

A558 - BOOKING/PROGRAMMI OFFERTI ALLE STRUTTURE RICETTIVE ITALIANE E CONCORRENZA TRA LE OTA

Provvedimento n. 31412

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 17 dicembre 2024;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

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

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

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287 e, in particolare l'articolo 14-ter;

VISTO il Decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la "Comunicazione sulle procedure di applicazione dell'articolo 14-ter della legge 10 ottobre 1990, n. 287", adottata nell'adunanza del 6 settembre 2012 e pubblicata sul Bollettino n. 35 del 17 settembre 2012;

VISTA la propria delibera n. 31126 del 12 marzo 2024, con la quale è stata avviata un'istruttoria ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990, nei confronti di Booking.com International B.V., Booking.com B.V., Booking.com (Italia) S.r.l. per accertare un presunto abuso di posizione dominante in violazione dell'articolo 102 del TFUE, relativo al funzionamento dei Programmi *Partner Preferiti*, *Preferiti Plus*, e *Booking Sponsored Benefit* che limiterebbe l'autonomia delle strutture di differenziare le tariffe tra i vari canali di vendita *online*;

VISTE le decisioni del 28 maggio e del 9 luglio 2024 con cui l'Autorità, su richiesta delle Parti, ha prorogato da ultimo al 19 luglio 2024 il termine per la presentazione di impegni;

VISTA la comunicazione del 19 luglio 2024, con la quale le società Booking.com International B.V., Booking.com B.V., Booking.com (Italia) S.r.l., hanno presentato impegni, ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/1990, secondo le modalità indicate nell'apposito "Formulario per la presentazione degli impegni ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90", volti a rimuovere i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria;

VISTA la propria delibera n. 31303 del 6 agosto 2024, con la quale è stata disposta la pubblicazione degli impegni proposti dalle società Booking.com International B.V., Booking.com B.V., Booking.com (Italia) S.r.l. sul sito *internet* dell'Autorità al fine di consentire ai terzi interessati di esprimere le proprie osservazioni;

VISTE le osservazioni dei terzi interessati pervenute nell'ambito del *market test* in ordine agli impegni pubblicati;

VISTE le repliche alle osservazioni sugli impegni presentate da Booking.com International B.V., Booking.com B.V., Booking.com (Italia) S.r.l. in data 8 ottobre 2024;

VISTA la propria comunicazione alla Commissione europea, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, del Regolamento (CE) n. 1/2003;

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

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Booking.com B.V. è una società multinazionale con sede ad Amsterdam (NL), che offre servizi di prenotazione *online* di strutture ricettive attraverso il sito *web* www.booking.com.

2. Booking.com (Italia) S.r.l. supporta l'attività commerciale di prenotazioni alberghiere *online* svolta dalla casa madre, promuovendo i servizi che questa offre presso i clienti e i potenziali sottoscrittori. In base all'ultimo bilancio approvato, nel 2023, Booking Italia ha realizzato un fatturato di 51.894.498 euro e utili per 23.383.956 euro. Booking Italia è attualmente controllata da Booking.com International B.V, società che ha la propria sede in Amsterdam.

3. Le società Booking.com B.V., Booking.com (Italia) S.r.l., Booking.com International B.V. (di seguito congiuntamente "Booking" o "Parte") sono interamente possedute e controllate da Booking Holdings Inc., società con sede nel Delaware (USA), quotata al NASDAQ di New York e che ha realizzato un fatturato di circa 21,4 miliardi di dollari americani nel 2023 (circa 19,7 miliardi di euro)¹.

¹ [Cfr. le informazioni presenti all'indirizzo <https://www.bookingholdings.com/about/factsheet/#operating-performance>.]

Segnalanti

4. Federalberghi - Federazione delle Associazioni Italiane Alberghi e Turismo (di seguito anche "Federalberghi") è l'associazione che rappresenta numerose strutture ricettive alberghiere, di qualsiasi tipologia e dimensione, anche organizzate in catene.

5. 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. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO E LE CONDOTTE CONTESTATE

6. Nelle date del 13 e 24 marzo 2023, AICA e Federalberghi hanno denunciato 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'adesione a programmi *premium* pensati per aumentare la visibilità e le prenotazioni - quali i Programmi Partner Preferiti e Preferiti Plus (di seguito congiuntamente "PPP(+)" - a fronte del pagamento di commissioni più elevate e dell'Impegno a offrire su booking.com prezzi "competitivi", senza però fornire prova dell'effettiva maggiore visibilità promessa, nonché l'applicazione del *Booking Sponsored Benefit* (di seguito, "BSB"), uno sconto unilateralmente praticato da Booking sul prezzo delle stanze offerte da strutture considerate "non competitive" sulla sua piattaforma.

7. Nell'ambito dell'attività preistruttoria, sono state valutate le ulteriori informazioni pervenute dai segnalanti il 3 maggio e 24 luglio 2023, nonché gli elementi forniti da Federalberghi il 21 novembre 2023, a seguito dell'audizione tenuta con tale Federazione il 10 novembre 2023.

8. Il 12 e 15 dicembre 2023 sono state rispettivamente sentite due OTA (*Online Travel Agency*) concorrenti di Booking, BravoNext S.A. (Lastminute.com) ed Expedia Group Inc. (Expedia e Hotels.com), al fine di acquisire elementi circa le dinamiche concorrenziali nel mercato dei servizi di intermediazione e prenotazione alberghiera *online*.

9. Alla luce delle informazioni acquisite, il 12 marzo 2024, l'Autorità ha deliberato di avviare un procedimento nei confronti di Booking, per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 102 del TFUE, per un possibile abuso di posizione dominante di natura escludente posto in essere nel mercato, quantomeno nazionale, dei servizi *online* di intermediazione e prenotazione di strutture alberghiere e paralberghiere².

10. In particolare, nel provvedimento di avvio è stata ipotizzata una strategia abusiva complessa e unitaria, asseritamente posta in essere da Booking al fine di disincentivare le strutture alberghiere dal differenziare i prezzi tra i vari canali di vendita *online*, attraverso l'applicazione congiunta dei menzionati Programmi loro offerti.

11. In particolare, sulla base delle informazioni disponibili è stato evidenziato come le strutture considerino la partecipazione ai programmi PPP(+) essenziale per ottenere maggiore visibilità nei risultati di ricerca della piattaforma e, dunque, maggiori guadagni. Le criticità concorrenziali rilevate dall'Autorità hanno riguardato il fatto che Booking possa richiedere l'applicazione di prezzi "competitivi" sulla propria piattaforma rispetto a quelli offerti su altri siti *web* come requisito esplicito e/o implicito per poter entrare e permanere nel PPP(+), così da limitare la libertà tariffaria delle strutture ricettive più remunerative. Inoltre, secondo l'Autorità, Booking, riservando la partecipazione a detti Programmi alle strutture con un *performance score* del 70% - o del 90% per il PPP(+) - e comunicando loro che il raggiungimento di tale soglia dipendesse dalle loro "*prenotazioni annuali previste*", potrebbe indurre le strutture ad applicare prezzi "competitivi" rispetto a quelli offerti su altri siti *web*, al fine di migliorare la propria *performance* attuale sulla piattaforma e ottenere così un miglior punteggio con riguardo alla capacità di generare prenotazioni in futuro.

12. Al contempo, è stato ipotizzato che Booking, quando rileva, a esito di un monitoraggio strutturato e capillare, che una struttura applica sulla sua piattaforma un prezzo superiore a quello praticato sul sito di altre OTA o sul proprio sito, interverrebbe unilateralmente applicando alle tariffe pubblicate uno sconto, il BSB, allo scopo di ridurre la differenza tra il prezzo visibile sulla sua piattaforma e il più basso disponibile *online* in quel determinato momento e per quella determinata soluzione di alloggio³. Tale sconto è finanziato interamente da Booking, senza incidere sul prezzo pattuito incassato dalla struttura.

13. Affinché Booking possa intervenire unilateralmente sul prezzo attraverso il BSB, è necessario, in primo luogo, che la struttura aderisca al programma "*Paga con Booking*", strumento di cui le strutture possono difficilmente fare a meno, in quanto permette al consumatore di finalizzare la prenotazione *online* direttamente attraverso la piattaforma utilizzando una varietà di soluzioni di pagamento e alle strutture di delegare l'intero processo di pagamento a Booking; in secondo luogo, è necessario che la struttura sia classificata come "*non-competitiva*", in ragione di prezzi esterni migliori (rispetto a quelli sulla piattaforma booking.com). Quando invece una struttura è "*competitiva*", Booking può applicare lo sconto solo se la struttura vi ha precedentemente acconsentito. Le strutture sono informate che, per poter evitare l'applicazione unilaterale del BSB a sola discrezione di Booking, devono essere "*competitive*". Le strutture

² [La definizione di strutture ricettive alberghiere e paralberghiere segue quella del Codice del Turismo (cfr. articoli 8 e 9 del D. Lgs. n.79/2011).]

³ [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".]

possono, inoltre, conoscere il loro *status* di “competitive” o “non-competitive” attraverso la c.d. *Dashboard Performance* che riporta i prezzi che queste pubblicano sui vari siti *online* e le eventuali differenze di tariffa rispetto alla migliore disponibile *online*. Il BSB non è visibile a tutti i clienti ma solo a quelli che, secondo i dati della domanda rilevati da Booking, vengono considerati *price sensitive*.

14. La contestuale applicazione del PPP(+) e del BSB risulterebbe idonea a escludere o, comunque, a marginalizzare, dal mercato dei servizi di intermediazione alberghiera *online*, le altre OTA, nonché a disincentivare nuove OTA dall’accedere al mercato, 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*.

15. Infatti, quand’anche le altre OTA chiedessero commissioni inferiori a quelle di Booking, potrebbero non riuscire comunque a incentivare le strutture a offrire prezzi migliori sulla loro piattaforma rispetto a quelli presenti su quella di Booking. Ciò in quanto le strutture potrebbero essere restie ad accordare a queste OTA prezzi inferiori a quelli offerti a Booking per non perdere i vantaggi derivanti dalla partecipazione al PPP in termini di visibilità sulla piattaforma di Booking, che rappresenta il canale di intermediazione dominante e irrinunciabile.

Al tempo stesso, anche qualora le altre OTA riuscissero a proporre al consumatore prezzi inferiori, Booking sarebbe comunque in grado di attrarre i consumatori *price sensitive* offrendo, attraverso il BSB, una tariffa altrettanto competitiva, così da espandere la propria base di clienti fidelizzati senza dover diminuire le commissioni applicate alle strutture.

Ne consegue che qualsiasi riduzione della commissione da parte di una OTA concorrente avrebbe come unico effetto la compressione dei propri margini, senza che questa sia adeguatamente compensata da una sottrazione dei volumi di vendita di Booking.

16. Pertanto, secondo quanto espresso in sede di avvio, tale strategia appare in grado di ostacolare la crescita delle OTA concorrenti e disincentivare 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).

Essa appare, pertanto, idonea a produrre effetti escludenti attraverso l’utilizzo di mezzi diversi da quelli propri di una concorrenza basata sui meriti⁴.

17. In data 21 marzo 2024, sono stati svolti accertamenti ispettivi presso alcune sedi italiane della società Booking.com (Italia) S.r.l.

18. Rispettivamente in data 26 marzo e 3 aprile 2024, due associazioni di consumatori hanno presentato istanza di partecipazione al procedimento, rigettate entrambe con comunicazioni del 4 aprile 2024, in quanto non adeguatamente motivate⁵.

19. Booking ha esercitato il diritto di accedere al fascicolo istruttorio nelle date dell’8 aprile, del 10 luglio e dell’11 settembre 2024⁶.

Sono state svolte ulteriori audizioni con Federalberghi nelle date del 31 maggio 2024⁷ e con Booking nelle date del 30 aprile, dell’8 maggio e del 3 luglio 2024⁸.

Sono state chieste informazioni a Booking, sia in occasione dell’accertamento ispettivo presso una delle sedi italiane sia nelle date del 14 maggio e del 18 giugno 2024⁹. Tali richieste hanno ricevuto riscontro nei mesi di maggio e giugno 2024¹⁰.

20. Con comunicazione del 19 luglio 2024, nella versione definitiva del formulario depositata, Booking ha presentato impegni ai sensi dell’articolo 14-ter della legge n. 287/1990, tesi a risolvere i profili di criticità concorrenziale contestati nel provvedimento di avvio, nonché alcuni profili di mancanza di trasparenza informativa sollevati da Federalberghi nel corso del procedimento.

21. L’Autorità ha deliberato di pubblicare tali impegni, a far data dal 7 agosto 2024, per consentire ai terzi interessati di esprimere le proprie osservazioni. Entro il termine del 13 settembre 2024, sono pervenute osservazioni da parte di un singolo albergatore e di Federalberghi¹¹, a seguito delle quali Booking ha fatto pervenire le proprie repliche in data 8 ottobre 2024, confermando gli impegni inizialmente proposti¹².

⁴ [Cfr. sentenza della Corte del 12 maggio 2022, causa C-377/2020, Servizio Elettrico Nazionale S.p.A. e a. contro Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e a. e sentenza del 21 dicembre 2023, causa C-333/21 European Super League Company.]

⁵ [Cfr. le istanze di partecipazione docc. 35 e 37, nonché le comunicazioni di rigetto docc. 40 e 41.]

⁶ [Cfr. docc. 44, 83 e 93.]

⁷ [Cfr. doc. 76.]

⁸ [Cfr. docc. 54, 67 e 85.]

⁹ [Cfr. docc. 29, 55 e 75.]

¹⁰ [Cfr. docc. 50, 69, 72, 73 e 74.]

¹¹ [Cfr. docc. 89 e 91.]

¹² [Cfr. doc. 94.]

III. IL MERCATO RILEVANTE E LA POSIZIONE DOMINANTE

22. Conformemente alla decisione con cui la Commissione europea ha vietato l'acquisizione di eTraveli da parte di Booking¹³, il mercato rilevante è stato individuato in quello 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 Hotrec¹⁴, 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 della struttura¹⁵. Considerando, invece, le sole prenotazioni intermedie *online*, quelle tramite *hotel* OTA rappresentano oltre il 90%.

23. 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.

24. 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 sulla condotta¹⁶.

25. 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 europeo¹⁷. Infatti, 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 OTA¹⁸. In Italia, tale quota raggiunge il 70% circa.

26. Anche altri dati pubblicamente disponibili confermano la dominanza di Booking in Italia. Ad esempio, 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.com¹⁹.

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 Italia²⁰.

IV. GLI IMPEGNI PROPOSTI DA BOOKING

27. Con riguardo al funzionamento dei Programmi Preferiti e Preferiti Plus, Booking ha proposto il seguente set di impegni:

"> **Impegno n. 1**

o *Impegno 1.1 - Booking.com non introdurrà l'obbligo per i Partner Rilevanti²¹, di applicare Prezzi Esterni uguali o superiori rispetto a quelli applicati sulla piattaforma di Booking.com ("Piattaforma") al fine di entrare e/o rimanere nei Programmi Preferiti. A scanso di equivoci, questo Impegno implica che il performance score e qualsiasi altro requisito*

¹³ [Cfr. decisione della Commissione europea M.10615 - Booking Holdings / Etraveli Group, pubblicata il 10 giugno 2024.]

¹⁴ [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.]

¹⁵ [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 e-mail.]

¹⁶ [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]

¹⁷ [Cfr. decisione della Commissione europea M10615 - Booking Holdings / Etraveli Group, cit., §§. 254-257.]

¹⁸ [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_KeyFfigures.pdf.]

¹⁹ [Fonte: Statista, Statista Consumer Insights. 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.]

²⁰ [Fonte: <https://www.siteminder.com/it/notizie/siteminder-hotel-booking-trends-2022/>.]

²¹ [Si precisa che con la dicitura "Partner Rilevanti" Booking indica "tutte le proprietà localizzate in Italia", classificate come "Core" (principalmente hotel indipendenti e simili), "Chains" (hotel che fanno parte di una catena) e "Hotel-like Home" (proprietà con almeno due camere/sistemazioni sulla piattaforma booking.com).]

(attuale e futuro), e relativi metodi di calcolo, per entrare e/o rimanere nei Programmi Preferiti non prenderanno in considerazione i Prezzi Esterni come input;

o Impegno 1.2 - Booking.com invierà un'e-mail informativa una tantum ("One-off Email") a tutti i Partner Rilevanti che sono attualmente membri dei Programmi Preferiti, specificando che i Prezzi Esterni non sono un requisito per i Partner Rilevanti per entrare o rimanere nei Programmi Preferiti;

o Impegno 1.3 - Booking.com garantirà (modificando, ove necessario, il materiale attualmente utilizzato) che il contenuto nel Partner Hub²² e le altre informazioni messe a disposizione dei Partner Rilevanti riflettano chiaramente i requisiti di idoneità dei Programmi Preferiti (compreso il fatto che il livello dei Prezzi Esterni non è un requisito per entrare o rimanere nei Programmi Preferiti). Questo Impegno si applicherà anche ai documenti interni del team centrale della Società competente per i Programmi Preferiti predisposti per i partner services team responsabili per i Partner Rilevanti. Booking.com garantirà inoltre che i documenti sul performance score messi a disposizione dei Partner Rilevanti riflettano correttamente gli input rilevanti per il performance score (che non includono e non includeranno i Prezzi Esterni), in modo che questi possano prendere decisioni informate sulla propria strategia commerciale (compreso l'accesso ai Programmi Preferiti e il mantenimento del relativo status).

➤Impegno n. 2

o Impegno 2.1 - Booking.com chiarirà nella documentazione e nelle comunicazioni destinate ai Partner Rilevanti che: (a) i Partner Rilevanti possono entrare/uscire dai Programmi Preferiti ogni volta che lo desiderano; e (b) la sospensione di 180 giorni si applica solo quando i Partner Rilevanti vengono De-preferiti (o escono volontariamente dai Programmi Preferiti, dopo essere stati avvisati che saranno De-preferiti);

o Impegno 2.2 - Booking.com invierà una One-off Email per fornire le informazioni sub (a) e (b) dell'Impegno 2.1 a tutti i Partner Rilevanti.

➤Impegno n. 3

o Impegno 3.1 - Booking.com fornirà ai Partner Rilevanti le proprie migliori stime relative ai pernottamenti aggiuntivi e ai ricavi aggiuntivi ottenuti aderendo al PPP o al PPP+. Queste informazioni saranno fornite: (i) su base mensile; (ii) per tutto il periodo di adesione di ciascun Partner Rilevante ai Programmi Preferiti; e (iii) indipendentemente dal fatto che i Programmi Preferiti abbiano avuto un effetto positivo per il singolo partner.

o Impegno 3.2 - Booking.com fornirà ai Partner Rilevanti materiale formativo aggiuntivo per aiutarli a utilizzare gli strumenti esistenti che permettono di verificare l'impatto della loro partecipazione ai Programmi Preferiti, in linea con quanto previsto con riferimento agli Impegni da 1.1 a 1.3."

28. Anche il funzionamento del BSB è stato oggetto di uno specifico impegno, rispetto al quale Booking ha ricordato che esso "non pregiudica l'applicazione della disciplina in materia di tutela del consumatore (incluso il D. Lgs. 26/2023, che implementa la Direttiva UE 2019/2161, ove applicabile)".

29. In particolare, l'impegno sul BSB prevede che:

➤Impegno n. 4

o Impegno 4.1 - Booking.com eliminerà l'External Price Overview (c.d. EPO) quale criterio rilevante per il BSB con riferimento a tutti i Partner Rilevanti. A scanso di equivoci, questo impegno significa che i Prezzi Esterni non saranno considerati come input in nessuna fase della decisione relativa a se o quando applicare il BSB ai Partner Rilevanti;

o Impegno 4.2 - Nella misura in cui sono rese disponibili attraverso la dashboard sulla pagina extranet dei Partner Rilevanti²³, Booking.com renderà le informazioni sui Prezzi Esterni disponibili a tutti i Partner Rilevanti per cui la Società ottiene le scansioni dei prezzi esterni, nonché rimuoverà il flag "competitivo/non competitivo" da tale dashboard. Booking.com eliminerà inoltre il riferimento alla distinzione "competitivo/non competitivo" dai documenti relativi al BSB che siano messi a disposizione dei Partner Rilevanti (e.g. su Partner Hub) e dai documenti interni del team centrale della Società competente per il BSB predisposti per i partner services team responsabili per i Partner Rilevanti.

o Impegno 4.3 - Booking.com fornirà le seguenti informazioni sull'applicazione del BSB a ciascun Partner Rilevante: (i) la percentuale delle sue prenotazioni che sono state soggette a una riduzione di prezzo derivante dal BSB negli ultimi 30 giorni, aggiornando tale dato su base mobile (ossia giorno per giorno); (ii) la percentuale media della riduzione di prezzo derivante dal BSB applicata alle sue strutture negli ultimi 30 giorni, aggiornando tale dato su base mobile (ossia giorno per giorno); e (iii) un flag binario (sì/no) per chiarire, dopo ogni prenotazione, se questa sia stata soggetta alla riduzione di prezzo derivante dal BSB".

30. Per tutti gli impegni, Booking ha indicato un tempo massimo di attuazione di 4 mesi dalla notifica del presente provvedimento, a eccezione dell'Impegno 3 per attuare il quale indica un tempo di 6 mesi.

Il periodo di validità proposto è invece di 10 anni, sempre dalla decisione di accettazione dell'Autorità.

²² [Si precisa che Partner Hub è una sezione della piattaforma Booking.com che offre alle strutture partner informazioni generali sul funzionamento della piattaforma stessa e dei vari programmi, nonché consigli e possibili soluzioni o strategie per migliorare la propria performance e "ottenere il massimo da Booking.com", <https://partner.booking.com/it>]

²³ [Si precisa che ciascuna struttura partner accede alla propria pagina "Extranet" della piattaforma, con cui gestisce l'offerta della propria struttura sulla piattaforma stessa, inclusa l'adesione/uscita ai/dai vari programmi. Tramite l'extranet, le strutture possono visualizzare una dashboard che confronta, per una stessa camera e data, i prezzi praticati dalla struttura su booking.com con quelli rilevati su altri canali online (sito web della struttura e di altre OTA), ovvero i c.d. Prezzi Esterni.]

31. Booking si è poi impegnata, in caso di accettazione degli impegni, a sottoporre all'Autorità, entro trenta giorni dalla notifica del relativo provvedimento, una proposta per la nomina di un fiduciario preposto al monitoraggio dell'ottemperanza della Società agli Impegni (di seguito anche Fiduciario), che sia indipendente rispetto a qualsiasi società del Gruppo, abbia le qualifiche necessarie, non sia né sia stato esposto a un conflitto di interessi rispetto a qualsiasi società del gruppo Booking. Booking fornirà a tal fine le informazioni necessarie all'Autorità per approvare il soggetto proposto (nominativo e *curriculum*, i termini dell'incarico affidato, il piano di lavoro su come il Fiduciario svolgerà il monitoraggio degli Impegni). In caso di approvazione dell'Autorità, Booking fornirà al Fiduciario il compenso pattuito, nonché la cooperazione, l'assistenza e le informazioni (*"in particolare, i criteri di accesso rilevanti per i Programmi Preferiti applicabili ai Partner Rilevanti e i criteri di applicazione e di idoneità rilevanti per il BSB"* loro applicabili), di cui lo stesso potrà ragionevolmente necessitare nello svolgimento delle proprie funzioni, specificate nel mandato e nel piano di lavoro.

Il Fiduciario, nell'ambito dell'incarico quinquennale, trasmetterà all'Autorità una relazione confidenziale sull'ottemperanza con cadenza semestrale per i primi due anni e annuale per i successivi tre anni. Esaurito l'incarico, Booking invierà annualmente all'Autorità una relazione di ottemperanza per i restanti cinque anni.

32. Infine, con la clausola di revisione, Booking si riserva il diritto di richiedere all'Autorità *"una revisione degli impegni, ivi incluso nel caso di modifiche significative dei programmi oggetto del Procedimento e del quadro fattuale, regolamentare o normativo (incluso il Digital Market Act)"*.

V. LE OSSERVAZIONI PERVENUTE NELL'AMBITO DEL MARKET TEST

33. Con provvedimento del 6 agosto 2024, è stato disposto l'avvio della consultazione pubblica relativa agli impegni di Booking, avviata in data 7 agosto 2024. Alla consultazione pubblica hanno partecipato un singolo albergatore e Federalberghi.

34. Secondo il singolo albergatore, che ha fornito osservazioni esclusivamente sugli impegni relativi al BSB, tali impegni sarebbero *"assolutamente non risolutivi"*, in quanto nessuno di essi garantirebbe che il BSB sia scollegato dalla partecipazione ad altri Programmi e che le strutture siano libere di poter entrare/uscire dal programma e secondo un sistema di *opt-in*. Pertanto, il BSB si tradurrebbe unicamente in uno strumento di consolidamento della posizione dominante di Booking.

35. Federalberghi ha, invece, presentato osservazioni negative relativamente agli impegni proposti da Booking, sia in relazione ai Programmi Preferiti che al BSB.

36. In particolare, secondo Federalberghi, l'Impegno 1 sul PPP(+) non potrebbe ritenersi risolutivo delle preoccupazioni concorrenziali espresse dall'Autorità, dal momento che il requisito di accesso al PPP - che richiede di rientrare nel 30% delle strutture che secondo Booking saranno tra quelle più richieste dagli utenti (la c.d. *performance* futura di una struttura) - sarà verosimilmente correlato alla differenza tra il prezzo proposto dalla struttura su Booking.com e quello proposto su altri siti *web* e, quindi, indirettamente ai prezzi esterni. In ogni caso, secondo Federalberghi, poiché è presumibile che tra i criteri legati alla *performance* rilevi il numero di prenotazioni finalizzate tramite la piattaforma, le strutture ricettive verrebbero indotte a concentrare le proprie disponibilità *online* su Booking, impedendo ai concorrenti del portale di entrare o di espandersi nel mercato.

37. Con riferimento all'Impegno 4.1 sul BSB, Federalberghi ha fatto notare che, non potendo più considerare la competitività dei prezzi come *input* per l'applicazione del BSB, Booking potrebbe ricorrere presumibilmente allo sconto quando rilevi o preveda una riduzione dei pernottamenti e dei ricavi di una struttura sulla propria piattaforma. In ogni caso, anche senza ricorrere al criterio dei prezzi esterni, la possibilità di applicare uno sconto non consentirebbe ad altre OTA di ottenere prezzi più competitivi dalle strutture in cambio di commissioni inferiori, con ciò limitando l'autonomia delle strutture stesse nel definire la loro strategia di prezzo. Conseguentemente, qualsiasi riduzione delle commissioni da parte delle OTA concorrenti avrebbe come sicuro effetto la compressione dei loro margini, senza la certezza di poter essere compensata da una sottrazione dei volumi di vendita sulla piattaforma Booking.com, limitando quindi le opportunità di espansione delle OTA concorrenti. Inoltre, nel medio-lungo termine, lo sconto determinerebbe un aumento dei prezzi dei servizi ricettivi al dettaglio su tutti i canali di vendita *online*, in danno dei consumatori.

38. Infine, Federalberghi ha sottolineato che l'incasso attraverso il portale risulterebbe sempre più necessario, a causa della sostanziale indisponibilità di soluzioni alternative di pagamento garantito e sicuro (con la c.d. *strong customer authentication*). Il collegamento tra l'adesione a tali servizi di pagamento e l'applicazione del BSB risulterebbe quindi sfavorevole alla struttura, che ricorrendo al pagamento tramite Booking, si troverebbe ad accettare più o meno inconsapevolmente l'applicazione del BSB. Secondo Federalberghi, se Booking scindesse i servizi di pagamento dall'applicazione del BSB, le strutture potrebbero accedere alla possibilità di affidare a Booking.com la gestione dell'incasso senza perdere autonomia nel definire i prezzi proposti alla clientela finale. Federalberghi ha auspicato che gli impegni possano essere integrati in tal senso²⁴.

²⁴ [Secondo Federalberghi, ciò sarebbe conforme all'articolo 5, comma 7, del Digital Markets Act (Regolamento (UE) 2022/1925 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale), che prevede: "Il gatekeeper non impone agli utenti finali di utilizzare, o agli utenti commerciali di utilizzare, offrire o essere interoperabili con un servizio di identificazione, un motore di rendering dei browser web o un servizio di pagamento, o servizi tecnici funzionali alla fornitura dei servizi di pagamento, quali i sistemi di pagamento per gli acquisti in-

VI. LE OSSERVAZIONI DI BOOKING

39. In data 8 ottobre 2024, Booking ha rappresentato che gli esiti del *market test* avrebbero confermato l'idoneità degli impegni proposti a superare le preoccupazioni concorrenziali espresse dall'Autorità, ritenendo, pertanto, non necessario apportare alcuna modifica.

40. In particolare, Booking ha sottolineato che nessuna osservazione ha interessato gli Impegni 1-3 relativi ai Programmi Preferiti, cosa che dimostrerebbe che le strutture li avrebbero chiaramente accolti con favore. Inoltre, secondo Booking, l'osservazione di Federalberghi, secondo cui il vincolo dei prezzi esterni rientrerebbe indirettamente e potenzialmente nell'ambito del *performance score*, sarebbe fattualmente errata, in quanto gli *input* utilizzati per calcolare tale punteggio non possono essere influenzati dal comportamento di prezzo di un singolo *partner* sulla piattaforma e su altri canali *online*.

41. Booking ha poi sottolineato che le limitate osservazioni acquisite durante il *market test* in merito agli impegni riguardanti il BSB non sarebbero sufficienti a metterne in discussione l'adeguatezza. Al riguardo, le osservazioni di Federalberghi risulterebbero fattualmente errate (dal momento che i prezzi esterni non saranno un *input* per il funzionamento del BSB, unicamente rivolto al consumatore) e/o inconferenti (perché non rispondenti alla teoria del danno prospettata dal provvedimento avvio o riguardanti un programma - il servizio "*Paga con Booking*" - non rientrante autonomamente nella condotta)*²⁵. Neppure le osservazioni del singolo albergatore sarebbero correlate al procedimento, in quanto privare Booking della leva del prezzo per offrire ai consumatori servizi di qualità elevata a prezzi competitivi - trasferendo loro una parte dei propri margini - escluderebbe Booking dalla concorrenza sul versante del mercato dei consumatori, a scapito di questi ultimi.

42. In definitiva, Booking ha rappresentato che gli impegni garantirebbero ulteriormente la libertà delle strutture di praticare prezzi più bassi sulle OTA concorrenti e di negoziare commissioni migliori, rafforzando la concorrenza tra le diverse OTA, a vantaggio delle strutture e dei consumatori. Anche le misure di trasparenza previste (Impegno 4.3) consentirebbero alle strutture di affinare ulteriormente la propria politica commerciale sulle diverse piattaforme e sui loro canali diretti, ottenendo un quadro chiaro dell'applicazione del BSB alle loro stanze, considerata anche l'informazione fornita per ogni prenotazione sull'applicazione o meno del BSB.

VII. LA VALUTAZIONE DEGLI IMPEGNI

43. Gli impegni presentati da Booking appaiono idonei a far venir meno i profili anticoncorrenziali contestati nel provvedimento di avvio dell'istruttoria con riguardo ai Programmi PPP(+) e BSB e alla loro contestuale applicazione.

44. In particolare, con riguardo al PPP(+), risulta significativo l'Impegno 1.1, secondo cui i prezzi esterni non costituiranno un elemento da prendere in considerazione come *input*, neppure indirettamente, nell'ambito del *performance score*. In tal modo, Booking assicura che non vi sarà alcuna connessione tra i criteri di eleggibilità al PPP(+) e i prezzi esterni, che risultavano, invece, costituire il criterio principale sotteso al funzionamento di tali programmi.

45. Proponendo gli Impegni 1.2 (l'invio *una tantum* di un'informativa mirata in tal senso) e 1.3 (la revisione completa della comunicazione interna/esterna destinata alle strutture), Booking assicura efficacia ed effettività al precedente impegno. Tali impegni eliminano il rischio di neutralizzare la portata dell'Impegno 1.1, ricorrendo a una mirata strategia di comunicazione - diretta alle strutture che chiedano chiarimenti o suggerimenti sul funzionamento dei programmi stessi - che dia rilevanza al fatto che essere *price competitive* o avere riguardo ai prezzi esterni possa migliorare il *performance score*. Anche tali impegni, pertanto, concorrono a evitare che Booking possa disciplinare, neppure surrettiziamente, l'allocazione di tariffe differenziate tra i vari canali di vendita.

46. Inoltre, va considerato che, al netto della rimozione di qualsiasi riferimento diretto ai prezzi esterni e di un uso strategico del loro ruolo nella comunicazione verso le strutture, l'Impegno 1, nella sua triplice e complessiva articolazione, aumenta la trasparenza in merito ai criteri effettivamente utilizzati da Booking per determinare quali strutture siano idonee al PPP(+) e accresce la consapevolezza delle strutture sul funzionamento di tali programmi, permettendo loro di assumere decisioni più informate riguardanti i costi e i benefici derivanti dalla partecipazione ai Programmi stessi.

47. Anche l'Impegno 2 e l'Impegno 3 vanno nella direzione di una maggiore trasparenza in merito al funzionamento dei Programmi. Infatti, l'Impegno 2, in congiunzione con l'Impegno 1, garantisce che il processo di *depreferring* (dunque, il rischio di uscire dai Programmi per aver perso almeno uno dei requisiti di accesso) non possa essere utilizzato da Booking come leva per incentivare le strutture a offrire prezzi competitivi. Al contempo, l'Impegno 3 migliora la rendicontazione dei vantaggi derivanti dall'adesione al PPP, in quanto Booking mette a disposizione di ciascuna struttura stime periodiche dei pernottamenti/ricavi aggiuntivi derivanti dalla partecipazione. Questo risolve,

app, di tale gatekeeper nel contesto dei servizi forniti dagli utenti commerciali che si avvalgono dei servizi di piattaforma di base di tale gatekeeper".]

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

²⁵ *[Inoltre, l'interpretazione data da Federalberghi all'articolo 5, comma 7, del DMA richiamato sarebbe errata, in quanto la disposizione richiamata si riferirebbe semplicemente alle transazioni che avvengono "nel contesto dei servizi forniti dall'Utente commerciale" e non nel contesto dei servizi forniti da Booking sulla propria piattaforma. [Omissis].]*

come sottolineato da Booking, anche un aspetto lamentato da Federalberghi, ovvero di non avere contezza dei vantaggi, in termini di visibilità, nel lungo termine dell'adesione al PPP(+).

48. Anche l'Impegno 4 relativo al BSB appare meritevole di positivo accoglimento, in quanto prevede che i prezzi esterni *"non saranno considerati come input in nessuna fase della decisione relativa a se o quando applicare il BSB"* (Impegno 4.1). Tale Impegno ha massimo rilievo, considerato il numero di prenotazioni alle quali il BSB viene applicato in ragione di prezzi esterni migliori di quelli presenti sulla piattaforma, esponendo le strutture stesse a un rilevante danno reputazionale, tale da disincentivarle dal differenziare i propri prezzi tra canali *online*.

49. Inoltre, l'Impegno 4.2 - che elimina ogni tipo di classificazione binaria come *"competitiva/non competitiva"* delle strutture in ragione dei prezzi esterni, anche ai fini dell'eleggibilità delle strutture al BSB - mira a risolvere questa stessa criticità anche nella comunicazione interna/esterna tra i *manager* di Booking e le strutture sull'applicazione del BSB. In tal modo, al pari di quanto offerto da Booking nei corrispondenti impegni sul PPP(+), Booking si impegna a rendere coerente ed efficace l'Impegno sul BSB volto a non dare alcun rilievo/ruolo ai prezzi esterni anche nella fase di successiva implementazione del Programma nel rapporto con le strutture. Le informative proposte concorrono, infatti, a preservare la libertà della struttura di definire le proprie strategie commerciali/di prezzo.

50. In ultimo, l'Impegno 4.3 garantisce che le strutture siano sufficientemente informate della frequenza con la quale il BSB viene applicato sulle proprie prenotazioni, nonché dell'entità media dello sconto. Ciò permette loro di poter meglio valutare se e come rispondere all'applicazione di tale sconto, considerato che monitorare l'applicazione del BSB richiederebbe costi eccessivi e non praticabili dalle strutture medio-piccole, che rappresentano la maggioranza di quelle presenti in Italia.

Ovviamente, l'Impegno 4.3 lascia impregiudicata l'eventuale applicazione da parte dell'Autorità della disciplina in materia di tutela del consumatore (incluso il D. Lgs. n. 26/2023, che recepisce la Direttiva (UE) 2019/2161 per una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell'Unione europea relative alla protezione dei consumatori), in presenza di eventuali future omissioni informative rilevanti ai sensi della stessa.

51. A fronte di tali argomentazioni, si ritiene che i risultati del *market test* non permettano di giungere a valutazioni diverse.

52. I rilievi di Federalberghi sugli impegni riguardanti i Programmi PP(+) non trovano riscontro nelle informazioni circa il funzionamento del *performance score* fornite da Booking nel corso del procedimento. Come dalla stessa ribadito nelle proprie osservazioni, né i prezzi esterni né il numero di prenotazioni effettuate sulla piattaforma di Booking.com rilevano ai fini del calcolo del *performance score*. Infatti, questo viene calcolato unicamente sulla base dei seguenti elementi: *[omissis]*.

53. Al riguardo, rileva inoltre l'Impegno 1.1. in forza del quale Booking assicura che *"il performance score e qualsiasi altro requisito (attuale e futuro), e relativi metodi di calcolo, per entrare e/o rimanere nei Programmi Preferiti non prenderanno in considerazione i Prezzi Esterni come input"*. Pertanto, Booking non potrà in futuro dare rilievo ai prezzi esterni neppure indirettamente, includendo nel calcolo del *performance score* parametri con essi comunque correlati.

54. Per quanto riguarda i rilievi del singolo albergatore e di Federalberghi, secondo cui gli impegni riguardanti il BSB sarebbero inefficaci in quanto l'applicazione dello sconto rimarrebbe condizionata all'adesione da parte della struttura al programma *"Paga con Booking"* e alla scelta unilaterale di Booking di attivare il BSB, senza che le strutture possano, a loro discrezione, decidere se aderirvi o meno, si osserva quanto segue.

Tale osservazione non appare rilevante in quanto, considerato che le strutture scelgono di delegare a Booking la gestione del pagamento, quest'ultima ha la facoltà, in qualità di intermediario dotato di autonomia commerciale, di applicare a sua discrezione uno sconto sulla tariffa stabilita dalla struttura.

55. In questo quadro, appare di per sé non censurabile la decisione di Booking di non apportare modifiche agli impegni proposti, anche tenuto conto che il servizio Paga con Booking non costituisce parte autonoma della condotta configurata nel provvedimento di avvio.

56. Infine, la proposta di affidare l'attività di monitoraggio sulla corretta implementazione degli impegni al Fiduciario nominato dall'Autorità su proposta della Parte per un periodo di cinque anni va apprezzata positivamente, in ragione della natura degli impegni proposti, nonché, se correttamente implementata alla luce delle *Best Practices* della Commissione europea e dei precedenti dell'Autorità²⁶, della necessità di garantire un'effettiva attività di monitoraggio da parte di un soggetto terzo e imparziale sul pieno rispetto di essi, senza imporre oneri sproporzionati alla Parte. Questa, dopo un periodo iniziale e sufficientemente lungo di *"affiancamento e supervisione"*, potrà proseguire nell'attività di *self-reporting* all'Autorità per il quinquennio residuo di validità degli stessi.

VIII. CONCLUSIONI

57. In conclusione, sulla base degli elementi suesposti e delle considerazioni svolte, si ritiene che gli impegni presentati da Booking siano idonei a porre rimedio alle preoccupazioni concorrenziali sollevate dall'Autorità in sede di avvio del presente procedimento.

²⁶ [Cfr. i procedimenti A529 - Google/Compatibilità App Enel X Italia con sistema Android auto, provvedimento n. 29645 del 27 aprile 2021, n. Bollettino n. 20/2021 e A552 - Google/Ostacoli alla portabilità dei dati, provvedimento n. 30736 del 18 luglio 2023, in Bollettino n. 29/2023.]

RITENUTO, quindi, che gli impegni presentati dalle società Booking.com International B.V., Booking.com B.V., Booking.com (Italia) S.r.l. risultino idonei a far venire meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria in merito a possibili violazioni dell'articolo 102 TFUE;

RITENUTO di disporre l'obbligatorietà degli impegni presentati dalle società Booking.com International B.V., Booking.com B.V., Booking.com (Italia) S.r.l. ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/1990;

Tutto ciò premesso e considerato:

DELIBERA

a) di rendere obbligatori per le società Booking.com International B.V., Booking.com B.V., Booking.com (Italia) S.r.l. gli impegni presentati, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/1990, nei termini sopra descritti e allegati nella versione accessibile al presente provvedimento di cui formano parte integrante;

b) di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/1990 nei confronti delle società Booking.com International B.V., Booking.com B.V., Booking.com (Italia) S.r.l.;

c) che le società Booking.com International B.V., Booking.com B.V., Booking.com (Italia) S.r.l. presentino all'Autorità, entro trenta giorni dalla notifica del presente provvedimento, la proposta per la nomina di un Fiduciario, unitamente al mandato e al piano di lavoro, nonché, successivamente alla nomina del Fiduciario, la relazione sullo stato di attuazione degli Impegni predisposta dal Fiduciario incaricato del monitoraggio con cadenza semestrale per i primi due anni e annuale per i successivi tre anni di incarico e, per i restanti cinque anni, una relazione di ottemperanza su base annuale da esse predisposta.

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

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera b), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli