



Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 12 marzo 2024;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

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

VISTO il Regolamento del Consiglio n. 1/2003 del 16 dicembre 2002;

VISTA la Comunicazione della Commissione sulla cooperazione nell'ambito della rete delle Autorità garanti della concorrenza, del 27 aprile 2004;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTE le segnalazioni di due associazioni di strutture ricettive, Federalberghi – Federazione delle Associazioni Italiane Alberghi e Turismo e AICA – Associazione Italiana Confindustria Alberghi, acquisite nel corso delle audizioni svolte, rispettivamente, il 13 e il 24 marzo 2023;

VISTE le ulteriori informazioni fornite da AICA il 3 maggio 2023 e da Federalberghi il 24 luglio 2023;

VISTE le ulteriori informazioni fornite da Federalberghi nel corso dell'audizione del 3 novembre 2023 e nella successiva produzione documentale del 21 novembre 2023;

VISTE le informazioni fornite in audizione dalle OTA specializzate nei servizi di *accomodation*, BravoNext S.A. (Lastminute) ed Expedia Group Inc. (Expedia e Hotels.com), sentite, rispettivamente, il 12 e il 15 dicembre 2023;

VISTA la documentazione in atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Il gruppo Booking è *leader* nei servizi di intermediazione e prenotazione *online* di strutture ricettive e attraverso il sito web www.booking.com, disponibile in più di 43 lingue, tramite il quale si può accedere ad oltre 28 milioni di alloggi in tutto il mondo¹. Secondo fonti pubbliche, il gruppo Booking, che fa capo alla società Booking Holdings Inc. con sede nel Delaware e quotata al NASDAQ di New York comprende, oltre a Booking.com, anche i marchi Priceline, Agoda, Rentalcars.com, KAYAK e OpenTable. Nel 2023, ha realizzato un fatturato di oltre 21 miliardi di dollari americani (quasi 20 miliardi di euro)².

2. Il gruppo Booking opera a livello locale attraverso società che forniscono attività di supporto e assistenza alla clientela di ciascun paese³. A riguardo, in Italia opera Booking.com (Italia) S.r.l. (di seguito, anche “Booking Italia”) che, conformemente al proprio oggetto sociale, fornisce “*servizi di supporto a beneficio della casa madre e, su richiesta della stessa, questi servizi comprendono: la promozione dei servizi offerti dalla casa madre, divulgando tali informazioni ai clienti*”, nonché ai potenziali sottoscrittori del servizio offerto dalla casa madre, nell’ambito della “*attività commerciale di prenotazioni alberghiere online svolta da quest’ultima*”.

In base all’ultimo bilancio approvato, nel 2022 Booking Italia ha realizzato un fatturato di 42.424.927 euro e utili per 18.649.620 euro.

3. Booking.com International B.V., con sede ad Amsterdam, nel 2014 è subentrata a Booking.com B.V. nel controllo esclusivo di Booking Italia. Il

¹ Cfr. la sezione “*Chi siamo*” del sito www.booking.com

² Cfr. le informazioni presenti all’indirizzo: <https://www.bookingholdings.com/about/factsheet/#operating-performance>.

³ Nella sezione “*Note legali*” del sito [booking.com](http://www.booking.com), le varie consociate locali hanno mera funzione di supporto interno e “*non operano, né sono autorizzate ad operare in qualità di rappresentanti ufficiali o fornitori di servizi di Booking.com B.V. Non possono essere effettuate prenotazioni presso consociate o tramite esse*”. Analoga presentazione compare alla sezione “*Sedi nel mondo*”, in cui si legge che “*Il ruolo di queste compagnie è quello di fornire supporto a Booking.com in ogni Paese. Le compagnie di supporto non forniscono alcun servizio di prenotazione online e non possiedono, controllano, ospitano o gestiscono il sito web (o qualsiasi altro sito web) di Booking.com, né ne curano la manutenzione (...)*”.

socio unico procuratore di Booking.com International B.V. ha il proprio domicilio presso la precedente sede legale di Booking Italia, con cui, in base all'ultimo bilancio approvato (2022), ha in essere contratti per l'acquisto di beni e servizi strumentali per l'esercizio della predetta attività⁴.

4. Booking.com B.V., con sede ad Amsterdam, fornisce un servizio di prenotazione *online* di strutture ricettive e possiede, controlla e gestisce il sito web www.booking.com⁵.

Nel prosieguo si farà genericamente riferimento a Booking.

Segnalanti

5. Federalberghi – Federazione delle Associazioni Italiane Alberghi e Turismo (di seguito, anche “Federalberghi”) è un’associazione che rappresenta numerose strutture ricettive alberghiere.

6. AICA – Associazione Italiana Confindustria Alberghi (di seguito, anche “AICA”) è l’associazione che rappresenta le grandi catene alberghiere e le strutture indipendenti e a conduzione familiare di livello medio-alto.

II. LE SEGNALAZIONI PERVENUTE E LE EVIDENZE ACQUISITE

7. In data 13 e il 24 marzo 2023, si sono svolti degli incontri con le associazioni di albergatori italiani, AICA e Federalberghi⁶, che hanno lamentato una complessa strategia di Booking, volta a limitare l'autonomia delle strutture ricettive nella determinazione delle condizioni commerciali al cliente, attraverso, tra l'altro, l'applicazione di sconti - visibili sulla piattaforma - unilateralmente praticati da Booking sul prezzo della stanza, e la richiesta di commissioni sempre più elevate per migliorare il proprio posizionamento nei

⁴ Cfr. il fascicolo e il bilancio di Booking Italia, estratti da dati camerali, doc. 12, all. 2 e 3.

⁵ Cfr. doc. 12, all. 1. Sempre nella sezione “*Note legali*” del sito booking.com, si legge che Booking.com B.V., titolare del sito Booking.comTM con sede in Amsterdam, “rende disponibile un servizio online di prenotazioni di strutture ricettive ... tramite il proprio sito web ..., ed è supportata a livello internazionale da varie consociate locali”.

⁶ Tali incontri hanno fatto seguito all'acquisizione agli atti da parte dell'Autorità di un comunicato stampa dell'Autorità di concorrenza spagnola (la *Comision Nacional de los Mercados y la Competencia* - CNMC), che dava notizia dell'avvio di un'istruttoria contro Booking, ai sensi della normativa nazionale, per abuso di dipendenza economica e, ai sensi della normativa europea, per abuso di posizione dominante, sulla base di denunce presentate dall'Associazione dei direttori d'albergo e dall'Associazione regionale degli alberghi di Madrid (Cfr. doc. 1). Si ricorda che l'Autorità spagnola non è tenuta a formalizzare la propria ipotesi istruttoria in un provvedimento completo e motivato.

risultati di ricerca sulla piattaforma, senza la possibilità di verificarne l'effettiva corrispondenza⁷.

8. A seguito delle informazioni successivamente fornite il 3 maggio e 24 luglio 2023 e, soprattutto, dell'ulteriore audizione del 10 novembre 2023, nonché degli elementi forniti il 21 novembre 2023, consistenti, tra l'altro, in condizioni contrattuali, *screenshot* di rilevazioni sulle differenze di prezzo, metriche sul posizionamento nei risultati di ricerca (c.d. *ranking*) e schermate della Extranet relative all'applicazione di sconti, è emerso che tale strategia limitava la facoltà delle strutture di proporre prezzi inferiori sui propri siti e sulle piattaforme di OTA concorrenti⁸.

9. Infine, nell'ambito delle audizioni con le principali OTA concorrenti, Lastminute ed Expedia/Hotel.com, svoltesi nel mese di dicembre 2023, sono stati acquisiti elementi circa il contesto in cui si sviluppa la concorrenza tra tali operatori: Lastminute ha in essere una *partnership* strategica per la vendita di pacchetti su Booking; Expedia ha sviluppato un modello di *business* diverso da Booking. Inoltre, è stato sottolineato che il prezzo al consumatore finale rappresenta la variabile principale sulla quale si sviluppa la concorrenza tra OTA e, infine, che il consumatore tende a ricorrere direttamente al portale delle grandi OTA le quali, oltre ad avere un *inventory* di strutture significativamente più ampio, propongono sistemi di fidelizzazione che danno al consumatore la percezione di sostenere costi minori⁹.

10. L'insieme delle informazioni fornite dai segnalanti e di quelle autonomamente acquisite ha portato a focalizzare l'analisi su due programmi di Booking, in particolare il c.d. "Programma Partner Preferiti" (e la sua estensione "Preferiti Plus") e l'applicazione del c.d. "Sconto sponsorizzato", che vengono descritti in dettaglio nel prosieguo.

I programmi di Booking oggetto del procedimento

1. I Programmi Partner Preferiti e Preferiti Plus

11. Il Programma Partner Preferiti (o *Preferred Partners Programme*, di seguito, anche "Programma" o "PPP") è un servizio facoltativo che Booking offre alle strutture per migliorarne la visibilità nei risultati di ricerca di Booking (c.d. *ranking*) e aumentare le loro possibilità di guadagno attraverso

⁷ Cfr. i rispettivi verbali di audizione, docc. 2 e 3.

⁸ Cfr., rispettivamente, docc. 4, 5, 6 e 7.

⁹ Cfr. doc. 8, verbale dell'audizione di Lastminute del 12 dicembre 2023, e doc. 10, verbale dell'audizione di Expedia/Hotels.com del 15 dicembre 2023.

la piattaforma “in cambio di un piccolo aumento della commissione”. Il Programma, presentato alle strutture come uno strumento esclusivo riservato ai “nostri migliori partner, che rappresentano il 30% del totale”, permette di ottenere una maggiore visibilità, quantificata “in media fino al 65% di visite in più e al 20% di prenotazioni in più”¹⁰. Le strutture che aderiscono al PPP sono contrassegnate da un'icona distintiva a forma di “pollice in su” posizionata accanto al nome della struttura. Le strutture che aderiscono al PPP corrispondono a Booking commissioni più elevate di 3 punti percentuali sulla commissione base (15%), arrivando al massimo al 18%, come precisato da Federalberghi nell'incontro del 3 novembre¹¹.

12. I requisiti che una struttura deve soddisfare per avere accesso al Programma sono indicati nella pagina riservata alle strutture *partner* (c.d. Booking Partner Hub) intitolata “Tutto quello che devi sapere sul Programma Partner Preferiti”¹², che risulta “aggiornata un anno fa”, nei termini rappresentati in Figura 1:

Figura 1 – requisiti di adesione al PPP

Entrare nel Programma Partner Preferiti

Puoi aderire al Programma Partner Preferiti se soddisfi i seguenti requisiti:

- **Punteggio della performance:** una combinazione delle tue prenotazioni annuali previste e della domanda dei viaggiatori per la tua struttura. Il tuo punteggio dovrà essere almeno del 70%.
- **Punteggio delle recensioni:** è il modo in cui gli ospiti, dopo il check-out, valutano la tua struttura su una scala di 10 punti. È necessario avere un punteggio di almeno 7 su 10.
- **Prezzi esterni:** è la nostra misurazione di quanto siano competitivi i tuoi prezzi sulla nostra piattaforma, rispetto agli altri siti web. La tua struttura dovrà essere "competitiva" per poter partecipare al programma.

Per scoprire se hai i requisiti per partecipare, accedi all'extranet, clicca su [Opportunità](#) e poi su **Programma Partner Preferiti**.

Fonte: sito web di Booking “Tutto quello che devi sapere sul Programma Partner Preferiti”.

¹⁰ <https://partner.booking.com/it/aiuto/sviluppare-la-tua-attivita/aumentare-guadagni/tutto-quello-che-devi-sapere-sul-programma>, doc. 7, all. 6 alla risposta di Federalberghi. Nella versione rilevata l'8 novembre 2023, doc. 11, all. d), il Programma è presentato alle strutture come capace di aumentarne la visibilità “in media fino al 65% in più di visualizzazioni e fino al 20% in più di prenotazioni”.

¹¹ Nell'incontro dello scorso 3 novembre, Federalberghi ha precisato che l'importo della commissione, inizialmente fissato al 15%, è andato via via aumentando negli ultimi anni. Attualmente, in località ad alto tasso di domanda, si assesta quasi sempre al 18%, indipendentemente dall'adesione al Programma Partner Preferiti, e può salire al 23% per le strutture aderenti al programma Partner Preferiti Plus..

¹² <https://partner.booking.com/it/aiuto/sviluppare-la-tua-attivita/aumentare-guadagni/tutto-quello-che-devi-sapere-sul-programma>.

13. Tale versione del Programma esplicita chiaramente che uno dei requisiti (c.d. dei “Prezzi esterni”) da rispettare per poter accedere al Programma è che la struttura risulti “*competitiva*”, in quanto applica su Booking un prezzo pari o inferiore a quello praticato sul sito delle altre OTA o sul proprio sito. Come si vedrà nel prosieguo, i prezzi esterni rappresentano un criterio fortemente vincolante per le strutture che intendono aderire.

14. Booking monitora che le strutture continuino a rispettare i suddetti requisiti di adesione al PPP, incluso il requisito dei prezzi esterni, anche dopo l’ingresso nel Programma. Infatti, Booking comunica alle strutture che controlla “*la tua idoneità al Programma Partner Preferiti ogni 90 giorni. (...) Inoltre, ti invieremo regolarmente aggiornamenti su come rimanere nel programma, inclusi eventuali miglioramenti che puoi apportare e quanto tempo avrai per realizzarli*”¹³. Secondo quanto riportato da Federalberghi, Booking, in caso di violazione ripetuta dei requisiti di accesso al Programma, può sospendere o estromettere la struttura dal Programma stesso.

15. La struttura può anche scegliere volontariamente di uscire dal Programma in qualunque momento, con effetto immediato e a sua discrezione. In tal caso perderà il segno distintivo di adesione al Programma (il pollice in su) e pagherà immediatamente la commissione *standard*¹⁴. Tuttavia, qualora la struttura volesse successivamente rientrarvi, Booking si riserva anche sei mesi di tempo per valutare se questa rispetti i requisiti di accesso¹⁵. Ne consegue che la struttura non è pienamente libera di uscire e rientrare nel Programma scegliendo l’arco temporale di adesione in modo strategico, ad esempio, a seconda dell’afflusso medio di turisti in una determinata stagione.

16. Secondo quanto pubblicizzato da Booking, partecipare al PPP migliora notevolmente la visibilità delle strutture nel *ranking* di Booking, pur non essendo l’unico fattore a determinare il posizionamento delle strutture nei risultati di ricerca.

17. Infatti, nella versione delle pagine “*Come lavoriamo*” aggiornata il 31 ottobre 2023, Booking precisa che il sistema di posizionamento dipende dal fatto che una struttura risulta ben posizionata in ciascuna delle seguenti tre aree:

- *click-through rate*: numero di persone che cliccano sulla struttura;
- numero lordo di prenotazioni: numero di prenotazioni effettuate presso la struttura in questione;

¹³ Cfr. doc. 11, all. d).

¹⁴ Cfr. doc. 11, all. d).

¹⁵ Doc. 7, all. 6 della risposta di Federalberghi.

- numero netto di prenotazioni: numero di prenotazioni effettuate presso la struttura in questione, meno il numero di quelle cancellate.

18. Tuttavia, subito dopo, Booking precisa che *“Il posizionamento di una Struttura può essere influenzato anche da altri elementi, ad esempio l’importo della commissione che ci viene versata sulle Prenotazioni, la celerità del pagamento di tale commissione, se faccia o meno parte del nostro Programma Genius o del Programma Partner Preferiti(+), e in alcuni luoghi* [strutture in USA, n.d.r.] se siamo noi a gestire i pagamenti”* (enfasi aggiunta)¹⁶.

19. La relazione positiva tra partecipazione al Programma e posizionamento nel *ranking* di Booking sembrerebbe confermata dall’osservazione dei risultati di ricerca del sito booking.com che, a prescindere dalla località e dalle date selezionate, mostrano nelle prime pagine – dove avviene la gran parte delle prenotazioni – quasi esclusivamente strutture che partecipano al Programma, perlomeno quando queste sono ordinati secondo il filtro di *default* predisposto da Booking (i.e. *“Le nostre scelte top”*)¹⁷.

20. La presenza di strutture associate al Programma Preferiti nelle prime pagine sembra diminuire quando invece i risultati di ricerca solo filtrati secondo criteri quali, ad esempio, *“Distanza dal centro”* o *“Prezzo decrescente”*, anche se tali strutture spesso continuano ad essere la maggioranza di quelle proposte. Infatti, come spiegato da Booking nella sezione *“Come Lavoriamo”*: *“Qualunque opzione di ordinamento venga scelta, i fattori descritti in “Le nostre scelte top” [dunque anche la partecipazione al PPP, n.d.r.] possono comunque influenzare il posizionamento. Tali fattori possono ad esempio agire da “elementi di differenziazione” tra due o più Strutture che apparirebbero altrimenti nello stesso punto. “Le nostre scelte top” sono, comunque, fattori puramente secondari, dal momento che vengono usati solo nel caso in cui dobbiamo stabilire quale fra due Strutture far comparire per prima in elenco”*. Si deduce che far parte del Programma ha un impatto positivo sul *ranking*, anche quando i consumatori filtrano i risultati di ricerca.

21. Il migliore 10% delle strutture partner del PPP può accedere a un ulteriore programma di miglioramento del *ranking*, il c.d. Preferred Partner Plus (di seguito, anche *“PPP+”*), a fronte del pagamento di una commissione ancora

¹⁶ Cfr. doc. 11, all. b).

¹⁷ In questo senso alcuni studi empirici dimostrano che le prime pagine del *ranking* predefinito tendono a mostrare quasi esclusivamente strutture che fanno parte del Programma Preferiti (vedi Wöß, S., 2022. *The impact of preferred partner programs on the default ranking of booking.com*) e che il *ranking* medio di una struttura aumenta di diverse posizioni e pagine senza alcun cambiamento in altre variabili (vedi Hunold, M., Kesler, R., & Laitenberger, U. (2020). *Rankings of online travel agents, channel pricing, and consumer protection*. *Marketing Science*, 39(1), 92-116.)

più elevata e pari al 23% (rispetto al 18% del PPP). Le strutture aderenti al PPP+ sono evidenziate dalla presenza del pollice in su affiancato da un “+”.

I criteri di accesso al PPP+ sono:

- punteggio della *performance*, come combinazione delle prenotazioni annuali previste e della domanda dei viaggiatori per una stessa struttura di almeno l’80%;
- punteggio delle recensioni lasciate dagli ospiti, dopo il *check-out*, di almeno 8/10 punti.
- Non è espressamente richiesto alle strutture il rispetto del c.d. criterio dei prezzi “esterni” come descritto da Booking in Figura 1. Tuttavia, tale requisito continua a giocare comunque un ruolo nella misura in cui per accedere al PPP+ è necessario entrare e rimanere nel PPP.

22. Booking evidenzia che le strutture, aderendo al PPP+, possono ottenere *“la massima visibilità possibile nei risultati di ricerca, mantenendo invariata la loro tariffa media giornaliera. In cambio di una commissione aggiuntiva, ti offriremo fino al 60% di visibilità in più, che potrebbe portare a un 30% in più di prenotazioni rispetto ai partner Preferiti”*¹⁸. Dunque, le strutture aderenti al PPP+ beneficiano di possibilità di avanzamento nel *ranking* aggiuntive rispetto a quante ne avrebbero aderendo soltanto al PPP e, di conseguenza, di possibilità anche maggiori di ricevere prenotazioni.

23. Federalberghi ha confermato che, attivando il PPP+, le strutture possono godere di un marcato miglioramento del loro posizionamento nei risultati di ricerca nel giro di pochi giorni. Secondo Federalberghi, questo meccanismo indurrebbe le strutture, soprattutto in destinazioni con alto influsso di turisti dove le commissioni sono di norma già al 18%, ad aderire al Programma aumentando la percentuale di commissioni pagate a Booking al 23% al fine di poter apparire prima dei *competitor*¹⁹.

24. A ciò si aggiunga che i consumatori che prenotano presso strutture aderenti al PPP+ beneficiano di crediti di viaggio da utilizzare come sconto su ulteriori prenotazioni effettuate tramite Booking. Dunque – come afferma la stessa Booking – partecipare al PPP+ rende la *“struttura più attraente per i potenziali clienti”*²⁰.

¹⁸ <https://partner.booking.com/it/aiuto/sviluppare-la-tua-attivita/C3%A0/aumentare-guadagni/tutto-quello-che-devi-sapere-sui-preferiti-plus>, doc. 7, all. 6.

¹⁹ Cfr. doc. 7, all. 6. Altri programmi prevedono il pagamento di una commissione maggiore, fino al 30%, come il Visibility Booster e il “Booking Network Sponsored Ads”, per acquistare direttamente il secondo posto del *ranking*.

²⁰ “Come ulteriore incentivo, Booking.com offre credito di viaggio agli ospiti che prenotano con te. Ciò rende la tua struttura più attraente per i potenziali clienti, che possono utilizzare il credito guadagnato per prenotazioni future sul nostro sito”, <https://partner.booking.com/it/aiuto/sviluppare-la-tua>

2. Lo Sconto Sponsorizzato

25. Lo Sconto Sponsorizzato (o *Booking Sponsored Benefit*, di seguito, anche “BSB” o “Sconto”) è uno sconto che Booking applica sul prezzo della prenotazione delle camere offerte sulla propria piattaforma. Lo Sconto viene finanziato interamente da Booking, la quale rinuncia a una parte della commissione ricevuta dalla struttura *partner* per ridurre il prezzo della camera visibile al consumatore sulla piattaforma booking.com.

26. Booking definisce il BSB come incentivo sui prezzi che questa “*potrebbe offrire*” ai clienti per incoraggiarli a prenotare, “*coprendo la differenza in modo da fornire alla struttura sempre il valore totale della transazione per ogni prenotazione*”. Booking aggiunge che “*I vantaggi del BSB si applicano solo ad alcune prenotazioni. Quando alcuni clienti cercano un alloggio su Booking.com, mostriamo una tariffa ridotta per invogliarli a prenotare.*”²¹ (sottolineatura aggiunta). Inoltre, Booking chiarisce che “*Decidiamo se mostrare o meno il Booking Sponsored Benefit a seconda dei dati della domanda su Booking.com*” e nella sezione delle c.d. FAQ relative al programma precisa che l’ammontare dello sconto è determinato da un “*machine learning algorithm*” mostrato soltanto ai consumatori considerati *price sensitive*²². Secondo Booking, il BSB permetterebbe alle strutture di ridurre il tasso di cancellazioni, di aumentare il tasso di conversione (ovvero di visite trasformate in prenotazioni finalizzate) e il numero di prenotazioni effettuate tramite Booking.

27. Lo Sconto è visibile dal consumatore sul portale booking.com al momento della prenotazione di camere ed è evidenziato dal punto di vista grafico: il consumatore visualizza la tariffa originaria, ovvero quella concordata tra la struttura e Booking, che viene cancellata con un tratto orizzontale e affiancata dal nuovo prezzo scontato con la dicitura “*Il prezzo che vedi è scontato perché Booking.com ne paga una parte*” e l’indicazione relativa a quanto ammonta lo sconto in euro.

28. Varie disposizioni contrattuali contemplano la possibilità di Booking di modificare il prezzo definito dalla struttura. Secondo le “*Condizioni generali di consegna*”, che integrano il contratto tra Booking e la struttura, Booking

attivit%C3%A0/aumentare-guadagni/tutto-quello-che-devi-sapere-sui-preferiti-plus, doc. 7, all. 6 di Federalberghi.

²¹ Vedasi la pagina web “*Il Booking Sponsored Benefit: cos’è e come funziona*” disponibile all’indirizzo: <https://partner.booking.com/it/aiuto/tariffe-disponibilit%C3%A0/tariffe-offerte-speciali/il-booking-sponsored-benefit-cos%C3%A8-e-come>

²² Cfr. doc. 7, all. 3.

può applicare unilateralmente uno sconto sul prezzo (punto 2.2.4)²³; in base alle “*Clausole generali*” del contratto tipo con le strutture, Booking può correggere o modificare le informazioni fornite dalla struttura ricettiva (punto 2.1.3).

29. In pratica, Booking applica lo Sconto Sponsorizzato quando riscontra che una struttura offre prezzi migliori su altre OTA o sul sito della struttura *partner*. In particolare, nella documentazione fornita da Federalberghi il 23 novembre 2023, Booking chiarisce il meccanismo precisando che “*Se le tue tariffe sono competitive, puoi scegliere se farci applicare il BSB (...). Booking potrebbe applicare il BSB qualora le tue tariffe non fossero competitive sul nostro sito, per offrire ai clienti prezzi più interessanti*”²⁴. Ciò significa che in concreto Booking abbassa il prezzo senza il consenso della struttura quando questo è maggiore del miglior prezzo disponibile su altri siti *web*. Quando invece il prezzo è già “competitivo” rispetto a quelli “esterni”, Booking può comunque applicare uno sconto per assicurarsi che il prezzo da essa offerto sia il migliore disponibile *online*, ma in tal caso la struttura deve aver prima acconsentito alla possibilità che Booking applichi il BSB a sua discrezione.

30. Affinché Booking possa intervenire direttamente sul prezzo attraverso lo Sconto è necessario che la struttura aderisca al programma “*Paga con Booking*” (di seguito, anche “Pagamento Facilitato”), che permette al consumatore di pagare *online* direttamente sulla piattaforma di Booking, come risulta dalla documentazione fornita da Federalberghi lo scorso 21 novembre, comprendente, in particolare, le informazioni fornite a una struttura il 28 marzo 2023 da Booking sotto forma di risposte a FAQ dall’Extranet e dall’agente territoriale di Booking²⁵.

Più precisamente, alle strutture che accettano i pagamenti tramite il sistema di Pagamento Facilitato di Booking appare una nuova voce del menu a tendina della Extranet “*Migliora la tua performance*”, che comprende il BSB.

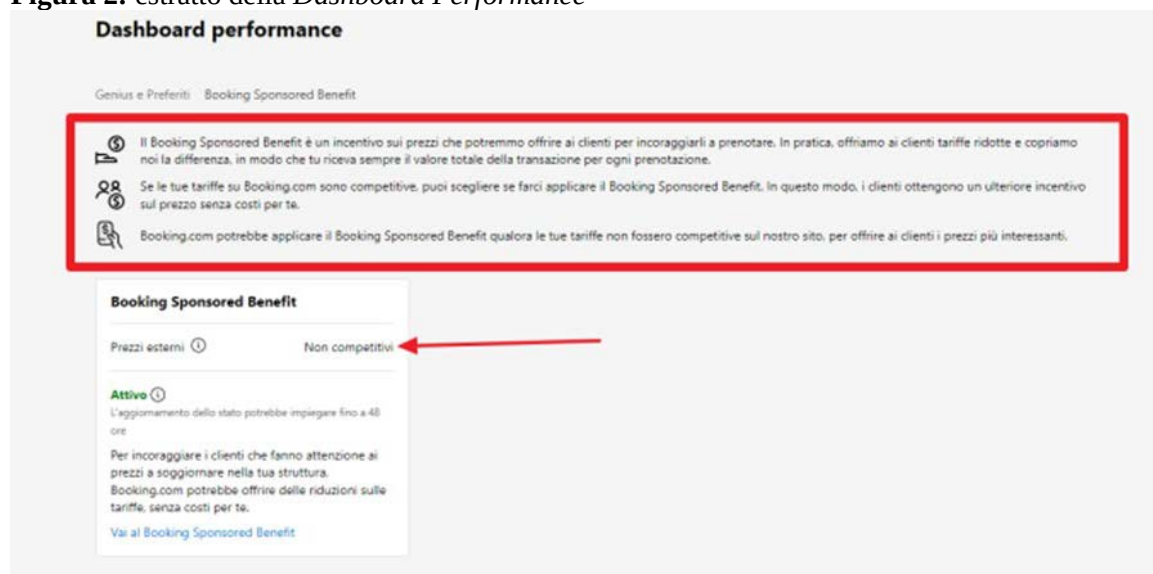
²³ Nella versione italiana si legge: “*Booking.com può offrire un incentivo rispetto al prezzo della camera a proprie spese. In tal caso Booking.com pagherà parte del Prezzo della Camera per conto dell’Ospite*”, <https://admin.booking.com/hotelreg/terms-and-conditions.html?cc1=nl&lang=en>

²⁴ Cfr. doc. 7, all. 3 Federalberghi, in cui si legge, in particolare: “*Can I turn the rate on and off? If your external prices are competitive you can opt in or out whenever you like. Please note, Booking may still apply BSB to provide customers with attractive rates*”.

²⁵ Cfr. doc. 7, all. 3. Il servizio di Pagamento Facilitato è un servizio gratuito offerto alle strutture (punto 4.4.1 delle Clausole generali) che consiste nell’agevolazione da parte di Booking.com di determinati metodi di pagamento anticipato all’atto della prenotazione e non all’arrivo in struttura del cliente (tramite bonifici, pagamenti con carta di credito o altre tipologie di pagamenti online). Aderendo al servizio, la struttura ricettiva accetta che la riscossione del pagamento degli ospiti venga effettuata dal “gestore del pagamento”, in base alle condizioni di pagamento della struttura ricettiva indicate sulla piattaforma. Il prezzo della camera viene trasferito dal gestore del pagamento a Booking che, detratta l’intera commissione pattuita con la struttura come remunerazione dei propri servizi di intermediazione e prenotazione online, lo riversa alla struttura ricettiva.

31. Booking monitora in maniera costante e dettagliata i casi in cui le strutture applicano sulla propria piattaforma prezzi superiori a quelli praticati su altri siti *online* e li comunica alle strutture attraverso la c.d. *Dashboard Performance* (disponibile nella *Extranet* come in Figura 2) con la mappatura dei “Prezzi esterni” “*non competitivi*”, come evidenziato nella Figura 3²⁶, e la possibilità di rivedere il prezzo Booking tramite la sezione “Azioni”.

Figura 2: estratto della *Dashboard Performance*



32. Nel caso in esame, Booking ha rilevato prezzi esterni “*non competitivi*” e, a riprova, mostra alla struttura l’esito di 46 scansioni su 100 effettuate negli ultimi 30 giorni, in cui la stessa ha offerto sul sito di Booking un prezzo meno attraente per il consumatore rispetto a quello offerto sui siti di altre OTA, con differenze significative (78 euro) o irrisionarie (3 euro)²⁷.

²⁶ Cfr. doc. 7, all 3.

²⁷ Cfr. doc. 7, all. 2 fornito da Federalberghi il 21 novembre 2023.

Figura 3: estratto della mappatura dei “prezzi esterni”

Prezzi esterni

I tuoi prezzi su Booking.com erano più alti rispetto ai tuoi prezzi esterni in 46 scansioni su 100 negli ultimi 30 giorni:

Sito esterno	Dispositivo	Origine	Check-in	Prezzo ① esterno	Prezzo nello screenshot di Booking.com	Prezzo fornito a Booking.com	Differenza ① di prezzo	Scansione del	Azioni
Other		DE	1 gen 2024 1 notte	€ 90	€ 105	Come il prezzo dello screenshot	€ 15	5 nov 2023	
Expedia		DE	1 gen 2024 1 notte	€ 92	€ 105	Come il prezzo dello screenshot	€ 13	5 nov 2023	
Hotels.com		DE	1 gen 2024 1 notte	€ 92	€ 105	Come il prezzo dello screenshot	€ 13	5 nov 2023	
Expedia		GB	17 nov 2023 1 notte	£58	£60	Come il prezzo dello screenshot	£2.25	5 nov 2023	
Hotels.com		GB	17 nov 2023 1 notte	£58	£60	Come il prezzo dello screenshot	£2.25	5 nov 2023	
Expedia		NL	8 nov 2023 1 notte	€ 63	€ 76	Come il prezzo dello screenshot	€ 13.25	5 nov 2023	
Hotels.com		NL	8 nov 2023 1 notte	€ 63	€ 76	Come il prezzo dello screenshot	€ 13.25	5 nov 2023	
Expedia		IT	7 nov 2023 1 notte	€ 67	€ 76	Come il prezzo dello screenshot	€ 16.90	5 nov 2023	
Hotels.com		IT	7 nov 2023 1 notte	€ 67	€ 76	Come il prezzo dello screenshot	€ 16.90	5 nov 2023	
Hotels.com		IT	28 gen 2024	€ 66	€ 76	Come il prezzo	€ 10	6 nov 2023	

III. VALUTAZIONI

1. Il mercato rilevante

33. Il caso in esame concerne il mercato dei servizi *online* di intermediazione e prenotazione di pernottamenti offerti dalle OTA alle strutture ricettive alberghiere e paralberghiere (c.d. *hotel* OTA). Le *hotel* OTA rappresentano un canale di intermediazione e prenotazione di assoluta rilevanza, sia in Europa che in Italia. Infatti, secondo i dati forniti dall’indagine Hotrec²⁸, oltre il 68% delle prenotazioni effettuate *online* in Europa (e il 76% in Italia) è avvenuto tramite OTA, rispetto al 27% (23% in Italia) direttamente sul sito dell’*hotel*²⁹. Considerando, invece, le sole prenotazioni intermedie *online*, quelle tramite *hotel* OTA rappresentano oltre il 90%.

34. I servizi di intermediazione e prenotazione alberghiera *online* offerti tramite OTA permettono di mettere in contatto due gruppi interdipendenti di

²⁸ Un’indagine campionaria svolta periodicamente dall’Hotrec Hospitality Europe (di seguito anche “Hotrec”) l’associazione di categoria che rappresenta gli alberghi, i ristoranti, i bar e strutture affini a livello europeo e che raccoglie le associazioni nazionali di rappresentanza del settore, tra le quali Federalberghi, in collaborazione con un centro di ricerca universitario, e focalizzata sulla distribuzione dei servizi alberghieri. Cfr. anche verbale Expedia, doc. 10.

²⁹ Si considerano come *online* soltanto le prenotazioni attraverso siti *web* degli hotel con *real time booking*, mentre si escludono le prenotazioni realizzate tramite i siti *web* degli hotel con richiesta di compilare un *contact form* o tramite *email*.

utenti, i consumatori e le strutture ricettive, attraverso una piattaforma. La piattaforma è completamente gratuita per i consumatori, mentre i servizi di intermediazione sono remunerati unicamente dalle strutture con una commissione per ciascuna prenotazione finalizzata.

35. In proposito, le piattaforme di intermediazione di servizi turistici costituiscono un tipico esempio di mercato a due versanti (*two-sided markets*), che mette in relazione due gruppi diversi di utenti (nel caso di specie, *hotel* e clienti finali), in modo tale per cui la domanda di un gruppo influisce sulla domanda dell'altro. Tali mercati sono caratterizzati da importanti effetti di rete, in quanto il valore attribuito dagli utenti alla piattaforma dipende dal numero di soggetti dello stesso gruppo (effetti di rete diretti) e/o dell'altro gruppo (effetti di rete indiretti) che la utilizzano.

36. Dal punto di vista dei consumatori, la caratteristica più importante dei servizi di intermediazione di una OTA è la possibilità di confrontare le offerte di più strutture, in termini di caratteristiche e prezzo, numero di recensioni (verificate) e valore dei giudizi medi dati da utenti che hanno già pernottato nella struttura. Tale funzionalità consente al consumatore una significativa riduzione dei costi di ricerca. Più in generale, rispetto al sito di una struttura, l'OTA riduce i costi di transazione di un consumatore, in quanto: i) fornisce "garanzie", sia mediante le recensioni (positive e negative) di altri consumatori sia attraverso un controllo diretto della qualità e dell'affidabilità del venditore; ii) fissa delle procedure *standard* per lo svolgimento della transazione; iii) assicura una rapida ed efficiente gestione di cancellazioni, modifiche e rimborsi delle prenotazioni.

37. Dal punto di vista delle strutture, la piattaforma di un'OTA consente, soprattutto a quelle non dotate di sufficienti competenze e risorse finanziarie, di raggiungere un numero di potenziali clienti infinitamente superiore rispetto a quello realizzabile attraverso il proprio sito *web* e di servire gruppi di consumatori o mercati geografici che sarebbero altrimenti irraggiungibili. Al tempo stesso, le piattaforme forniscono servizi complementari (come *targeted advertising*, sistemi di pagamento sicuri, prenotazioni via applicazioni mobili), che consentono alle imprese di ridurre significativamente i costi di transazione (ad esempio quelli di *market intelligence*, raccolta informazioni sui consumatori etc.) così da poter crescere in termini di dimensioni e fatturato, con investimenti più limitati.

38. Le caratteristiche dei servizi intermediazione e prenotazione alberghiera tramite OTA appena richiamate sembrano suggerire che i siti *web* delle strutture alberghiere non possano rientrare nel mercato rilevante del prodotto:

soltanto le OTA offrono al consumatore la possibilità di cercare e comparare le offerte di più strutture secondo svariati criteri di ricerca, di finalizzare le prenotazioni attraverso il pagamento *online* e di ricevere conferma immediata, il tutto utilizzando un'unica piattaforma.

39. Inoltre, non si ritiene che appartengano allo stesso mercato i *metasearch online* (come Trivago), in quanto si tratta di piattaforme che non hanno al loro interno le funzionalità di prenotazione diretta e gestione del pagamento, ma offrono tipicamente la possibilità di accedere a dei *link* “facilitati” che reindirizzano l'utente sui siti *web* delle OTA o delle strutture ricettive, dove è possibile finalizzare la prenotazione³⁰.

40. Possono, infine, escludersi dal mercato rilevante i servizi *online* di intermediazione e prenotazione di pernottamenti presso strutture ricettive extra-alberghiere (ad esempio appartamenti offerti da Airbnb). Questi tipi di alloggi hanno regimi di autorizzazione per gli *host*, nonché requisiti organizzativi e operativi diversi da quelli applicabili alle strutture alberghiere e paralberghiere³¹.

41. Tutto ciò premesso, è dunque possibile nel caso di specie identificare un mercato rilevante del prodotto che includa esclusivamente i servizi *online* di intermediazione e prenotazione offerti dalle OTA alle strutture ricettive alberghiere e paralberghiere, come definite dal Codice del Turismo³².

42. Dal punto di vista geografico, è possibile individuare un mercato perlomeno di dimensione europea in quanto le OTA raggiungono strutture e consumatori a livello internazionale, secondo condizioni e termini *standard*, con servizi integrati e automatici di traduzione linguistica e, proprio per la natura del servizio di intermediazione, volti a raggiungere una platea illimitata di consumatori, ovunque si trovino.

43. Tuttavia, non può escludersi che si possa identificare l'ambito geografico del mercato rilevante del prodotto in relazione ai servizi di prenotazione alberghiera *online* offerti alle strutture ricettive alberghiere e paralberghiere collocate in Italia, in quanto in Italia vige il divieto di introdurre clausole di parità tariffaria, sia ampie (nei confronti di altre OTA) che strette (nei confronti dei fornitori del servizio ricettivo, ovvero gli *hotel*), tale da poter determinare diverse modalità di presentazione delle iniziative commerciali alle strutture da parte di Booking e, dunque, diverse valutazioni giuridiche

³⁰ Vedasi la Decisione M.9005 - Booking Holdings /Hotelscombined

³¹ Cfr. articoli 12 e ss. del D. Lgs. n.79/2011.

³² Articoli 8 e 9 del D. Lgs. n.79/2011.

sulla condotta³³.

44. Non sembra, comunque, che l'esatta definizione del mercato geografico a livello europeo o nazionale rivesta un rilievo decisivo ai fini del presente caso, posto che, come si vedrà nel seguito, Booking risulta ampiamente dominante nel mercato dei servizi *online* di intermediazione e prenotazione alberghiera, sia in Italia che a livello europeo.

2. La posizione dominante di Booking

45. Nel mercato delle *hotel* OTA, Booking ha acquisito negli anni una posizione di assoluto rilievo. Secondo l'indagine Hotrec relativa all'anno 2019, Booking è l'operatore dominante in molti paesi europei, intermediando in media circa il 68% delle prenotazioni alberghiere effettuate tramite OTA³⁴. In Italia, tale quota raggiunge il 70% circa.

46. Anche altri dati pubblicamente disponibili confermano la dominanza di Booking in Italia. Ad esempio, come illustrato in Figura 4, secondo una *survey* svolta da una società di raccolta dati, il 76% dei consumatori che ha prenotato un *hotel/alloggio* turistico *online* nel 2023 ha utilizzato Booking.com³⁵.

Anche lo studio di SiteMinder – una piattaforma globale che gestisce l'integrazione di vari canali di vendita per conto degli *hotel* ai quali è circoscritta l'analisi – mostra che nel 2022 Booking è stato il primo canale di prenotazione alberghiera in base alle scelte dei consumatori in Italia³⁶.

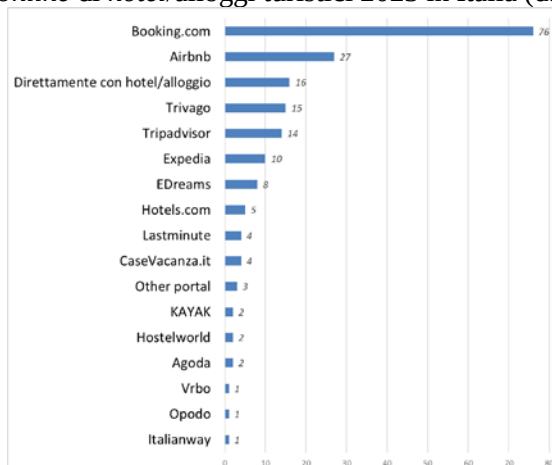
³³ Il divieto assoluto vige anche in Francia, Austria e Belgio, secondo il rapporto della Commissione https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:57a5679e-3f85-11eb-b27b-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF.

³⁴ Dati Hotrec tratti dalla presentazione disponibile al seguente indirizzo web: https://www.hotrec.eu/media/static/files/import/wp_post_29386/2020_European_Hotel_Distribution_Survey_HOTREC_16072020_KeyFigures.pdf.

³⁵ La *survey* si riferisce al periodo Gennaio-Dicembre 2023 su 1102 consumatori (18-64 anni) che hanno prenotato *online* hotel, appartamenti per vacanze o case nei 12 mesi precedenti. La domanda era formulata come segue: "Da quale di questi fornitori online ha prenotato un alloggio - hotel o alloggio privato - negli ultimi 12 mesi (sito web o app)?" L'intervistato poteva fornire risposte multiple.

³⁶ <https://www.siteminder.com/it/notizie/siteminder-hotel-booking-trends-2022/>. Anche un'indagine ISTAT (2021, pag.77) su Big Data conferma l'assoluta preminenza di Booking nel mercato dei servizi di intermediazione alberghiera in Italia che, con riferimento al mese di agosto 2020, mostra che booking.com è stato il sito web più utilizzato per la vendita di servizi turistici in Italia (<https://www.istat.it/it/files//2023/03/Misurazione-delleconomia-delle-piattaforme.pdf>).

Figura 4 – prenotazioni *online* di *hotel*/alloggi turistici 2023 in Italia (dati in percentuale)



Fonte: Statista, Statista Consumer Insights.

47. Si consideri che, in base alle informazioni fornite dalle OTA sentite in audizione, emerge un contesto in cui Booking è l'unica OTA specializzata in servizi *online* di intermediazione e prenotazione di pernottamenti presso strutture alberghiere e paralberghiere. Le altre OTA non rappresentano allo stato un vincolo competitivo apprezzabile, essendo legate da *partnership* con Booking o focalizzate su modelli di *business*/servizi diversi da quelli di Booking. È poi significativo che, allo stato attuale di sviluppo del mercato delle *hotel* OTA, non si registri una crescita delle quote di mercato degli altri operatori diversi da Booking né l'ingresso di nuovi operatori.

48. Le informazioni disponibili inducono, quindi, a ritenere che Booking sia in posizione largamente dominante nel mercato (sia europeo sia nazionale) dei servizi *online* di intermediazione e prenotazione alberghiera offerti dalle OTA. Le presenti valutazioni riguardano unicamente i servizi di intermediazione offerti dalle *hotel* OTA alle strutture alberghiere e paralberghiere italiane.

3. Le condotte potenzialmente restrittive della concorrenza

49. Nella consolidata interpretazione dell'articolo 102 del TFUE, comportamenti considerati legittimi sotto il profilo *antitrust*, se posti in essere da un'impresa che non detiene una posizione dominante, possono rappresentare abusi se adottati da un'impresa in tale posizione, in quanto su di essa incombe la speciale responsabilità di non pregiudicare con il proprio comportamento una concorrenza effettiva e leale sul mercato interno o su una parte sostanziale di esso³⁷. Secondo la stessa giurisprudenza, l'impresa in

³⁷ Cfr., *ex multis*, le sentenze della Corte di Giustizia UE del 12 gennaio 2023, causa C-42/21, *Lietuvos/Commissione*; del 25 marzo 2021, causa C-152/19P, *Deutsche Telekom/Commissione*; del 6

posizione dominante non perde il diritto di determinare la propria strategia commerciale o di accrescere la propria attività, ma, in virtù di tale posizione, non può ricorrere a mezzi diversi da quelli su cui si impernia la concorrenza normale o basata sui meriti tra prodotti e servizi, fondata sulle prestazioni degli operatori economici, riducendo il grado di concorrenza ancora esistente sul mercato o lo sviluppo di detta concorrenza³⁸. In particolare, una concorrenza “normale”, basata sui meriti, è quella “*da cui i consumatori traggono profitto mediante prezzi meno elevati, una qualità migliore e una scelta più ampia di beni e di servizi nuovi o più efficienti*” e che, in altri termini, porta ad “*ampliare la scelta dei consumatori immettendo sul mercato nuovi prodotti o aumentando la quantità o la qualità di quelli già offerti*”³⁹.

50. Ne consegue che, nel suddetto mercato delle *hotel* OTA, in cui Booking risulta l’operatore largamente dominante, la richiamata giurisprudenza grava tale impresa della speciale responsabilità di non pregiudicare, con il proprio comportamento, una concorrenza effettiva e leale nel mercato interno, per cui, comportamenti considerati legittimi sotto il profilo *antitrust*, se posti in essere da un’impresa che non detiene una posizione dominante, possono invece rappresentare abusi se adottati da un’impresa in tale posizione.

51. Ciò posto, il caso in esame riguarda una presunta, complessa e unitaria, strategia abusiva posta in essere da Booking, attraverso l’applicazione congiunta del PPP (e del PPP+) e del BSB, idonea a escludere, o comunque a marginalizzare, di conseguenza, dal mercato dei servizi di intermediazione alberghiera *online* le altre OTA, sfruttando il proprio potere di mercato nei confronti delle strutture ricettive, per le quali rappresenta un canale di intermediazione irrinunciabile. Tale strategia appare inoltre in grado di disincentivare ulteriormente, se non dissuadere del tutto, nuove OTA dall’accedere al mercato, non essendo queste ultime in grado di contrastare l’operatore in posizione dominante con gli ordinari strumenti di mercato (ad esempio, offrendo alle strutture commissioni più basse in cambio di prezzi delle camere più convenienti sui propri siti).

52. La strategia posta in essere da Booking si sostanzierebbe, da un lato, nel vincolare *ex ante* le strutture ricettive più remunerative, attraverso l’adesione al PPP (e, a cascata, al PPP+), a offrire sulla piattaforma di Booking prezzi non superiori a quelli offerti su altre OTA, dietro la promessa di una maggiore visibilità e a fronte del pagamento di commissioni maggiori; dall’altro lato,

settembre 2017, causa C-413/14P, *Intel/Commissione*; del Tribunale di Primo grado del 10 novembre 2021, causa T-612/17, *Google Shopping/Commissione*.

³⁸ Cfr. anche la sentenza della Corte di Giustizia del 6 dicembre 2012, causa C-457/10P, *AstraZeneca AB e AstraZeneca plc/Commissione*; del 3 febbraio 1979, Causa 85/76, *Hoffmann-La Roche/Commissione*.

³⁹ Cfr. sent. Consiglio di Stato n. 1580/2023, SIAE/AGCM.

nell'intervenire *ex post*, applicando unilateralmente il BSB alle strutture che hanno aderito al servizio di pagamento facilitato (Payment by Booking.com), qualora Booking rilevi la “scarsa competitività” di una struttura ricettiva sulla sua piattaforma, così limitandone l'autonomia nella definizione delle politiche commerciali.

53. Con specifico riferimento al PPP, si evidenzia che il requisito dei prezzi esterni ha un peso significativo nel determinare le possibilità di accesso e permanenza in tali Programmi, considerato che gli altri requisiti di accesso non appaiono sufficientemente selettivi o indipendenti da tale requisito. Ad esempio, il requisito secondo il quale possono accedere al PPP solo le strutture che hanno un punteggio medio delle recensioni pari ad almeno 7/10 non sembra di per sé idoneo a garantire al consumatore le migliori strutture sul mercato, considerato che la gran parte delle strutture dell'*inventory* di Booking supera tale soglia⁴⁰. Inoltre, l'altro requisito di accesso legato alla *performance* – ovvero essere tra il 30% delle strutture che Booking prevede saranno tra quelle più richieste dagli utenti – valorizza indirettamente l'impatto dei prezzi esterni in quanto la *performance* futura di una struttura è verosimilmente correlato alla differenza tra il prezzo proposto dalla struttura su Booking e quello proposto su altri siti *web*.

54. Va considerato che le strutture hanno un grande incentivo ad aderire al PPP, in quanto questo dovrebbe permettere di migliorare sensibilmente la posizione della struttura nel *ranking* e in generale la sua visibilità nella pagina dei risultati di Booking rispetto alle strutture non aderenti, perlomeno quando i risultati sono ordinati secondo il filtro di *default* predisposto da Booking (cioè “*Le nostre scelte top*”)⁴¹.

55. Per le strutture situate nelle zone con maggiore affluenza turistica (ad esempio, Roma o Firenze), sulle quali Booking già applica commissioni base del 18% (in luogo del 15%), vi è il massimo incentivo ad aderire al PPP, non soltanto perché non devono sostenere un costo aggiuntivo per accedere al Programma, ma anche perché parteciparvi rappresenta la pre-condizione per entrare nel PPP+ (cui possono aderire il 10% degli aderenti al PPP), recentemente attivato da Booking.

56. L'adesione al PPP (e a cascata al PPP+) sembra in ogni caso essere una decisione strategica a lungo termine a disposizione delle strutture, anche

⁴⁰ Infatti, da una ricerca effettuata sul sito Booking.com (ricerca in data 24 ottobre 2023 per una camera per due adulti nei giorni 24-26 novembre 2023) si evince che per la data selezionata siano presenti in Italia 103.576 strutture sul sito, di queste oltre 46 mila (il 44.5% del totale) avrebbero un punteggio medio pari o superiore a “9”; oltre 35 mila (33.9%) un punteggio compreso tra 8 e 8,9; quasi 11 mila (10.5%) un punteggio compreso tra 7 e 7,9; poco meno di 3 mila (2,8%) tra 6 e 6,9; e circa 8 mila (8,1%) con un punteggio inferiore a sei, o presumibilmente senza punteggio, doc.11, all. 4.

⁴¹ Cfr. in tal senso anche gli studi sopra citati al § 19.

considerato che queste non possono decidere di entrare o uscire dal programma in modo mirato. Infatti, per la maggior parte delle strutture italiane, che, essendo di piccole e medie dimensioni, raggiungono attraverso Booking un'ampia platea di consumatori altrimenti inarrivabile, la possibilità di uscire dal Programma Preferiti, corredata dal rischio di non potervi rientrare, potrebbe costituire un freno all'uso strategico del servizio da parte della struttura (ad es. entrare solo in periodi di alta stagione) e un incentivo ad aderirvi invece su base permanente.

57. Ne consegue che le strutture sono fortemente incentivate non solo ad entrare e a rimanere nel PPP (e nel PPP+) al fine di migliorare la propria posizione nel *ranking* di *default* e dunque le loro possibilità di guadagno, ma anche a rispettare il requisito dei prezzi esterni per non incorrere nel rischio di essere estromessi da programmi fondamentali per competere nella piattaforma dominante.

In tal modo, Booking riesce a indurre le strutture a partecipare a tali programmi anche se richiedono commissioni maggiori e, simultaneamente, a imporre alle strutture che vi hanno aderito restrizioni sui prezzi praticati sulla piattaforma booking.com.

58. Complementare ai Programmi Preferiti è lo strumento dello Sconto Sponsorizzato (BSB), strumento che permette a Booking di abbassare unilateralmente il prezzo inizialmente concordato con la struttura *partner* ogni volta che il prezzo praticato sul proprio sito non sia sufficientemente competitivo rispetto a quello praticato dalla struttura sui siti di altre OTA o sul canale diretto di vendita *online*.

59. Al fine di comprendere l'importanza di questo strumento per Booking, si consideri la significativa attività svolta da Booking per confrontare i "prezzi Booking" e i "prezzi esterni" (attività utile anche per controllare che i requisiti del programma Preferiti siano rispettati): si tratta di un'attività molto strutturata, assistita da un sistema di monitoraggio (*report* di tutte le rilevazioni con possibilità di intervenire nella sezione "Azioni" della *Dashboard Performance*), ad ampio raggio (anche su siti esteri) e costante nel tempo. Grazie a tale attività, Booking è in grado di attivare lo Sconto Sponsorizzato in modo automatico in presenza di prezzi esterni migliori. È significativo al riguardo che, nella definizione del BSB, Booking lasci la struttura libera di aderire allo sconto se il prezzo su Booking è inferiore (competitivo), mentre è lei a decidere se applicare lo sconto (e in realtà lo applica) quando le tariffe su Booking "*non fossero competitive sul nostro sito*"⁴².

⁴² Cfr. doc. 7, all. 3 Federalberghi.

60. Inoltre, si ricorda che il BSB non è visibile a tutti i clienti, ma solo ad alcuni che secondo i dati della domanda rilevati da Booking vengono considerati *price sensitive* e che presumibilmente sono meno fidelizzati alla piattaforma booking.com. Dunque, attraverso il BSB, Booking è in grado di offrire anche a questa tipologia di consumatore un prezzo uguale (o prossimo) al migliore presente sul mercato *online*. In questo modo, Booking accresce il numero di clienti e ne aumenta la fidelizzazione alla propria piattaforma, il che, visti gli importanti effetti indiretti di rete, potrebbe portarla ad aumentare ulteriormente la propria quota di mercato nel lungo termine, senza dover diminuire le commissioni applicate alle strutture.

61. Né pare rilevare la circostanza che il BSB possa essere applicato da Booking solo ove la struttura accetti di aderire al servizio di Pagamento Facilitato e che, quindi, quest'ultima possa evitarlo, ove non lo ritenga conveniente, non accedendo a tale servizio. Booking, infatti, ha creato un forte incentivo per le strutture ricettive ad aderire al Pagamento Facilitato. In primo luogo, il Pagamento Facilitato permette all'utente di finalizzare la prenotazione direttamente sulla piattaforma di Booking con molteplici metodi di pagamento, aspetto che – valutato positivamente dagli utenti, soprattutto quelli fidelizzati alla piattaforma – aumenta il tasso di conversione della struttura e diminuisce il tasso di cancellazioni, così migliorando il posizionamento delle strutture nel *ranking* di Booking. In secondo luogo, visto che la certezza e puntualità con la quale le strutture versano a Booking le commissioni ha un impatto positivo sul *ranking*, aderire al Pagamento Facilitato può migliorare il posizionamento delle strutture, in quanto con tale modalità di pagamento le commissioni vengono trattenute direttamente da Booking. Va infine considerato che, soprattutto per le strutture ricettive di piccole dimensioni, che rappresentano gran parte dell'offerta ricettiva italiana e che non sempre hanno i mezzi e le capacità di gestire i pagamenti *online*, l'adesione al Pagamento Facilitato rappresenta l'unica modalità per attrarre quegli utenti per i quali finalizzare la transazione *online* è un fattore determinante della scelta della struttura da prenotare. A questo si aggiunge che solo aderendo al Pagamento Facilitato le strutture possono permettere automaticamente agli utenti di usare i loro *Premi*, *Crediti Wallet* e sconti Genius, che Booking utilizza per fidelizzare i clienti e incoraggiarli a prenotare di più sulla propria piattaforma.

62. In definitiva, Booking, attraverso la contestuale applicazione del PPP (e del PPP+) e del BSB, è in grado di limitare l'autonomia delle strutture nel definire la loro strategia di prezzo, riproducendo effetti eventualmente

assimilabili a quelli derivanti dall'applicazione di clausole di parità. Infatti, tali programmi sono idonei a disincentivare le OTA concorrenti dal diminuire le commissioni chieste alle strutture: queste non potrebbero premiarle praticando prezzi inferiori in ragione della richiesta di commissioni inferiori, perché altrimenti rischierebbero di perdere i vantaggi in termini di visibilità sulla piattaforma di Booking derivanti dalla partecipazione ai Programmi Preferiti; al tempo stesso, anche qualora applicassero prezzi inferiori sui siti di altre OTA, Booking sembrerebbe ripristinare la parità intervenendo con il BSB.

63. Ne consegue che qualsiasi riduzione della commissione avrebbe come unico effetto la compressione dei margini delle OTA concorrenti, non compensata da una sottrazione dei volumi di vendita di Booking. Dunque, la combinazione dei due strumenti descritti appare idonea a ridurre gli incentivi delle OTA a competere sul livello delle commissioni richieste e, al contempo, capace di limitare le opportunità di espansione delle OTA concorrenti.

64. Per le medesime ragioni, i programmi in questione rappresentano un formidabile deterrente anche nei confronti di nuove OTA che volessero accedere al mercato richiedendo commissioni più competitive.

65. Tutto ciò considerato, tali condotte appaiono idonee a produrre un generalizzato aumento dei prezzi al dettaglio su tutti i canali di vendita *online* nel medio-lungo termine.

66. In primo luogo, le strutture ricettive aderenti ai Programmi Preferiti saranno incentivate ad aumentare il prezzo su Booking per recuperare il maggior costo delle commissioni, aumentando al contempo i prezzi su tutti gli altri canali di vendita *online* per non essere escluse dal PPP (e a cascata dal PPP+) in conseguenza del mancato rispetto del “vincolo dei prezzi esterni”.

In secondo luogo, l'applicazione del BSB, al netto dei già discussi effetti negativi sulla concorrenza di prezzo tra OTA nel lungo termine, non appare garantire necessariamente un beneficio netto ai consumatori. Questi si troverebbero con ogni probabilità a pagare un prezzo comunque più alto di quello che troverebbero su altri siti in assenza del BSB, poiché le strutture, sapendo che Booking potrà intervenire sul prezzo pareggiando l'offerta proposta su altri canali *online*, saranno scoraggiate fin dal principio a proporre sconti significativi sul proprio sito o su quello di altre OTA, benché richiedano commissioni inferiori.

67. In conclusione, le condotte sopra descritte configurano un possibile abuso di posizione dominante di natura escludente da parte di Booking, rilevante ai fini dell'applicazione dell'articolo 102 del TFUE. Le condotte in

esame appaiono idonee ad ostacolare lo svolgimento di una concorrenza effettiva nel mercato, quantomeno nazionale, dei servizi *online* di intermediazione e prenotazione alberghiera, a danno di altre OTA con effetti negativi sulle strutture ricettive e, in ultima analisi, sui consumatori in termini di maggiori prezzi e minore scelta nei servizi di intermediazione e prenotazione *online*.

4. Il pregiudizio al commercio intraeuropeo

68. Secondo la Comunicazione della Commissione “*Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato*” (2004/C 101/07), il concetto di pregiudizio al commercio intraeuropeo deve essere interpretato tenendo conto dell’influenza, diretta o indiretta, reale o potenziale, sui flussi commerciali tra gli Stati membri.

69. L’esistenza di un pregiudizio al commercio tra Stati membri, come esito dei comportamenti descritti, appare sussistere in ragione del fatto che il procedimento riguarda il principale operatore avente dimensione quantomeno europea, attivo nell’offerta *online* di servizi di *accomodation* che interessano strutture alberghiere e paralberghiere ubicate in Italia a consumatori italiani e quantomeno europei. Le condotte descritte risultano, pertanto, suscettibili di alterare il commercio tra Stati membri. Ne deriva l’opportunità di valutare la fattispecie in esame quale eventuale infrazione dell’articolo 102 del TFUE.

RITENUTO, pertanto, che i comportamenti posti in essere da Booking.com (Italia) S.r.l., Booking.com B.V. e Booking.com International B.V. appaiono configurare, per le ragioni sopra esposte, una violazione dell’articolo 102 del TFUE;

DELIBERA

a) l’avvio dell’istruttoria, ai sensi dell’articolo 14 della legge n. 287/1990, nei confronti di Booking.com (Italia) S.r.l., Booking.com B.V. e Booking.com International B.V. per accertare l’esistenza di violazioni della concorrenza ai sensi dell’articolo 102 del TFUE;

b) la fissazione del termine di giorni sessanta, decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle parti del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Credito Assicurazioni Poste Servizi Turismo e Sport della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è la Dottoressa Lucia Mazzarini;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione, presso la Direzione Credito Assicurazioni Poste Servizi Turismo e Sport del Dipartimento Concorrenza 2 di questa Autorità, dai legali rappresentanti delle parti o da persone da essi delegate;

e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 maggio 2025.

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli