

## L'essenziale in breve

### I Scopo e contenuto della valutazione

La **legge sui cartelli (LCart) del 1995** e la sua **revisione parziale del 2003** hanno dotato le autorità svizzere in materia di concorrenza (la Commissione della concorrenza [Comco] e la sua Segreteria) degli strumenti basilari di cui dispongono per praticare una politica volta alla promozione e al mantenimento di una concorrenza efficace. La revisione del 2003 mirava principalmente all'introduzione di **sanzioni dirette** e di nuovi strumenti (programma d'immunità, procedura di opposizione, perquisizioni).

Conformemente all'articolo 59a della riveduta legge sui cartelli, il Consiglio federale fa **valutare** l'efficacia delle misure e l'esecuzione della legge, riferisce i risultati all'Assemblea federale e formula proposte per il seguito. Il presente **rapporto di sintesi del Gruppo di valutazione Legge sui cartelli** si basa sui 15 rapporti e studi redatti nell'ambito della valutazione della legge sui cartelli. Esso fa il punto sugli effetti e sul funzionamento della legge sui cartelli, rileva gli adeguamenti necessari e conclude con una serie di raccomandazioni rivolte al legislatore e agli organi esecutivi (Consiglio federale, Dipartimento federale dell'economia e autorità della concorrenza).

### II Risultati

Gli studi commissionati sull'**analisi degli effetti** hanno evidenziato i noti limiti dei metodi di misurazione quantitativa degli effetti. Le analisi confermano che un diritto dei cartelli moderno e un'autorità della concorrenza dinamica e indipendente presentano grandi vantaggi economici per la Svizzera. Il legislatore ha dunque intrapreso la strada giusta. Il diritto dei cartelli deve essere incisivo e l'autorità della concorrenza deve disporre dei mezzi per applicarlo. Gli interventi dello Stato devono essere limitati per evitare errori di regolamentazione. Oltre alla legge sui cartelli, infatti, anche altre normative statali influiscono notevolmente sulla concorrenza, e la legge sui cartelli può correggere solo in parte le distorsioni della concorrenza che ne risultano.

Nel complesso, i **nuovi strumenti** istituiti con la revisione della legge sui cartelli (sanzioni dirette, programma d'immunità, procedura di opposizione, perquisizioni) si sono rivelati utili. Essi contribuiscono a impedire o a individuare le limitazioni alla concorrenza nonché a promuovere la concorrenza migliorando l'effetto preventivo della legge e la conformità delle pratiche alla legislazione sui cartelli.

L'analisi del **numero**, della **durata** e dell'**esito** delle procedure avviate dalle autorità della concorrenza traccia un quadro soddisfacente. Le autorità svizzere ed europee in materia di concorrenza trattano, in termini relativi, all'incirca lo stesso numero di procedure. Per quanto riguarda la durata delle procedure, un intervento non appare necessario. Un bilancio della situazione mostra che il 70% delle decisioni ha dato ragione alla Comco (nelle cause secondarie l'80%).

Gli obiettivi e gli strumenti propri del diritto svizzero sui cartelli corrispondono già in ampia misura alle esigenze poste ad un moderno diritto sui cartelli negli **altri Paesi**. In alcuni ambiti non sono però ancora stati raggiunti gli standard internazionali. Questi ambiti sono l'organizzazione delle autorità della concorrenza sul piano istituzionale, la collaborazione internazionale con le autorità estere, il controllo delle concentrazioni di imprese, il trattamento degli accordi verticali, la procedura di diritto civile in materia di cartelli e le sanzioni applicabili alle persone fisiche.

L'**istituzione** (la Comco e la sua Segreteria) richiede importanti miglioramenti: si riscontrano dei problemi, ad esempio, per quanto riguarda le dimensioni e l'organizzazione a carattere di "militaria" della Comco, l'attribuzione delle competenze tra la Comco (autorità decisionale) e la Segreteria (autorità d'inchiesta) e l'indipendenza dell'istituzione (la Comco ospita rappresentanti di

gruppi d'interessi). L'attuale organizzazione delle autorità della concorrenza deve necessariamente essere modificata nella legge, anche se l'organizzazione prevista permette di principio di svolgere un buon lavoro. Le autorità della concorrenza devono essere completamente indipendenti (occorre in particolare escludere i rappresentanti dei gruppi d'interessi), l'organo decisionale dev'essere professionalizzato e le autorità della concorrenza devono essere riunite in un'autorità a un solo livello. Si possono tuttavia apportare fin d'ora sostanziali miglioramenti al modello esistente, come si è già peraltro in procinto di fare.

La **collaborazione internazionale** delle autorità svizzere in materia di concorrenza con quelle estere si limita per ora a uno scambio informale di informazioni. Con l'accrescersi delle interazioni economiche su scala globale, si moltiplicano però anche le limitazioni alla concorrenza sul piano transfrontaliero. Combattere tali limitazioni diventa molto difficile se le autorità della concorrenza non possono scambiarsi informazioni confidenziali riguardo a situazioni specifiche. Procedure separate aumentano inoltre inutilmente l'onere amministrativo per le autorità e l'economia. Per consentire lo scambio di informazioni confidenziali è dunque necessario concludere al più presto accordi di cooperazione con i principali partner commerciali. Si dovrà inoltre introdurre nel diritto nazionale una corrispondente base legale formale.

Rispetto a quello di altri Paesi, il diritto svizzero che regge il **controllo delle concentrazioni** di imprese presenta delle carenze e offre ben pochi mezzi per favorire la concorrenza. Vi è quindi il rischio che siano autorizzate fusioni che comportano notevoli limitazioni della concorrenza e dunque effetti dannosi per l'economia e i consumatori svizzeri. Un'armonizzazione del sistema svizzero di controllo delle concentrazioni con quello europeo permetterebbe di risolvere questi problemi e di ridurre l'onere amministrativo per le fusioni transfrontaliere. Parallelamente si dovrebbero istituire degli strumenti moderni (test SIEC - Significant Impediment of Effective Competition -, obiezione del guadagno di efficienza e standard dinamico di benessere dei consumatori) nonché controllare i criteri d'intervento nell'ambito delle concentrazioni di imprese.

Il legislatore svizzero si è distanziato dalla prassi internazionale (in particolare quella comunitaria) come pure dalla dottrina e dalle prassi economiche predominanti per il disciplinamento degli **accordi verticali** nel diritto dei cartelli. Inoltre, con la **sua comunicazione riguardante la valutazione degli accordi verticali**, la Comco ha ulteriormente inasprito la soluzione proposta dal Parlamento. Questo orientamento rischia di intralciare accordi verticali efficaci tra operatori economici che si collocano a diversi livelli di mercato. È pertanto necessario apportare delle modifiche nella legge e nella sua applicazione affinché ogni accordo verticale sia esaminato dal punto di vista dei suoi effetti sulla concorrenza (inclusi i motivi della sua efficacia). La valutazione dovrà tener conto anche della concorrenza tra marche diverse (concorrenza interbrand), un aspetto che sarà opportuno includere nel prossimo riesame della **comunicazione della Comco riguardante la valutazione degli accordi verticali nella distribuzione di automobili**.

L'importanza della **procedura civile in materia di diritto dei cartelli** è minima. Occorre valorizzarla attraverso diverse misure per permettere agli stessi operatori economici di denunciare più spesso, in futuro, le limitazioni della concorrenza. Le principali misure in proposito comprendono miglioramenti concernenti l'assunzione delle prove, la legittimazione ad agire e il risarcimento dei danni. La via del diritto privato non è in concorrenza con la procedura amministrativa, ma interviene come elemento complementare nell'applicazione della legislazione sui cartelli.

Per quanto attiene alla **procedura amministrativa relativa al diritto dei cartelli**, una legge separata sulla procedura in materia di cartelli non è necessaria, neppure per la risoluzione di problemi legati alla CEDU. Sarebbero invece più opportuni adeguamenti puntuali del diritto vigente, tali da eliminare le ambiguità e le incertezze giuridiche esistenti e migliorare gli strumenti per l'individuazione di limitazioni illecite della concorrenza (ad es. inversione dell'onere della

*prova, interesse di mora, esecutorietà immediata). Degli adeguamenti potrebbero anche imporsi in seguito all'evoluzione della giurisprudenza.*

*Recentemente si è affermata a livello internazionale l'opinione secondo cui una protezione efficace della concorrenza presuppone il sanzionamento delle persone responsabili oltre che delle imprese. Questo perché, in definitiva, gli accordi in materia di concorrenza sono conclusi da persone fisiche. Occorre pertanto considerare la possibilità di introdurre **sanzioni amministrative nei confronti delle persone fisiche** (incluso il programma d'immunità per queste ultime). Anche in questo caso il sanzionamento delle persone fisiche non è in concorrenza con il sanzionamento delle imprese, ma interviene come elemento complementare nell'applicazione della legislazione sui cartelli.*

*Il diritto dei cartelli regola i rapporti con la **proprietà intellettuale**. L'importanza delle disposizioni rivedute è limitata, e anche in futuro non ci si dovranno attendere effetti significativi. Se si vogliono promuovere le importazioni parallele e impedire gli effetti di isolamento che possono derivare dall'esaurimento nazionale e che intralciano la concorrenza, sarebbero più efficaci misure correttive nel diritto dei brevetti, attualmente sottoposto all'esame del Parlamento.*

*La **comunicazione sulle PMI** e la **comunicazione sugli schemi di calcolo** basate sull'**articolo concernente le PMI** hanno aumentato la sicurezza giuridica e si sono rivelate efficaci. L'ulteriore applicazione di deroghe per le PMI nel diritto dei cartelli non appare giustificata.*

### **III Sintesi**

*Complessivamente il concetto della legge sui cartelli **ha dato buoni risultati**. Gli strumenti introdotti dalla revisione della legge, in particolare, rispondono alle aspettative del legislatore. Sono tuttavia **possibili e necessari** dei **miglioramenti** in diversi punti, ragione per cui sono state formulate le 14 raccomandazioni seguenti.*

*La raccomandazione n. 1 costituisce la **principale constatazione** della valutazione.*

1. *Si deve mantenere il **concetto della legge sui cartelli** introdotto nel 1995 e riveduto nel 2003. Non è necessaria una rielaborazione fondamentale degli strumenti aggiunti nel 2003 (sanzioni dirette, programma d'immunità e perquisizioni).*

*I miglioramenti considerati nelle raccomandazioni n. 2 – 5 sono **prioritari** e giustificano una revisione della legge sui cartelli.*

2. *Le **autorità della concorrenza** devono essere totalmente **indipendenti dagli ambienti politici ed economici** e gli **organi decisionali** devono essere **professionalizzati**. La Commissione e la Segreteria devono essere riunite in un'autorità a un solo livello.*
3. *Per poter procedere a uno scambio formale di informazioni confidenziali tra le autorità della concorrenza svizzere ed estere, vanno conclusi **accordi di cooperazione** con i principali partner commerciali. È inoltre importante, allo stesso scopo, introdurre una **base legale formale** nel diritto svizzero che, a determinate condizioni, autorizzi le autorità della concorrenza a comunicare dati.*
4. *Si deve armonizzare il **controllo delle concentrazioni di imprese** svizzero con quelli dell'UE. Istituzione del test SIEC e dell'obiezione del guadagno di efficienza con uno standard di benessere adatto alla Svizzera (standard dinamico di benessere dei consumatori). Parallelamente si devono adattare i criteri soglia (in particolare abbassare gli importi soglia).*
5. *In relazione alle **limitazioni verticali** occorre abbandonare la presunzione di soppressione della concorrenza prevista dalla legge. Si deve invece mantenere il sistema delle sanzioni dirette in caso di prezzi minimi o fissi illeciti e di limitazioni territoriali illecite.*

*In seguito a questa revisione si dovranno migliorare o sottoporre a un esame le **disposizioni del diritto dei cartelli in materia civile, il diritto procedurale e il sistema delle sanzioni**. Si dovrà inoltre migliorare l'esecuzione.*