nel corso del procedimento dagli intervenienti sopra richiamati⁹⁰.

77. Come sviluppato nel prosieguo, Meta, non condividendo quanto sostenuto dagli intervenienti sull'accesso a WhatsApp, fonda le proprie argomentazioni principalmente su una presunta irrilevanza di WhatsApp, per le AI *Chatbot* generaliste, quale canale di accesso agli utenti, e sulla contestuale presenza di una moltitudine di canali alternativi a WhatsApp - ben più rilevanti, ad avviso della società, di tale servizio di messaggistica istantanea - per raggiungere e acquisire tali utenti. Inoltre, Meta ritiene che la propria condotta sia giustificata da circostanze oggettive che attengono al funzionamento dell'infrastruttura di WhatsApp.

i) Sull'assenza del fumus boni iuris

78. Quanto all'assenza di una violazione *prima facie* della concorrenza, Meta ritiene in primo luogo che WhatsApp, diversamente da quanto sostenuto da Elcano, Interaction e OpenAI, non è stato configurato per ospitare le AI *Chatbot* generaliste⁹¹ e che “il [proprio] comportamento [...] non è idoneo a precludere o limitare la capacità di altre chatbot di accedere a una base utenti fondamentale per il loro sviluppo e la loro espansione” ⁹². Sul punto, ad avviso di Meta, per tali operatori “l'accesso a WhatsApp non è necessario” posto che “esistono canali alternativi e altrettanto (se non più) efficaci per raggiungere gli utenti”⁹³. Infatti, osserva Meta, “tutti i principali chatbot sono disponibili come app o siti web autonomi” e il loro successo sarebbe “indipendente da qualsiasi accesso agli utenti di WhatsApp tramite WhatsApp”⁹⁴, posto che “WhatsApp è davvero marginale come canale di distribuzione per i chatbot AI per uso generico”⁹⁵.

79. Al riguardo, Meta ha affermato che altri “chatbot hanno una presenza significativa in Italia sviluppata attraverso più canali:

- **Gemini** è presente su Google Search e su tutti gli smartphone Android (circa 24-26 milioni di italiani possiedono uno smartphone Android) ed è tra le app con il maggior numero di MAU e download in Italia* → circa 570.000 download mensili...

⁸⁹ Doc. 264, Meta, *Memoria nell'ambito del procedimento cautelare* e doc. 311, *Verbale audizione innanzi al Collegio*, Interventi di Meta parte non confidenziale (allegato 4a) e parte confidenziale (allegato 4b).

⁹⁰ Doc. 311, *Verbale audizione innanzi al Collegio*, interventi di Meta parte non confidenziale (allegato 4a) e parte confidenziale (allegato 4b).

⁹¹ Cfr. doc. 311, *Verbale audizione innanzi al Collegio*, *Intervento Meta non confidenziale* (allegato 4°, pgg. 20 e 21, *Risposta alle principali argomentazioni degli intervenienti*); in particolare, Meta ivi afferma che la modifica del *pricing* adottata nel 2024 e richiamata dagli intervenienti a supporto della loro posizione riguardava sempre il contesto delle comunicazioni *business specific* e non delle AI *Chatbot*.

⁹² Doc. 264, Meta, *Memoria nell'ambito del procedimento cautelare*.

⁹³ Doc. 264, Meta, *Memoria nell'ambito del procedimento cautelare*.

⁹⁴ Doc. 264, Meta, *Memoria nell'ambito del procedimento cautelare*.

⁹⁵ Doc. 264, Meta, *Memoria nell'ambito del procedimento cautelare*.

- **ChatGPT** ha un accordo e varie integrazioni con i dispositivi Apple iOS (14-15 milioni di italiani hanno smartphone iOS), iPadOS e macOS e conta anche 981.000 download mensili di app solo in Italia
- **Il 98% del traffico web relativi a chat bot AI è generato da ChatGPT e Gemini**
- **Copilot** è disponibile su tutti i laptop / PC fissi ed è anche tra le app con il maggior numero di MAU e download in Italia...” (enfasi in originale)⁹⁶.

80. Peraltro, ciò sarebbe confermato, ad avviso di Meta, anche dal fatto che “WhatsApp e la sua Business API non sono considerati dalle chatbot di terze parti come un gateway fondamentale per raggiungere gli utenti italiani”⁹⁷, come “dimostrato oggettivamente dal fatto che solo una selezione limitata di chatbot è presente su WhatsApp”⁹⁸. Per altro verso, osserva Meta, “gli sviluppatori stanno integrando sempre più spesso funzionalità di AI in un’ampia gamma di servizi a valle” in modo tale da “ridurre in modo significativo la dipendenza degli sviluppatori da un unico canale di distribuzione”⁹⁹.

Al riguardo, Meta, alla luce della documentazione acquisita in sede di accesso atti nel corso del procedimento, sostiene, a titolo esemplificativo, che la AI Chatbot Luzia è usata in misura prevalente sulla rispettiva app stand alone anziché su WhatsApp ed analoga osservazione vale a maggior ragione per OpenAI e la propria AI Chatbot ChatGPT¹⁰⁰.

81. Con precipuo riferimento ai consumatori, inoltre, Meta osserva che “i pretesi effetti di “lock-in”¹⁰¹ a favore di Meta AI, e asseriti anche dagli intervenienti, non sono realistici, in quanto “WhatsApp è solo un’app su un telefono”¹⁰² e gli utenti “possono facilmente scaricare altri chatbot”¹⁰³. Al riguardo, Meta sostiene che “il passaggio da un chatbot AI generico all’altro comporta costi bassi o nulli per l’utente” e che, ad ogni modo, “gli utenti utilizzano più strumenti/chatbot diversi”¹⁰⁴. Per altro verso, con specifico riferimento a Meta AI solo una percentuale [omissis] degli utenti di WhatsApp in Italia usa Meta AI su WhatsApp nell’ottobre 2025 e i dati registrerebbero un trend in decrescita¹⁰⁵.

82. Quanto ai dati generati dalle interazioni degli utenti di WhatsApp con le AI Chatbot, Meta sostiene che “non sta beneficiando di un set di dati non replicabili [...] per migliorare il proprio modello e la personalizzazione del proprio servizio”¹⁰⁶ in quanto tali informazioni non rappresenterebbero “dati incrementali significativi dal punto di vista competitivo”. Peraltro, sottolinea Meta sul punto, “in ogni caso, al momento [enfasi aggiunta], WhatsApp non addestra il proprio modello sulla base delle interazioni degli utenti in Italia”¹⁰⁷.

⁹⁶ Cfr. doc. 311, Verbale audizione innanzi al Collegio, Intervento Meta non confidenziale (allegato 4°, pg. 11 e pgg. 20 e 21, Risposta alle principali argomentazioni degli intervenienti).

⁹⁷ Doc. 264, Meta, Memoria nell’ambito del procedimento cautelare.

⁹⁸ Doc. 264, Meta, Memoria nell’ambito del procedimento cautelare.

⁹⁹ Doc. 264, Meta, Memoria nell’ambito del procedimento cautelare.

¹⁰⁰ Cfr. doc. 311, Verbale audizione innanzi al Collegio, Intervento Meta non confidenziale (allegato 4a, spec. pg. 10).

¹⁰¹ Doc. 264, Meta, Memoria nell’ambito del procedimento cautelare e doc. 311, Verbale audizione innanzi al Collegio

¹⁰² Doc. 264, Meta, Memoria nell’ambito del procedimento cautelare.

¹⁰³ Doc. 264, Meta, Memoria nell’ambito del procedimento cautelare e cfr. doc. 311, Verbale audizione innanzi al Collegio, Intervento Meta non confidenziale (allegato 4a).

¹⁰⁴ Doc. 264, Meta, Memoria nell’ambito del procedimento cautelare.

¹⁰⁵ Doc. 264, Meta, Memoria nell’ambito del procedimento cautelare e cfr. doc. 311, Verbale audizione innanzi al Collegio, Intervento Meta non confidenziale (allegato 4a, spec. pg.13).

¹⁰⁶ Doc. 264, Meta, Memoria nell’ambito del procedimento cautelare.

¹⁰⁷ Doc. 264, Meta, Memoria nell’ambito del procedimento cautelare.

83. Infine, Meta ritiene che la condotta posta in essere sia oggettivamente giustificata, posto che “un utilizzo non preventivato da parte dei chatbot per uso generico” ha fatto “emergere conseguenze negative a danno dell’infrastruttura WhatsApp” - causando, ad avviso di Meta, “interruzioni [che] si verificano già a livelli di utilizzo bassi” - e “compromesso il modello di business che ha giustificato l’investimento di Meta in WhatsApp e nell’APP” ¹⁰⁸. Al riguardo, Meta ha evidenziato che [omissis]¹⁰⁹.

84. Pertanto, ad avviso della società, la propria decisione di modificare i termini e le condizioni qui in esame sarebbe necessaria a “preservare (a) l’integrità dell’WhatsApp Business API e dell’infrastruttura correlata da usi non intenzionali e non supportati che [...] si prevede aumenteranno; (b) il modello di business alla base della piattaforma WhatsApp e dell’WhatsApp Business API; (c) in definitiva, le prestazioni di WhatsApp e, di conseguenza, l’esperienza degli utenti durante il suo utilizzo” ¹¹⁰. Peraltro, la stessa Meta ha sottolineato come le nuove regole non interesseranno né la AI Chatbot generalista Meta AI né le AI Chatbot utilizzate da imprese terze per supportare le comunicazioni aziendali con gli utenti di WhatsApp¹¹¹ ed hanno quindi una portata molto circoscritta. Infatti, Meta ha evidenziato di avere “identificato solo meno di dieci account interessati dalla modifica, su un totale di circa 600.000 account WhatsApp Business nell’UE che utilizzano l’APP” ¹¹² e che tali account “rappresentano solo lo 0,0013% degli account WhatsApp Business nell’UE” ¹¹³.

ii) Sull’assenza del periculum in mora

85. Richiamando ampiamente, di fatto, le medesime argomentazioni illustrate in precedenza, Meta sostiene altresì, sia nella memoria scritta che nell’audizione innanzi al Collegio¹¹⁴, che le menzionate modifiche “non sono idonee a comportare, e quindi non comporteranno, un danno grave e irreparabile alla concorrenza” ¹¹⁵.

86. In primo luogo, Meta ribadisce nuovamente che “WhatsApp non è un canale di distribuzione significativo”, e “anche se vi fosse un danno ai singoli concorrenti (quod non), le evidenze disponibili suggeriscono che sarebbe minimo” ¹¹⁶. Inoltre, la società sostiene che la condotta non porterebbe ad alcuna perdita di clientela potenziale da parte dei AI Chatbot concorrenti basandosi sulla circostanza per la quale “Meta consente agli sviluppatori di includere un messaggio nella chat per reindirizzare gli utenti verso altri canali ove i loro chatbot sono disponibili”¹¹⁷.

¹⁰⁸ Doc. 264, Meta, Memoria nell’ambito del procedimento cautelare e l’argomento è stato ribadito nel corso dell’audizione innanzi al Collegio dove è stato paventato il rischio di un aumento dei malfunzionamenti tecnici della rete se le AI Chatbot dovessero rimanere sull’infrastruttura di WhatsApp, doc. 311, Verbale audizione innanzi al Collegio, Intervento Meta non confidenziale (allegato 4a, spec. pg. 5 e 15).

¹⁰⁹ Doc. 264, Meta, Memoria nell’ambito del procedimento cautelare, pag. 7 e doc. 311, Verbale audizione innanzi al Collegio, Intervento Meta confidenziale (allegato 4b).

¹¹⁰ Doc. 264, Meta, Memoria nell’ambito del procedimento cautelare.

¹¹¹ Doc. 311, Verbale di audizione innanzi al Collegio, Intervento Meta AI non confidenziale (allegato 4a).

¹¹² Cfr. doc. 311, Verbale audizione innanzi al Collegio, Intervento Meta non confidenziale (allegato 4a).

¹¹³ Cfr. doc. 311, Verbale audizione innanzi al Collegio, Intervento Meta non confidenziale (allegato 4a).

¹¹⁴ Doc. 264, Meta, Memoria nell’ambito del procedimento cautelare e doc. 311, Verbale audizione innanzi al Collegio, Intervento Meta non confidenziale (allegato 4a).

¹¹⁵ Doc. 264, Meta, Memoria nell’ambito del procedimento cautelare.

¹¹⁶ Doc. 264, Meta, Memoria nell’ambito del procedimento cautelare e v. anche doc. 311, Verbale audizione innanzi al Collegio, Intervento Meta non confidenziale (allegato 4a).

¹¹⁷ Doc. 264, Meta, Memoria nell’ambito del procedimento cautelare.

87. In secondo luogo, richiamando l'assenza di evidenze circa l'inerzia e il lock-in degli utenti, Meta sottolinea che *“qualsiasi danno (quod non) non sarebbe neppure irreparabile”*, posto che *“la stragrande maggioranza dei chatbot basati sull'intelligenza artificiale non è mai stata presente su WhatsApp”*, e considerato anche che si tratterebbe, ad avviso della società, di un settore *“con frequenti nuovi ingressi, e che Meta AI ne costituisce solo una piccola parte”*¹¹⁸. L'assenza di effetti di lock-in sarebbe altresì evidenziata dal trend in decrescita degli utenti che usano Meta AI su WhatsApp¹¹⁹.

88. Infine, Meta nuovamente sostiene che *“non beneficia di opportunità di addestramento dei dati che sono “sostanzialmente irripetibili”*, circostanza che dimostrerebbe *“la possibilità di replicare un coinvolgimento simile [n.d.r. in termini di interazioni con gli utenti] su altri canali”*¹²⁰.

iii) *Sul bilanciamento degli interessi e sulle misure proposte*

89. Da ultimo, Meta sostiene che, *“in un bilanciamento degli interessi, deve propendersi per la non adozione di misure cautelari”*, in quanto, per un verso, le modifiche previste sarebbero *“tecnicamente e oggettivamente giustificate per proteggere il funzionamento dell'infrastruttura di WhatsApp”*, mentre, per altro verso, *“la necessità di proteggere l'interesse (commerciale) dei fornitori di chatbot terze a mantenere l'accesso a WhatsApp è significativamente più debole”*¹²¹. Pertanto, conclude Meta, *“misure provvisorie che impongano il mantenimento dell'accesso sarebbero quindi ingiustificate e sproporzionate”*¹²².

90. In aggiunta a ciò, Meta rileva altresì che *“non sono necessarie”*, a suo avviso, *“ulteriori misure contro “l'integrazione di ulteriori strumenti di interazione o funzionalità Meta AI su WhatsApp”*”, in quanto esse *“sono indeterminate”* e, ad ogni modo, *“finirebbero per soffocare l'innovazione e privare gli utenti di una migliore esperienza su WhatsApp”*¹²³. Infine, con riguardo al tempo tecnico di implementazione di eventuali misure, Meta sottolinea che *“tale tempo non può essere inferiore a 20 giorni lavorativi”*¹²⁴.

91. Sul possibile contenuto delle misure cautelare, Meta si è soffermata nel corso dell'audizione innanzi al Collegio insistendo sul fatto che non vi sarebbe alcuna giustificazione per l'imposizione di [omissis]¹²⁵.

In particolare, Meta ritiene che “[omissis]”¹²⁶.

V. VALUTAZIONI

V.1 I mercati rilevanti

92. Nella delibera di avvio del presente procedimento, alla quale si rinvia, l'Autorità ha individuato due distinti mercati rilevanti del prodotto, ossia:

- i) il mercato dei servizi di comunicazione per i consumatori via *app*;
- ii) il mercato dei servizi di AI per quesiti generalisti (di seguito, anche *Chatbot* o *Assistenti AI*).

¹¹⁸ Doc. 264, Meta, *Memoria nell'ambito del procedimento cautelare*.

¹¹⁹ Doc. doc. 311, *Verbale audizione innanzi al Collegio, Intervento Meta non confidenziale* (allegato 4a, pg. 18).

¹²⁰ Doc. 264, Meta, *Memoria nell'ambito del procedimento cautelare*.

¹²¹ Doc. 264, Meta, *Memoria nell'ambito del procedimento cautelare*.

¹²² Doc. 264, Meta, *Memoria nell'ambito del procedimento cautelare*.

¹²³ Doc. 264, Meta, *Memoria nell'ambito del procedimento cautelare*.

¹²⁴ Doc. 264, Meta, *Memoria nell'ambito del procedimento cautelare*.

¹²⁵ Doc. doc. 311, *Verbale audizione innanzi al Collegio, Intervento Meta confidenziale* (allegato 4b, sez. 5).

¹²⁶ Doc. 311, *Verbale audizione innanzi al Collegio, Intervento Meta confidenziale* (allegato 4b, sez. 5).

V.1.1 Il mercato dei servizi di comunicazione per i consumatori via app

93. I servizi di comunicazione per i consumatori via *app* (ad esempio, WhatsApp, Facebook Messenger, Signal, Telegram e Viber) sono servizi di comunicazione multimediale che consentono alle persone di collegarsi con amici, familiari e altri contatti in tempo reale¹²⁷.

94. Al riguardo, in linea con i precedenti della Commissione, l'Autorità ritiene che vi sono importanti differenze tra i servizi di *social network* e i servizi di comunicazione per consumatori via *app* benché vi sia un certo grado di sovrapposizione tra le suddette categorie di servizi¹²⁸. In particolare, da un lato i servizi di *social network* offrono un'esperienza di relazioni sociali ben più ricca rispetto ai servizi di messaggistica istantanea, attraverso la comunicazione e condivisione di informazioni con un pubblico più ampio, dall'altro i servizi di comunicazione per i consumatori si basano su relazioni più personali e mirate tra gli utenti¹²⁹.

Tale conclusione è stata confermata nel precedente AT.40684 *Facebook/Marketplace*¹³⁰.

95. In relazione alla possibile segmentazione del mercato dei servizi di comunicazione per i consumatori via *app*, in ragione di funzionalità (principalmente messaggistica istantanea, chiamate vocali e videochiamate), *device* (sostanzialmente PC, *smartphone* e *tablet*) e sistema operativo (essenzialmente Android e iOS)¹³¹ si osserva che:

- non vi sono indicazioni che solo alcune funzionalità possano essere considerate essenziali e, inoltre, tutti i fornitori dei servizi in questione offrono una gamma di funzionalità sostanzialmente sovrapponibile a quelle di Facebook Messenger e WhatsApp;
- è possibile un'eventuale segmentazione del mercato prendendo a riferimento i *device* sui quali i servizi in questione, che si configurano come servizi *Over-The-Top (OTT)*, sono disponibili;
- ad eccezione di iMessage che è disponibile solo su iOS, la gran parte dei servizi di comunicazione per i consumatori via *app* sono disponibili sia per il sistema operativo Android che per iOS.

Si ritiene, in conclusione, che il mercato del prodotto rilevante copra tutti i sistemi operativi e comprenda tutte le funzionalità. Per quanto riguarda i *device* rileva che attualmente i servizi di comunicazione per i consumatori via *app* sono presenti principalmente su *smartphone* e *tablet* e talvolta anche su PC.

96. Con riguardo alla questione se il mercato comprenda anche i servizi di comunicazione elettronica tradizionali - quali chiamate vocali, SMS, MMS, *e-mail etc.* -, in linea con i precedenti della Commissione, si ritiene che vi sia una sostituibilità imperfetta se non una complementarità tra i servizi di comunicazione per i consumatori via *app* e i servizi di comunicazione elettronica tradizionali¹³².

97. In primo luogo, i servizi di comunicazione per i consumatori via *app* offrono un'esperienza utente più ricca in termini di funzionalità.

¹²⁷ Decisione della Commissione europea del 3 ottobre 2014, M.7217 – *Facebook/WhatsApp*, §13. Decisione della Commissione del 14 novembre 2024, caso AT.40684 *Facebook/Marketplace* § 195. Nel precedente M.6281 – *Microsoft/Skype* la Commissione ha concluso che i servizi di comunicazione rivolti ai consumatori sono parte di un mercato distinto rispetto ai servizi di comunicazione rivolti alle imprese, Decisione della Commissione del 7 ottobre 2011, caso M.6281 – *Microsoft/Skype* §§ 10-17.

¹²⁸ Decisione della Commissione europea del 3 ottobre 2014, M.7217 – *Facebook/WhatsApp*, § 61.

¹²⁹ Decisione della Commissione europea del 3 ottobre 2014, M.7217 – *Facebook/WhatsApp*, §§ 50, 53-56 e 60.

¹³⁰ Decisione della Commissione europea AT.40684 – *Facebook/Marketplace* del 14 novembre 2024, §§ 194-208.

¹³¹ Si vedano decisione della Commissione del 7 ottobre 2011, caso M.6281 – *Microsoft/Skype* §§ 30-42, decisione della Commissione del 4 dicembre 2013, Caso M.7047 – *Microsoft/Nokia* §§ 37-45 e decisione della Commissione europea del 3 ottobre 2014, M.7217 – *Facebook/WhatsApp*, §§ 21-27.

¹³² Decisione della Commissione europea del 3 ottobre 2014, M.7217 – *Facebook/WhatsApp*, §§ 29-32.

In particolare, si osserva che i servizi in questione consentono, tra l'altro, di:

- inviare messaggi scritti nonché note vocali, video, immagini, GIFs;
- creare gruppi composti da più di due utenti;
- condividere la propria posizione;
- condividere se un messaggio è stato ricevuto e visualizzato;
- condividere l'ora di ultimo accesso all'app;
- creare un profilo con foto e informazioni personali;
- inviare messaggi attraverso dispositivi diversi (principalmente, *smartphone*, *tablet* e *computer*).

Inoltre, si evidenzia che i servizi di comunicazione per i consumatori via *app* si configurano come servizi *Over-The-Top (OTT)* funzionanti attraverso connessione *internet*, e che dunque non si appoggiano alla tradizionale rete telefonica; in tal senso essi si differenziano da SMS e MMS.

Per quanto concerne le *e-mail*, si osserva che queste servono ad una comunicazione asincrona, focalizzata su un contesto professionale e tipicamente integrata in un più ampio pacchetto di funzioni, che comprende ad esempio un calendario digitale.

Per quanto concerne iMessage, e più in generale sistemi di comunicazione definibili “*walled-garden*”, rileva che essi consentono esclusivamente di comunicare con utenti che utilizzano il medesimo sistema operativo.

98. In secondo luogo, vi sono differenze nelle condizioni di prezzo essendo i servizi di comunicazione per i consumatori via *app* offerti senza che sia richiesto un corrispettivo economico e comunque non pagati per singolo messaggio mentre gli MMS e i messaggi verso o da altri Paesi sono pagati messaggio per messaggio.

Al riguardo, rileva che i servizi in questione, configurandosi come servizi *OTT* necessitano esclusivamente di una connessione *internet* per funzionare, consentendo anche di inviare messaggi a livello internazionale senza distinzione di costo per gli utenti rispetto a messaggi inviati a livello nazionale.

99. Con specifico riferimento a WhatsApp, rileva evidenziare che Meta offre tali servizi di comunicazione per i consumatori via *app* senza richiedere un corrispettivo monetario agli utenti finali/persone fisiche¹³³ - come del resto accade per la maggior parte dei servizi di Meta destinati a utenti finali/persone fisiche - finanziandosi, invece, tramite l'offerta di servizi *premium* alle aziende¹³⁴ e tramite l'integrazione di alcune funzionalità che consentono la connessione con il proprio ecosistema pubblicitario, anche grazie all'ampio volume di dati che l'impresa è in grado di acquisire e di elaborare dagli utenti delle proprie piattaforme *social*. Al riguardo, si osserva che Meta ha recentemente dichiarato di volere aggiungere un ulteriore modello di *business* inserendo anche sull'app WhatsApp annunci pubblicitari, analogamente a quanto già accade ai principali servizi di *social network* Facebook e Instagram¹³⁵.

¹³³ Come ribadito dalla Commissione nella recente Comunicazione sui mercati rilevanti, la gratuità non implica che non esista un mercato rilevante per tale prodotto, che va infatti identificato sulla base di fattori diversi dal prezzo, quali le funzionalità del prodotto, la destinazione d'uso, gli elementi relativi ad una sostituzione passata o ipotetica, gli eventuali ostacoli del passaggio da un prodotto all'altro, quali l'interoperabilità con altri prodotti, la portabilità dei dati (“*Comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato rilevante ai fini dell'applicazione del diritto dell'Unione in materia di concorrenza*” del 22 febbraio 2024, sezione 4.4, §§ 94-98).

¹³⁴ Nel corso degli anni, la società ha sviluppato strumenti, come *WhatsApp Business*, che permettono alle aziende di comunicare con i loro clienti tramite servizi a pagamento.

¹³⁵ Cfr. doc. 7, *Ora anche su WhatsApp ci sarà la pubblicità*. Vedi anche doc. 36, *Global ad forecasts creep downward_WhatsApp finally has ads.msg*, pgg. 3-5.

100. In terzo luogo, gli operatori di telecomunicazioni ritengono che i servizi di comunicazione elettronica tradizionali non rappresentino un vicolo competitivo per i servizi di comunicazione per i consumatori via *app* mentre è vero il contrario.

Al riguardo, un operatore di telecomunicazioni (Wind) ha posto in evidenza il fenomeno delle cd. SIM silenti che sono cioè “attivate dai clienti mobili solo per poter avere il servizio Whats[A]pp, essendo il numero telefonico un prerequisito per l’attivazione di tale servizio”¹³⁶.

101. In conclusione, si ritiene che i servizi di comunicazione elettronica tradizionali - quali chiamate vocali, SMS, MMS, *e-mail etc.* - non rientrino nel mercato dei servizi di comunicazione per i consumatori via *app*. Tale conclusione non è, ad ogni modo, suscettibile di modificare la valutazione circa la posizione di mercato detenuta da Meta.

102. Per quanto concerne la definizione geografica del mercato dei servizi di comunicazione per consumatori via *app*, nei suoi precedenti la Commissione ha osservato che vi erano indicazioni che il mercato coprisse almeno lo SEE ma ha lasciato aperta la questione dell’esatta definizione geografica (se corrispondente allo SSE o più ampia)¹³⁷.

103. Nel provvedimento di avvio del presente procedimento, l’Autorità non ha escluso una più ristretta definizione geografica, possibilmente coincidente con il territorio nazionale.

104. Gli elementi emersi nel corso dell’istruttoria, pur indicando una certa rilevanza degli aspetti linguistici e culturali in relazione all’interazione tra WhatsApp e i servizi di *Chatbot* e/o Assistenti AI¹³⁸, hanno tuttavia evidenziato che sebbene WhatsApp e gli altri servizi di comunicazione per i consumatori via *app* si caratterizzano per essere disponibili a livello anche globale¹³⁹, occorre considerare che un composito quadro regolamentare relativo ai servizi digitali, che l’Unione europea ha progressivamente definito, caratterizza lo SEE e lo distingue da altre regioni.

105. Alla luce di quanto osservato, in linea con i precedenti della Commissione, l’Autorità ritiene che la dimensione geografica del mercato dei servizi di comunicazione per i consumatori via *app* corrisponda allo SEE.

V.1.2 La struttura del mercato dei servizi di comunicazione per consumatori via app e la posizione dominante di Meta

106. Meta è presente sul mercato dei servizi di comunicazione per i consumatori via *app* con WhatsApp e Facebook Messenger. Nel mese di novembre 2025, WhatsApp era il primo operatore con una quota di mercato del [40-50%] circa nel mercato europeo dei servizi di comunicazione per consumatori via *app*, in termini di numero medio di utenti mensili; il secondo operatore di maggior dimensione era Facebook Messenger con una quota di mercato del [20-30%] circa. Pertanto, Meta

¹³⁶ Doc. 254, pagg. 2 e 3. Anche uno sviluppatore di *Chatbot*/Assistente AI (Interaction) ha messo in evidenza come gli utenti europei che volessero utilizzare un SMS per comunicare con numero statunitense dovrebbero sostenere un costo (Doc. 254, pag. 6).

¹³⁷ Decisione della Commissione del 7 ottobre 2011, caso M.6281 – *Microsoft / Skype* §§66 e 68. Decisione della Commissione del 4 dicembre 2013, Caso M.7047 – *Microsoft / Nokia* §81. Decisione della Commissione europea del 3 ottobre 2014, M.7217 – *Facebook/WhatsApp*, §§ 25-44.

¹³⁸ Doc. 37, *Info su IPD training - in caso non avessi le copie cartacee .msg* nel quale si rinviene che “We were pleased to be able to bring Meta AI to people in Europe as quickly as possible. The products we released are good, but we expect they will be even better when we are able to train our AI models on relevant information that better reflects the diverse languages, geography and cultural references of the people across Europe who will use them” (pag. 6, enfasi aggiunta). Doc. 27, Meta, *Fw_ Building AI technology for the UK in a responsible and transparent way.msg*, “This training will ensure that our future AI models reflect British culture, history, and idiom, and enable us to bring Meta AI products to the UK sooner” (enfasi aggiunta).

Doc. 29, Meta, *Fw_ Europe_ Meet Your Newest Assistant_ Meta AI.msg*, “Over the coming weeks, we’ll take the first step in making Meta AI’s chat function available in six European languages” (enfasi aggiunta).

¹³⁹ Doc. 230, *Seconda parte informazioni OpenAI*, “WhatsApp è unica per la sua ampia diffusione e ubiquità, in particolare in Europa e in altre aree geografiche”.

detiene a livello europeo, attraverso WhatsApp e Facebook Messenger, una quota di mercato che può essere stimata pari al [60-70%] circa, in termini di numero di utenti medi mensili (Tabella 1)¹⁴⁰.

Tabella 1 – Montly Average Users (“MAU”) a livello UE e quote di mercato servizi di comunicazione per consumatori via app (novembre 2025)

Servizio/Operatore	MAU - UE (stima) Novembre 2025 (milioni)	Quota di mercato UE Novembre 2025
WhatsApp (Meta)	[250-500]	[40-50%]
Messenger (Meta)	[100-250]	[20-30%]
Snapchat	[100-250]	[10-20%]
Telegram	[100-250]	[10-20%]
Discord	[50-100]	[<10%]
Line	[10-50]	[<10%]
Signal	[<10]	[<10%]
Viber	[<10]	[<10%]
Kik	[<10]	[<10%]
Totale	[500-1.000]	100%

Fonte: Elaborazioni su dati SimilarWeb e Meta

107. Al terzo operatore, Snapchat, può essere attribuita una quota di mercato del [10-20%] circa, simile alla quota di mercato del quarto operatore, Telegram, anch'esso con una quota di mercato del [10-20%] circa. La quota di mercato di ciascuno di questi operatori è dunque inferiore a [omissis] della quota di mercato di WhatsApp, e corrisponde a circa [omissis] della quota complessiva di Meta.

108. Nessuno dei rimanenti operatori detiene una quota di mercato superiore al 10%; nella maggior parte dei casi, questi operatori controllavano meno del 5% del mercato, ovvero meno di [omissis] della quota di mercato di WhatsApp, e meno di [omissis] della quota di mercato complessiva di Meta.

109. Occorre altresì considerare che i servizi di comunicazione per consumatori via *app* si caratterizzano per l'operare di importanti effetti di rete per cui gli operatori con quote di mercato meno rilevanti difficilmente sono in grado di esercitare un vincolo concorrenziale significativo sugli operatori di maggior rilievo. Gli effetti di rete diretti (“*direct network effects*”) fanno sì che il valore di un servizio, nel caso di specie di comunicazione via *app*, per gli utenti dipenda in larga misura dalla dimensione e dall'attività della sua base di utenti, favorendo così la concentrazione attorno ad un numero limitato di piattaforme di grandi dimensioni. Il mercato è inoltre caratterizzato da costi di *switching*: gli utenti infatti sono disposti ad utilizzare un nuovo servizio di comunicazione via *app* solamente se possono aspettarsi di trovare su tale nuovo servizio un sufficiente numero di utenti. Si è dunque in presenza di un problema di coordinamento che dà origine a costi di *switching*.

¹⁴⁰ Nella Tabella 1, i dati degli utenti medi mensili relativi all'Unione europea per Messenger e per gli altri servizi diversi da WhatsApp sono stimati applicando al numero di utenti medi mensili a livello globale la stessa proporzione ([omissis]) tra il numero di utenti medi mensili di WhatsApp a livello UE e globale, elaborazioni dati SimilarWeb (doc. 305) e Meta (doc. 292).

110. Con specifico riferimento a WhatsApp, vale evidenziare che tale piattaforma ha, a livello globale, un numero ingente di utenti medi mensili, stimati tra 1,65 miliardi¹⁴¹ e circa 3 miliardi¹⁴²; in questa sede, cautelativamente, si considererà la prima di tali stime, più favorevole a Meta. WhatsApp ha, nell'Unione europea, [250-500] milioni di utenti medi mensili e, in Italia, [30-60] milioni¹⁴³. Alla luce di tali dati, la rilevanza di WhatsApp emerge anche al di là del confronto con gli altri servizi di comunicazione per consumatori via *app*. Inoltre, per avere un'idea del grado di diffusione di WhatsApp tra gli utenti, basti considerare che, in rapporto agli oltre 450 milioni di abitanti nell'Unione europea¹⁴⁴, il numero di utenti medi mensili di WhatsApp rappresenta una percentuale pari a circa [60-80%]. Ancora più rilevante il dato per l'Italia dove, in rapporto ad una popolazione di circa 59 milioni di abitanti¹⁴⁵, il numero di utenti medi mensili di WhatsApp rappresenta una percentuale pari a circa [80-100%].

111. Alla luce delle evidenze riportate e delle considerazioni svolte, si conclude che Meta detiene una posizione dominante nel mercato dei servizi di comunicazione per i consumatori via *app* nello SEE.

112. Fermo restando che il mercato dei servizi di comunicazione per consumatori via *app* si ritiene che non includa né SMS/MMS né iMessage, si evidenzia anche laddove si considerino tali servizi, non cambierebbe la conclusione sulla posizione dominante detenuta da Meta.

113. Infatti, l'utilizzo di SMS e MMS è significativamente inferiore rispetto a quello di WhatsApp. Ad esempio, si stima che ogni giorno nel mondo vengano inviati 25 miliardi di SMS e MMS contro 150 miliardi di messaggi inviati via WhatsApp e 24 miliardi di messaggi via Facebook Messenger. In altre parole, il volume di messaggi scambiati giornalmente su WhatsApp è sei volte più grande del volume di SMS e MMS¹⁴⁶. Se si considera anche Facebook Messenger, il volume dei messaggi scambiati giornalmente attraverso i servizi di comunicazione di Meta è sette volte più grande del volume di SMS e MMS.

114. Inoltre, per quanto concerne iMessage, occorre considerare che esso è confinato al sistema operativo di Apple e non consente di raggiungere utenti che utilizzano un altro sistema operativo. Di conseguenza, iMessage non consente agli utenti di raggiungere una base di contatti ampia e trasversale a più piattaforme, caratteristica essenziale dei servizi di comunicazione per consumatori via *app*, che, infatti, di norma sono progettati per funzionare in modo indipendente dal sistema operativo e dal produttore del dispositivo. Questa mancanza di neutralità rispetto alla piattaforma e la forte integrazione con l'hardware Apple limitano fortemente la fruibilità di iMessage da parte degli utenti¹⁴⁷.

¹⁴¹ Doc. 305, Acquisizione dati di mercato di fonti pubbliche, Similarweb.

¹⁴² Cfr. doc. 204, Verbale audizione OpenAI.

¹⁴³ Doc. 292, informazioni fornite da Meta. I dati si riferiscono al mese di novembre 2025

¹⁴⁴ Doc. 305, Acquisizione dati di mercato, "Fatti e cifre sull'Unione europea" <https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/facts-and-figures-european-union_it>.

¹⁴⁵ Doc. 305, Acquisizione dati di mercato, Comunicato stampa ISTAT del 16 dicembre 2024 "Popolazione residente e dinamica della popolazione - Anno 2023".

¹⁴⁶ Doc. 305, Acquisizione dati di mercato, "How many text messages are sent a day (2025 statistics)", tratto da <www.sellcell.com>.

¹⁴⁷ Al riguardo, vale anche osservare che la Commissione europea ha escluso che tale servizio potesse essere qualificato come *core platform service* ai sensi del Regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale, nonostante soddisfacesse le tre soglie cumulative stabilite da tale normativa, cfr. la decisione della Commissione europea del 12 febbraio 2024, DMA.100022 Apple – number independent interpersonal communications services.

115. Occorre, inoltre, considerare che il sistema operativo iOS di Apple, attraverso cui è distribuito iMessage, detiene una quota di mercato di circa il 37% in Europa¹⁴⁸. Ciò significa che un utente di iMessage non può utilizzare tale piattaforma per comunicare con il 63% dei possessori di *smartphone*.

V.1.3 Il mercato dei servizi di Chatbot o Assistenti AI

116. Il settore dell'AI generativa sta attraversando una fase di iniziale, rapido e intenso sviluppo. Al riguardo, la dimensione del mercato dell'AI generativa nell'Unione Europea è stimata in circa 4,4 miliardi di dollari nel 2024, 7,3 miliardi nel 2025 e 11,7 nel 2026¹⁴⁹.

117. In particolare, tale fase di sviluppo riguarda i modelli fondativi (*Foundation Model* o FM; Figura 5), i servizi e le applicazioni AI sviluppati a partire dai suddetti modelli, e le modalità di messa a disposizione degli utenti, siano essi *business* o *consumer*, di prodotti e applicazioni AI nonché degli stessi modelli fondativi¹⁵⁰.

Figura 5– Panoramica del rilascio di *Foundation Model*

Gen AI is at an early stage and in continuous evolution



Fonte: Doc. 206, verbale audizione Meta del 22 ottobre 2025, allegato

118. I *Chatbot* e Assistenti AI utilizzano un sistema AI di tipo generativo che, basandosi su un modello fondativo di tipo linguistico (modello linguistico di grandi dimensioni, cd. *Large Language Model* o LLM), è in grado di generare contenuti nuovi che vengono messi a disposizione degli utenti a seguito di interrogazioni (cd. *prompt*). In particolare, i servizi di *Chatbot* o Assistenti AI si caratterizzano per l'offerta agli utenti di un servizio di intelligenza artificiale funzionale a rispondere a quesiti di varia natura e offrire forme di assistenza virtuale all'utente di vario tipo, come invio di messaggi di promemoria e gestione dell'agenda personale.

¹⁴⁸ Doc. 305, Acquisizione dati di mercato di fonti pubbliche, "Mobile Operating System Market Share Europe (Nov 2024 – Nov 2025)", tratto da <Statcounter>.

¹⁴⁹ Cfr. doc. 215, Dati Statista *Market Insight*.

¹⁵⁰ Ad esempio, la CMA offre una panoramica delle piattaforme attraverso le quali diversi FM sono messi a disposizione degli utenti (ragionevolmente si tratta di utenti sviluppatori), nel rapporto "*AI Foundation Models. Technical update report*" del 16 aprile 2024.

119. Inoltre, si osserva che la naturale evoluzione del mercato sembra andare verso il progressivo sviluppo di funzioni di tipo agente AI e, dunque, verso una configurazione di tipo Assistente AI. Inoltre, con l'addestramento di modelli in grado di trattare anche contenuti diversi da quelli linguistici (come audio, immagini, video, *etc.*), cd. *Large Multimodal Model* o LMM, sembra possibile che i servizi destinati agli utenti finali siano destinati ad arricchirsi di funzionalità e prestazioni¹⁵¹.

120. Va infine sottolineata la natura distinta dei servizi di messaggistica rispetto a quelli di AI *Chatbot* in ragione delle loro diverse caratteristiche tecnologiche e del fatto che rispondono ad esigenze della domanda del tutto differenti e ciò, peraltro, è dimostrato dalla circostanza, già evidenziata, che nel mercato sono presenti servizi di AI *Chatbot* offerti indipendentemente da servizi di messaggistica e anche privi di integrazioni verticali con gli stessi¹⁵².

121. Alla luce di quanto precede e del rapido sviluppo e della continua evoluzione dei servizi di *Chatbot* e Assistenti AI, l'Autorità ritiene che, da un punto di vista merceologico, il mercato rilevante, allo stato, includa i servizi di *Chatbot* e Assistenti AI come sopra descritti¹⁵³.

122. Con riguardo all'ambito geografico del mercato in esame, si osserva che i servizi di AI *Chatbot* sono generalmente offerti tramite canali digitali, quali applicazioni mobili, interfacce *web* e piattaforme di messaggistica, disponibili in più Paesi e secondo condizioni di accesso ampiamente omogenee. La maggior parte dei principali fornitori opera su base globale, con caratteristiche del prodotto, strutture di prezzo e offerte di servizio uniformi all'interno del SEE.

123. Al contempo, si riconosce che alcuni fattori potrebbero suggerire una delimitazione geografica più ristretta. In particolare, i *Chatbot* e Assistenti AI devono essere in grado di comprendere e generare contenuti che riflettano le lingue e specificità culturali nazionali, il che può richiedere l'accesso a dati di addestramento specifici per lingua e comportare differenze di *performance* tra diversi mercati nazionali¹⁵⁴.

Tuttavia, ad una prima analisi, si ritiene che queste differenze non prevalgono sulle evidenze relative a condizioni di offerta ampiamente standardizzate e a una disponibilità su più Paesi della maggior parte degli operatori del settore.

124. Occorre inoltre considerare che l'Unione europea si è dotata di un composito quadro regolamentare relativo ai servizi digitali, che interessa per alcuni aspetti anche i servizi AI (ad esempio, in materia di protezione dei dati personali), nonché regole specifiche per l'AI¹⁵⁵.

¹⁵¹ “Si osserva, inoltre, una generale tendenza del mercato verso modelli multimediali e lo sviluppo di agenti AI” (doc. 204, Verbale audizione OpenAI del 20 ottobre 2025).

Si veda anche doc. 110, Meta, *FAQs for Meta AI with Llama 4 [FOA].docx*, sul lancio (quantomeno negli Stati Uniti) di Llama 4 che contiene anche funzionalità multimodali.

¹⁵² Cfr. Provvedimento n. 31634 di avvio del procedimento relativo al caso A576 - Meta AI, par. 15 e ss.

¹⁵³ Al riguardo, vale peraltro evidenziare come la Corte di Giustizia (Grande Sezione) abbia osservato che “*Nell'ambito dell'applicazione dell'articolo 102 TFUE, l'identificazione del mercato a valle non richiede necessariamente una definizione precisa del mercato dei prodotti e del mercato geografico. In talune circostanze, è sufficiente che possa essere individuato un mercato potenziale, anche ipotetico (sentenza del 29 aprile 2004, IMS Health, C-418/01, EU:C:2004:257, punto 44). Infatti, quando il mercato a valle interessato è ancora in fase di sviluppo o evolve rapidamente e, di conseguenza, la sua portata non è completamente definita alla data in cui l'impresa in posizione dominante attua il comportamento asseritamente abusivo, è sufficiente che l'autorità garante della concorrenza identifichi tale mercato, anche se solo potenziale*”, Corte giustizia dell'Unione europea, sentenza del 25 febbraio 2025, C-233/23, *Alphabet e a. contro AGCM* (Android Auto).

¹⁵⁴ “[I] modelli di AI sviluppati negli Stati Uniti risultano mediamente meno performanti in contesti linguistici e culturali diversi da quelli anglosassoni” (doc. 203, verbale audizione Mistral del 23 ottobre 2025).

¹⁵⁵ Doc. 29, Meta, *Fw_Europe_Meet Your Newest Assistant_Meta AI.msg*, “*It's taken longer than we would have liked to get our AI technology into the hands of people in Europe as we continue to navigate its complex regulatory system*”.

125. Alla luce di quanto osservato, si ritiene che la dimensione geografica del mercato dei servizi di *Chatbot* e Assistenti AI corrisponda allo SEE.

V.1.4 Il contesto competitivo del mercato dei servizi di Chatbot o Assistenti AI

126. Recentemente sono stati lanciati nel mercato diversi *Chatbot* e Assistenti AI¹⁵⁶. Un primo gruppo è riconducibile a società che sviluppano e addestrano i propri modelli fondativi, come Gemini di Google, Copilot di Microsoft, ChatGPT di Open AI e Le Chat di Mistral, nonché della stessa Meta AI di Meta. Un secondo gruppo è invece riconducibile a società specializzate esclusivamente nello sviluppo di *Chatbot* e Assistenti AI, come ad esempio Luzia di Factoria Elcano e Poke di The Interaction Company of California. Tipicamente, queste società, a differenza di quelle del primo gruppo, non addestrano i propri modelli fondativi. Al contrario, integrano modelli fondativi già esistenti nei propri *Chatbot* e Assistenti AI.

127. Vale osservare che lo sviluppo di sistemi di AI richiede notevoli capacità e potenza di calcolo, ampie serie di dati di qualità ed una forza lavoro altamente specializzata che, anche in quanto richiedono la disponibilità di ingenti risorse finanziarie¹⁵⁷, costituiscono delle significative barriere all'entrata. Inoltre, la disponibilità di ampi *set* di dati per fare *training* ai modelli riveste un'importanza cruciale e sempre crescente: come riconosciuto anche da ultimo dall'Artificial Intelligence Index Report 2024 dell'Università di Stanford, "*a significant proportion of recent algorithmic progress, including progress behind powerful LLMs, has been achieved by training models on increasingly larger amounts of data*"¹⁵⁸. In questo contesto, le grandi piattaforme digitali come Google, Amazon, Microsoft e la stessa Meta, più di altre imprese hanno accesso alle risorse a tal fine necessarie (dati, potenza di calcolo, forza lavoro specializzata, investimenti). Al riguardo, nel corso del procedimento è stato evidenziato che ciascuna fase di addestramento dei dati richiede l'uso di un'adeguata base di dati; in particolare, la fase di affinamento (*fine tuning*) necessita di dati utili a specializzare le capacità di "ragionamento" del modello mentre la fase di allineamento (*alignment*) dati utili ad insegnare al modello a "comportarsi" come un essere umano¹⁵⁹.

128. Alla luce delle ingenti risorse necessarie allo sviluppo e all'addestramento di modelli fondativi, è opportuno notare l'importanza di nascenti servizi specializzati esclusivamente nello sviluppo di *Chatbot* e Assistenti AI utilizzando modelli fondativi già addestrati. Questi servizi consentono, infatti, di ampliare l'offerta di servizi disponibile per i consumatori.

129. Per quanto concerne i canali di messa a disposizione dei servizi di *Chatbot* e Assistente AI, emerge una tendenza ad utilizzare diverse modalità per portare i servizi e le applicazioni AI agli utenti finali, ivi compresi servizi digitali proprietari ovvero di terzi. Le diverse modalità per veicolare i servizi di AI *Chatbot* appaiono tra loro complementari, potendo di volta in volta consentire o favorire, ad esempio, il raggiungimento di determinate categorie di utenti (attuali o potenziali), la costruzione di una base utenti in tempi rapidi o l'acquisizione di utenti a costi meno elevati rispetto ad altre modalità.

¹⁵⁶ Una panoramica è stata presentata dalla stessa Meta nel corso dell'audizione del 22 ottobre 2025 (Doc. 206, verbale audizione Meta del 22 ottobre 2025, allegato).

¹⁵⁷ Gli ingenti investimenti alimentano l'attesa dei ritorni in termini di ricavi. In una sintesi dei commenti della stampa specializzata in occasione della presentazione di risultati del terzo trimestre 2024 si legge: "*This is building investor confidence in our ability to earn a return on the large capex investments we're making in our core business*" (doc. 33, Meta, *Fw_Q3_24 Post Earnings Wall Street Summary.msg*).

¹⁵⁸ Cfr. doc. 9, *Report AI*, (<https://hai.stanford.edu/assets/files/hai_ai-index-report-2024-chapter1.pdf?utm_source=chatgpt.com>).

¹⁵⁹ Doc. 203, *Verbale di audizione Mistral del 23 ottobre 2025*.

130. Al riguardo, Meta ha individuato quattro modalità per portare i servizi e le applicazioni AI agli utenti finali: applicazione *stand-alone*, integrazione in servizi proprietari, integrazione in servizi di terzi e *partnership*. Si osserva che, secondo la stessa ricostruzione di Meta, i fornitori di servizi di *Chatbot* e Assistenti AI non usano un solo canale e/o punto di accesso agli utenti ma ne adottano diversi (Figura 2). Ciò vale anche per operatori come Google e Microsoft che sono presenti lungo tutta la filiera dell'AI generativa in quanto, oltre a sviluppare FM e servizi e applicazioni AI, dispongono anche di capacità e potenza di calcolo proprie nonché di servizi che fungono da punti di accesso per portare i servizi e le applicazioni AI agli utenti.

Figura 6 – Panoramica canali di accesso a Chatbot e Assistenti AI



Fonte: Doc. 206, verbale audizione Meta del 22 ottobre 2025, allegato

131. Pertanto, nell'attuale fase di mercato, emergono con evidenza l'esigenza degli sviluppatori di rendere disponibili i servizi di *Chatbot* e Assistenti AI agli utenti e la chiara tendenza ad utilizzare a tale scopo canali digitali che gli utenti già utilizzano¹⁶⁰. In tale contesto, gli sviluppatori di servizi di *Chatbot* e Assistenti AI che controllano piattaforme digitali già affermate si trovano in una posizione di potenziale vantaggio competitivo¹⁶¹.

132. Anche Meta utilizza più di un canale per portare Meta AI agli utenti avendo integrato il proprio servizio AI non solo in WhatsApp ma anche in Messenger, Facebook e Instagram e avendo altresì sviluppato una *app* Meta AI *stand-alone* e creato un sito *web* dedicato (<meta.ai>).

WhatsApp si è dimostrato un canale efficace per portare Meta AI agli utenti¹⁶².

Al riguardo, si osserva che, nel periodo marzo-novembre 2025, sia a livello europeo che a livello nazionale, WhatsApp è stato *[omissis]* per numero di utenti (medi giornalieri) di Meta AI fino al mese di *[omissis]*; dal mese di *[omissis]* (Grafico 1¹⁶³). Inoltre, nel periodo marzo-novembre 2025,

¹⁶⁰ "To make Meta AI accessible to everyone, we'll be rolling out Meta AI for free across Europe through the messaging apps people already know and love – across Facebook, Instagram, WhatsApp and Messenger", in doc. 29, Meta, *Fw_Europe_Meet Your Newest Assistant_Meta AI.msg*.

¹⁶¹ "L'accesso agli entry point [] rappresenta un fattore competitivo chiave. Ne consegue che i soggetti che controllano entry point e, in aggiunta, hanno sviluppato propri modelli e prodotti AI, ovvero hanno stretto partnership con soggetti che hanno sviluppato modelli e prodotti AI, si trovano in una situazione di vantaggio competitivo", in doc. 203, *Verbale audizione Mistral del 23 ottobre 2025*.

¹⁶² In occasione della presentazione dei risultati per primo trimestre 2025, Meta ha affermato che "WhatsApp continues to see the strongest Meta AI usage across our Family of Apps" (doc. 113, META-Q1-2025-Earnings-Call-Transcript-1.pdf).

¹⁶³ Il corrispondente grafico relativo all'Italia mostra andamenti *[omissis]*.

sia a livello europeo che a livello nazionale, WhatsApp è, ancora oggi, il [omissis] canale per numero di *prompt* giornalieri su Meta AI, [omissis] (Grafico 2¹⁶⁴).

[Grafico 1 – Utenti medi giornalieri Meta AI per canale in Europa
[OMISSIS]

Fonte: elaborazioni su dati Meta (doc. 292)

[Grafico 2 – Prompt su Meta AI per canale in Europa
[OMISSIS]

Fonte: elaborazioni su dati Meta (doc. 292)

133. A riprova della rilevanza di WhatsApp quale canale per rendere disponibile Meta AI agli utenti finali e per facilitarne l'uso, fin dal lancio in Europa e in Italia (marzo 2025), oltre il 50% delle interazioni degli utenti con Meta AI (misurate in termini di *prompt*) avvengono su WhatsApp¹⁶⁵.

134. Non emerge, allo stato, una forma di monetizzazione prevalente. Nel caso di Meta AI, il servizio risulta, ad oggi, gratuito per tutte le diverse tipologie di clienti¹⁶⁶, favorendone l'utilizzo; ferma restando l'intenzione di Meta di focalizzarsi, successivamente alla fase di lancio, su possibili forme di remunerazione¹⁶⁷. Diversamente, il servizio da più tempo lanciato nello stesso settore, ovvero ChatGPT¹⁶⁸, così come altri servizi (come Perplexity, Le Chat e Luzia) sono già offerti in parte gratuitamente e in parte tramite abbonamenti a pagamento (Plus).

135. Per altri versi, sulla redditività dei servizi di *Chatbot* e Assistenti AI pesano non solo i costi della fase di sviluppo del servizio ma anche quelli derivanti dall'utilizzo da parte degli utenti¹⁶⁹.

V.2 Sulla sussistenza dei requisiti per l'adozione di misure cautelari ex articolo 14-bis della legge n. 287/90

136. Con riferimento alla nuova condotta posta in essere da Meta, consistente nella modifica, a decorrere dal 15 ottobre 2025, delle condizioni contrattuali di cui ai *WhatsApp Business Solution Terms*, l'Autorità ritiene che ricorrano i presupposti per un intervento cautelare ai sensi dell'articolo 14-bis della legge n. 287/1990, secondo cui: “*Nei casi di urgenza dovuta al rischio di un danno grave e irreparabile per la concorrenza, l'Autorità può, d'ufficio, ove constati ad un sommario esame la sussistenza di un'infrazione, deliberare l'adozione di misure cautelari*”.

¹⁶⁴ Il corrispondente grafico relativo all'Italia mostra andamenti [omissis].

¹⁶⁵ Ciò risulta da elaborazioni su dati Meta (doc. 292, Risposta alla richiesta di informazioni formulata nel corso dell'audizione del 20 ottobre 2025).

¹⁶⁶ Il CEO di Meta ha spiegato: “*Over time, I expect the business opportunity for Meta AI to follow our normal product development playbook. First we build and scale the product, and then once it's at scale then we focus on revenue. In this case, I think there will be a large opportunity to show product recommendations or ads, as well as a premium service for people who want to unlock more compute for additional functionality or intelligence. But I expect that we'll largely be focused on scaling and deepening engagement for at least the next year before we'll really be ready to start building out the business here*”, in doc. 105, *Earning call transcript - workplace - 30_04.docx*, contenente la trascrizione delle dichiarazioni del CFO e del CEO di Meta in occasione della presentazione dei risultati del primo trimestre 2025.

¹⁶⁷ Cfr. doc. 105, *Earning call transcript - workplace - 30_04.docx* e doc. 113. *META-Q1-2025-Earnings-Call-Transcript-1.pdf*.

¹⁶⁸ Doc. 204, verbale audizione OpenAI del 20 ottobre 2025.

¹⁶⁹ Secondo OpenAI “*i costi sono molto elevati non solo nella fase di sviluppo (addestramento) ma anche nella fase di messa a disposizione degli utenti (deployment); in altre parole nel caso dell'AI (anche) i costi marginali (per servire ogni utente incrementale) sono elevati. Ciò differenzia le AI da altri servizi digitali, come motori di ricerca e social media, che hanno costi fissi elevati ma costi marginali bassi*”, in doc. 204, *Verbale audizione OpenAI del 20 ottobre 2025*.

137. Si precisa che l'esercizio dei poteri dell'Autorità in merito all'adozione delle misure cautelari è circoscritto alla condotta di Meta nella misura in cui produce i propri effetti sul territorio nazionale, in ragione del fatto che la Commissione europea ha iniziato un procedimento sulla medesima condotta di Meta con riguardo allo SEE ad eccezione dell'Italia.

V.2.1 Sul fumus boni iuris

138. La nuova condotta di Meta appare costituire, già *prima facie*, una possibile violazione dell'art. 102 TFUE, consistente nel diniego opposto da Meta ai fornitori di servizi di AI *Chatbot*, concorrenti di Meta, che intendano accedere alla piattaforma WhatsApp per offrire agli utenti tali servizi.

139. Al riguardo, Meta detiene una posizione dominante nel mercato dei servizi di comunicazione via *app*, di dimensione europea, nel quale opera anche attraverso WhatsApp, che ha raggiunto nel 2025 oltre 1,6 miliardi di utenti nel mondo, oltre [250-500] milioni di utenti nell'Unione europea – che rappresentano oltre il 60 % della popolazione - e oltre [30-60] milioni di utenti in Italia, che rappresentano oltre l'80% della popolazione¹⁷⁰.

Inoltre, Meta detiene, nel mercato dei servizi di comunicazione via *app*, una quota di mercato superiore al 60%, mentre i principali concorrenti detengono quote significativamente inferiori. La posizione di Meta in questo mercato non appare contendibile in considerazione degli effetti di rete diretti e della presenza di *switching cost* legati alla base utenti.

140. Tutte le imprese che vogliano utilizzare la piattaforma WhatsApp, come canale per offrire il proprio servizio di AI *Chatbot* tramite questo servizio di messaggistica, soggiacciono all'applicazione delle condizioni generali di contratto di cui ai *WhatsApp Business Solution Terms*¹⁷¹.

La descritta modifica di tali condizioni generali, come affermato dalla stessa Meta¹⁷², determina l'esclusione dalla piattaforma: con effetto immediato, per le imprese non ancora presenti su WhatsApp alla data del 15 ottobre 2025 e, per quelle già presenti, a partire dal 15 gennaio 2026. In altri termini, la condotta di Meta integra un'improvvisa interruzione delle relazioni contrattuali in essere, per le AI *Chatbot* che già utilizzano WhatsApp¹⁷³, e la repentina modifica delle regole di funzionamento della piattaforma WhatsApp, per le AI *Chatbot* non ancora ivi presenti.

141. Si deve sottolineare che le nuove *WhatsApp Business Solution Terms* escludono solo le AI *Chatbot* concorrenti di Meta AI in quanto, come ribadito da quest'ultima nel corso del procedimento, WhatsApp continuerà ad essere utilizzato dalla AI *Chatbot* generalista Meta AI e da tutti gli altri utenti di WhatsApp, ivi inclusi quelli si avvalgano dalle AI *Chatbot* per dialogare con i propri clienti (c.d. AI *Chatbot business specific*). La stessa Meta ha evidenziato che l'esclusione riguarda una

¹⁷⁰ Cfr. doc. 292, Meta, Risposta a richiesta informazioni e doc. 305, Dati di mercato da fonti pubbliche.

¹⁷¹ Doc. 212, *WhatsApp Business Solution Terms*: "AI Providers. Providers and developers of artificial intelligence or machine learning technologies, including but not limited to large language models, generative artificial intelligence platforms, general-purpose artificial intelligence assistants, or similar technologies as determined by Meta in its sole discretion ("AI Providers"), are strictly prohibited from accessing or using the WhatsApp Business Solution, whether directly or indirectly, for the purposes of providing, delivering, offering, selling, or otherwise making available such technologies when such technologies are the primary (rather than incidental or ancillary) functionality being made available for use, as determined by Meta in its sole discretion"; si vedano anche docc. 204, *Verbale di audizione OpenAI del 20 ottobre 2025* e doc. 209, *Prima parte informazioni di OpenAI*.

¹⁷² Cfr. *Verbale audizione Meta del 22 ottobre 2025*, doc. 206. Sulla modifica in esame delle condizioni contrattuali cfr. anche verbale di audizione di Open AI del 20 ottobre 2025 (doc. 204).

¹⁷³ Sulla natura abusiva di una siffatta condotta cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 6 marzo 1974, C-6/73, *Chemotherapy Institute contro Commissione*.

porzione marginale delle imprese che utilizzano WhatsApp per finalità *business*¹⁷⁴. Tutto ciò avviene in un contesto in cui Meta AI - che, si ribadisce, è un servizio di AI *Chatbot* generalista e non di mero supporto all'attività di messaggistica - è invece preinstallata su WhatsApp, in posizione preminente rispetto ai servizi offerti dalle AI *Chatbot* terze concorrenti.

142. Infatti, la modifica delle condizioni di funzionamento di WhatsApp si colloca in un percorso che ha visto dapprima la presenza su WhatsApp solo di AI *Chatbot* terze, quindi l'ingresso – con modalità preferenziali – della stessa Meta con il proprio servizio Meta AI e, infine, l'esclusione dei concorrenti, effettivi e potenziali, e il permanere della sola Meta AI. Meta resterà, pertanto, l'unico fornitore di servizi di AI *Chatbot* su WhatsApp, a partire dal 15 gennaio 2026, con un'evidente preclusione concorrenziale e una drastica riduzione dell'offerta per gli utenti finali di tale piattaforma, non basata sui meriti¹⁷⁵.

143. Al riguardo, si osserva che WhatsApp è stata una piattaforma, fino alle nuove condizioni oggetto del presente procedimento, aperta a tutti gli utenti *business*, ivi inclusi i fornitori di AI *Chatbot* e ciò perché, come rilevato dalla stessa Meta e come sopra illustrato, le interazioni con queste ultime costituiscono uno sviluppo essenziale dei servizi digitali sulle *app* di messaggistica¹⁷⁶. Questa apertura di WhatsApp alle AI *Chatbot* era coerente con le condizioni d'uso previgenti, ivi incluso il *pricing* applicato alla messaggistica delle AI *Chatbot*, e, dunque, era coerente con il modello di *business* di Meta¹⁷⁷.

144. In ogni caso, come si evince dalla documentazione in atti, diversi fornitori di servizi di AI *Chatbot* si erano formalmente registrati, erano presenti sul canale WhatsApp, alcuni di essi pubblicizzando tale canale presso i propri utenti e, al momento della modifica delle condizioni contrattuali, avevano interagito con Meta per supporto tecnico¹⁷⁸. Le nuove condizioni costituiscono quindi una improvvisa e ingiustificata interruzione delle relazioni contrattuali in essere.

145. Inoltre, la documentazione in atti ha confermato quanto prospettato in sede di ampliamento dell'istruttoria, ovvero che WhatsApp costituisce un canale di distribuzione di rilievo per i fornitori di servizi di AI *Chatbot* ed è idonea a rendere le AI *Chatbot* più attrattive per gli utenti e svolge una funzione complementare, e non sostitutiva, rispetto agli altri possibili canali di distribuzione¹⁷⁹.

¹⁷⁴ Cfr. la documentazione illustrata precedentemente e, in particolare, docc. 292, *Risposta Meta a richiesta di informazioni*, doc. 264, Meta, *Memoria nell'ambito del sub-procedimento cautelare*, doc. 311, *Verbale di audizione innanzi al Collegio*.

¹⁷⁵ Cfr. Sentenza del Tribunale del 17 settembre 2007, T-201/04, *Microsoft contro Commissione*, § 1046. Cfr. la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 10 settembre 2024, C-48/22P, *Google Shopping*, nella quale la Corte ha chiarito che la preclusione concorrenziale non basata sui meriti ha natura abusiva anche con riferimento agli operatori che non offrono già in concreto un determinato servizio o prodotto sul mercato interessato §§ 165-167.

¹⁷⁶ Cfr. doc. 260, *Interaction, Riscontro a richiesta informazioni*, spec. allegato 5, *Conversations 2022: conferenza inaugurale sulla messaggistica aziendale di Meta. The future of the communication is here*, nel quale si rinviene l'esplicito riferimento allo sviluppo dei servizi AI *Chatbot* su WhatsApp. Cfr. anche doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento*, cfr. allegato denominato Meta, *Introducing New AI. Experiences Accross our family of Apps and devices* del 27 settembre 2023, docc. 289 e 297, Elcano, *Osservazioni a memoria di Meta*; cfr. anche doc. 311, *Verbale di audizione innanzi al Collegio*.

¹⁷⁷ Si rinvia al riguardo quanto sopra evidenziato sulla circostanza che, in un primo tempo, le interazioni fra le AI *Chatbot* e gli utenti rientravano in una tipologia di messaggi a pagamento poi resa gratuita da Meta a partire da novembre 2024, cfr. sul punto spec. doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento* e successiva documentazione docc. 287 e 297.

¹⁷⁸ Cfr. alcune pagine *web* relative a queste AI *Chatbot* dove il simbolo di WhatsApp è visibile come canale distributivo in doc. 304, avente a oggetto pagine *web* di alcune AI *Chatbot*; cfr. anche doc. 292, Meta, *Riscontro a richiesta informazioni*.

¹⁷⁹ Cfr. Corte giustizia dell'Unione europea, sentenza del 25 febbraio 2025, C-233/23, *Alphabet e a. contro AGCM* (Android Auto) e v. anche Cfr. la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 10 settembre 2024, C-48/22P, *Google Shopping*.

146. Infatti, diversamente da quanto sostenuto da Meta sulla scarsa rilevanza di WhatsApp per lo sviluppo competitivo del mercato delle AI *Chatbot*, la documentazione acquisita evidenzia che questa piattaforma, stante la sua elevata penetrazione tra i consumatori e l'elevata consuetudine di questi ultimi al suo utilizzo, si presta ad essere un canale di distribuzione di rilievo sia per gli operatori nuovi entranti che non dispongono già di *entry point* proprietari o consolidati, sia di operatori specializzati nel settore delle AI che hanno costruito una propria base utenti significativa su altri canali, nel cui novero rientra ad esempio ChatGPT.

Si osserva che gli operatori nuovi entranti di cui al primo gruppo si trovano in una condizione di svantaggio competitivo sia rispetto alle grandi piattaforme digitali - che offrono servizi di AI *Chatbot* e che, al contempo controllano importanti ecosistemi, comprensivi di piattaforme con rilevanti basi utenti utilizzate quali *entry point* per i propri servizi - sia rispetto agli operatori specializzati nei servizi AI che già hanno una base utenti significativa, acquisita tramite altri canali consolidati di distribuzione.

147. Con riferimento a questo primo gruppo di operatori, alla luce delle evidenze in atti, è emerso che le *app* di messaggistica rappresentano l'ambiente naturale di funzionamento di taluni servizi di AI *Chatbot* specificamente progettate per interagire tramite servizi di messaggistica con le attività degli utenti (ad esempio, calendario). Un esempio è rappresentato da Interaction che ha configurato il proprio servizio - Poke - quale assistente AI per coadiuvare gli utenti nelle loro attività, svolgendo in tal modo un servizio innovativo a beneficio degli stessi. A questi fini, tuttavia, Poke, la cui distribuzione, in Europa e in Italia, è in fase di avvio, può solo ed esclusivamente operare nell'ambito delle *app* di messaggistica, in quanto, come evidenziato da Interaction, Poke è *“un assistente nativamente progettato per operare all'interno di conversazioni sociali”* - che *“presuppone necessariamente l'accesso alle piattaforme di messaggistica”* ¹⁸⁰.

148. Per altri operatori nuovi entranti, WhatsApp è, a prescindere dalla configurazione del servizio di AI *Chatbot*, un canale importante di accesso agli utenti finali. Infatti, tutti gli operatori hanno sottolineato l'importanza di offrire i propri servizi AI *Chatbot* negli ambienti digitali nei quali gli utenti già operano¹⁸¹. In questa prospettiva, è importante l'esperienza di Elcano che ha lanciato la propria AI *Chatbot* Luzia solo sulle *app* di messaggistica e, *in primis*, WhatsApp e, solo dopo avere raggiunto una prima base utenti, ha sviluppato altri canali di fruizione. Elcano ha quindi messo in luce l'idoneità del canale WhatsApp quale mezzo per acquisire una base utenti¹⁸².

149. Vale evidenziare che la rilevanza di WhatsApp a tale ultima finalità non solo discende dalla sua elevata diffusione, essendo Meta dominante nel relativo mercato di riferimento¹⁸³, ma dipende dalle seguenti circostanze: l'utente di WhatsApp può interagire con i servizi di AI *Chatbot* senza doversi

¹⁸⁰ Doc. 311, *Verbale audizione innanzi al Collegio nell'ambito del sub-procedimento cautelare*; cfr. anche doc. 260, *Interaction, Riscontro a richiesta di informazioni*, versione accessibile e doc. 237, *Interaction, Istanza di partecipazione*.

¹⁸¹ Interaction, infatti, sottolinea l'importanza di per i fornitori di AI *Chatbot* di raggiungere *“...gli utenti nei luoghi digitali in cui essi già operano, vale a dire nelle rispettive applicazioni di messaggistica.”*, in doc. 260, *Interaction, Riscontro a richiesta informazioni*. Nello stesso senso vedi anche doc. 203, *Verbale di audizione Mistral* del 23 ottobre 2025, versione accessibile nel quale Mistral si sofferma sulla circostanza che l'accesso ad adeguati *entry point* un fattore competitivo chiave; v. anche doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento* e cfr. anche doc. 230, OpenAI, *Riscontro a richiesta informazioni seconda parte*, versione accessibile.

¹⁸² Doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento* e v. anche doc. 287, Elcano, *Osservazioni a memoria Meta*.

¹⁸³ Interaction, ad esempio, evidenzia anche che poiché *“Whatsapp è di gran lunga la piattaforma dominante”*, per Poke *“questa integrazione è fondamentale”*, considerato che risulta *“impossibile raggiungere una scala significativa per assistenti AI innovativi senza di essa”* Doc. 311, *Verbale audizione innanzi al Collegio nell'ambito del sub-procedimento cautelare*.

scaricare l'apposita *app* e senza dovere uscire dall'ambiente digitale che sta utilizzando in quel momento¹⁸⁴.

150. Con riferimento al secondo gruppo di operatori, ovvero quelli che offrono servizi di *AI Chatbot* avendo già una base utenti acquisita tramite altri canali di distribuzione, WhatsApp appare idoneo a raggiungere una categoria di utenti incrementale, vale a dire che non si sovrappone a quella già attiva sugli altri canali. Al riguardo, ChatGPT ha sottolineato l'importanza di WhatsApp per raggiungere categorie di utenti diverse rispetto a quelle con maggiore familiarità con *internet* e le *app* e che dispone di una connessione veloce¹⁸⁵.

151. Lo stesso lancio di Meta AI su WhatsApp si fonda sull'importanza strategica di questo canale. Al riguardo, come rilevato dalla stessa Meta, “*WhatsApp continues to see the strongest Meta AI usage across our Family of Apps*”¹⁸⁶. Ed infatti, in Italia, da quando Meta AI è stata lanciata nel marzo 2025, più del 50% delle interazioni avviene su WhatsApp¹⁸⁷.

152. Inoltre, la capacità escludente della nuova condotta di Meta appare rafforzata da dinamiche di amplificazione degli effetti tipiche dei mercati digitali le quali, come rappresentato anche dagli operatori intervenuti, caratterizzano anche i servizi di *AI Chatbot*¹⁸⁸. Infatti, anche nel caso di tali servizi si deve ritenere che l'utilità per i nuovi utenti dipenda altresì dall'ampiezza della base utenti già presente e ciò sia in termini di reputazione della *AI Chatbot* sia in termini di condivisione dell'esperienza utente. A tale riguardo si deve considerare che, nel caso di specie, tali dinamiche di amplificazione sembrano legarsi anche agli effetti di rete – come noto molto rilevanti - della stessa WhatsApp, potendo gli utenti di tale piattaforma condividere le esperienze di uso delle *AI Chatbot* ivi presenti. Inoltre, l'ampiezza della base utenti è idonea a migliorare l'addestramento dei modelli linguistici sui quali si basano le *AI Chatbot* anche in termini *fine tuning* e *alignment*¹⁸⁹.

153. Occorre rilevare anche che, nel caso di specie, la condotta abusiva qui contestata *prima facie* è idonea a determinare effetti di *lock-in* pregiudizievole delle dinamiche competitive in ragione delle richiamate dinamiche di amplificazione nonché delle strategie di crescente personalizzazione dei servizi di *AI Chatbot* e, in particolare, per quanto qui rileva, di Meta AI. Anche in ragione di tale personalizzazione gli utenti possono sviluppare, in un certo grado, una dipendenza funzionale con conseguente aumento degli *switching cost*. Peraltro in un contesto in cui, in assenza dell'intervento cautelare, i milioni di utenti di WhatsApp continuerebbero ad avere accesso solo a Meta AI all'interno di WhatsApp.

154. Infine, poiché Meta AI sarà l'unico servizio di *AI Chatbot* che potrà, da un lato, addestrarsi con i dati relativi alle interazioni con Meta AI degli utenti finali di WhatsApp e, dall'altro, fornire loro risposte sempre più personalizzate, l'esclusione dei concorrenti dalla piattaforma risulta suscettibile di determinare un vantaggio competitivo significativo a favore di Meta, difficilmente colmabile da parte delle altre imprese.

¹⁸⁴ Cfr. doc. 230, OpenAI, *Riscontro a risposta richiesta di informazione*.

¹⁸⁵ Cfr. doc. 230, OpenAI, *Riscontro a risposta richiesta di informazione*, versione accessibile, nella quale OpenAI afferma di avere “scelto WhatsApp come piattaforma per raggiungere gli utenti perché si tratta di una delle più grandi piattaforme di messaggistica al mondo e offre un punto di ingresso pratico e familiare all'AI, consentendo un accesso immediato e a bassa frizione — inclusa la possibilità di utilizzo senza un account ChatGPT — particolarmente utile per utenti meno esperti o con accesso tecnologico più limitato”, cfr. anche doc. 204, *Verbale audizione OpenAI*, versione accessibile e doc. 311, *Verbale di audizione innanzi al Collegio*.

¹⁸⁶ Doc. 113, *META-Q1-2025-Earnings-Call-Transcript-1.pdf*, spec. pag. 10.

¹⁸⁷ Elaborazioni su dati di Meta in doc. 292, *Riscontro a richiesta informazioni*.

¹⁸⁸ Cfr. Doc. 311, *Verbale audizione innanzi al Collegio*, spec. Intervento Interaction, allegato 2, e OpenAI, allegato 3; v. anche doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione*.

¹⁸⁹ Cfr. doc. 203, *Verbale audizione di Mistral del 23 ottobre 2025*.

155. Meta, nel corso del procedimento, ha argomentato che la preclusione alle AI *Chatbot* concorrenti di Meta AI sarebbe giustificata da un'oggettiva incapacità tecnica della infrastruttura di WhatsApp a gestire il volume delle interazioni causate dalle AI *Chatbot* generaliste con gli utenti finali della piattaforma nonché da una insostenibilità economica.

156. Le argomentazioni di Meta non sono, al riguardo, condivisibili.

In primo luogo, Meta non ha prodotto alcuna effettiva evidenza probatoria sull'asserita impossibilità tecnica di ospitare le AI *Chatbot* su WhatsApp. Inoltre, eventuali difficoltà tecniche e/o di non adeguata remunerazione per l'uso di WhatsApp possono essere gestite da Meta con misure ragionevoli e proporzionate e non con la improvvisa e radicale esclusione dei propri concorrenti diretti; ciò soprattutto in un contesto in cui gli operatori si sono resi disponibili a un confronto con Meta, anche per condividere i costi di utilizzo, senza ricevere riscontro senza, tuttavia, ricevere alcun riscontro dalla tale società¹⁹⁰.

157. La strumentalità dell'argomento di Meta si appalesa peraltro anche dalla circostanza che l'infrastruttura di WhatsApp continua a gestire le interazioni di Meta AI, di tutte le AI *Chatbot business specific* e anche tutte le altre interazioni delle imprese che utilizzano WhatsApp per gestire le relazioni commerciali di varia natura con gli utenti.

Al riguardo, si osserva che, in base ai dati disponibili, il volume di messaggi di servizio che le AI *Chatbot* concorrenti inviano in un giorno (stimabile in [omissis] milioni¹⁹¹) rappresenta meno dell'1%, del volume di messaggi che in un giorno vengono scambiati su WhatsApp (150 miliardi¹⁹²) e segnatamente circa [inferiore all'1%], a riprova dell'infondatezza delle giustificazioni oggettive addotte da Meta.

158. Alla luce di quanto precede, l'Autorità ritiene che, a una delibazione sommaria, la nuova condotta di Meta costituisca un abuso di posizione dominante in violazione dell'art. 102 TFUE suscettibile di pregiudicare il processo competitivo sul nascente mercato delle AI *Chatbot*, limitando la produzione, precludendo gli sbocchi e ostacolando l'innovazione e lo sviluppo tecnologico, a danno dei consumatori.

Inoltre, l'effetto *lock-in* o di dipendenza funzionale dei consumatori e l'emergere di una resistenza allo *switching* verso servizi alternativi possono amplificare in una prospettiva dinamica le distorsioni concorrenziali discendenti dalla condotta posta in essere da Meta, a vantaggio esclusivo dello sviluppo della sola Meta AI.

V.2.2. Sul periculum in mora

159. Quanto al requisito del *periculum in mora*, la descritta condotta appare idonea a determinare un danno grave e irreparabile alle dinamiche competitive nei mercati dei servizi di AI *Chatbot*, tale da rendere necessario – anche in ragione delle specifiche caratteristiche dei mercati digitali sopra esaminate e per il tempo necessario alla conclusione del procedimento di merito – l'intervento cautelare dell'Autorità.

¹⁹⁰ Cfr. doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento*, doc. 204, OpenAI *Verbale di audizione del 20 ottobre 2025*, versione accessibile, cfr. anche doc. 230, Open AI, *Seconda parte informazioni a riscontro di richiesta di informazioni*, versione accessibile. Vedi anche doc. 292, Meta, *Risposta a richiesta di informazioni*, dove negli allegati è riportato lo scambio tra Meta e alcuni fornitori di AI *Chatbot* sulle nuove condizioni e sulle conseguenze per le rispettive attività.

¹⁹¹ Doc. 264, Meta, *Memoria per sub-procedimento cautelare*.

¹⁹² Doc. 305, *Acquisizione dati di mercato*, "How many text messages are sent a day (2025 statistics)", tratto da <www.sellcell.com>.

160. Al riguardo, si evidenzia che il mercato delle AI *Chatbot* è nascente e in evoluzione¹⁹³ ed è, pertanto, necessario preservare il confronto competitivo anche su WhatsApp che rappresenta uno dei principali canali di acquisizione di utenti, soprattutto per gli operatori nuovi entranti che non dispongono già di *entry point* consolidati e che, quindi, partono già da una condizione di svantaggio competitivo.

La radicale preclusione della piattaforma di messaggistica a tutte le AI *Chatbot*, con la sola eccezione di Meta AI, potrebbe compromettere le dinamiche competitive in una misura non neutralizzabile dall'adozione della diffida nell'ambito del provvedimento finale.

161. Infatti, soprattutto per gli operatori nuovi entranti, è necessario raggiungere gli utenti finali negli ambienti digitali in cui essi già operano e WhatsApp costituisce uno degli ambienti cui già utenti finali sono più abituati.

Le circostanze che gli utenti finali non debbano scaricare la specifica AI *Chatbot* per poterla usare su WhatsApp e non debbano interrompere l'esperienza che in quel momento hanno in corso, rendono WhatsApp – che lo si ricorda è gestita dall'operatore dominante sul mercato dei servizi di comunicazione per i consumatori via *app* – un canale che consente lo sviluppo di dinamiche competitive che sono in una fase cruciale, considerata la natura nascente e innovativa dei servizi AI *Chatbot*¹⁹⁴.

162. Ma vi è di più. Come emerge dalla documentazione agli atti, alcuni operatori, quali ad esempio Interaction, hanno addirittura configurato le proprie AI *Chatbot* per interagire con le *app* di messaggistica e accompagnare i consumatori nelle loro attività quotidiane. L'esclusione da WhatsApp di questa categoria di operatori mette in pericolo la sussistenza stessa di questa tipologia di *business*, che rappresenta una rilevante innovazione del servizio a beneficio dei consumatori¹⁹⁵, se si considera che solo WhatsApp, e nessuna delle *app* di messaggistica concorrenti, è idonea a raggiungere una massa critica di utenti, la cui numerosità è comunque ben lontana da quella che si raggiunge con WhatsApp¹⁹⁶. Solo WhatsApp, infatti, ha una penetrazione pari a più del 60% e della popolazione dell'Unione europea e a più dell'80% della popolazione italiana.

¹⁹³ Sul punto, cfr. quanto affermato dalla Corte di giustizia UE nel caso *Google Shopping*: “[a]l di là dei soli comportamenti che hanno per effetto, concreto o potenziale, di restringere la concorrenza basata sui meriti, estromettendo imprese concorrenti parimenti efficaci dal mercato o dai mercati interessati, possono essere qualificati come «sfruttamento abusivo di una posizione dominante» anche comportamenti rispetto ai quali sia dimostrato che essi hanno come effetto concreto o potenziale, od anche come obiettivo, quello di impedire in una fase preliminare, mediante la creazione di barriere all'ingresso o il ricorso ad altre misure ostruttive o ad altri mezzi diversi da quelli che regolano la concorrenza basata sui meriti, ad imprese potenzialmente concorrenti anche solo di accedere a detto o a detti mercati e, in tal modo, di impedire lo sviluppo della concorrenza su questi mercati a danno dei consumatori, limitando negli stessi la produzione, lo sviluppo di prodotti o di servizi alternativi, od anche l'innovazione (sentenza del 21 dicembre 2023, *European Superleague Company*, C-333/21, EU:C:2023:1011, punto 131 e la giurisprudenza ivi citata)” (sentenza del 10 settembre 2024, *Google e Alphabet c. Commissione (Google Shopping)*, caso C-48/22 P, ECLI:EU:C:2024:726, par. 167).

¹⁹⁴ Cfr. ad esempio, doc. 253 Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento* e la documentazione depositata in atti. Sul punto vedi anche doc. 230, OpenAI, *Riscontro a richiesta di informazioni seconda parte*, doc. 203, *Verbale di audizione Mistral*.

¹⁹⁵ Sulla rilevanza del rifiuto di accesso anche laddove questo incida sulla disponibilità di servizi che siano anche solo più attrattivi per i consumatori, cfr. quanto sostenuto dalla Corte di giustizia UE nella sentenza *Android Auto*: “l'articolo 102 TFUE deve essere interpretato nel senso che il rifiuto, da parte di un'impresa in posizione dominante che ha sviluppato una piattaforma digitale, di garantire, a un'impresa terza che ne ha fatto richiesta, l'interoperabilità di tale piattaforma con un'applicazione sviluppata da detta impresa terza può costituire un abuso di posizione dominante anche qualora detta piattaforma non sia indispensabile per lo sfruttamento commerciale di detta applicazione su un mercato a valle, ma sia idonea a rendere la stessa applicazione più attraente per i consumatori, quando la medesima piattaforma non è stata sviluppata dall'impresa in posizione dominante unicamente ai fini della propria attività” (sentenza del 25 febbraio 2025, *Alphabet e altri*, causa C-233/23, ECLI:EU:C:2025:110, par. 50-51).

¹⁹⁶ Cfr. doc. 237, Interaction, *Istanza di partecipazione al procedimento*, doc. 260, Interaction, *Risposta a richiesta di informazioni*, doc. 311, *Verbale di audizione innanzi al Collegio*.

163. Inoltre, per tutti gli operatori - sia nuovi entranti che già presenti nel mercato delle AI *Chatbot* -, l'improvviso cambiamento delle regole di funzionamento di WhatsApp ostacola e altera significativamente i piani di sviluppo e di investimento¹⁹⁷, modificando irreversibilmente le condizioni e le dinamiche concorrenziali nel mercato interessato.

Al riguardo, va tenuto conto del fatto che, in una fase di prima evoluzione e sviluppo di nuovi servizi e tecnologie innovative, quali sono i servizi di AI *Chatbot* e l'intelligenza artificiale generativa, ritardi e alterazioni nei piani di sviluppo e di investimento possono compromettere la capacità competitiva delle imprese, in tempi estremamente rapidi. Tale compromissione può risultare esiziale per le imprese che si stanno preparando per entrare sul mercato – nel caso di specie quello delle AI *Chatbot* – e che vedrebbero i loro piani di ingresso e investimento spiazzati dalla condotta di Meta¹⁹⁸.

164. A ciò si aggiunga che per le AI *Chatbot* già presenti su WhatsApp e che saranno definitivamente espulse entro il 15 gennaio 2026, è già in corso un processo di migrazione e gestione degli utenti – da attuarsi nel periodo indebitamente ristretto di soli tre mesi – da cui sono in corso danni reputazionali e perdita degli utenti finali.

Al riguardo, è di rilievo evidenziare che, come sottolineato da OpenAI, la presenza delle AI *Chatbot* generaliste su WhatsApp è anche funzionale a raggiungere una porzione di consumatori non altrimenti raggiungibile da altri canali distributivi, pur consolidati.

165. In ogni caso, anche le imprese che già offrono servizi di AI *Chatbot* e dispongono di canali distributivi consolidati, si trovano in una condizione di svantaggio competitivo rispetto alle grandi imprese digitali che controllano ecosistemi di piattaforme che costituiscono punti di accesso verso grandi basi utenti e attraverso le quali distribuiscono anche i propri servizi di AI *Chatbot*.

Anche per queste imprese la radicale preclusione da WhatsApp, nelle more del procedimento, determina un'indebita riduzione degli utenti attuali e potenziali che, nella fase di sviluppo del nascente mercato delle AI *Chatbot*, rappresenta un'alterazione delle dinamiche competitive grave e irreparabile.

166. In questa prospettiva, vale anche osservare che nel lasso di tempo necessario allo svolgimento del procedimento, si potrebbero consolidare effetti di *lock-in* degli utenti, già tipici del settore digitale ma che nel caso di specie potrebbero venire amplificati dalla progressiva strategia di personalizzare le AI *Chatbot* in funzione degli utenti. Come rilevato dallo stesso CEO di Meta «*if the experience is unpersonalized then you can kind of just go to different apps ... But once an AI starts getting to know you and what you care about and context and can build up memory from the*

¹⁹⁷ Ad esempio, cfr. doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento* e doc. 292, Meta, *Riscontro a richiesta di informazioni*.

¹⁹⁸ Sul punto, si consideri che nella sentenza *Android Auto* la Corte di giustizia UE ha valorizzato come rilevante anche il ritardo nello sviluppo di un prodotto o servizio generato dalla condotta dell'impresa dominante: "[n]e consegue che tale rifiuto può costituire un abuso di posizione dominante anche qualora detta piattaforma digitale non sia indispensabile per lo sfruttamento commerciale dell'applicazione di cui trattasi su un mercato a valle, nel senso che non esisterebbe alcun sostituto reale o potenziale all'utilizzo di quest'ultima tramite la medesima piattaforma. Infatti, in un'ipotesi del genere, come rilevato, in sostanza, dall'avvocata generale ai paragrafi 46 e 48 delle sue conclusioni, occorre determinare, alla luce della giurisprudenza richiamata ai punti 38 e 39 della sentenza *Bronner*, se il rifiuto opposto dall'impresa in posizione dominante, titolare della piattaforma digitale in questione, di consentire l'accesso a tale piattaforma a un'impresa terza che ha sviluppato un'applicazione, garantendo l'interoperabilità di detta piattaforma con tale applicazione, ha l'effetto, attuale o potenziale, di escludere, ostacolare o ritardare lo sviluppo sul mercato di un prodotto o di un servizio che è, almeno potenzialmente, in concorrenza con un prodotto o un servizio fornito o che può essere fornito dall'impresa in posizione dominante, e costituisce un comportamento che limita la concorrenza basata sui meriti, potendo così causare un danno ai consumatori" (sentenza del 25 febbraio 2025, Alphabet e altri, causa C-233/23, ECLI:EU:C:2025:110, parr. 50-51).

*conversations that you've had with it over time, I think that will start to become somewhat more of a differentiator»*¹⁹⁹.

Al riguardo, nella documentazione in atti depositata dalla stessa Meta, si evidenzia che la personalizzazione di Meta AI è tra le finalità con le quali verranno gestite le interazioni di questa AI *Chatbot* con i propri utenti²⁰⁰.

167. Nessuna delle significative distorsioni concorrenziali sopra delineate potrebbe essere rimossa efficacemente dal provvedimento che – in esito al completamento dell'istruttoria – accertasse l'illiceità della condotta di Meta e imponesse una diffida; infatti, in pendenza del procedimento di merito, la preclusione dei fornitori di servizi di AI *Chatbot* a WhatsApp, la dipendenza funzionale degli utenti da Meta AI – unica AI *Chatbot* per loro disponibile su WhatsApp in virtù della condotta di Meta qui in esame - e il meccanismo di apprendimento dell'algoritmo di Meta AI, alimentato dall'interazione di un numero potenzialmente molto ampio di utenti, ad essa riservato, potrebbero compromettere il processo competitivo in una misura difficilmente neutralizzabile con la diffida imposta dal provvedimento finale. L'intervento cautelare, pertanto, risulta nel caso di specie indifferibile al fine di assicurare la contendibilità del mercato dei servizi di AI *Chatbot*, in questa fase iniziale di sviluppo del mercato e di sua crescita esponenziale, nelle more del procedimento di merito.

168. In conclusione, l'Autorità ritiene che, nel caso di specie e nelle more del procedimento di merito, sussista il rischio di danno grave e irreparabile alla concorrenza non neutralizzabile dal provvedimento di chiusura e della diffida ivi imposta.

V.3 Sul contenuto delle misure cautelari

169. Alla luce di quanto illustrato nei paragrafi precedenti, l'Autorità ritiene necessario, nelle more del procedimento, adottare la misura cautelare di seguito indicata.

170. La misura è esclusivamente finalizzata a consentire che, prima della conclusione del procedimento di merito, le AI *Chatbot* possano pienamente accedere e operare sulla piattaforma WhatsApp e, ove già presenti, senza soluzione di continuità non ne siano espulse (consentendo così alle AI *Chatbot* concorrenti di interrompere ogni fenomeno di migrazione degli utenti già in atto). In altri termini, la misura cautelare qui adottata ha lo scopo di preservare, nelle more del procedimento, WhatsApp quale canale per le AI *Chatbot* generaliste di accesso agli utenti finali.

171. Tale misura cautelare deve consentire agli utenti di beneficiare dell'offerta di tutte le AI *Chatbot* generaliste che ad oggi utilizzano WhatsApp e di ampliarla nel tempo nella misura in cui nuove AI *Chatbot* generaliste vi accedano.

172. L'Autorità ritiene che la misura cautelare sia idonea e proporzionata, allo stato, al fine di evitare il danno grave e irreparabile alla concorrenza derivante dalla nuova condotta di Meta nel mercato delle AI *Chatbot* e, pertanto, in questa fase, ritiene di non procedere all'adozione anche della seconda misura prospettata nella delibera di avvio del presente sub-procedimento cautelare, ovvero relativa all'ulteriore integrazione di Meta AI in WhatsApp, sulla quale rimane impregiudicato lo svolgimento del procedimento di merito.

173. Alla luce di quanto precede, si ritiene che, nel caso di specie, sia necessaria l'adozione di misure cautelari ex art. 14-bis della legge n. 287/1990 al fine di evitare che la nuova condotta di Meta determini danni gravi e irreparabili alla concorrenza durante il tempo necessario per lo svolgimento dell'istruttoria. La misura cautelare consiste nell'imporre a Meta di sospendere immediatamente

¹⁹⁹ Cfr. doc. 113, *META-Q1-2025-Earnings-Call-Transcript-1.pdf* e doc. 292, Meta, *Riscontro a risposta richiesta di informazioni*, versione accessibile.

²⁰⁰ Cfr. doc. 292, Meta, *Riscontro a risposta richiesta di informazioni*, versione accessibile.

l'applicazione delle nuove condizioni contrattuali, adottate in data 15 ottobre 2025, previste dai *WhatsApp Business Solution Terms*, nella misura in cui tale condotta produca effetti sul territorio italiano.

RITENUTO pertanto, che, alla luce delle considerazioni esposte, la nuova condotta posta in essere da Meta Platforms Inc., Meta Platforms Ireland Limited, WhatsApp Ireland Limited e Facebook Italy S.r.l. e consistente nell'adozione, a decorrere dal 15 ottobre 2025, delle nuove condizioni contrattuali di cui ai *WhatsApp Business Solution Terms*, appare, a una delibazione sommaria propria della fase cautelare, suscettibile di configurare una violazione dell'articolo 102 TFUE;

RITENUTO, inoltre, che dall'esame degli atti del procedimento emergono, a una prima delibazione, elementi tali da avvalorare la necessità di provvedere con particolare urgenza, al fine di evitare che la nuova condotta posta in essere da Meta Platforms Inc., Meta Platforms Ireland Limited, WhatsApp Ireland Limited e Facebook Italy S.r.l. consistente nella succitato abuso di posizione dominante, determini, durante il tempo necessario per lo svolgimento dell'istruttoria, danni gravi e irreparabili per la concorrenza nel mercato dei servizi di *AI Chatbot*;

RITENUTO che sussistono i presupposti per l'adozione di misure cautelari ai sensi dell'articolo 14-bis della legge n. 287/1990, nei confronti di: Meta Platforms Inc., Meta Platforms Ireland Limited, WhatsApp Ireland Limited e Facebook Italy S.r.l.;

DELIBERA

a) di adottare la misura cautelare di cui all'articolo 14-bis della legge n. 287/1990 disponendo che Meta Platforms Inc., Meta Platforms Ireland Limited, WhatsApp Ireland Limited e Facebook Italy S.r.l., sospendano immediatamente l'applicazione delle nuove condizioni contrattuali previste dai *WhatsApp Business Solution Terms*, introdotte in data 15 ottobre 2025, nella misura in cui tale condotta produca effetti sul territorio italiano;

b) che entro quindici giorni dalla notifica del presente provvedimento, Meta Platforms Inc., Meta Platforms Ireland Limited, WhatsApp Ireland Limited e Facebook Italy S.r.l. inviino una relazione dettagliata sull'attività svolta per ottemperare alla presente delibera.

Ai sensi dell'art. 15, comma 2-bis, della legge n. 287/1990: “l'Autorità può irrogare alle imprese e associazioni di imprese penalità di mora il cui importo può giungere fino al 5 per cento del fatturato medio giornaliero realizzato a livello mondiale durante l'esercizio sociale precedente per ogni giorno di ritardo a decorrere dalla data fissata nella decisione, al fine di costringerle a: [...] b) ottemperare alle misure cautelari adottate ai sensi dell'articolo 14-bis [...]”.

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

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera b), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro il termine di sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, 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

Roberto Rustichelli

*Autorità garante
della concorrenza e del mercato*

Bollettino Settimanale
Anno XXXV- N. 50 - 2025

Coordinamento redazionale

Giulia Antenucci

Redazione

Angela D'Auria, Valerio Ruocco, Manuela Villani
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
Direzione gestione documentale, protocollo e servizi
statistici
Piazza Giuseppe Verdi, 6/a - 00198 Roma
Tel.: 06-858211 Fax: 06-85821256

Web: <https://www.agcm.it>

Realizzazione grafica

Area Strategic Design
