

Rigetto degli impegni e disparità di trattamento: il sindacato del giudice amministrativo sui provvedimenti dell'AGCM

di Paola Buonagura

Data di pubblicazione: 31-7-2026

In materia di pratiche commerciali scorrette, la valutazione circa l'idoneità degli impegni presentati dal professionista ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del consumo rientra nell'ampia discrezionalità, non solo di natura tecnica, dell'Autorità (cfr. Cons. St., sez. VI, 5 marzo 2015, n. 1104). Tale discrezionalità, pur lasciando impregiudicate le valutazioni di merito riservate all'amministrazione, non esclude il sindacato del giudice amministrativo che, in particolare attraverso il vizio dell'eccesso di potere, è chiamato a verificare la legittimità dell'esercizio del potere esercitato conformemente ai principi di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale (art. 1 c.p.a.). Nel caso di specie, il potere discrezionale attribuito all'Autorità è stato esercitato in modo non conforme ai principi di coerenza, ragionevolezza e non discriminazione che devono presidiare l'azione amministrativa.

È illegittimo il rigetto degli impegni disposto dall'Autorità con motivazione sintetica, senza alcuna preventiva interlocuzione procedimentale e senza consentire alla società di adeguare o integrare le misure proposte. Tale disparità di trattamento assume specifico rilievo in ragione della circostanza che l'Autorità è intervenuta nei confronti di operatori concorrenti appartenenti al medesimo settore economico e destinatari di contestazioni strettamente analoghe, con conseguente necessità di assicurare uniformità e coerenza dell'azione amministrativa, anche al fine di evitare indebite alterazioni delle dinamiche concorrenziali del mercato.

Guida alla lettura

Con la sentenza n. 3718 del 12 maggio 2026, i Giudici della VI Sezione del Consiglio di Stato hanno accolto l'appello della società Ryanair e, per l'effetto, hanno annullato il provvedimento sanzionatorio adottato dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) per avere Ryanair posto in essere due pratiche commerciali scorrette.

La questione giuridica esaminata dal Supremo Consesso verte sul **sindacato che il giudice amministrativo può esercitare sulle valutazioni tecnico-discrezionali poste in essere dall'Autorità in ordine agli impegni presentati dal professionista**, ai sensi dell'**art. 27, comma 7, del Codice del consumo**. Sul punto, è interessante evidenziare come i Giudici del TAR si siano **limitati a riconoscere l'ampia discrezionalità di cui gode l'Autorità nella valutazione degli impegni, ribadendo che tali valutazioni sono sindacabili in sede giurisdizionale ab estrinseco**. I Giudici del Consiglio di Stato, pur condividendo

l'impostazione di fondo, hanno **esteso il sindacato fino “a verificare la legittimità dell'esercizio del potere esercitato conformemente ai principi di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale (art. 1 c.p.a.)”**. In particolare, sotto la lente del vizio dell'eccesso di potere, il Supremo Consesso ha censurato il provvedimento di rigetto degli impegni adottato dall'AGCM per aver violato il principio di non discriminazione. Nel caso esaminato, il sindacato non ha rappresentato un'invasione di campo della sfera riservata all'amministrazione, bensì l'esercizio del potere giurisdizionale pieno ed effettivo.

La pronuncia dunque si caratterizza, da un lato, per il modo penetrante in cui il giudice di ultimo grado ha censurato il provvedimento di diniego dell'AGCM e, dall'altro, per le ragioni poste a fondamento di tale censura. Infatti, secondo la tesi difensiva, poi accolta dai Giudici del Consiglio di Stato, l'Autorità, in violazione del principio di non discriminazione, aveva respinto gli impegni di Ryanair pur avendo accolto quelli di *“operatori concorrenti appartenenti al medesimo settore economico e destinatari di contestazioni strettamente analoghe”*.

Per comprendere meglio la questione giuridica sottesa alla sentenza in commento, occorre ripercorrere i fatti di causa.

La vicenda trae origine dal provvedimento con cui l'Autorità ha accertato la sussistenza di due distinte pratiche commerciali scorrette poste in essere dalla compagnia aerea appellante Ryanair, in violazione degli artt. 20, 21, 22, 24 e 25 del Codice del consumo, vietandone l'ulteriore diffusione e irrogando le sanzioni amministrative pecuniarie di euro 2.800.000,00 per la prima pratica e di euro 1.400.000,00 per la seconda pratica. Avverso il provvedimento sanzionatorio e il provvedimento di rigetto degli impegni, Ryanair ha proposto ricorso dinanzi al TAR, che con sentenza lo ha rigettato (TAR Lazio, Roma, Sez. I, n. 7460 del 2024).

Il giudice di prime cure, infatti, *“ha reputato legittimo il rigetto degli impegni proposti dalla società sulla base dell'ampia discrezionalità di cui gode l'Autorità in materia e dell'adequatezza della motivazione resa al riguardo nel provvedimento impugnato. [...] il TAR ha inoltre escluso la dedotta disparità di trattamento rispetto ad altri vettori aerei coinvolti in procedimenti analoghi, osservando che l'autonomia di ciascun procedimento e la necessità di una verifica della completa sovrapponibilità delle fattispecie impediscono una comparazione diretta tra le diverse valutazioni operate dall'Autorità nei confronti dei singoli professionisti”*.

La legittimità del provvedimento di rigetto degli impegni ha costituito oggetto anche del primo motivo di appello di Ryanair avverso la sentenza di primo grado.

Al riguardo, richiamando un precedente giurisprudenziale, i Giudici del Consiglio di Stato hanno ribadito che **“la valutazione circa l'idoneità degli impegni presentati dal professionista ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del consumo rientra nell'ampia discrezionalità, non solo di natura tecnica, dell'Autorità (cfr. Cons. St., sez. VI, 5 marzo 2015, n. 1104)”**. Tuttavia, hanno precisato che, **pur rimanendo impregiudicate le valutazioni di merito strettamente rimesse all'Autorità, non può essere escluso “il sindacato del giudice amministrativo che, in particolare attraverso il vizio dell'eccesso di potere, è chiamato a verificare la legittimità dell'esercizio del potere esercitato**

conformemente ai principi di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale (art. 1 c.p.a.)”.

Ebbene, secondo il Collegio, **l'Autorità ha esercitato il potere discrezionale “in modo non conforme ai principi di coerenza, ragionevolezza e non discriminazione che devono presidiare l'azione amministrativa”**. Infatti, dall'analisi documentale è emerso che l'AGCM ha avviato procedimenti paralleli nei confronti di altri vettori aerei attivi sul mercato italiano (Alitalia, Blue Panorama e Vueling), ai quali ha contestato condotte sostanzialmente sovrapponibili a quelle addebitate a Ryanair. Quest'ultima ha presentato impegni assimilabili a quelli formulati dagli altri vettori. Tuttavia, nei confronti di tutti gli altri vettori l'Autorità ha proceduto ad instaurare un'interlocuzione, consentendo integrazioni e modifiche sugli impegni proposti sino alla loro accettazione; nei confronti di Ryanair, invece, **“ha disposto il rigetto degli impegni con motivazione sintetica, senza alcuna preventiva interlocuzione procedimentale e senza consentire alla società di adeguare o integrare le misure proposte”**.

Nel contesto esaminato, secondo i Giudici, **“tale disparità di trattamento assume specifico rilievo in ragione della circostanza che l'Autorità è intervenuta nei confronti di operatori concorrenti appartenenti al medesimo settore economico e destinatari di contestazioni strettamente analoghe, con conseguente necessità di assicurare uniformità e coerenza dell'azione amministrativa, anche al fine di evitare indebite alterazioni delle dinamiche concorrenziali del mercato”**.

Pertanto, **il trattamento diverso e deteriore riservato alla società appellante è parso irragionevole anche alla luce della motivazione del provvedimento di rigetto degli impegni**. Secondo il Collegio, infatti, il diniego si fondava su un profilo mai contestato alla società nella comunicazione di avvio del procedimento, quale quello relativo alla mancata indicazione dell'onere per il consumatore di procedere al cambio del volo entro sette giorni dalla partenza per non incorrere in penali.

Per tali ragioni, stante il nesso di presupposizione necessaria tra il provvedimento di rigetto degli impegni e il provvedimento di accertamento dell'illecito e di irrogazione della sanzione, il Collegio ne ha dichiarato l'illegittimità ed ha annullato la sanzione milionaria irrogata a Ryanair.

bblicato il 12/05/2026

N. 03718/2026REG.PROV.COLL.

N. 05996/2024 REG.RIC.

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5996 del 2024, proposto da

Ryanair Dac, in persona del legale rappresentante pro tempore,

rappresentata e difesa dagli avvocati Angelo Raffaele Cassano,

Giannalberto Mazzei, Claudio Tesauro, Sara Lembo e Matteo Castioni, con

domicilio eletto presso lo studio Matteo Castioni in Roma, via del

Conservatorio 91;

contro

Aduc – Associazione per i Diritti degli Utenti e Consumatori, non costituita in giudizio;

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Autorità per le Garanzie

nelle Comunicazioni, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro

tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato,

domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Enac - Ente Nazionale Aviazione Civile, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Altroconsumo, Associazione Codici Lombardia – Centro per i Diritti del

Cittadino, U.Di.Con. – Unione per la Difesa dei Consumatori, non costituiti

in giudizio;

Associazione Codici - Centro per i Diritti del Cittadino, in persona del legale

rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Ivano

Giacomelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 07460/2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Enac Ente Nazionale Aviazione Civile, dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e dell'Associazione Codici - Centro per i Diritti del Cittadino;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 aprile 2026 il Cons. Stefano Lorenzo Vitale e uditi per le parti gli avvocati Angelo Raffaele Cassano, Claudio Tesauro, Matteo Castioni e l'avvocato dello Stato Eugenio De Bonis;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Oggetto dell'odierno giudizio è il provvedimento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito "Autorità" o "AGCM") n. 29665 dell'11 maggio 2021, adottato all'esito del procedimento istruttorio PS11865 avente ad oggetto "Ryanair – Cancellazioni voli post-Covid".

Con il predetto provvedimento l'Autorità ha accertato la sussistenza di due distinte pratiche commerciali scorrette poste in essere dalla compagnia aerea appellante Ryanair DAC (di seguito "Ryanair"), in violazione degli artt. 20, 21, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo, vietandone l'ulteriore diffusione e irrogando le sanzioni amministrative pecuniarie di euro 2.800.000,00 per la pratica sub A) e di euro 1.400.000,00 per la pratica sub B).

In particolare, la prima pratica commerciale, secondo quanto si legge nel provvedimento finale, "attiene alla complessiva attività di assistenza post-vendita fornita dalla Società alla propria clientela, successivamente al 3 giugno 2020, a seguito della soppressione unilaterale dei voli da parte del vettore o alla rinuncia al volo da parte dei consumatori successivamente al 6 novembre 2020, articolatasi in molteplici condotte consistenti nella fornitura di informazioni lacunose e intempestive sulla cancellazione dei servizi e sui diritti spettanti alla clientela, nella proposta immediata del voucher sostitutivo in luogo del rimborso in denaro costantemente

ostacolato e reso oneroso attraverso la richiesta da formulare tramite call center a pagamento, nell'applicazione di oneri ulteriori ed imprevisti sui ristori erogati e, in particolare, sull'utilizzo successivo del voucher; inoltre, a partire da novembre 2020, nella mancata applicazione della disciplina emergenziale con riconoscimento del ristoro in caso di annullamento da parte del passeggero (provvedimento, punto 139).

La seconda pratica commerciale, invece, “è consistita nella diffusione di una campagna pubblicitaria decettiva ed ingannevole, basata su claim fortemente accattivante per i consumatori che hanno ritenuto di poter acquistare biglietti aerei e di poterli cambiare senza alcun onere aggiuntivo sulla base dell'evolversi della situazione legata alla libertà degli spostamenti derivante dall'emergenza sanitaria mentre hanno dovuto pagare tariffe più elevate e l'applicazione della penale in caso di cambio nei sette giorni dalla partenza, limitazione non adeguatamente evidenziata (provvedimento, punto 142).

Ryanair ha impugnato il provvedimento sanzionatorio, il precedente provvedimento con cui l'Autorità ha rigettato gli impegni proposti nonché gli atti presupposti, deducendo, tra gli altri motivi, l'incompetenza dell'AGCM in favore dell'ENAC quale autorità di settore competente per l'applicazione del Regolamento CE n. 261/2004, l'insussistenza delle pratiche commerciali scorrette contestate, l'illegittimità del rigetto degli impegni presentati nel corso del procedimento istruttorio, nonché l'eccessività e sproporzione delle sanzioni irrogate.

Con la sentenza appellata il TAR Lazio ha respinto integralmente il ricorso, ritenendo infondate tutte le censure articolate dalla società ricorrente.

In particolare, il Tribunale ha affermato la competenza dell'AGCM a sindacare le condotte contestate sotto il profilo della tutela consumeristica, rilevando che l'Autorità aveva valutato le modalità informative e commerciali adottate dal vettore nei confronti dei consumatori e non già la legittimità tecnica delle cancellazioni dei voli in sé considerate.

Ha inoltre ritenuto adeguatamente provata la sussistenza delle pratiche commerciali scorrette, valorizzando le risultanze istruttorie, le segnalazioni

dei consumatori e le modalità con cui la compagnia aveva orientato i clienti verso l'accettazione del voucher in luogo del rimborso monetario.

Il TAR, altresì, ha reputato legittimo il rigetto degli impegni proposti dalla società sulla base dell'ampia discrezionalità di cui gode l'Autorità in materia e dell'adeguatezza della motivazione resa al riguardo nel provvedimento impugnato. Sempre con riferimento al rigetto degli impegni, il TAR ha inoltre escluso la dedotta disparità di trattamento rispetto ad altri vettori aerei coinvolti in procedimenti analoghi, osservando che l'autonomia di ciascun procedimento e la necessità di una verifica della completa sovrapponibilità delle fattispecie impediscono una comparazione diretta tra le diverse valutazioni operate dall'Autorità nei confronti dei singoli professionisti.

Il primo giudice, infine, ha ritenuto infondate le doglianze relative quantificazione delle sanzioni amministrative irrogate.

Avverso tale pronuncia Ryanair ha proposto appello, deducendone l'erroneità sotto plurimi profili e riproponendo sostanzialmente le censure già formulate in primo grado.

In particolare, l'appellante ha articolato tre motivi di gravame rubricati come segue:

1. SULLE CENSURE AVVERSO IL PROVVEDIMENTO DI RIGETTO DEGLI IMPEGNI - *Quanto al rigetto del Quinto e Sesto motivo di ricorso: Violazione e falsa applicazione di legge; violazione del diritto di difesa e del diritto al contraddittorio; violazione del principio di non discriminazione; violazione del principio di parità di trattamento; contraddittorietà manifesta; ingiustizia manifesta; violazione e falsa applicazione dell'art. 27, comma 7, del cod. cons. e dell'art. 9 del Regolamento di Procedura; insufficienza e*

contraddittorietà della motivazione;

2. SULLE CENSURE AVVERSO IL PROVVEDIMENTO - Quanto al rigetto del Secondo, Terzo e Quarto motivo di ricorso: Erroneità della Sentenza per violazione del principio del contraddittorio, dei diritti di difesa e del principio del giusto procedimento. Violazione e falsa applicazione degli artt.

20,21,22, co. 1, lett. a) e b), 24 e 25 cod. cons., carenza di motivazione, manifesta irragionevolezza, eccesso di potere per contraddittorietà,

travisamento in fatto ed in diritto, difetto di istruttoria;

3. SULLA QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE - Quanto al Settimo motivo di ricorso: violazione e falsa applicazione dell'art. 134, co. 1, lett. c) c.p.a.; violazione e falsa applicazione della L. 689/1981; travisamento in

fatto e in diritto; irragionevolezza.

Si sono costituiti in giudizio, chiedendo il rigetto dell'appello, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, l'ENAC, e l'associazione Codici - Centro per i diritti del

cittadino, già intervenuta *ad opponendum* in primo grado.

All'esito dell'udienza del 18 dicembre 2025 la Sezione, con ordinanza n. 10339/2025, ha disposto degli incombenti istruttori in ordine al primo motivo di appello, ordinando in particolare all'Autorità di depositare in giudizio gli

atti di avvio dei procedimenti e di accettazione degli impegni adottati dalla medesima Autorità nei confronti delle compagnie Alitalia, Vueling e Blue Panorama nell'ambito dei procedimenti avviati nei confronti di queste ultime e aventi ad oggetto condotte che l'appellante ritiene sovrapponibili a quelle oggetto del provvedimento adottato nei suoi confronti.

L'Autorità ha ottemperato a tale incombente istruttorio con deposito del 7 febbraio 2026.

All'udienza del 16 aprile 2026, in vista della quale Ryanair e l'Autorità hanno depositato memorie, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Deve essere in primo luogo esaminato, in quanto avente carattere logicamente prioritario, il primo motivo dell'appello.

Con tale mezzo Ryanair censura la sentenza di primo grado nella parte in cui ha ritenuto legittimo il rigetto degli impegni proposti nel corso del procedimento.

L'appellante sostiene, in primo luogo, che il provvedimento di rigetto sarebbe stato fondato su un profilo mai contestato nella comunicazione di avvio del procedimento, e cioè sulla mancata indicazione del limite di sette giorni per il cambio volo senza penale. Secondo Ryanair, tale circostanza integrerebbe una violazione dell'art. 27, comma 7, del Codice del consumo e dell'art. 9 del Regolamento AGCM, i quali impongono all'Autorità di valutare gli impegni esclusivamente con riferimento ai profili contestati nell'atto di avvio. La società deduce che, non essendo mai stata resa edotta di tale criticità, non avrebbe potuto adeguare i propri impegni al fine di superarla.

La società lamenta, altresì, la violazione dei principi del contraddittorio e di leale cooperazione, evidenziando che l'AGCM avrebbe rigettato gli impegni senza instaurare alcuna interlocuzione con il professionista né consentire integrazioni o modifiche, diversamente da quanto avvenuto nei confronti di altri vettori.

Secondo l'appellante, il TAR avrebbe omesso di esercitare un effettivo sindacato sulla discrezionalità dell'Autorità, limitandosi a richiamare in astratto i principi giurisprudenziali sull'ampia discrezionalità dell'AGCM in materia di impegni, senza verificare la concreta logicità e ragionevolezza del provvedimento impugnato.

Ryanair contesta inoltre l'affermazione secondo cui gli impegni non avrebbero previsto misure in favore dei consumatori già incisi dalle pratiche contestate, evidenziando che gli stessi contemplavano, tra l'altro, la possibilità di optare per il rimborso monetario in luogo del voucher, l'estensione della validità dei voucher, il rimborso automatico dei voucher non utilizzati e il ricontatto dei passeggeri coinvolti dalle cancellazioni.

L'appellante deduce, infine, la violazione dei principi di parità di trattamento e non discriminazione, assumendo che procedimenti analoghi avviati nei confronti di altri vettori aerei (e, in particolare, quelli avviati nei confronti di Alitalia, Vueling e Blue Panorama) si sarebbero conclusi con l'accoglimento di impegni sostanzialmente analoghi a quelli presentati da Ryanair, previa instaurazione di interlocuzioni e richieste di integrazione da parte dell'Autorità. A fronte di situazioni ritenute sovrapponibili, l'AGCM avrebbe invece adottato nei confronti di Ryanair un trattamento deteriore e arbitrario, con conseguente alterazione delle dinamiche concorrenziali del mercato.

Il motivo è fondato.

Va premesso che la valutazione circa l'idoneità degli impegni presentati dal professionista ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del consumo rientra nell'ampia discrezionalità, non solo di natura tecnica, dell'Autorità (cfr. Cons. St., sez. VI, 5 marzo 2015, n. 1104). Tale discrezionalità, pur lasciando impregiudicate le valutazioni di merito riservate all'amministrazione, non esclude il sindacato del giudice amministrativo che, in particolare attraverso il vizio dell'eccesso di potere, è chiamato a verificare la legittimità dell'esercizio del potere esercitato conformemente ai principi di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale (art. 1 c.p.a.).

Nel caso di specie, il Collegio ritiene che il potere discrezionale attribuito

all'Autorità sia stato esercitato in modo non conforme ai principi di coerenza, ragionevolezza e non discriminazione che devono presidiare l'azione amministrativa.

Dagli atti di causa emerge infatti che, nel medesimo contesto emergenziale connesso alla pandemia da Covid-19, l'Autorità ha avviato procedimenti paralleli nei confronti di diversi vettori aerei operanti sul mercato italiano, contestando condotte sostanzialmente sovrapponibili a quelle addebitate a Ryanair, concernenti le modalità di gestione delle cancellazioni dei voli, dei voucher sostitutivi e delle comunicazioni ai consumatori.

Risulta altresì documentalmente provato che gli impegni presentati da Ryanair presentavano contenuti ampiamente assimilabili a quelli formulati da Alitalia, Blu Panorama e Vueling e che sono stati successivamente accettati dall'Autorità.

Nondimeno, mentre nei confronti di dette altre compagnie l'Autorità ha instaurato un'interlocuzione procedimentale, consentendo integrazioni, modifiche sugli impegni proposti (nei confronti di Vueling è stata financo adottata una "comunicazione intermedia di parziale idoneità degli impegni") sino alla loro definitiva approvazione e alla conseguente chiusura dei procedimenti senza accertamento dell'infrazione, nei confronti dell'odierna appellante l'Autorità ha disposto il rigetto degli impegni con motivazione sintetica, senza alcuna preventiva interlocuzione procedimentale e senza consentire alla società di adeguare o integrare le misure proposte.

Tale disparità di trattamento assume specifico rilievo in ragione della circostanza che l'Autorità è intervenuta nei confronti di operatori concorrenti appartenenti al medesimo settore economico e destinatari di contestazioni strettamente analoghe, con conseguente necessità di assicurare uniformità e coerenza dell'azione amministrativa, anche al fine di evitare indebite alterazioni delle dinamiche concorrenziali del mercato.

Né può ritenersi idonea a giustificare il differente trattamento la motivazione posta a fondamento del rigetto degli impegni di Ryanair.

L'Autorità ha infatti ritenuto che “tali impegni risultano non idonei a rimuovere tutti i profili di possibile scorrettezza contestati nella comunicazione di avvio del procedimento. In particolare, con riferimento alla contestata comunicazione promozionale, si evidenzia che la stessa continua a omettere un rilevante aspetto, consistente nel fatto che il cambio volo deve essere effettuato entro 7 giorni dalla data di partenza del volo; inoltre, non è prevista alcuna misura nei riguardi dei consumatori incisi dalla pratica in oggetto”.

Tuttavia, il profilo relativo all'onere per il consumatore di cambiare la propria prenotazione entro sette giorni prima della partenza al fine di non incorrere in penali non risulta espressamente contestato nella comunicazione di avvio del procedimento.

Ne consegue che il rigetto degli impegni è stato fondato, almeno in misura determinante, su una criticità non previamente puntualmente portata a conoscenza del professionista e rispetto alla quale Ryanair non era stata posta nelle condizioni di interloquire o di predisporre adeguate misure correttive. Risulta, quindi, irragionevole la scelta dell'Autorità di rigettare gli impegni proposti sulla base di tale profilo ritenuto determinante.

Altresì, quanto alla ritenuta assenza di “alcuna misura nei riguardi dei consumatori incisi dalla pratica in oggetto”, posta dall'Autorità a fondamento del rigetto degli impegni proposti da Ryanair e valorizzata in giudizio dalla difesa erariale, deve anche in tal caso osservarsi come le misure proposte siano sostanzialmente analoghe a quelle formulate dagli altri tre operatori. In particolare, gli impegni proposti da Ryanair prevedevano misure specificamente rivolte ai consumatori già incisi dalle pratiche contestate, quali l'offerta del rimborso monetario in alternativa al voucher, anche a favore di coloro i quali già avessero optato per quest'ultimo, l'estensione della durata dei voucher emessi e il rimborso automatico di quelli non utilizzati. Come emerge dagli atti di causa, si tratta di misure analoghe a quelle proposte dagli altri tre vettori sopra menzionati, i quali si sono impegnati a offrire effettivamente ai consumatori, dandone adeguata pubblicità, la possibilità di ottenere un rimborso in denaro per i voli cancellati quale alternativa al voucher.

Pertanto, la motivazione fornita dall'Autorità circa l'inadeguatezza degli impegni proposti da Ryanair risulta carente e contraddittoria con le determinazioni assunte dall'amministrazione con riguardo ai procedimenti paralleli instaurati nei confronti dei concorrenti dell'odierna appellante.

Alla luce di quanto esposto, il primo motivo di appello è fondato, emergendo l'illegittimità del provvedimento di rigetto degli impegni, la quale comporta, in via derivata, l'illegittimità del provvedimento finale impugnato, stante il nesso di presupposizione necessaria intercorrente tra il rigetto degli impegni e il successivo provvedimento di accertamento dell'illecito e di irrogazione della sanzione.

I restanti motivi di appello possono essere assorbiti, dal momento che l'eventuale loro accoglimento non apporterebbe maggiori utilità all'appellante.

In conclusione, l'appello deve essere accolto e, in riforma della sentenza gravata, deve essere accolto il ricorso di primo grado con annullamento degli atti ivi impugnati.

Data la peculiarità e complessità delle questioni, le spese di lite del doppio grado di giudizio devono eccezionalmente essere compensate tra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini di cui in motivazione e, per l'effetto, in riforma della sentenza gravata, accoglie il ricorso di primo grado e annulla gli atti ivi impugnati.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Hadrian Simonetti, Presidente

Giordano Lamberti, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere

Stefano Lorenzo Vitale, Consigliere, Estensore