

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 4 dicembre 2014;

SENTITO il Relatore Dottor Salvatore Rebecchini;

VISTA la Parte II, Titolo III, del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante “*Codice del Consumo*” e successive modificazioni (di seguito, Codice del Consumo);

VISTO l'art.1, comma 6, del Decreto Legislativo 21 febbraio 2014, n. 21 in base al quale il massimo edittale della sanzione è stato confermato nella misura di 5.000.000 euro già stabilito dall'art. 23, comma 12-*quiquiesdecies*, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, abrogato dallo stesso Decreto Legislativo n. 21/2014;

VISTO il “*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, clausole vessatorie*” (di seguito, Regolamento), adottato dall'Autorità con delibera dell'8 agosto 2012, successivamente sostituito dal “*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, clausole vessatorie*” (di seguito, Nuovo Regolamento), adottato dall'Autorità con delibera del 5 giugno 2014;

VISTI gli atti del procedimento.

I. LE PARTI

1. Brixia Tour Operator di Brixia Viaggi di Savio Nicola & Co. S.a.s. (di seguito, Brixia), in qualità di professionista, ai sensi dell'art. 18, lettera *b*),

del Codice del Consumo. La società è attiva nel settore dell'organizzazione e della vendita di pacchetti turistici. Sulla base della documentazione fornita, nel 2013 la società ha realizzato ricavi pari a circa 12 milioni di euro, con perdite pari a circa 172.000 euro¹.

II. LE PRATICHE COMMERCIALI

2. Il procedimento concerne le condotte poste in essere dal professionista a seguito dei comunicati diffusi dal Ministero degli Affari Esteri (di seguito anche "MAE" o "Farnesina") a partire dal 16 agosto 2013, con i quali si sconsigliava ai turisti di intraprendere viaggi verso l'Egitto a causa del peggioramento del quadro generale di sicurezza del Paese.

3. In particolare, le pratiche commerciali contestate a Brixia sono consistenti:

A) nell'aver frapposto ostacoli all'esercizio dei diritti contrattuali dei consumatori, a fronte dei citati avvisi del Ministero degli Esteri, non rimborsando, al momento dell'annullamento del viaggio, il prezzo corrisposto e non proponendo mete alternative senza maggiorazioni di prezzo;

B) nell'aver omesso informazioni essenziali per i consumatori, ai fini di una decisione consapevole di natura commerciale, sulle condizioni socio-politiche in Egitto nell'ambito della promozione di pacchetti turistici tramite il proprio sito *internet* www.brixiato.it.

III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

1) L'iter del procedimento

4. Secondo informazioni acquisite ai fini dell'applicazione del Codice del Consumo² e in base alle segnalazioni pervenute nei mesi di settembre e ottobre 2013³, in data 14 luglio 2014 è stato comunicato al professionista l'avvio del procedimento istruttorio n. PS9617 per possibile violazione degli artt. artt. 20, 22, 24 e 25, lettera *d*), del Codice del Consumo⁴.

¹ Doc. 14 del fascicolo istruttorio.

² Docc. 5-6.

³ Docc. 1-4.

⁴ Doc. 7.

- 5.** In tale sede, veniva in particolare ipotizzata:
- l'aggressività della pratica *sub A*) ai sensi degli artt. 20, 24 e 25, lettera d), del Codice del Consumo;
 - l'ingannevolezza ai sensi degli artt. 20 e 22, comma 1, del Codice del Consumo della pratica *sub B*).
- 6.** Contestualmente all'avvio del procedimento è stato richiesto al professionista di fornire una serie di informazioni utili alla valutazione delle fattispecie contestate.
- 7.** Il 13 agosto 2014 sono pervenute ulteriori denunce di consumatori⁵.
- 8.** Il 15 settembre 2014, in assenza di riscontri alla comunicazione di avvio del procedimento, il professionista è stato sollecitato a fornire le informazioni richieste⁶.
- 9.** Il 3 ottobre 2014 Brixia ha fornito alcune delle informazioni richieste⁷, integrandole in parte il 7 ottobre 2014⁸.
- 10.** Il 14 ottobre 2014 è stato comunicato alla Parte il termine di conclusione della fase istruttoria⁹.
- 11.** Il 15 ottobre 2014 il professionista è stato invitato a fornire alcune delle informazioni richieste il 14 luglio 2014 e non ancora rese¹⁰.
- 12.** Il 22 ottobre 2014 il professionista è stato oggetto di un'ulteriore richiesta di informazioni¹¹, a cui quest'ultimo ha dato riscontro il 28 ottobre 2014¹².
- 13.** Il 23 ottobre 2014 Brixia è stata sentita in audizione¹³.

2) *Le evidenze acquisite*

i) Gli avvisi del Ministero degli Esteri

14. Il 16 agosto 2013 e nel periodo febbraio – giugno 2014¹⁴ il MAE ha

⁵ Doc. 9 da parte di S.O.S. Turista, in cui pure si lamenta il mancato rimborso di 70 euro a testa come quota assicurativa.

⁶ Doc. 10.

⁷ Doc. 13.

⁸ Doc. 14.

⁹ Doc. 15.

¹⁰ Doc. 16.

¹¹ Doc. 19, con cui è stata richiesta copia delle condizioni generali di contratto applicate nel periodo interessato dai fatti di causa e dei cataloghi delle destinazioni interessati dai comunicati diffusi dal MAE dal 16 agosto 2013 al 28 maggio 2014.

¹² Doc. 23.

¹³ Doc. 22.

¹⁴ Vedi le rilevazioni d'ufficio svolte nelle date del 28, 29 e 30 aprile 2014 (doc. 5) e del 12 e 17 giugno 2014 (doc. 6).

diramato sul sito *www.viaggiasesicuri.it* diversi comunicati al fine di scoraggiare i viaggi in Egitto a causa del deterioramento del quadro generale di sicurezza del Paese. Nel dettaglio, con il comunicato del 16 agosto 2013 sono stati sconsigliati i viaggi in tutto l'Egitto. Con il comunicato del 18 febbraio 2014 l'area di emergenza è stata poi ristretta alle località turistiche diverse da quelle dell'alto Egitto, per poi essere nuovamente estesa - con i comunicati del 28 febbraio, del 28 aprile e del 28 maggio 2014 - a tutta la penisola del Sinai comprese le relative località balneari, tra cui Sharm el-Sheikh.

ii) *Pratica sub A)*

ii.a) Il rimborso dei viaggi annullati

15. Le segnalazioni pervenute tra il mese di settembre e il mese di ottobre 2013 evidenziano che il professionista, in sede di rimborso dei viaggi per l'Egitto annullati a seguito dei comunicati del MAE, ha trattenuto una somma pari a circa 70 euro a persona a titolo di quota di gestione della pratica, inclusiva di costi assicurativi¹⁵ e che, in caso di modifica della destinazione originaria con un viaggio di valore superiore, ha richiesto ai clienti il pagamento della differenza¹⁶.

16. Quanto evidenziato dai consumatori risulta confermato dalla mail allegata ad una delle richieste di intervento pervenute¹⁷, in cui Brixia informa l'agenzia della sospensione delle partenze del 5 e 6 ottobre 2013 per il protrarsi della situazione di crisi nelle mete sconsigliate dal MAE e indica tre alternative da proporre ai clienti: *“1) modificare senza spese la data e/o la destinazione della propria prenotazione (salva disponibilità), scegliendo un viaggio di valore equivalente su destinazioni Brixia t.o. Se il nuovo viaggio avrà valore inferiore al precedente la differenza verrà rimborsata, qualora avesse invece un valore superiore, la differenza dovrà essere richiesta. La partenza dovrà avvenire entro il 31 dicembre 2013. 2) congelamento dell'importo versato, da usufruire per qualsiasi nostra destinazione con partenza entro il 31 ottobre 2014. 3) cancellazione della pratica con*

¹⁵ Doc. 1, relativo all'annullamento di un viaggio a Port Ghalib per due persone dal 17 al 24 agosto 2013, per il quale Brixia ha trattenuto 140 euro, e doc. 2, relativo ad un viaggio a Marsa Alam per sei persone dal 5 al 12 ottobre 2013, annullato il quale il professionista avrebbe trattenuto 420 euro in totale a titolo di “diritti di iscrizione”.

¹⁶ Doc. 2.

¹⁷ Doc. 4.

addebito della quota apertura pratica inclusa assicurazione annullamento di € 70 a persona”.

17. Il campione di comunicazioni inviate il 16 agosto 2013 da Brixia alle agenzie di viaggio¹⁸ contempla in alcuni casi l’opzione della partenza entro il 31 ottobre 2013 per una meta alternativa di valore equivalente o superiore al precedente, previo pagamento della differenza, oppure il “*congelamento dell’importo della penale da usufruire al Brixia Crown Plaza*”, da fruire entro il 31 ottobre 2014, ma non la possibilità di chiedere il rimborso delle somme versate.

18. Le medesime affermazioni si riscontrano nel “*1° comunicato chiusura Egitto*” del 19 agosto 2013 e nelle mail trasmesse in pari data dalla responsabile dell’ufficio operativo al gruppo dei venditori (“promoters GRP”) ed agli addetti al reparto booking (“Booking Group”) di Brixia¹⁹.

19. Nei comunicati alle agenzie datati 5 marzo e 2 aprile 2014 agli atti, Brixia conferma che l’annullamento della prenotazione da parte dei clienti comporta “*il rimborso integrale dell’importo del pacchetto di viaggio versato ad esclusione delle polizze assicurative sottoscritte e delle quote individuali di gestione pratica che non sono mai rimborsabili*”²⁰.

20. Dalle informazioni rese da ultimo dalla Parte risulta che, in concreto, il valore delle quote d’iscrizione effettivamente trattenute da Brixia relativamente ai pacchetti turistici per l’Egitto annullati nel periodo oggetto delle contestazioni è pari a circa 48 mila euro, di cui circa 13 mila euro a copertura di costi assicurativi²¹. Dalla documentazione agli atti risulta inoltre che in alcuni casi Brixia, per i viaggi annullati, ha trattenuto, oltre alla quota individuale di gestione, anche un ulteriore importo a titolo di penale²² o di assicurazione²³.

21. Sul piano informativo, con riguardo al rimborso, all’art. 9 delle condizioni generali di contratto di vendita di pacchetti turistici (di seguito anche “CGC”), rubricato “*Modifica o annullamento del pacchetto turistico prima della partenza da parte dell’organizzatore*”, acquisite il 18 giugno 2014 dal sito internet del professionista²⁴, è previsto che nei casi di forza

¹⁸ Doc. 23.

¹⁹ Doc. 13.

²⁰ Doc. 13.

²¹ Doc. 23.

²² V. “Elenco pratiche annullate e congelate” con destinazione , rispettivamente, Marsa Alam e Sharm El Sheikh, dal 16 agosto 2013 al 31 ottobre 2013, allegati al doc. 13.

²³ V. “Elenco pratiche annullate e confermate” con partenza per Sharm El Sheikh dal 1° febbraio 2014 al 30 giugno 2014, allegato al doc. 13.

²⁴ Doc.6.

maggiore e mancata accettazione del consumatore del pacchetto sostitutivo offerto dall'organizzatore, il consumatore avrà diritto *“al rimborso di quanto effettivamente versato”*. Nella suddetta versione delle CGC, al pari di quelle presenti sul medesimo sito il 28 ottobre 2014²⁵, non compare invece alcuna precisazione in merito all'esistenza, all'importo e alla non rimborsabilità della quota individuale di gestione della pratica e dei costi assicurativi.

22. Per quanto attiene alle informazioni riportate nei cataloghi, in calce alle CGC pubblicate nel catalogo *“Mar Rosso 2013”*²⁶ prodotto da Brixia in sede di audizione compare invece, in un apposito riquadro, la dicitura *“QUOTA INDIVIDUALE D'APERTURA PRATICA comprendente assicurazione... per BAGAGLIO, ASSISTENZA ALLA PERSONA E ANNULLAMENTO VIAGGIO: € 70”*.

23. Nei cataloghi *“Sharm El Sheikh 2014”*²⁷ e *“Marsa Alam 2014”*²⁸ prodotti anch'essi in sede di audizione, nel medesimo riquadro, in calce alle CGC, con riferimento alla *“QUOTA INDIVIDUALE GESTIONE PRATICA: € 70”* è ulteriormente specificato: *“Da aggiungere alla quota di partecipazione ed è sempre dovuta. Include: i costi di avviamento e gestione pratica a seguito di prenotazione di servizi da parte del viaggiatore. Tale quota non è rimborsabile in quanto include servizi che il cliente utilizza sin dal momento della prenotazione che, come tali non sono recuperabili né ripetibili”*. La medesima previsione è riportata anche nel catalogo *“Marsa Alam Inverno 2014/15”*²⁹ fornito dalla Parte nella medesima sede.

24. I rilievi sul sito del professionista svolti, da ultimo, il 17 novembre 2014 confermano che lo stesso non consente ai consumatori di prenotare direttamente *on line* i viaggi pubblicizzati.

ii.b) La “riprotezione”

25. Quanto al profilo della c.d. “riprotezione”, l'art. 9 delle CGC acquisite il 18 giugno 2014 dal sito internet del professionista³⁰ prevede che l'organizzatore offra un pacchetto sostitutivo di valore equivalente a quello annullato o, in caso di indisponibilità, di un pacchetto di valore inferiore con restituzione della differenza. Nelle CGC non si fa invece menzione della

²⁵ Le suddette condizioni generali sono pubblicate all'indirizzo http://www.brixiato.it/Download/Contratto_vendita.pdf.

²⁶ Doc. 22.

²⁷ Doc. 22.

²⁸ Doc. 22.

²⁹ Doc. 22.

³⁰ Doc.6.

possibilità che la riprotezione venga effettuata su destinazioni di valore superiore senza costi aggiuntivi, come previsto dall'art. 42 del Codice del Turismo³¹.

26. Dalla documentazione agli atti risulta che Brixia, a seguito del comunicato del 16 agosto 2013, ha effettivamente proposto due strutture sostitutive a Pantelleria (Sicilia), con partenza il 30 agosto, in un caso senza costi aggiuntivi, nell'altro con un supplemento di 100 euro a persona rispetto alla quota pagata per l'Egitto³².

iii) Pratica sub B)

27. Le verifiche svolte il 17 giugno 2014 sul sito *www.brixiato.it*³³ confermano che il professionista ha continuato a pubblicizzare pacchetti turistici verso mete egiziane oggetto dei comunicati della Farnesina del 28 febbraio, 28 aprile e 28 maggio 2014, senza alcuna informativa sulle condizioni politiche instabili e sulla situazione di rischio in cui ancora versava il Paese. Nell'offerta per Sharm el-Sheikh del 18 marzo 2014 agli atti non compare difatti alcun richiamo ai comunicati del MAE, pur essendo la citata destinazione balneare inclusa nelle località a rischio segnalate dall'Autorità competente.

28. Dai rilievi svolto il 17 novembre 2014³⁴ sul sito *www.brixiato.it* compare, in basso a destra, un riquadro con la scritta ipertestuale "Viaggiare sicuri", cliccando la quale si viene rinviiati all'omonimo sito informativo del MAE.

3) Le argomentazioni difensive del professionista

Pratica sub A)

29. Con riguardo alla pratica sub A), la Parte ha precisato che la quota di 70 euro a persona trattenuta dalla società includeva non soltanto i costi assicurativi ma anche la quota di gestione della pratica. I 70 euro versati dai

³¹ Ai sensi dell'art. 42, comma 1, del Codice del Turismo "Quando il turista recede dal contratto nei casi previsti dagli articoli 40 e 41, o il pacchetto turistico viene cancellato prima della partenza per qualsiasi motivo, tranne che per colpa del turista, questi ha diritto di usufruire di un altro pacchetto turistico di qualità equivalente o superiore senza supplemento di prezzo o di un pacchetto turistico qualitativamente inferiore, previa restituzione della differenza del prezzo".

³² Così nel "2° comunicato del 19 agosto 2014" allegato alla memoria del 3 ottobre 2014 (doc. 13).

³³ Doc. 6.

³⁴ Doc. 26.

clienti a tale titolo sarebbero volti a coprire, in parte, le spese di gestione della prenotazione - che, pur non riguardando direttamente la fruizione del pacchetto turistico, sarebbero comunque strettamente funzionali all'organizzazione dello stesso - e in parte la copertura assicurativa di cui i consumatori godono sin dal momento della sottoscrizione del contratto. Come tali, detti costi non sarebbero recuperabili né ripetibili a seguito dell'annullamento del viaggio³⁵. All'art. 9 delle CGC è inoltre espressamente previsto che in caso di annullamento del viaggio per causa di forza maggiore dal rimborso sono esclusi i costi assicurativi e la quota di gestione della pratica, la cui irripetibilità è evidenziata in calce alle CGC.

30. Tale prassi aziendale è conforme alle direttive di ASTOI che, come è noto, dopo lo "sconsiglio" del MAE del 16 agosto 2013 ha diramato ai propri associati e agli operatori del settore una circolare con cui dava indicazione di non rimborsare la quota di gestione dei pacchetti turistici annullati. Il professionista ha poi eccepito che gli avvisi del MAE valevano come mere raccomandazioni, da non considerare come un divieto o come causa di forza maggiore. Per tale ragione, Brixia, a seguito dell'avviso del 16 agosto 2013, ha proposto, nei limiti del possibile, la riprotezione dei propri clienti o il congelamento delle somme versate, non essendo obbligata a proporre il rimborso.

31. Con memoria del 28 ottobre 2014³⁶ il professionista ha comunque dichiarato di essere disponibile a rimborsare le quote d'iscrizione trattenute, al netto dei costi assicurativi, nonché per il futuro a non trattenere tali quote qualora i pacchetti turistici siano oggetto di annullamento per causa di forza maggiore.

Pratica sub B)

32. In sede difensiva³⁷ Brixia ha obiettato che il sito *www.brixiato.it* non è rivolto ai consumatori bensì alle agenzie di viaggio, soggetti professionali consapevoli della necessità per ogni destinazione di verificare prima della partenza la situazione socio-politica tramite il sito della Farnesina. Queste ultime, presenti su tutto il territorio nazionale, rappresentano l'unico canale di vendita dei pacchetti turistici offerti da Brixia. Tramite le stesse, i turisti

³⁵ Docc. 13 e 22. La quota di gestione della pratica – come precisato dal professionista - include tutti i costi che la società sostiene a seguito della prenotazione del pacchetto turistico, come la prenotazione della struttura, i costi di prenotazione del volo, ecc..

³⁶ Doc. 23.

³⁷ Doc. 13.

sarebbero stati compiutamente informati dei comunicati emanati dal MAE dall'agosto 2013 in poi.

33. Con memoria del 3 ottobre 2014³⁸ la società ha comunque espresso la disponibilità ad inserire nel sito *www.brixiato.it*, con modalità di immediata percezione, un apposito avviso circa la necessità da parte delle agenzie di viaggi e dei turisti che dovessero accedervi di verificare, prima della partenza, le condizioni socio-politiche della meta selezionata, cliccando sul link “Viaggiare Sicuri” della Farnesina, già presente sul sito *www.brixiato.it*.

IV. PARERE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

34. Poiché la pratica commerciale *sub B)* è stata diffusa anche tramite internet, in data 29 ottobre 2014 è stato richiesto il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'art. 27, comma 6, del Codice del Consumo³⁹.

Con parere pervenuto in data 28 novembre 2014, la suddetta Autorità ha ritenuto che le pratiche commerciali in esame risultano scorrette ai sensi degli artt. 20, 21 e 22 comma 1, 24 e 25 lettera d), del Codice del Consumo, considerando le condotte poste in essere dal professionista contrarie agli obblighi di diligenza professionale e idonee ad ostacolare l'esercizio dei diritti contrattuali dei consumatori, nonché in contrasto con il divieto di fornire informazioni ingannevoli o omissive ai danni di una scelta commerciale consapevole da parte del consumatore.

V. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

35. Il procedimento in esame concerne la scorrettezza dei comportamenti posti in essere da Brixia consistenti nell'aver ostacolato i consumatori nell'esercizio dei loro diritti contrattuali, con particolare riferimento al mancato rimborso integrale del prezzo corrisposto per il pacchetto turistico e alla mancata proposta di mete alternative senza maggiorazioni di prezzo ove il consumatore avesse optato per tale possibilità, nonché nel non aver fornito attraverso il proprio sito internet un'informativa specifica sul perdurare della

³⁸ Doc. 13.

³⁹ Doc. 24.

situazione di rischio e di instabilità socio-politica delle destinazioni egiziane oggetto dei pacchetti turistici offerti dal medesimo professionista.

36. Preliminarmente, si rileva che le condotte descritte al punto II, lettere A) e B), del presente provvedimento integrano due pratiche commerciali distinte e non causalmente collegate. Esse, infatti, si presentano come strutturalmente autonome in ragione della fase del rapporto di consumo cui attengono: la prima pratica riguarda un momento successivo all'atto di consumo e conseguente all'annullamento del pacchetto turistico acquistato, la seconda invece afferisce all'insieme di informazioni di cui il consumatore ha bisogno prima della prenotazione e/o prima della partenza per orientare consapevolmente le proprie scelte commerciali.

Pratica sub A)

37. La documentazione agli atti – e quanto affermato dallo stesso tour operator nelle proprie memorie difensive – conferma che, a seguito dell'annullamento dei pacchetti turistici verso le mete egiziane interessate dai comunicati diffusi dal MAE a partire dal 16 agosto 2013, il professionista non ha rimborsato per intero tutti i clienti che ne hanno fatto richiesta, trattenendo indebitamente una somma pari a 70 euro a persona, a titolo di quota di gestione e di costi di assicurazione.

38. Con detta condotta il professionista ha impedito a questi ultimi di esercitare il diritto al rimborso integrale delle somme versate così come previsto dall'art. 42 del Codice del Turismo, ai sensi del quale in caso di cancellazione del pacchetto per qualsiasi motivo, tranne che per colpa del turista, quest'ultimo ha diritto al rimborso, entro sette giorni lavorativi dal momento del recesso o della cancellazione, la somma di danaro già corrisposta⁴⁰, a prescindere dal titolo in base al quale le predette somme sono state corrisposte e dall'imputabilità dell'annullamento al *tour operator*⁴¹.

⁴⁰ In proposito vale sottolineare che ai sensi dell'art. 42, comma 1, del Codice del Turismo “Quando il turista recede dal contratto nei casi previsti dagli articoli 40 e 41, o il pacchetto turistico viene cancellato prima della partenza per qualsiasi motivo, tranne che per colpa del turista, questi ha diritto di usufruire di un altro pacchetto turistico di qualità equivalente o superiore senza supplemento di prezzo o di un pacchetto turistico qualitativamente inferiore, previa restituzione della differenza del prezzo”.

⁴¹ Solo il secondo comma dell'articolo in esame, che prevede il diritto al risarcimento del danno, presuppone la colpa del professionista. Tale diritto al risarcimento non opera però in base al terzo comma dell'art. 42 proprio nei casi in cui la cancellazione del pacchetto dipenda da forza maggiore. D'altra parte il rapporto che lega il turista al tour operator è stato qualificato da costante giurisprudenza come appalto di servizi (Cfr. Cass. 9/11/2004; Trib. Reggio Emilia 21/2/2004, Trib. Genova 8/3/2006, Trib. Palermo 13/01/2009): l'organizzatore assume nei confronti del consumatore un'obbligazione di risultato ed è tenuto a rispondere di ogni evento che ne impedisca la realizzazione. “La responsabilità del tour operator possiede natura oggettiva, verosimilmente improntata al criterio di imputazione del rischio di impresa ed ispirata

39. Parimenti inconferente è la circostanza dedotta dalla Parte che la prassi dei tour operator di non restituire la quota di gestione della pratica sia conforme e/o avallata dalle associazioni di categoria e alle direttive dalle stesse impartite agli associati e agli operatori di settore. Sul punto è sufficiente osservare che l'obbligo della restituzione integrale delle somme versate in caso di annullamento incolpevole del consumatore discende direttamente dalla legge ed, in particolare, da una norma non derogabile unilateralmente dal professionista.

40. Incidentalmente si osserva infatti che l'art. 42 del Codice del Turismo; che viene in causa nel caso di specie, riproduce quanto disposto dall'art. 6 della direttiva 1990/314/CEE⁴² la quale, nel dettare una disciplina di armonizzazione minima (quindi non derogabile) per tutti gli Stati membri in materia di organizzazione e vendita di pacchetti turistici, ha previsto l'obbligo per il professionista, nel caso di annullamento del viaggio, di rimborsare “*quanto prima la totalità dell'importo*” pagato dal turista⁴³.

41. Quanto alla circostanza dedotta dalla Parte secondo cui la quota in questione sarebbe stata trattenuta perché afferente a costi sostenuti dal tour operator in funzione della prenotazione del viaggio autonomi rispetto al prezzo del pacchetto turistico, vale osservare che le attività di carattere eminentemente amministrativo poste in essere per la gestione della pratica costituiscono delle prestazioni strumentali alla fruizione del pacchetto turistico oggetto del contratto. In altri termini, le somme che integrano la quota di gestione non sono funzionalmente distinte rispetto a quelle versate per le singole prestazioni comprese nel pacchetto, essendo strumentali alla realizzazione della causa in concreto del pacchetto turistico (ossia la fruizione della vacanza per la realizzazione della “finalità di svago”)⁴⁴ e

dall'intento di rafforzare le garanzie di tutela di una categoria di consumatori particolarmente esposta a disagi” (Cfr. Trib. Palermo 8/1/2009).

⁴² L'art. 6 della direttiva 1990/314/CEE stabilisce che: “Allorché il consumatore recede dal contratto conformemente al paragrafo 5 oppure se, per qualsiasi motivo, tranne la colpa del consumatore, l'organizzazione annulla il servizio tutto compreso prima della partenza, il consumatore ha diritto:

a) ad usufruire di un altro servizio tutto compreso di qualità equivalente o superiore qualora l'organizzatore e/o il venditore possa proporglielo. Se il servizio tutto compreso è di qualità inferiore, l'organizzatore deve rimborsare al consumatore la differenza di prezzo;

b) oppure ad essere rimborsato quanto prima della totalità dell'importo da lui pagato in applicazione del contratto”. La norma in parola è stata inizialmente attuata con l'art. 13 del d.lgs. 111/95, poi trasfuso nell'art. 92 del Codice del Consumo, infine confluito nel Codice del Turismo all'art. 42.

⁴³ L'irrinunciabilità di tale diritto è, d'altra parte, sancita anche dall'art. 143 del Codice del Consumo (“I diritti attribuiti al consumatore dal codice sono irrinunciabili. E' nulla ogni pattuizione in contrasto con le disposizioni del codice”) cui rinvia l'art. 32, terzo comma, del Codice del Turismo (“Per quanto non previsto dal presente capo, si applicano le disposizioni del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206”).

⁴⁴ La peculiare valenza della finalità turistica quale interesse centrale che il contratto di pacchetto turistico è volto a soddisfare e che ne sostanzia la causa in concreto è stato affermato dalla Cassazione a partire dalla sentenza n. 16345 del 2007.

prive di giustificazione autonoma.

42. L'impossibilità di fruizione della vacanza, dovuta all'annullamento del viaggio per causa non imputabile al consumatore, travolge quindi, nella sua interezza, anche le prestazioni già svolte, a prescindere dalla qualificazione delle stesse, e fa sorgere in capo al professionista l'obbligo di restituire per intero quanto ricevuto.

43. In proposito, del tutto inconferente, oltre che infondata, è l'argomentazione dedotta dal professionista secondo cui la non ripetibilità della quota di gestione della pratica sarebbe legittima in quanto prevista nelle CGC ed evidenziata in calce alle stesse con notevole evidenza.

44. Sul punto occorre osservare che la condotta in esame, oltre che contrastante con la normativa di settore risulta comunque smentita dalle risultanze istruttorie. L'art. 9 delle CGC acquisite il 18 giugno 2014 dal sito internet del professionista⁴⁵ prevede infatti che nei casi di forza maggiore il consumatore ha diritto "*al rimborso di quanto effettivamente versato*". Nella suddetta versione delle CGC, al pari di quelle presenti sul medesimo sito il 28 ottobre 2014⁴⁶, non compare invece alcuna precisazione in merito all'esistenza, all'importo e alla non rimborsabilità della quota individuale di gestione della pratica e dei costi assicurativi. Detta specifica risulta invero solo all'interno dei cataloghi cartacei prodotti da Brixia nel corso dell'audizione.

45. Con riguardo al profilo della proposta di destinazioni alternative a quelle oggetto di annullamento va poi considerato che la concessione ai consumatori di un nuovo e diverso pacchetto verso destinazioni di qualità superiore, con esborso di un ulteriore costo, non può essere equiparata alla fattispecie della "riprotezione" disciplinata dalla normativa di settore. E' evidente infatti come la formula adottata dal professionista non soddisfi il diritto del consumatore a godere della finalità turistica sottesa al pacchetto annullato per causa ad esso non imputabile senza ulteriori esborsi ma, al contrario, vincoli quest'ultimo ad un nuovo contratto di valore superiore al precedente, risolvendosi di fatto in una azione commerciale a esclusivo vantaggio del professionista. Quest'ultimo, infatti, nelle comunicazioni inviate alle agenzie sulle azioni da intraprendere ha espressamente escluso che tra i suoi obblighi rientrasse quello di proporre ai consumatori – a seguito dell'annullamento dei viaggi interessati dai comunicati del MAE -

⁴⁵ Doc.6.

⁴⁶ Le suddette condizioni generali sono pubblicate all'indirizzo http://www.brixiato.it/Download/Contratto_vendita.pdf.

una destinazione alternativa, anche di valore superiore ove necessario, senza richiedere ulteriori esborsi ai consumatori, diritto chiaramente riconosciuto, con pari dignità rispetto alle possibili soluzioni alternative, dalla normativa di settore.

46. Sul punto, lo stesso legislatore ha previsto, nella citata normativa di settore, che, ove il tour operator proponga un pacchetto turistico sostitutivo di qualità superiore a quello annullato per causa non imputabile al consumatore, a quest'ultimo non venga richiesto il pagamento di un supplemento. In altri termini, la disciplina amplia l'alea gravante sui tour operator in funzione dell'effettiva realizzazione della finalità turistica sottesa all'acquisto da parte del consumatore del pacchetto divenuto inutilizzabile per fatti ad essi non imputabili.

47. Alla luce degli argomenti esposti, il mancato rimborso da parte di Brixia di quanto percepito dai consumatori a fronte dei viaggi annullati a seguito dei comunicati diramati dal MAE dal 16 agosto 2013 in poi, risulta essere una pratica contraria agli artt. 20, 24 e 25, lettera *d*), del Codice del Consumo, nella misura in cui, a seguito dell'annullamento dei pacchetti turistici per cause non imputabili ai viaggiatori, ha impedito a questi ultimi di esercitare il diritto al rimborso integrale delle somme versate espressamente riconosciuto dalla normativa di settore, inducendoli indebitamente ad accettare il rimborso al netto della quota di gestione della pratica e dei costi assicurativi quale unica forma di compensazione monetaria. Le condotte descritte risultano idonee a condizionare indebitamente la formazione della volontà dei consumatori, nella misura in cui essi sono stati indotti ad accettare, in alternativa al rimborso parziale, l'acquisto di un pacchetto diverso con adeguamento del prezzo, se di qualità superiore.

48. Per tutto quanto sin qui osservato, non si riscontra nel caso di specie il normale grado di diligenza professionale di cui all'articolo 20, comma 2, del Codice del Consumo, ossia quel grado di specifica competenza e attenzione che ragionevolmente ci si può attendere, avuto riguardo alla qualità del professionista e alle caratteristiche dell'attività svolta, con riferimento alle modalità con cui ha trattenuto delle somme a titolo di quota di gestione della pratica e di assicurazione a seguito dell'annullamento dei viaggi in Egitto. Il professionista avrebbe dovuto, al contrario, rimborsare i consumatori dell'intera somma versata e proporre loro mete alternative (anche di qualità superiore) senza maggiorazioni di prezzo (o di qualità inferiore previa restituzione della differenza).

i) Pratica sub B)

49. Dalle rilevazioni d'ufficio svolte⁴⁷ – e come confermato dal professionista in sede difensiva⁴⁸ - è emerso che Brixia nel 2014 ha continuato a promuovere sul proprio sito internet le mete turistiche oggetto dei comunicati diffusi dalla Farnesina a partire dal febbraio 2014 che sconsigliavano tali destinazioni, senza avvertire compiutamente e in maniera specifica del permanere di condizioni socio-politiche instabili nel Paese.

50. Il fatto che un elemento fondamentale per il pieno soddisfacimento della finalità turistica del contratto, quale quello concernente la condizione politica e di sicurezza del luogo meta del viaggio, sia assente al momento dell'offerta commerciale, incide sul comportamento del consumatore, che potrà pertanto risultarne falsato in modo significativo.

51. La rilevanza di un'informativa completa nella fase che precede l'eventuale acquisto del pacchetto turistico da parte del consumatore-viaggiatore, affermata dal Codice del Consumo, del resto, si inferisce chiaramente anche dal Codice del Turismo il quale, all'art. 37, comma 4, prevede espressamente, a carico dell'intermediario o dell'organizzatore del viaggio, il divieto di fornire informazioni ingannevoli sulle modalità del servizio offerto, sul prezzo e sugli altri elementi del contratto, qualunque sia il mezzo mediante il quale dette informazioni vengono comunicate al turista.

52. In considerazione del contenuto degli avvisi diffusi dal MAE, tesi a sconsigliare di intraprendere viaggi verso l'Egitto, e della finalità degli stessi (garantire l'incolumità dei propri cittadini all'estero dissuadendoli dall'intraprendere viaggi verso destinazioni non sicure), appare invero inconferente, oltre che infondata, l'argomentazione eccepita dal professionista secondo il quale le uniche destinatarie delle informazioni riportate sul suo sito internet sarebbero le agenzie di viaggio. In proposito, il professionista sembra disconoscere che il suo sito *www.brixiato.it* è liberamente consultabile dai consumatori e consente al *quisque de populo* di prendere visione dei cataloghi e delle offerte promozionali ivi pubblicizzate, mentre solo una sezione dello stesso è accessibile in maniera riservata alle sole agenzie partner.

53. Ciò posto, e tenuto anche conto della provenienza istituzionale dei comunicati, Brixia, in un'ottica di piena diligenza professionale, avrebbe

⁴⁷ Doc. 6.

⁴⁸ Docc. 13 e 22.

dovuto porre in essere tutti gli accorgimenti necessari al fine di rendere i consumatori edotti, sin dal primo contatto e contestualmente alla presentazione dell'offerta stessa, della persistente situazione di rischio esistente nei paesi oggetto delle mete turistiche pubblicizzate nel periodo di vigenza degli "sconsigli" diramati dall'Autorità competente. In via generale, peraltro, situazioni di rischio, e quindi l'onere informativo a carico dei tour operator che ne consegue, potrebbero aversi anche in relazione a paesi meno interessati dai grandi flussi turistici.

54. Rispetto alla sussistenza di detto onere informativo a carico del professionista non risulta neppure dirimente la circostanza eccepita dalla Parte secondo cui la vendita dei pacchetti turistici avverrebbe esclusivamente tramite le agenzie di viaggio partner. In proposito, va infatti considerato, non solo, che le norme relative alle pratiche commerciali scorrette, per consolidata giurisprudenza, delineano una "*fattispecie di pericolo*", a prescindere dalla presenza di un concreto pregiudizio economico, ma anche che internet costituisce per prassi comune la prima e principale fonte informativa attraverso la quale i consumatori orientano le proprie scelte commerciali.

55. Fermo restando l'onere informativo a carico del professionista, si ritiene inoltre che la circostanza in base alla quale, dopo l'avvio del procedimento, Brixia abbia inserito sul proprio sito un riquadro ipertestuale denominato "Viaggiare sicuri", non appare idonea a far comprendere ai viaggiatori che il citato sito è riconducibile al Ministero degli Esteri e che dunque la consultazione dello stesso è essenziale – specie per le mete a rischio di disordini socio-politici – ai fini di una scelta commerciale consapevole, né ad informarli dell'eventuale presenza di comunicati ufficiali relativi a specifiche destinazioni turistiche.

56. Per le ragioni esposte, l'omissione informativa in esame risulta rilevante ai sensi degli artt. 20 e 22, comma 1, del Codice del Consumo, tenuto conto che, nella contestualità dell'offerta turistica del tour operator verso le mete egiziane oggetto degli avvisi del MAE, sul sito internet del professionista non è stato fornito ai consumatori un elemento informativo essenziale per valutare in maniera consapevole se acquistare e se intraprendere un viaggio verso destinazioni a rischio.

57. Anche con riguardo alla pratica *sub B*), in particolare, non si riscontra nel caso di specie il normale grado di diligenza professionale di cui all'articolo 20, comma 2, del Codice del Consumo, ossia quel grado di specifica competenza e attenzione che ragionevolmente ci si può attendere, avuto

riguardo alla qualità del professionista e alle caratteristiche dell'attività svolta, con riferimento alle modalità con cui ha informato i consumatori su un aspetto essenziale del servizio offerto, impedendo loro l'adozione di una decisione commerciale consapevole.

VI. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

58. Ai sensi dell'art. 27, comma 9, del Codice del Consumo, con il provvedimento che vieta la pratica commerciale scorretta, l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 5.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.

59. In caso di procedimento che abbia ad oggetto una pluralità di illeciti amministrativi accertati, la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire come in presenza di una pluralità di condotte dotate di autonomia strutturale e funzionale, ascritte alla responsabilità dei professionisti, si applica il criterio del cumulo materiale delle sanzioni, in luogo del cumulo giuridico (cfr. tra le altre, Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza n. 209 del 19 gennaio 2012).

60. In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'articolo 11 della legge n. 689/81, in virtù del richiamo previsto all'articolo 27, comma 13, del Codice del Consumo: in particolare, della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, della personalità dell'agente, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa.

61. Con riferimento alla pratica commerciale *sub A*), ai fini della gravità dell'infrazione si considera la dimensione economica del professionista. Si tiene conto, altresì, dell'elevato grado di diffusione della pratica, idonea a raggiungere un numero considerevole di consumatori tenuto conto, in particolare, che per la vendita dei pacchetti turistici il professionista si avvale di una rete di agenzie presente su tutto il territorio nazionale. Si considera infine conto che il sito internet del professionista è una fonte privilegiata per avere informazioni sui pacchetti.

62. Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che la pratica commerciale è stata posta in essere a partire almeno dal mese di agosto 2013.

63. Sulla base di tali elementi, con riguardo alla pratica *sub A*) si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Brixia nella misura di 40.000 €(quarantamila euro).

64. In considerazione della situazione economica del professionista, che presenta delle perdite di bilancio, si ritiene congruo ridurre la sanzione per la pratica *sub A*) a 35.000 €(trentacinquemila euro).

65. Relativamente alla seconda pratica commerciale oggetto di contestazione, descritta *sub B*) del paragrafo II del presente provvedimento, ai fini della gravità della violazione si considerano la dimensione economica de professionista e l' idoneità della pratica a raggiungere un elevato numero di consumatori, per le motivazioni espresse nei paragrafi precedenti.

66. Per quanto riguarda la durata della violazione, la condotta si è protratta almeno dal febbraio 2014 e risulta tuttora in corso.

67. Considerati tali elementi, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Brixia per la pratica *sub B*) nella misura di 30.000 €(trentamila euro).

68. In considerazione delle perdite di bilancio registrate dalla società, si ritiene congruo ridurre la sanzione per la pratica *sub B*) a 25.000 € (venticinquemila euro).

RITENUTO, pertanto, in parziale conformità al parere dell' Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale *sub A*) in esame risulta scorretta ai sensi degli artt. 20, 24 e 25, lettera *d*), del Codice del Consumo in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea a limitare in misura apprezzabile la libertà di scelta del consumatore medio in relazione ai diritti spettanti per i servizi offerti dal professionista;

RITENUTO, altresì, in parziale conformità al parere dell' Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale *sub B*) in esame risulta scorretta ai sensi degli artt. 20 e 22, comma 1, del Codice del Consumo in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea, in ragione della carente informazione resa dal professionista tramite il proprio sito internet, a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio, in relazione ai servizi offerti dal professionista;

DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al punto II, lettera A), del presente provvedimento, posta in essere dalla società Brixia Tour Operator di Brixia Viaggi di Savio Nicola & Co. S.a.s., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 20, 24 e 25, lettera *d*), del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o continuazione;

b) che la pratica commerciale descritta al punto II, lettera B), del presente provvedimento, posta in essere dalla società Brixia Tour Operator di Brixia Viaggi di Savio Nicola & Co. S.a.s., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 20 e 22, comma 1, del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o continuazione;

c) di irrogare a Brixia Tour Operator di Brixia Viaggi di Savio Nicola & Co. S.a.s., in relazione alla pratica di cui al punto II, lettera A), del presente provvedimento, una sanzione amministrativa pecuniaria di 35.000 (trentacinquemila) euro;

d) di irrogare alla società Brixia Tour Operator di Brixia Viaggi di Savio Nicola & Co. S.a.s., in relazione alla pratica di cui al punto II, lettera B), del presente provvedimento, una sanzione amministrativa pecuniaria di 25.000 € (venticinquemila euro);

e) che il professionista comunichi all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, le iniziative assunte in ottemperanza alle diffide di cui ai punti a) e b) e, in particolare, l'elenco dei rimborsi effettuati, copia delle pagine del sito e dei documenti di viaggio in cui si richiama in maniera adeguata il sito del Ministero degli Affari Esteri ed eventuali avvisi nonché copia dei cataloghi riportanti le nuove condizioni contrattuali.

Le sanzioni amministrative di cui alle precedenti lettere c) e d) devono essere pagate entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando l'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997. Tale modello può essere presentato in formato cartaceo presso gli sportelli delle banche, di Poste Italiane S.p.A. e degli Agenti della Riscossione. In alternativa, il modello può essere presentato 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*.

Ai sensi dell'art. 37, comma 49, del decreto-legge n. 223/2006, i soggetti titolari di partita IVA, sono obbligati a presentare il modello F24 con modalità telematiche.

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore a un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'art. 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato.

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

Ai sensi dell'art. 27, comma 12, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza al provvedimento l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 5.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'art. 135, comma 1, lettera *b*), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'art. 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 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

Roberto Chieppa

IL PRESIDENTE

Giovanni Pitruzzella