

Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca DEFR
Bundeshaus Ost
3003 Berna
Svizzera

Per e-mail a: fair-business@seco.admin.ch

14.12.2020

Modifica della legge federale contro la concorrenza sleale (LCSI) – Utilizzo di clausole di imposizione dei prezzi nei confronti delle aziende alberghiere – Adempimento della mozione Bischof [16.3902] del 30.09.2016

Onorevole Consigliere federale,
Gentili signore ed egregi signori,

in quanto associazione imprenditoriale nazionale, HotellerieSuisse intende esprimersi nel quadro della procedura di consultazione concernente la modifica della legge federale contro la concorrenza sleale (LCSI) – Utilizzo di clausole di imposizione dei prezzi nei confronti delle aziende alberghiere – Adempimento della mozione Bischof [16.3902] del 30.09.2016. Vi ringraziamo di averci concesso l'opportunità di esporre il nostro parere e dell'attenzione che vorrete rivolgere alla nostra causa.

1. Situazione iniziale

La digitalizzazione ha consentito a nuovi modelli di business di prendere piede nel settore turistico. Il ramo ricettivo svizzero considera questo sviluppo un grande opportunità. Le aziende alberghiere che utilizzano le piattaforme di prenotazione on line (OTA) godono infatti di un più ampio raggio di azione, di una maggiore visibilità e di un più facile accesso a nuovi mercati. Le OTA sono riuscite a imporsi nella distribuzione, facendo da tramite tra ospite e hotel. Nel 2019 il 30 per cento circa di tutte le prenotazioni on line è stato eseguito in tempo reale tramite tali piattaforme. Le tre principali, ovvero Booking.com, Expedia e HRS (tutte con sede all'estero), detengono una quota di mercato del 93 per cento. La prima domina la piazza con oltre il 70 per cento¹. Tuttavia, la digitalizzazione ha prodotto anche effetti sull'interazione tra gli operatori di mercato, con un aumento dei rapporti di dipendenza dalle conseguenze nefaste. Forti del loro potere di mercato e negoziale, le OTA possono infatti imporre condizioni commerciali (CGC) che limitano la libertà degli imprenditori. È fondamentale, quindi, creare condizioni per un'equa competizione tra le aziende ricettive tradizionali e le piattaforme.

Nell'ottobre 2015 la COMCO ha vietato le cosiddette clausole di parità tariffaria «ampia» ma non quelle di parità «ristretta» (clausole di parità di prezzo, di condizioni e di disponibilità tra le singole OTA e i siti web delle aziende).

La mozione Bischof (16.3902) «Vietare le clausole di parità tariffaria stabilite dalle piattaforme di prenotazione on line a scapito degli albergatori» chiede un adeguamento mirato delle condizioni quadro legali affinché venga ripristinata la libertà imprenditoriale in Svizzera. Questo atto è urgente, a maggior ragione se si considera che in futuro i canali di distribuzione on line faranno la differenza. In quanto associazione padronale liberale ci preme rivitalizzare la concorrenza. Chiediamo quindi condizioni quadro che garantiscano a una compagine di PMI importante come il settore della ricettività la necessaria libertà di azione sulle piattaforme – senza pregiudizio per queste ultime – e che eliminino le pesanti restrizioni imposte dalle OTA alle imprese svizzere. Il Parlamento ha approvato con un'ampia maggioranza questa proposta. Il solo fatto che l'oggetto sia stato accettato ha avuto un effetto deterrente. Le OTA hanno infatti smesso di imporre le clausole di parità tariffaria con mezzi talvolta sleali. Stando alle previsioni di HotellerieSuisse, le piattaforme on line tornerebbero al loro vecchio modus operandi e le aziende subirebbero enormi

¹ Schegg, Roland 2020: Alberghi svizzeri: l'importanza crescente delle prenotazioni dirette online. Risultati del sondaggio online sulla situazione delle vendite del settore alberghiero svizzero nel 2019. HES-SO Valais-Wallis.

pressioni nel caso in cui la legge naufragasse. Urgono dunque un'eliminazione delle pratiche distorsive della concorrenza e la rapida assicurazione della certezza del diritto per il ramo alberghiero, le OTA e i consumatori.

2. Valutazione dell'avamprogetto

La «modifica della legge federale contro la concorrenza sleale (LCSI)» riprende un fattore centrale per la garanzia della libera concorrenza tra i canali di distribuzione. Fondamentalmente, la legge federale contro la concorrenza sleale ben si presta ad accogliere il divieto in questione in quanto vengono disciplinate le condizioni generali di contratto.

Un altro aspetto positivo è che tutte le aziende alberghiere vengono esplicitamente assoggettate all'art. 8a AP-LCSI. In questo modo il testo della mozione della Confederazione/SECO, che era limitato al solo settore alberghiero, viene interpretato in senso più ampio. Anche le imprese paralberghiere (ostelli della gioventù, appartamenti per vacanze e non) e i modelli ibridi (Serviced Apartments) soggiacciono infatti alle stesse restrizioni delle clausole di parità tariffaria decise unilateralmente dalle OTA.

HotellerieSuisse accoglie con favore la proposta presentata, ma chiede chiarimenti.

Vietando le clausole di parità tariffaria aumenterebbe la libertà imprenditoriale delle aziende alberghiere, il che creerebbe una win-win-win situation per le imprese ricettive, le OTA e i consumatori.

Le esperienze maturate all'estero dimostrano che le aziende sfruttano la possibilità di differenziare i prezzi. Nel nuovo studio dell'agosto 2020 (che non rientra nell'analisi d'impatto della regolamentazione eseguita dalla Confederazione) il *Bundeskartellamt* tedesco, ovvero l'Ufficio federale dei cartelli, giunge infatti alla conclusione che oltre la metà delle imprese che collaborano con Booking.com differenzia i prezzi una volta messe al bando le clausole di parità tariffaria.² Questa constatazione è in linea con l'esito di un'indagine eseguita tra i soci di HotellerieSuisse nel novembre 2020. Più della metà delle aziende interpellate ha dichiarato di voler far ricorso a questa possibilità per offrire, sui loro siti web, prezzi più vantaggiosi rispetto a quelli indicati sulle piattaforme di prenotazione on line.³ L'ospite beneficerebbe così di prezzi davvero di mercato e dell'offerta più conveniente. In tal modo le OTA non verrebbero svantaggiate – al contrario. Uno studio del 2018 dimostra che le aziende che riacquistano la loro libertà imprenditoriale utilizzano le piattaforme più di frequente per la loro distribuzione.⁴ Persino le valutazioni più recenti dell'UE rilevano degli effetti positivi significativi per i consumatori e una più frequente differenziazione dei prezzi tra i canali di distribuzione.⁵

Vietare tutte le clausole di parità tariffaria

Dato che ogni OTA impone clausole di parità tariffaria ristretta allo stesso sito web, l'azienda alberghiera interessata ha due possibilità: o uniformare tutti i prezzi, le condizioni e le disponibilità o indicarli sul suo sito web, cioè il canale di distribuzione più conveniente, orientandosi all'OTA più costosa. La prima opzione non è altro che una prosecuzione del regime delle clausole proibite di parità tariffaria «ampia» attraverso quelle di parità tariffaria «ristretta». La seconda è un'opzione deleteria dal punto di vista economico-aziendale in quanto obbliga l'imprenditore a fare del suo canale di distribuzione più conveniente quello più caro e a offrire condizioni e occupazioni meno vantaggiose sul proprio sito web, cioè nella vetrina digitale dell'azienda. In questo modo, una concorrenza efficace tra le piattaforme e i canali di distribuzione è praticamente impossibile.

Di conseguenza, il regime pregiudizievole per la concorrenza vale per tutte le clausole di parità tariffaria e va applicato anche a quelle di parità di condizioni e di disponibilità. Esse sono infatti legate da un rapporto di interazione e rafforzano gli effetti negativi. Nella sua analisi del 2015 la COMCO ha confermato che le suddette clausole pregiudicano ulteriormente la concorrenza dato che precludono altre possibilità di differenziare i prezzi. Inoltre, sussiste il pericolo che, qualora vengano vietate le clausole di parità tariffaria, le OTA ricorrano a quelle di parità di condizioni e di disponibilità per sfruttare i rapporti di dipendenza in modo abusivo. Stando a un'indagine del 2020 della Hoch-

² *Bundeskartellamt* (2020): Die Auswirkungen enger Preisparitätsklauseln im Online-Vertrieb – Ermittlungsergebnisse aus dem Booking-Verfahren des Bundeskartellamtes Schriftenreihe „Wettbewerb und Verbraucherschutz in der digitalen Wirtschaft“ agosto 2020. URL https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Schriftenreihe_Digitales/Schriftenreihe_Digitales_7.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [30.11.2020]

³ HotellerieSuisse (2020): Indagine sulla valutazione della situazione. 24 novembre – 27 novembre 2020. Eseguita tra i soci di HotellerieSuisse.

⁴ Hunold; Matthias; Kesler, Reinhold; Laitenberger, Ulrich; et al. (2018b): Evaluation of Best Price Clauses in Online Hotel Bookings. In: International Journal of Industrial Organization, 61, 542-571.

⁵ Commissione Europea (2020): Support studies for the evaluation of the VBER. Final Report. URL <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/93f52e95-a92e-11ea-bb7a-01aa75ed71a1/language-en> [29.11.2020]

schule Westschweiz, il ramo ricettivo considera le clausole di parità di condizioni e quelle di parità tariffaria paragonabili in termini di limitazione alla libertà imprenditoriale.⁶ Persino l'analisi d'impatto della regolamentazione della SECO giunge alla conclusione che il divieto di tutte le clausole di parità tariffaria è utile al raggiungimento degli obiettivi della mozione.

Dato che, come sopra esposto, le clausole di parità ristretta hanno gli stessi effetti di quelle di parità ampia, HotellerieSuisse chiede che la base legale venga estesa non solo al divieto di parità tariffaria ma anche a tutte le altre, vale a dire anche a quelle di parità di condizioni e di disponibilità. Tale richiesta è in linea con la mozione che incarica il Consiglio federale di vietare i «contratti bavaglio». Un'interpretazione in senso stretto del testo della mozione, come proposto dal Consiglio federale/SECO, mancherebbe l'obiettivo. In fin dei conti, lo stesso art. 8a AP-LCSI interpreta in senso più ampio il testo della mozione quando assoggetta tutte le imprese alberghiere.

Non da ultimo, vietando tutte le clausole di parità tariffaria verrebbe garantita la capacità di competere con i concorrenti internazionali principali. Austria, Italia, Francia, Belgio e Germania le hanno messe tutte al bando. Stando ai risultati di un'indagine condotta da HotellerieSuisse tra i suoi soci nel maggio 2017, la maggioranza degli intervistati (69%) ha dichiarato che ciò comporta uno svantaggio competitivo più o meno marcato rispetto all'estero. Per il ramo ricettivo svizzero è quindi imprescindibile potersi battere ad armi pari.

HotellerieSuisse e GastroSuisse hanno già esposto questa posizione alla SECO in una consultazione scritta.

L'imposizione del divieto delle clausole di parità tariffaria deve essere disciplinata in modo diretto e indiretto

Affinché siano garantite la certezza e la chiarezza del diritto per il ramo alberghiero il legislatore deve eliminare radicalmente e senza eccezione i vuoti che consentono di aggirare il divieto delle clausole di parità tariffaria. In questo senso, dovrà impedire alle OTA di imporre facendo ricorso a misure penalizzanti indirette previste dalle CCG (pratiche abusive). Ci sono infatti forti indizi che lasciano presagire che le OTA possano punire le aziende alberghiere che differenziano i loro prezzi declassandole nel ranking⁷ o che possano sospendere unilateralmente degli obblighi contrattuali.

HotellerieSuisse chiede che vengano apportati i seguenti adeguamenti allo scopo di vietare qualsiasi clausola di parità tariffaria lesiva della concorrenza, di evitare misure penalizzanti indirette e di garantire la certezza del diritto:

Art. 8a Utilizzo di **clausole di parità tariffaria** ~~clausole di imposizione dei prezzi~~ nei confronti delle aziende alberghiere

Agisce segnatamente in modo sleale chiunque, in quanto gestore di una piattaforma on line per la prenotazione di servizi di alloggio, utilizza condizioni commerciali generali che limitano ~~la fissazione dei prezzi~~ **la fissazione di prezzi e offerte** da parte delle aziende alberghiere tramite ~~clausole di imposizione dei prezzi~~ **clausole di parità tariffaria** e in particolare tramite **clausole di parità tariffaria, di condizioni e di disponibilità**.

3. HotellerieSuisse in breve

HotellerieSuisse è il centro di competenza del settore alberghiero svizzero e, in quanto associazione imprenditoriale, rappresenta gli interessi delle strutture ricettive innovative e sostenibili di tutto il paese. Dal 1882, l'organizzazione è sinonimo di economia alberghiera svizzera di qualità e orientata al futuro. L'associazione conta più di 3'000 soci, di cui oltre 2'000 hotel.

Comparto di punta dell'industria turistica, il ramo alberghiero occupa oltre 75'000 lavoratori e genera la seconda quota più grande di valore aggiunto lordo nel settore turistico, ovvero il 23 per cento o 4,5 miliardi di franchi. Nel

⁶ Schegg, Roland (2020): Alberghi svizzeri: l'importanza crescente delle prenotazioni dirette online. Risultati del sondaggio online sulla situazione delle vendite del settore alberghiero svizzero nel 2019. HES-SO Valais-Wallis.

⁷ Hunold, Matthias; Kesler, Reinhold; Laitenberger, Ulrich (2018): Hotel rankings of online travel agents, channel pricing and consumer protection, DICE Discussion Paper, No.300, ISBN 978-3-86304-299-8, Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE), Düsseldorf URL <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/182000/1/1030495874.pdf> [01.12.2020]

2019, il turismo ha generato una domanda di 47 miliardi di franchi e un valore aggiunto lordo diretto di circa 19,5 miliardi, vale a dire il 2,8 per cento di quello generato da tutta la Svizzera. Il turismo è anche uno dei cinque settori principali di esportazione e rappresenta più del 5 per cento delle entrate complessive generate dalle esportazioni svizzere. Le aziende socie di HotellerieSuisse dispongono di oltre due terzi dell'offerta di letti d'albergo svizzeri e generano circa tre quarti dei pernottamenti. L'associazione mantello abbraccia 13 associazioni regionali presenti in tutto il paese e in tutte le regioni linguistiche e occupa 100 collaboratori circa.

Cordiali saluti

Claude Meier
Direttore HotellerieSuisse



Nicole Brändle
Responsabile Lavoro, Formazione e Politica

