



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 10711 del 2017, proposto da Ryanair Dac, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Matteo Castioni, Giannalberto Mazzei e Simone Gambuto, elettivamente domiciliata in Roma, via G. Cuboni n.12, presso lo studio dell'avv. Giannalberto Mazzei;

***contro***

Autorità garante della concorrenza e del mercato, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale domicilia in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***nei confronti***

Enac - Ente nazionale per l'aviazione civile, non costituito in giudizio;

A.E.C.I. Associazione europea consumatori indipendenti, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Miguel Coraggio e Maria Elena Greco, elettivamente domiciliata in Roma, via Casimiro Teja, 24,

presso lo studio dell'avv. Miguel Coraggio;

sul ricorso numero di registro generale 10443 del 2018, proposto da Ryanair Dac, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Matteo Castioni, Giannalberto Mazzei e Simone Gambuto, elettivamente domiciliata in Roma, via G. Cuboni n.12, presso lo studio dell'avv. Giannalberto Mazzei;

***contro***

Autorità garante della concorrenza e del mercato, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale domicilia in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***nei confronti***

Enac - Ente nazionale per l'aviazione civile, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale domicilia in Roma, via dei Portoghesi, 12;

A.E.C.I. Associazione europea consumatori indipendenti, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Miguel Coraggio e Maria Elena Greco, elettivamente domiciliata in Roma, via Casimiro Teja, 24, presso lo studio dell'avv. Miguel Coraggio;

***per l'annullamento***

quanto al ricorso n. 10711 del 2017:

- del provvedimento in data 25 Ottobre 2017 inerente al sub-procedimento avviato con nota prot. 7639 dell'11 Ottobre 2017 nell'ambito del procedimento istruttorio PS/10972, nonché di ogni altro atto presupposto o consequenziale o connesso con il Provvedimento, ivi inclusi:

- la comunicazione in data 18 Ottobre 2017 di proroga di concessione del termine per la presentazione di memorie scritte e documenti nel sub-procedimento avviato

con nota prot. n. 76329 del 11 Ottobre 2017 nell'ambito del procedimento istruttorio PS/10972;

- la comunicazione in data 11 Ottobre 2017 di integrazione oggettiva della comunicazione di avvio del procedimento PS10972 contenente anche l'avvio di un sub-procedimento cautelare per l'eventuale sospensione provvisoria della pratica commerciale scorretta;

- la comunicazione in data 20 settembre 2018 di avvio del procedimento PS10972 per presunta violazione degli articoli 20, 21 e 22 del Codice del Consumo.

quanto al ricorso n. 10443 del 2018:

per l'annullamento:

- del provvedimento n. 27191 (PS10972 - RYANAIR-CANCELLAZIONE VOLI), notificato agli scriventi procuratori in data 7 giugno 2018 (prot. 0046552), nonché di ogni altro atto presupposto o consequenziale, ed in particolare, anche in via autonoma:

- del provvedimento in data 25 Ottobre 2017 inerente al sub-procedimento avviato con nota prot. 7639 dell'11 Ottobre 2017 nell'ambito del procedimento istruttorio PS/10972;

- della comunicazione in data 11 Ottobre 2017 di integrazione oggettiva della comunicazione di avvio del procedimento PS10972 contenente anche l'avvio di un sub-procedimento cautelare per l'eventuale sospensione provvisoria della pratica commerciale scorretta;

- di ogni altro atto presupposto o consequenziale o connesso.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, dell'Ente nazionale per l'aviazione civile e dell'Associazione europea consumatori indipendenti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 luglio 2019 la dott.ssa Roberta

Cicchese e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Ryanair Dac è una compagnia aerea low cost di diritto irlandese.

Con il ricorso n. 10711/2017 ha impugnato il provvedimento del 25 ottobre 2017, con il quale l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (d'ora innanzi AGCM o Autorità) ha adottato un provvedimento cautelare in forza del quale, in pendenza di un procedimento per possibile violazione degli articoli 20, 21 e 22 del Codice del Consumo, relativo alle modalità informative adottate dal professionista in occasione della cancellazione di voli già acquistati, ha disposto che la società Ryanair provvedesse ad informare compiutamente i consumatori italiani dei diritti nascenti dalle dette cancellazioni nel proprio sito Internet e nelle comunicazioni direttamente veicolate ai consumatori tramite sms e mail.

Con il medesimo ricorso, Ryanair ha impugnato alcuni atti infraprocedimentali, quali la comunicazione di avvio del procedimento, la comunicazione di integrazione oggettiva della precedente comunicazione di avvio del procedimento, contenente anche l'avvio di un sub-procedimento cautelare, e la comunicazione di proroga di concessione del termine per la presentazione di memorie scritte e documenti.

Avverso i provvedimenti impugnati ha articolato i seguenti motivi di doglianza

**I. MANIFESTA VIOLAZIONE DI LEGGE E DEL PRINCIPIO DI SUPREMAZIA DEL DIRITTO DELL'UNIONE. MANCATA E COMUNQUE ERRATA APPLICAZIONE DEL REGOLAMENTO (CE) 261/2004 EUROPEO DA PARTE DI UNA AUTORITÀ NON COMPETENTE, ERRATA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 20, 21, E 22 DEL CODICE DEL CONSUMO.**

La ricorrente osserva, in primo luogo, come la cancellazione di un volo, e a maggior ragione il preavviso della sua cancellazione, non possa mai integrare gli estremi di una pratica scorretta, trattandosi di evenienza comune per un vettore

areo.

Rappresenta, poi, il difetto di competenza dell'Autorità ad adottare provvedimenti sanzionatori in materia, atteso che le cancellazioni dei voli, e i doveri informativi conseguenti, sono disciplinati in via esclusiva dal Regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 febbraio 2004 all'attuazione del quale, in Italia, è competente l'Enac.

## II. INESISTENZA DELLA NOTIFICA DELL'ATTO DI AVVIO DEL PROCEDIMENTO ED ILLEGITIMA ASSEGNAZIONE DEI TERMINI A DIFESA. ECCESSIVA COMPRESSIONE DEL DIRITTO AL CONTRADDITTORIO E DEI TERMINI A DIFESA.

La notifica dell'avvio del procedimento sarebbe avvenuta a un numero di fax non riconducibile alla ricorrente e sarebbe, di conseguenza, inesistente.

Ulteriore vizio della comunicazione dipenderebbe dall'utilizzo della lingua italiana, anziché di quella inglese.

## III. RADICALE ILLEGITTIMITA' DELL'ATTO DI INTEGRAZIONE OGGETTIVA DEL PROCEDIMENTO PER VIOLAZIONE DI LEGGE ED ECCESSO DI POTERE.

Rilevato come il secondo gruppo di cancellazioni, annunciato e comunicato ai passeggeri con un preavviso tra le cinque settimane e i cinque mesi rispetto alla partenza, non dando diritto alla compensazione pecuniaria ex reg. 261/2004 non obbligava il vettore ad informare i passeggeri dell'esistenza del detto rimedio, la ricorrente sostiene l'illegittimità dell'estensione oggettiva del procedimento, relativa, per l'appunto, al c.d. secondo wave di annullamento di voli.

La condotta descritta, di conseguenza, non potrebbe in alcun modo integrare una pratica commerciale scorretta.

## IV. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 5, 7, 8 DEL REGOLAMENTO EU 261/2004 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DELL'11 FEBBRAIO 2004 CHE ISTITUISCE REGOLE COMUNI

IN MATERIA DI COMPENSAZIONE ED ASSISTENZA AI PASSEGGERI IN CASO DI NEGATO IMBARCO, DI CANCELLAZIONE DEL VOLO O DI RITARDO PROLUNGATO E CHE ABROGA IL REGOLAMENTO (CEE) N. 295/91.

L'Autorità avrebbe pure errato nell'individuare le ipotesi in cui, a fronte della cancellazione del volo, spetta all'utente il diritto di compensazione (limitate ai soli casi in cui il preavviso sia inferiore alle due settimane) e avrebbe mal apprezzato l'oggettiva semplicità delle modalità per ottenere la compensazione medesima, ove spettante.

V. MANIFESTA VIOLAZIONE DI LEGGE, ECCESSO DI POTERE IN TUTTE LE SUE FIGURE SINTOMATICHE E SVIAMENTO PER AVER RITENUTO PRESENTE ED ATTUALE UN PREGIUDIZIO GRAVE ED IRREPARABILE A FRONTE DI UNA CONDOTTA RELATIVO AD UN EVENTO NON DI DURATA E CON CONSEGUENZE (QUOD NON) ESCLUSIVAMENTE ECONOMICHE.

Il provvedimento cautelare sarebbe stato adottato dall'Autorità in assenza di *periculum in mora*, non avendo la stessa fatto emergere i profili di gravità e irreparabilità del danno connessi alla continuazione della pratica.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, costituita in giudizio, ha chiesto il rigetto del ricorso.

Con ordinanza cautelare n. 6230 del 23 novembre 2017 l'istanza di sospensione cautelare è stata respinta.

L'Associazione europea consumatori indipendenti, segnalante in fase procedimentale, si è costituita in giudizio chiedendo il rigetto del ricorso.

Con successivo ricorso n. 10443/2018, la ricorrente ha impugnato il provvedimento sanzionatorio emesso all'esito del procedimento.

Questi i motivi di doglianza:

I. VIOLAZIONE DI LEGGE, ED IN PARTICOLARE DELL'ARTICOLO 20.2 DEL CDC, ED ECCESSO DI POTERE IN TUTTE LE SUE FIGURE

SINTOMATICHE. ERRORE DI DIRITTO NELLA RICONDUZIONE ALLA FATTISPECIE DI PRATICA SCORRETTA DELLA CANCELLAZIONE DI VOLI DELLA COMPAGNIA.

Le cancellazioni oggetto del provvedimento sanzionatorio non sarebbero né massive né improvvise.

Le condotte nel loro complesso, poi, non sarebbero ascrivibili a pratiche commerciali scorrette, in considerazione del fatto che le stesse non hanno importato, per i consumatori, l'assunzione di un comportamento diverso da quello che gli stessi avrebbero tenuto in assenza delle modalità operative censurate.

L'operato di Ryanair, poi, in quanto conforme ai regolamenti Enac, non potrebbe in alcun modo considerarsi contrario alla diligenza professionale, né sarebbe connotato dai ritenuti profili di omissività.

II. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 21 E 22 CDC. ERRONEITA' SUI PRESUPPOSTI, ECCESSO DI POTERE E SVIAMENTO.

La contestazione relativa alle modalità con le quali il professionista ha informato i passeggeri dei diritti nascenti dalla cancellazione riguarderebbe una frazione temporale limitata, inferiore a quella considerata dall'Autorità.

La ricorrente ribadisce poi come il set informativo da essa predisposto sul suo sito internet e reso noto ai consumatori a mezzo di comunicazioni personali fosse conforme al regolamento (CE) n. 261/2004, circostanza dalla quale discenderebbe la non configurabilità di un difetto di diligenza professionale, tanto più che le notizie trasmesse sarebbero adeguate al consumatore medio di voli low cost.

III. RADICALE ILLEGITTIMITA' DELL'ATTO DI INTEGRAZIONE OGGETTIVA DEL PROCEDIMENTO PER VIOLAZIONE DI LEGGE ED ECCESSO DI POTERE.

Il significativo anticipo con il quale il professionista ha dato notizia della seconda ondata di cancellazioni escluderebbe la natura "*improvvisa*" del c.d. secondo wave ed escluderebbe la spettanza del diritto dei consumatori alla compensazione

pecuniaria.

L'Autorità, pertanto, avrebbe illegittimamente proceduto all'estensione oggettiva del procedimento al secondo gruppo di cancellazioni.

IV. MANIFESTA VIOLAZIONE DI LEGGE E DEL PRINCIPIO DI SUPREMAZIA DEL DIRITTO DELL'UNIONE. MANCATA E COMUNQUE ERRATA APPLICAZIONE DEL REGOLAMENTO (CE) 261/2004 EUROPEO DA PARTE DI UNA AUTORITÀ NON COMPETENTE, ERRATA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 20, 21, E 22 DEL CODICE DEL CONSUMO.

L'attività del professionista sarebbe conforme ai regolamenti Enac, di trasposizione nel diritto italiano del regolamento (CE) n. 261/2004.

L'AGCM, di conseguenza, sarebbe priva del potere sanzionatorio in materia.

V. MANIFESTA VIOLAZIONE DI LEGGE ED IN PARTICOLARE DELL'ART. 27.9 E 27.13 DEL CDC E DELL'ART. 11 L. 689/81 RELATIVAMENTE ALLA DECISIONE DI COMMINARE UNA SANZIONE AFFLITTIVA ED AL SUO AMMONTARE.

In via subordinata la ricorrente contesta l'attività di quantificazione della sanzione, nel definire la quale l'Autorità avrebbe; a) mal apprezzato la gravità della pratica; b) contraddetto quanto affermato in altra parte del provvedimento in ordine alle condotte oggetto del provvedimento sanzionatorio; c) non considerato l'attività svolta dal professionista per mitigare i danni nonché le perdite da questi subite; d) mal definito la durata della pratica.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato e l'Enac, costituiti in giudizio, hanno chiesto il rigetto del ricorso.

Medesime conclusioni ha rassegnato l'Associazione europea consumatori indipendenti, pure costituita in giudizio.

Con ordinanza n. 10091 del 18 ottobre 2018, il Collegio, richiesto dell'adozione di una misura cautelare, ha fissato l'udienza per la discussione del merito.

All'udienza del 17 luglio 2019, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

Preliminarmente deve essere disposta la riunione dei ricorsi, in considerazione della connessione soggettiva e, parzialmente, oggettiva.

Non si procede invece all'esame dell'eccezione di improcedibilità del ricorso n. 10711/2017 per sopravvenuta carenza di interesse, formulata dalla difesa erariale nella memoria del 5 febbraio 2019, attesa l'infondatezza di entrambi i gravami in esame.

Prima di passare all'esame delle diverse censure è utile una breve ricostruzione in fatto della vicenda da cui origina la presente controversia.

In data 20 settembre 2017, a seguito di una segnalazione dell'Associazione dei consumatori europei indipendenti ("AECI") e di ulteriore documentazione acquisita d'ufficio, l'Autorità comunicava alla società Ryanair l'avvio del procedimento istruttorio PS10972 per possibile violazione degli artt. 20, 21 e 22 del Codice del consumo.

In particolare, il procedimento era volto ad accertare la ricorrenza di una possibile pratica commerciale scorretta, consistente nella cancellazione di un numero rilevante di voli già prenotati e pagati dai consumatori per cause imputabili al professionista e non dovute a ragioni occasionali, tecnico operative e/o in conseguenza di eventi non dipendenti da responsabilità del vettore, cancellazioni che avevano causato notevoli disagi ai passeggeri.

Ulteriore profilo oggetto di contestazione riguardava le modalità con cui il professionista aveva informato i passeggeri, sul proprio sito internet e nelle comunicazioni individuali tramite mail e tramite sms, dei diritti loro spettanti in conseguenza delle suddette cancellazioni, nella descrizione dei quali veniva omessa la menzione del diritto di compensazione pecuniaria.

A seguito dell'annuncio, diffuso dal professionista il 27 settembre 2017, di ulteriori e consistenti cancellazioni di voli nel periodo da novembre 2017 a marzo 2018, veniva comunicata a Ryanair l'integrazione oggettiva del procedimento in relazione

alle nuove modalità informative, ritenute del pari fuorvianti ed omissive, già contestate con riferimento alle precedenti cancellazioni.

Con la medesima nota veniva comunicato al professionista l'avvio del subprocedimento cautelare ai sensi dell'articolo 27, comma 3, del Codice del consumo.

Con il provvedimento del 25 ottobre 2017, l'Autorità adottava, ai sensi dell'articolo 27, comma 3, del Codice del consumo e dell'articolo 8, comma 1, del Regolamento, una misura cautelare attesa, da un lato, la ricorrenza di una possibile violazione degli articoli 20, 21 e 22 del d. lgs. 206/2005, in considerazione del fatto che le modalità informative adottate dal professionista nei confronti dei consumatori non fornivano una chiara ed adeguata informazione circa il diritto alla compensazione pecuniaria, ove dovuta in conseguenza dell'avvenuta cancellazione dei voli già acquistati, e dall'altro la ravvisabilità di un apprezzabile pregiudizio ai consumatori, in quanto il professionista ostacolava significativamente l'esercizio dei diritti degli stessi, proprio nel momento in cui, a fronte dell'avvenuta cancellazione del volo, questi ultimi dovevano compiere determinate scelte economiche (come ad esempio, cambiare il volo, chiedere il rimborso del biglietto o la compensazione pecuniaria per i disagi subiti).

Quanto al contenuto dispositivo del provvedimento cautelare, l'Autorità disponeva che la società RYANAIR provvedesse ad informare i consumatori italiani dei diritti nascenti dalle cancellazioni dei voli operate nei mesi di settembre/ottobre del 2017, nel proprio sito Internet <https://www.ryanair.com/it/it> (attraverso un percorso facilmente identificabile già dalla home page) e nelle comunicazioni direttamente veicolate ai consumatori tramite sms e mail, con pari chiarezza, consentendo loro di acquisire piena ed adeguata consapevolezza della sussistenza di tali diritti e che le suddette informazioni fossero rese disponibili per un lasso di tempo adeguato.

Dopo ulteriori interlocuzioni infraprocedimentali, in data 29 maggio 2018, alla luce delle risultanze istruttorie e del parere dell'Autorità per la garanzie nelle comunicazioni, l'AGCM adottava il provvedimento finale n. 27191, con il quale

accertava che la condotta posta in essere dalla ricorrente risultava contraria agli artt. 20, 21 e 22 del Codice del Consumo.

La pratica commerciale sanzionata veniva individuata sia nell'improvvisa cancellazione di un rilevante numero di voli - già prenotati e pagati dai consumatori - per motivi imputabili al vettore aereo e in larga misura riconducibili a ragioni organizzative e gestionali già note al professionista (e quindi non a cause occasionali ed esogene al di fuori del suo controllo), tale da integrare una violazione degli obblighi di diligenza professionale richiesti ad un operatore delle dimensioni di Ryanair e da aver causato notevoli disagi ai consumatori che avevano da tempo programmato i propri spostamenti e già prenotato e pagato il relativo biglietto aereo, sia nelle carenze riscontrate nelle informazioni rese ai consumatori e attraverso sia il sito Internet [www.ryanair.com/it/it](http://www.ryanair.com/it/it) e a mezzo degli sms e delle mail inviati ai passeggeri per avvisarli della cancellazione dei voli, nei quali non veniva menzionata, tra i diritti dei consumatori, la compensazione pecuniaria, spettante loro nel caso in cui il vettore non offrisse un volo sostituibile a quello cancellato.

Il provvedimento irrogava alla società Ryanair una sanzione di € 1.850.000.

Passando all'esame dei motivi di doglianza, per ragioni sistematiche, si procederà prima all'esame delle doglianze comuni ai due ricorsi, e pertanto alla valutazione delle censure di incompetenza, di assenza di presupposti per la sanzionabilità della pratica e di illegittimità dell'estensione oggettiva disposta in corso di procedimento, passandosi poi alle censure specifiche del primo ricorso, riguardanti i vizi della comunicazione di avvio del procedimento e l'assenza di presupposti per l'adozione della misura cautelare, e a quelle proprie del secondo ricorso, riguardanti la quantificazione della sanzione.

Con il primo motivo di doglianza del ricorso n. 10711/2017 e con il quarto motivo del ricorso 10443/2018 (oltre che con argomentazioni più volte riproposte anche nei motivi volti a contestare la ravvisabilità di una pratica commerciale scorretta

per difetto di diligenza), la ricorrente ha censurato gli atti impugnati per incompetenza dell'AGCM ad emettere provvedimenti, rispettivamente, cautelari o sanzionatori, in materia di pratiche commerciali scorrette, in un settore, quale quello della cancellazione dei voli e diritti dei passeggeri, in cui sarebbero attribuite all'Enac le competenze regolatorie e sanzionatorie.

La ricorrente, ritenuto, in via preliminare, che alle condotte prese in esame sarebbe applicabile, in via esclusiva, il regolamento n. 261/04/CE, della cui applicazione in Italia è responsabile l'Enac, e ricordato come, in forza del principio di specialità, contenuto nella direttiva sulle pratiche commerciali sleali, in caso di contrasto tra la detta direttiva e altre norme del diritto dell'Unione che disciplinano aspetti specifici delle pratiche commerciali sleali, queste ultime prevalgono sulle prime, ha rilevato come l'AGCM fosse priva del potere di adottare provvedimenti in materia.

Né potrebbe soccorrere l'art. 27, comma 1 bis, del d.lgs. 206/2005 (a norma del quale *“Anche nei settori regolati, ai sensi dell'articolo 19, comma 3, la competenza ad intervenire nei confronti delle condotte dei professionisti che integrano una pratica commerciale scorretta, fermo restando il rispetto della regolazione vigente, spetta, in via esclusiva, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che la esercita in base ai poteri di cui al presente articolo, acquisito il parere dell'Autorità di regolazione competente. Resta ferma la competenza delle Autorità di regolazione ad esercitare i propri poteri nelle ipotesi di violazione della regolazione che non integrino gli estremi di una pratica commerciale scorretta. Le Autorità possono disciplinare con protocolli di intesa gli aspetti applicativi e procedurali della reciproca collaborazione, nel quadro delle rispettive competenze”*).

A giudizio della ricorrente, infatti, risulterebbe illegittima un'interpretazione della norma che, attribuendo all'AGCM una competenza spettante all'Enac, consentisse di individuare doveri aggiuntivi a carico del vettore, ulteriori rispetto a quelli già stabiliti dal secondo ente nell'esercizio dell'attività regolatoria.

La prospettazione non può essere condivisa.

Preliminarmente deve essere rilevato come, con riferimento alle informazioni diffuse a seguito delle cancellazioni, l'Autorità contesti una parziale omissività delle stesse, atteso che Ryanair menzionava espressamente, quali possibili rimedi offerti al consumatore, il rimborso del biglietto o la modifica gratuita del volto, non richiamando l'ulteriore possibilità di ottenere la compensazione pecuniaria (nelle comunicazioni individuali) ovvero fornendo l'informazione in maniera ambigua o difficilmente accessibile (sul sito internet).

Appare già da tale dato evidente come, nel caso in esame, l'AGCM non abbia in alcun modo integrato gli oneri informativi stabiliti dall'Enac, rilevando, piuttosto, nella diffusione delle dette informazioni, l'utilizzo di specifiche modalità, oggettivamente omissive e/o ambigue, riguardanti la sola informazione relativa alla possibilità di ottenere la compensazione pecuniaria.

Con generale riferimento ai rapporti tra autorità di regolazione e autorità competente all'adozione di provvedimenti per pratiche commerciali scorrette, poi, deve rilevarsi come la Corte di giustizia dell'Unione europea, con la recente sentenza, n. 54 del 13 settembre 2018, pronunciandosi su una domanda pregiudiziale proposta dal Consiglio di Stato, ha chiarito, utilizzando argomenti di natura interpretativa aventi portata generale, come il contrasto rilevante ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva 2005/29/Ce *“a) deve riguardare norme dell'Unione e non norme nazionali” e “ b) può ritenersi sussistente solo là dove disposizioni diverse rispetto a quelle della direttiva 2005/29/Ce, disciplinanti aspetti specifici delle pratiche commerciali sleali, “impongono ai professionisti senza alcun margine di manovra obblighi incompatibili” con quelli stabiliti da tale direttiva”*.

La Corte ha pure evidenziato come la nozione di *“contrasto”* individua un rapporto tra le disposizioni cui si riferisce che va oltre la mera difformità o la semplice differenza, mostrando una divergenza che non può essere superata mediante una formula inclusiva che permetta la coesistenza di entrambe le realtà, senza che sia

necessario snaturarle. Pertanto, un contrasto come quello contemplato dall'art. 3, par. 4 della direttiva 2005/29 sussiste unicamente quando disposizioni estranee a quest'ultima, disciplinanti aspetti specifici delle pratiche commerciali sleali, impongono ai professionisti, senza alcun margine di manovra, obblighi incompatibili con quelli stabiliti dalla direttiva 2005/29.

Il medesimo principio è stato ribadito nella successiva ordinanza della medesima Corte di giustizia del 14 maggio 2019, nelle cause C-406/17, C- 408/17 e C-417/17, riguardanti i settori dell'energia elettrica e del gas (nello stesso senso e per la portata generale del principio, cfr. Tar Lazio Roma, sez. I, 16 aprile 2019, n. 4922).

Analogamente a quanto osservato dalla Corte di giustizia nei casi citati, deve rilevarsi come le norme del regolamento 261/04/CE, per quanto anche esse volte a garantire un adeguato livello di tutela del consumatore, non pongono una disciplina specifica e di dettaglio delle pratiche commerciali scorrette, limitandosi a definire il contenuto complessivo degli obblighi informativi generali gravanti sui vettori, senza alcuna previsione sulle modalità con cui tali obblighi vengono assolti e dunque su eventuali profili di ingannevolezza legati alle concrete scelte espositive. Le disposizioni, anche nazionali di attuazione del regolamento, di conseguenza non sono in contrasto con le previsioni del Codice del consumo, ma in relazione di complementarietà.

In tale senso occorre considerare come gli Orientamenti interpretativi relativi al regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce regole comuni in materia di compensazione e assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e al regolamento (CE) n. 2027/97 del Consiglio sulla responsabilità del vettore aereo in caso di incidenti, modificato dal regolamento (CE) n. 889/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, precisano chiaramente come, sulla base dell'articolo 14 del Regolamento 261/2004, *“L'omissione di informazioni rilevanti e la fornitura di informazioni ingannevoli sui diritti dei passeggeri può inoltre costituire una*

*pratica commerciale sleale o ingannevole tra imprese e consumatori a norma della direttiva 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno.”*

Ne risulta, nella fattispecie concreta, la legittimità dell'esercizio del potere sanzionatorio, anche nella modalità cautelare, da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Sul punto la difesa erariale ha pure rappresentato come la stessa Enac, competente a vigilare sulla corretta applicazione del Regolamento n. 261/2004 e con la quale l'AGCM ha interloquito nel corso del procedimento, anche in forza della previsione di cui al comma 1 bis dell'art. 27 del codice del consumo, si è espressa nel senso della complementarietà delle due discipline e della legittimità del duplice intervento dell'AGCM e dell'autorità di settore, rilevando di essere *“responsabile della verifica della corretta applicazione del reg. 261 in materia dei diritti dei passeggeri aerei, che limita le forme di tutela a tale tipologia di soggetti secondo le prescrizioni previste. Eventuali ulteriori valutazioni di più ampie iniziative a tutela dei consumatori in generale devono essere oggetto di decisioni di codesta Autorità nell'ambito delle sue esclusive attribuzioni, per le quali, ove intraprese, lo scrivente chiede di esserne informato anche in ordine agli esiti finali, così come fatto dal medesimo con la presente nota”* (cfr. pag. 3, ultimo capoverso, dell'allegato 5 depositato in data 12 ottobre 2018 dalla difesa erariale nel ricorso n. 2018/10443 e contenente la nota ENAC del 5 ottobre 2017).

Ne risulta confermato il principio, già in passato affermato in giurisprudenza, secondo cui all'obbligo di informazione in ordine ai diritti dei viaggiatori, previsto dal regolamento comunitario in ambito aeroportuale, si aggiungono i doveri di diligenza professionale di fornire un'adeguata ed esaustiva informazione ai sensi del Codice del consumo.

In tal modo risulta completato il sistema di tutela del consumatore, atteso che il rispetto della normativa di settore non esaurisce gli obblighi di diligenza gravanti

sul vettore aereo, il quale dovrà, in ogni caso, porre in essere quei comportamenti ulteriori che discendono comunque dall'applicazione del più generale principio di buona fede a cui si ispira tutta la disciplina a tutela del consumatore (cfr., ex multis, Consiglio di Stato, sez. VI, 30 settembre 2016, n. 4048 e Tar Lazio, Roma, sez. I, 3 gennaio 2017, n. 62).

Con il quarto motivo di doglianza del ricorso n. 10711/2017 e con il primo e il secondo motivo del ricorso n. 10443/2018, la ricorrente ha sostenuto la non riconducibilità delle condotte sanzionate a fattispecie rilevanti secondo il codice del consumo.

In particolare, con le argomentazioni spese nel ricorso n. 10711/2017, la ricorrente ha contestato sia la possibilità che la cancellazione di voli integri una pratica commerciale scorretta, sia la ricorrenza, nel secondo gruppo di cancellazioni, di profili di omissività nelle informazioni diffuse in ordine ai diritti spettanti ai consumatori.

Sotto tale aspetto la ricorrente ha rappresentato come, poiché la cancellazione è stata comunicata con un preavviso superiore alle due settimane, il diritto alla compensazione pecuniaria non sarebbe affatto sorto e ha, infine, affermato che il procedimento per accedere alla richiesta di compensazione pecuniaria fosse chiaro e di facile attivazione.

Con le censure spese nel ricorso n. 10443/2018, poi, la ricorrente ha, in primo luogo, contestato che le cancellazioni da essa operate nel periodo settembre 2017 – febbraio 2018, e comunicate ai consumatori in due distinti momenti (16/17 settembre 2017 - c.d. primo wave - e 27 settembre 2017 - c.d. secondo wave), potessero essere definite massive e improvvise.

Sotto il primo profilo la ricorrente, riprendendo argomentazioni già spese in fase procedimentale e disattese dal provvedimento finale, ha rilevato come le cancellazioni, i cui effetti sul singolo consumatore non differiscono a seconda che siano individuali o collettive, non presenterebbero caratteristiche quantitative di straordinarietà.

E infatti, secondo Ryanair, le cancellazioni sui suoi voli hanno prodotto un impatto percentuale pari all'1,6%, inferiore alla media degli altri vettori europei, la cui percentuale di cancellazione si attesta intorno all'1,7%.

Sarebbe stato del pari mal apprezzato il periodo di commissione della pratica, essendo stati confusi il periodo di diffusione degli annunci (dal 16 al 27 settembre 2017) con quello dell'effettiva distribuzione delle cancellazioni (da settembre 2017 a marzo 2018).

Neppure sarebbe chiaro il danno patrimoniale subito dai consumatori a causa delle cancellazioni asseritamente massive rispetto a quello subito in caso di cancellazione individuale.

Peraltro i consumatori sarebbero stati tutti pienamente ristorati dei danni subiti, così che mancherebbe il condizionamento economico degli stessi e la coartazione della loro libertà di scelta.

Quanto al carattere improvviso delle cancellazioni, la ricorrente, pur riconoscendo, con riferimento al primo *wave*, che tra l'annuncio e la cancellazione è intercorso un intervallo di tempo inferiore alle due settimane, ha rappresentato come, in ogni caso, alla vicenda è stato dato ampio risalto, così da attenuare le difficoltà organizzative provocate ai consumatori; Ryanair ha pure nuovamente evidenziato, con riferimento al secondo *wave*, come il preavviso sia avvenuto con minimo 5 settimane di anticipo (e addirittura pari a 5 mesi per alcuni voli), così che la cancellazione non potrebbe essere definita "*improvvisa*".

La tempestiva diffusione del set informativo, con l'espressa menzione delle possibilità di rimborso e di cambio di volo, poi, avrebbe sostanzialmente tenuto indenni i consumatori dai danni connessi alla pretesa natura improvvisa delle cancellazioni.

L'omissione informativa contestata, di conseguenza, ove pure configurabile, riguarderebbe una sola della possibilità concesse al consumatore (e non le altre) e riguarderebbe solo un breve periodo di tempo (quello riguardante il primo gruppo

di cancellazioni) e non l'intero periodo considerato dall'AGCM.

La ricorrente ribadisce pure la conformità del comportamento tenuto alla diligenza professionale da essa attendibile, attesa la dipendenza della cancellazione da un grave errore dell'ufficio programmazione voli e tenuto conto del rispetto, da parte del vettore, delle prescrizioni imposte dall'Enac in tema di set informativi, evidenziando, da ultimo, l'inidoneità delle cancellazioni disposte a falsare il comportamento economico del consumatore, che al più subisce un disagio personale.

Tanto comporterebbe, oltre alla non configurabilità di una pratica commerciale scorretta, sia l'illegittimità dell'integrazione oggettiva (tutta riferita a voli per i quali il preavviso di cancellazione era superiore alle due settimane), sia l'erroneo apprezzamento della durata della pratica.

L'Autorità, infine, non avrebbe correttamente valutato gli effetti della pratica sul "*consumatore medio*", ossia sul passeggero abituale, aduso all'utilizzo dei rimedi previsti in caso di cancellazione, anche mediante ricorso alla richiesta di compensazione pecuniaria, né avrebbe chiarito per quale motivo la cancellazione massiva renderebbe il singolo consumatore maggiormente vulnerabile rispetto al caso in cui la cancellazione sia individuale.

La prospettazione non può essere condivisa.

Come esposto nella ricostruzione in fatto, la pratica commerciale sanzionata dall'Autorità, benché considerata unica ai fini sanzionatori, si è articolata in due distinte condotte: a) la cancellazione massiva di voli, annunciata dal vettore aereo in due distinte tranches e b) la diffusione di informazioni omissive o ambigue in ordine al diritto di compensazione pecuniaria spettante al consumatore in caso di cancellazione.

Quanto alla prima condotta, dalla stessa ricostruzione riportata dalla ricorrente, emerge senza ombra di dubbio che i due gruppi di cancellazioni annunciati e operati da Ryanair sono stati conseguenza di un preciso comportamento del vettore aereo il quale, benché tenuto, sulla base delle prescrizioni dell'Irish Aviation

Authority, a modificare, entro la fine del 2017, i piani ferie annuali dei piloti, adeguandoli ad un calendario diverso da quello prima utilizzato, ha adottato i corrispondenti provvedimenti interni con modalità tali per cui, nei mesi successivi al periodo estivo, essendo esso tenuto a consentire ai piloti di fruire delle loro ferie annuali, è stato costretto a cancellare numerosissimi voli (cfr., in proposito, più dettagliatamente, provvedimento sanzionatorio impugnato, paragrafi da 26 a 32).

Neppure è contestato il fatto che tale situazione si è determinata per ragioni in toto addebitabili all'organizzazione della società, a nulla rilevando la distribuzione della responsabilità all'interno della stessa (determinante, in tale senso, è l'affermazione a pag. 10 del ricorso n. 10443/2018, ove Ryanair riconosce che la cancellazione è stata determinata da *“un grave errore dell'ufficio programmazione voli”*, che *“ha causato l'impossibilità dei piloti della Compagnia di coprire i turni”*).

La cancellazione dei voli, pertanto, ha costituito l'inevitabile esito di una condotta non diligente del vettore aereo, che prima ha venduto i biglietti, senza aver correttamente verificato la possibilità di effettuare i voli corrispondenti, e poi li ha cancellati.

Si tratta, come correttamente ritenuto dall'Autorità, di una pratica commerciale riconducibile agli artt. 18, comma 1, lettera d), e 19, comma 1, del codice del consumo secondo cui, rispettivamente, è tale *“qualsiasi azione, omissione, condotta o dichiarazione, comunicazione commerciale ivi compresa la pubblicità e la commercializzazione del prodotto, posta in essere da un professionista, in relazione alla promozione, vendita o fornitura di un prodotto ai consumatori”*, condotta che, quanto al profilo temporale, può essere realizzata *“prima, durante e dopo un'operazione commerciale relativa a un prodotto”*.

L'ampia definizione di *“pratica commerciale”*, poi, appare coerente con un'interpretazione secondo cui l'effetto di falsare il comportamento economico dei consumatori, menzionato dal successivo art. 20 comma 2, va collegato all'intera condotta del professionista, essendo nel caso in esame evidente che gli utenti, ove

avveduti dei citati profili di mancata programmazione interna, non avrebbero acquistato i biglietti destinati ad essere cancellati, né si sarebbero trovati a dover affrontare disguidi organizzativi anche notevoli e tali da importare, a loro volta, una perdita economica o una maggiore spesa, valutazioni tutte implicanti l'adozione di scelte economiche e che, in assenza della descritta condotta, i consumatori non avrebbero preso (per l'affermazione secondo cui nella nozione di pratiche commerciali scorrette vanno inclusi i comportamenti con i quali il professionista incide sulle scelte del consumatore in tutte le fasi del rapporto di consumo, cfr. Tar Lazio, Roma, sez. I, 21 marzo 2016, n. 3418, che richiama Consiglio di Stato, sez. VI, 26 settembre 2011, n. 5368 e Tar Lazio, sez. I, 5 gennaio 2015, n. 41).

Del pari correttamente è stata apprezzata la massività delle cancellazioni, avendo l'Autorità rilevato, anche in questo caso con riferimento ad emergenze istruttorie non contestate dalla ricorrente, che: a) il numero complessivo di voli cancellati nel periodo 16 settembre – 2 ottobre 2017 è stato pari a circa 300 e che b) il numero complessivo di passeggeri interessati dalle cancellazioni è stato pari a 119.966 (cfr. provvedimento sanzionatorio par. 23).

Ad eliminare il carattere straordinario del numero di cancellazioni e la concreta incidenza sugli acquirenti di biglietto, non vale l'argomentazione di parte ricorrente relativa alle percentuali di incidenza, atteso che in tale modo la ricorrente riferisce un preciso dato numerico relativo alle cancellazioni, concentrato in un periodo oggettivamente breve, ad un astratto dato percentuale, del quale non sono chiari i parametri di calcolo e che appare pure in contrasto con le rilevazioni Enac risultanti dalla citata nota del 5 ottobre 2017.

Quanto poi all'importanza del numero delle cancellazioni e alla sua idoneità a rilevare in maniera diversa rispetto alle cancellazioni individuali, basta richiamare il concetto stesso di "*pratica*", che evoca, già da un punto di vista strettamente letterale, la ripetizione (o quantomeno l'astratta ripetibilità) di un dato comportamento, in ciò differenziando il singolo episodio di inadempimento contrattuale, rilevante esclusivamente sul piano civilistico, da quello, del

comportamento, anche solo potenzialmente suscettibile di reiterate ripetizioni, che integra una violazione del codice del consumo.

La ricorrente non coglie nel segno neppure quando, al fine di ritenere la non configurabilità della pratica sanzionata, enfatizza l'esistenza, nel secondo gruppo di cancellazioni, di un preavviso superiore alle due settimane, tale da escludere il carattere "*improvviso*" dell'annullamento del volo.

L'utilizzo dell'aggettivo nella definizione della pratica, infatti, ha una valenza meramente descrittiva del comportamento complessivamente adottato, ma non ne individua un preciso requisito di sussistenza, da verificare in relazione ad ogni singolo volo annullato, atteso che, anche le cancellazioni annunciate con un maggior preavviso risultano caratterizzate dai medesimi profili di scorrettezza complessivamente sanzionati, in quanto riconducibili ad un difetto di diligenza dell'operatore nel programmare le ferie dei piloti e suscettibili di arrecare danni ai consumatori.

Quanto poi al set informativo reso disponibile, non appare dubbio, né infatti è in alcun modo contestato, che l'accesso alle informazioni fornito individualmente ai consumatori o accessibile mediante il sito internet, rispettivamente, omettesse o rendesse non facilmente accessibili le informazioni relative alla (sola) possibilità di ottenere la compensazione pecuniaria e alle modalità operative per ottenere la stessa, ciò che rende assolutamente irrilevante il fatto, invero mai addebitato alla ricorrente dall'Autorità, che altre informazioni venissero fornite o, ancora, la circostanza che i consumatori abbiano goduto di una diversa forma di ristoro tra quelle rese note dall'operatore (in proposito va pure considerato che tali ultime forme di ristoro importavano ordinariamente il conseguimento, per il consumatore, di un importo inferiore, atteso che mentre per la compensazione pecuniaria è prevista la corresponsione di una somma tra i 250 e i 600 euro, il costo medio del biglietto – rimborsato o convertito - è indicato da Ryanair, nelle due memorie di replica, in circa 45 euro).

La ricorrente, peraltro, non contesta, se non assertivamente, il diffuso e motivato addebito secondo cui le informazioni relative alla compensazione sul sito internet erano accessibili solo a seguito di diversi e non sempre immediatamente intuibili passaggi (su cui cfr. diffusamente le risultanze istruttorie riportate nel provvedimento sanzionatorio finale).

Come del resto già evidenziato nell'esame della censura di incompetenza, va poi ricordato come la seconda condotta che l'Autorità ha ritenuto in contrasto con gli articoli 20, 21 e 22 del codice del consumo è la “*parziale omissività*” e/o la ambiguità delle informazioni fornite e non l'astratta conformità del set informativo alla prescrizioni dell'ente dotato di poteri regolatori.

In proposito, peraltro, non è inutile ricordare come dagli atti di causa emerge chiaramente che l'Enac ha ritenuto la astratta conformità del kit informativo alle sue prescrizioni regolamentari solo in corso di procedimento e a seguito di puntuali modifiche poste in essere dal professionista, senza procedere, tuttavia, ad una valutazione relativa alla più o meno agevole accessibilità delle informazioni medesime da parte dell'utente, atteso che tale aspetto, proprio per la specifica attinenza a profili di tutela consumeristica, non rientrava nell'ambito della sua competenza.

Considerato, poi, che le ipotesi di pratiche commerciali scorrette, disciplinate dal codice del consumo, disegnano delle fattispecie di pericolo, appare chiaro come l'omissione informativa sanzionata abbia riguardato anche il secondo gruppo di annullamenti, a prescindere dalla spettanza o meno in concreto della compensazione pecuniaria.

La giurisprudenza ha infatti rilevato come l'Autorità garante della concorrenza e del mercato non è tenuta a verificare quanti consumatori hanno in concreto subito pregiudizio dalla pratica, atteso che la natura dell'illecito in esame deve inquadrarsi nell'ambito degli illeciti di mero pericolo e non di danno, con la conseguenza che l'effettiva incidenza della pratica commerciale scorretta sulle scelte dei consumatori non costituisce un elemento idoneo a elidere o ridurre i profili di scorrettezza della

stessa (sulla natura di illecito di pericolo delle pratiche commerciali scorrente, cfr., da ultimo, Tar Lazio, Roma, sez. I, 21 gennaio 2019, n. 782).

Il carattere della pratica commerciale deve, in sostanza, essere valutato ex ante e quindi a prescindere dal dato di fatto concreto, variabile per le più svariate ragioni, soggettive e oggettive, legato all'esito concretamente lesivo prodotto dalla condotta del professionista. Ciò che rileva, infatti, *“è la potenzialità lesiva del comportamento posto in essere dal professionista, indipendentemente dal pregiudizio causato in concreto al comportamento dei destinatari, indotti ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbero altrimenti preso”* (cfr., *ex multis*, T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 11 settembre 2018, n. 9269, Consiglio di Stato, sez. VI, 16 marzo 2018, n. 1670, 19 settembre 2017, n. 4878, 6 settembre 2017, n. 4245 e 16 agosto 2017, n. 4011, Tar Lazio, Roma, sez. I, 6 febbraio 2017, n.1877).

Né, come pure sostenuto nel secondo motivo del ricorso n. 10443/2018, appare ravvisabile una scorretta considerazione, da parte dell'AGCM, delle specifiche competenze del consumatore medio *“passeggero abituale”*, avvezzo all'uso dell'aereo e a conoscenza dell'esistenza di tutte le previsioni a sua tutela e delle corrispondenti modalità di attivazione.

In disparte la natura fortemente assertiva dell'affermazione (atteso che è di comune evidenza il fatto che non tutti i compratori di biglietti aerei sono utilizzatori abituali del detto mezzo di trasporto), occorre poi considerare come, per consolidato orientamento giurisprudenziale in materia, *“la particolare competenza dei destinatari del messaggio pubblicitario e la conseguenziale maggiore attitudine a decifrare in maniera più penetrante e meglio documentata i messaggi diffusi dal professionista non è idonea ad elidere gli obblighi di correttezza informativa gravanti sull'operatore economico, atteso che l'oggettiva parzialità ed omissività del messaggio integrano, anche in tali casi, quelle caratteristiche di decettività che la normativa applicata intende contrastare”* (cfr., *ex multis*, Tar Lazio, Roma, sez.

I, 8 febbraio 2018, n. 1523 e 3 gennaio 2017, n. 61).

E, infatti, proprio perché le disposizioni in materia di pubblicità ingannevole non hanno la mera funzione di assicurare una reazione alle lesioni arrecate agli interessi del consumatore, ma si collocano su di un più avanzato fronte di prevenzione, essendo le stesse tese ad evitare effetti dannosi anche soltanto ipotetici, la giurisprudenza ha escluso *“la necessità sia che rispetto ad un dato comunicato venga accertata la condizione soggettiva media di intelligenza del consumatore, sia che risulti un pregiudizio economico derivante dalla pubblicità ingannevole”* (così T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 29 novembre 2014, n. 11995; nel senso che la tutela apprestata dalle norme sulla pubblicità ingannevole non si commisura alla posizione degli acquirenti dotati di specifica competenza, avvedutezza e di particolari cognizioni merceologiche, ma a quella degli acquirenti di media accortezza o alla generalità dei consumatori, cfr. pure T.A.R. Lazio, Roma, 3 luglio 2012, n. 6026).

Alla luce di quanto sopra osservato, atteso che in concreto ripropongono argomentazioni già esaminate, vanno pure respinti il terzo motivo di doglianza del ricorso n. 10711/2017 e il terzo motivo del ricorso n. 10443/2018, con i quali la ricorrente, in considerazione del fatto che la comunicazione del 27 settembre 2017, relativa al secondo gruppo di cancellazioni, è avvenuta con un anticipo superiore alle due settimane, ha sostenuto l'illegittimità dell'integrazione oggettiva, sia per la natura non *“improvvisa”* delle cancellazioni, sia perché l'esistenza di un congruo preavviso, escludendo la spettanza del diritto alla compensazione pecuniaria, farebbe venir meno pure la rilevanza dell'omessa menzione dell'informativa relativa alla compensazione pecuniaria, spettante solo per cancellazioni con un preavviso inferiore alle due settimane.

In aggiunta a quanto sopra rilevato e alla luce della natura di illecito di pericolo delle pratiche commerciali scorrette, neppure rileva il fatto, peraltro solo affermato dalla ricorrente, che, trattandosi di voli destinati ad essere effettuati in tempo anche apprezzabilmente successivo al momento della cancellazione, molti di questi non

erano stati venduti.

Può dunque passarsi all'esame delle due censure procedurali riguardanti il provvedimento cautelare impugnato con il ricorso n. 10711/2017.

Con il secondo motivo di tale ricorso, la ricorrente ha sostenuto che la notifica della comunicazione di avvio è avvenuta utilizzando un numero di fax che non compare nel sito Ryanair né nella sua carta intestata, ciò che renderebbe la comunicazione inesistente, tanto più che la stessa non era redatta nella lingua del destinatario.

La doglianza è infondata.

E' rimasta infatti incontestata l'affermazione della difesa erariale secondo cui la comunicazione di cui si tratta è avvenuta a un numero indicato nella carta intestata della società (la ricorrente si è infatti limitata a depositare, a mezzo dell'allegato 4, un asserito riepilogo dei contatti ufficiali scaricato dal sito relativo ad un "indirizzo registrato", che nulla prova in ordine al contenuto della carta intestata richiamata dall'Autorità).

Quanto all'utilizzo della lingua italiana, occorre poi considerare come la società ricorrente, pur se di diritto irlandese, opera su sito informatico in lingua italiana, evidentemente orientato verso consumatori italiani. La lingua italiana risulta pure usata nelle interlocuzioni infraprocedimentali.

Come già osservato nella giurisprudenza della sezione, poi "*L'AGCM [...] è Autorità italiana che svolge attività istituzionale nel rispetto delle leggi nazionali che non prevedono nel procedimento di cui agli artt. 20 e ss del Codice del Consumo l'uso della lingua del Paese in cui ha la sede principale legale un professionista che opera in Italia*" (così Tar Lazio, Roma, 8 giugno 2015, n. 8030).

Va ancora considerato, poi, che, nella fattispecie concreta, la ricorrente non ha sostenuto né dimostrato che l'impiego della lingua italiana si sia risolta in un pregiudizio dei diritti di difesa (sulla necessità di dimostrare in concreto l'impossibilità di una consapevole partecipazione difensiva a seguito dell'utilizzo della lingua italiana da parte dell'AGCM, cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 7 marzo

2019, n. 1585).

Da ultimo va pure considerato come, sulla base della data di comunicazione del 3 ottobre 2017, la cui ricezione non è contestata dalla parte ricorrente, la stessa risulta comunque di aver goduto, rispetto alla successiva adozione del provvedimento cautelare, di un termine difensivo oggettivamente congruo rispetto all'adozione dello stesso.

Va del pari respinto il quinto motivo del ricorso n. 10711/2017, con il quale la ricorrente ha sostenuto la carente individuazione di danno grave e irreparabile al quale ovviare mediante l'adozione del provvedimento cautelare.

In primo luogo deve rilevarsi come l'art. 27, comma 3, del codice del consumo, stabilisce che *“L'Autorità può disporre, con provvedimento motivato, la sospensione provvisoria delle pratiche commerciali scorrette, laddove sussiste particolare urgenza”*.

L'interpretazione in ordine alla ricorrenza del requisito, va, dunque, necessariamente rapportata al fatto che si versa in materia di pratiche commerciali scorrette, così che la menzionata esigenza di celere intervento va apprezzata alla luce delle sole esigenze di tutela consumeristica.

Correttamente, pertanto, il provvedimento ha ravvisato il danno da evitare nel fatto che numerosissimi consumatori, a seguito delle informazioni omissive o ambigue diffuse dalla ricorrente dopo il primo gruppo di cancellazioni, avevano una conoscenza non completa dei diritti loro spettanti; ciò che ne ostacolava significativamente l'esercizio e li poneva nella condizione di compiere determinate scelte economiche senza avere piena consapevolezza dei rimedi attivabili.

L'urgenza, in sintesi, è stata ravvisata nel possibile errore nel quale sarebbero stati indotti i consumatori e che li avrebbe portati a non chiedere alcuna compensazione pecuniaria per la cancellazione operata dal vettore, pur avendone diritto.

Va da ultimo esaminato il quinto motivo di doglianza del ricorso n. 10443/2018, con il quale la ricorrente ha censurato l'attività di quantificazione della sanzione.

In particolare, a giudizio di Ryanair, l'AGCM, nell'irrogare la sanzione con

riferimento al periodo dal 16 settembre 2017 al 9 febbraio 2018, e dunque fino alla data in cui è cessata l'omissione informativa, avrebbe sostanzialmente riconosciuto l'irrelevanza, ai fini sanzionatori, della ulteriore condotta pure descritta nell'atto e consistita nella pretesa cancellazione massiva dei voli.

Partendo da tale assunto, la ricorrente osserva poi come quella in concreto irrogata sia una sanzione oggettivamente non proporzionata alla sola pratica di diffusione di informazioni omissive, perché non parametrata agli specifici danni riconducibili a tale unico aspetto.

Del resto, la circostanza che la sola pratica sanzionata sia consistita nell'incompleta diffusione delle informazioni relative ai diritti spettanti in caso di cancellazione sarebbe confermata dal fatto che, nella parte di provvedimento destinata alla quantificazione della sanzione, l'AGCM avrebbe esaminato l'impatto della pratica solo con riferimento a detto profilo.

L'Autorità, inoltre, non avrebbe considerato: a) la significativa opera svolta dal professionista per eliminare o attenuare l'asserita infrazione; b) la perdita economica subita dal professionista; c) il fatto che, anche se non nella forma della compensazione, tutti gli utenti sono stati ristorati dei disagi patiti, peraltro in nulla diversi da quelli che ogni acquirente di biglietti aerei subisce in caso di cancellazione di un volo.

L'Autorità avrebbe infine mal apprezzato la durata della pratica.

Anche tale motivo è infondato.

Deve in primo luogo osservarsi come dalla lettura complessiva dell'atto emerge inquivocabilmente che l'Autorità ha inteso sanzionare tutte le condotte descritte nella parte II dell'atto e sopra diffusamente analizzate, parametrando la sanzione alla pratica nel suo complesso.

Il riferimento a specifici effetti di danno o di pericolo richiamati nella parte motiva relativa alla quantificazione, di conseguenza, valgono solo a evidenziare profili di criticità particolarmente sintomatici in punto di determinazione della sanzione, non

a escludere la rilevanza di tutti i comportamenti oggetto del provvedimento e compiutamente descritti e analizzati in altra parte dello stesso.

La lettura della parte VI della delibera proposta dalla ricorrente, avulsa dall'intero contesto motivazionale in cui è collocata e dalla parte dispositiva dell'atto, è pertanto difforme da qualunque canone ermeneutico e, pertanto, non condivisibile.

Ciò premesso, deve poi osservarsi come, nella determinazione della sanzione, l'Autorità si è attenuta ai parametri di riferimento individuati dall'art. 11 della legge n. 689/81, in virtù del richiamo previsto all'articolo 27, co. 13, del d.lgs. n. 206/05, e quindi ha considerato, in generale, la gravità della violazione e la durata della stessa, applicando prima un'attenuante in dipendenza dell'attività svolta dal professionista nel corso del procedimento e, infine, un'aggravante in considerazione del fatto che Ryanair risultava già destinataria di un precedente provvedimento sanzionatorio.

Con riferimento alla gravità della violazione, il provvedimento ha evidenziato, in primo luogo, la dimensione economica del professionista, che nel 2016 è risultato il principale vettore aereo nazionale con oltre 32.000.000 di passeggeri trasportati in Italia e un fatturato di circa 6.5000 milioni di euro al 31 marzo 2017.

La delibera ha poi considerato l'idoneità della pratica a raggiungere un numero considerevole di consumatori, in ragione del mezzo utilizzato (sito internet della società e sms e e-mail indirizzati direttamente ai consumatori), il tipo di diritto sul quale la pratica ha inciso e il disagio "*anche economico*", in ciò richiamando tutte le altre forme di disagio descritte nei paragrafi precedenti che la pratica ha comportato per numerosi consumatori.

Appare quindi evidente come la gravità sia stata, in primo luogo, correttamente correlata alla dimensione del professionista.

In proposito va considerato come il riferimento alla dimensione economica e all'importanza dell'operatore economico è particolarmente rilevante nel caso in esame.

Tale criterio di parametrizzazione, come più volte rilevato dalla sezione, "*risponde a*

*due diverse e fondamentali finalità dell'intervento sanzionatorio dell'Autorità in quanto, da un lato, è volta a garantire l'effettiva efficacia deterrente della sanzione pecuniaria, dall'altro, concorre a delineare la gravità della condotta nella considerazione che la dimensione economica del professionista, la sua notorietà - e conseguente credibilità - e la sua posizione nel mercato aggravano la valenza lesiva della condotta, così che il complessivo quadro motivazionale utilizzato dall'Autorità appare intrinsecamente logico e congruente"* (cfr., da ultimo, Tar Lazio, Roma, sez. I, 4 luglio 2019 n. 8747 e 11 giugno 2019 n. 7601).

Ne risulta il corretto apprezzamento della gravità della pratica, considerata anche la puntuale e argomentata motivazione del provvedimento sanzionatorio in ordine alla idoneità della condotta posta in essere dal professionista a produrre l'indebito condizionamento dei consumatori, diffusamente argomentata nel testo dell'atto.

Del pari correttamente è stata individuata la durata.

Dalla descrizione delle condotte contenuta nell'atto, emerge infatti che le cancellazioni massive sono avvenute tra il 16 e il 27 settembre 2017 e che le informazioni omissive, la cui diffusione era pure iniziata nel settembre 2017, sono venute meno con l'adeguamento del 9 febbraio 2018; ragion per cui non si vede per quale motivo il provvedimento avrebbe dovuto tener conto della diversa data (peraltro meno favorevole alla ricorrente) di cessazione dei voli cancellati.

Neppure può rilevare il danno subito dall'operatore economico, esclusivamente riconducibile, come si è visto sopra, ad una sua negligenza nell'attività di programmazione delle ferie dei piloti.

Quanto al rimborso del costo del biglietto e alla fornitura di un viaggio alternativo che la ricorrente riferisce di aver posto a disposizione dei consumatori, infine, si è già osservato come si tratti di rimedi di importo inferiore a quanto sarebbe spettato ai consumatori a titolo di compensazione pecuniaria e quindi di misure non integralmente reintegratorie degli effetti delle omissioni informative poste in essere. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo a favore

della sola parte pubblica, in ragione del fatto che risultano entrambe difese dall'Avvocatura generale dello Stato, mentre sono compensate nei confronti della segnalante.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti:

- a) li riunisce;
- b) li respinge;
- c) condanna la ricorrente al pagamento in favore dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e dell'Enac delle spese processuali, liquidate in € 6.000,00 (seimila/00), oltre accessori di legge se dovuti;
- d) compensa le spese nei rapporti tra la ricorrente e l'Associazione europea consumatori indipendenti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 luglio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente

Roberta Cicchese, Consigliere, Estensore

Roberta Ravasio, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Roberta Cicchese**

**IL PRESIDENTE**  
**Carmine Volpe**

**IL SEGRETARIO**