



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Wettbewerbskommission WEKO
Commission de la concurrence COMCO
Commissione della concorrenza COMCO
Competition Commission COMCO

Al Consiglio federale

Rapporto annuale 2014 della Commissione della concorrenza (COMCO) (secondo l'articolo 49 capoverso 2 della legge sui cartelli)

Indice

1	Prefazione del presidente	3
2	Principali decisioni del 2014	4
3	Attività nei vari ambiti economici	6
3.1	Costruzione	6
3.1.1	Accordi di appalto	6
3.1.2	Altre procedure	6
3.2	Servizi	7
3.2.1	Servizi finanziari.....	7
3.2.2	Professioni liberali e servizi professionali	8
3.2.3	Mercati sanitari	9
3.3	Infrastruttura.....	9
3.3.1	Telecomunicazioni	9
3.3.2	Media.....	10
3.3.3	Energia	11
3.3.4	Altri ambiti.....	12
3.4	Produzione	12
3.4.1	Industria dei beni di consumo e commercio al dettaglio	12
3.4.2	Industria orologiera	13
3.4.3	Settore automobilistico.....	13
3.4.4	Agricoltura	14
3.5	Mercato interno	14
3.6	Indagini	16
3.7	Affari internazionali.....	16
3.8	Nessuna revisione della LCart.....	17
4	Organizzazione e statistica	18
4.1	COMCO e Segreteria	18
4.2	Statistica.....	18
5	L'attività di <i>advocacy</i> delle autorità in materia di concorrenza	21
5.1	Che cos'è l' <i>advocacy</i> ?.....	21
5.2	Mezzi e strumenti dell' <i>advocacy</i>	21
5.3	Attività di <i>advocacy</i> nella prassi.....	23
5.3.1	Esempio settore degli appalti	23
5.3.2	Esempio dell'agricoltura	26
5.3.3	Esempio dei mercati delle infrastrutture	26
5.3.4	Esempio del sistema sanitario	27
5.4	Conclusione	27

1 Prefazione del presidente

Oltre a svolgere il loro compito principale (individuare e vietare limitazioni illecite della concorrenza) le autorità in materia di concorrenza sono chiamate anche a intervenire in generale per difendere la concorrenza. Questa cosiddetta attività di *advocacy* è molto meno percepita dall'opinione pubblica rispetto all'emanazione di decisioni. Per illustrare anche questa loro mansione, il presente rapporto dedica un capitolo al ruolo di *advocacy* delle autorità della concorrenza.

Gli strumenti che la legge sui cartelli mette a loro disposizione per questa attività (consultazioni, consultazioni degli uffici, perizie, pubbliche relazioni, osservazioni di mercato e consulenze della Segreteria) sono per lo più di natura informale. Essi consentono alla COMCO e alla sua Segreteria di fornire informazioni sulle limitazioni della concorrenza, di rilevare superflue limitazioni statali della concorrenza, di rispondere mediante perizie a questioni di diritto in questo ambito e di sottolineare in generale l'importanza della concorrenza per l'economia. La COMCO e la Segreteria svolgono la stessa funzione anche nell'ambito delle barriere cantonali all'accesso al mercato utilizzando gli strumenti della legge sul mercato interno (LMI), vale a dire raccomandazioni, indagini, perizie e spiegazioni. L'attività di *advocacy* è di fatto diventata una componente importante che produce risultati concreti evitando *ex ante* limitazioni della concorrenza.

Lo strumento più efficace di questa *advocacy* è e resta la comunicazione tempestiva delle decisioni della COMCO e la loro pubblicazione integrale. Sanzionare un cartello in materia di appalti o un'impresa che ha impedito le importazioni parallele in Svizzera e divulgare nei mass-media le relative decisioni – incluso il nome delle imprese coinvolte e l'importo delle sanzioni pecuniarie – ha un forte effetto deterrente per le imprese e una funzione informativa per i consumatori. Per l'autorità in materia di concorrenza è più facile comunicare lo scopo di un intervento e le conseguenze di un intralcio alla concorrenza mediante casi concreti e per l'opinione pubblica è più facilmente comprensibile.

Anche l'anno in rassegna ha visto la COMCO impegnata in varie decisioni e nuove procedure, basti pensare alla multa contro l'Agenzia telegrafica svizzera (ATS) per aver ostacolato una sua concorrente o all'avvio di nuove indagini sulle manipolazioni nel commercio di valute e nel settore del leasing di automobili.

Nel settembre 2014 il Parlamento ha votato contro la revisione della legge sui cartelli, che prevedeva un divieto parziale dei cartelli e un controllo più moderno delle concentrazioni di imprese, il che avrebbe aumentato la certezza del diritto e agevolato il lavoro delle autorità in materia di concorrenza. Dal punto di vista della COMCO questo esito non è drammatico, dal momento che la legge sui cartelli in vigore contiene gli strumenti necessari per rilevare ed evitare le limitazioni della concorrenza e le autorità competenti funzionano bene. Del resto ciò è quanto emerge dalla valutazione del 2009 della legge sui cartelli e da allora non sono avvenuti cambiamenti sostanziali. Le autorità in materia di concorrenza continueranno dunque ad assolvere il loro mandato legale mediante le decisioni e l'*advocacy* mirata.

Prof. Dott. Vincent Martenet
Presidente COMCO

2 Principali decisioni del 2014

Il 30 giugno 2014 la COMCO ha concluso l'inchiesta a carico della ditta di elettrodomestici **Jura AG** (Jura) con una decisione. La ditta e i suoi distributori si erano accordati di non vendere online le macchine da caffè di questa marca. Sulla base della decisione guida della COMCO dell'11 luglio 2011 in materia di commercio online (Elektrolux AG/V-Zug AG) Jura si è impegnata, nel quadro di una conciliazione, ad autorizzare la vendita via Internet delle sue macchine da caffè da parte dei rivenditori (selettivi) autorizzati.

Con la decisione del 14 luglio 2014 la COMCO ha autorizzato una conciliazione tra la sua Segreteria e l'**Agenzia telegrafica svizzera** (ATS) e inflitto a quest'ultima una multa di 1,88 milioni. L'ATS si è impegnata in una conciliazione a non stipulare più contratti contenenti accordi di abbonamento esclusivi con i suoi clienti, ad applicare un sistema di sconti trasparente e a concedere ai diversi media un accesso non discriminatorio ai suoi servizi. Ciò servirà a garantire parità di trattamento da parte dell'ATS nei confronti di tutti i mezzi di comunicazione in Svizzera e a non falsare la concorrenza sui mercati dei media e della pubblicità a valle. Dall'indagine era emerso che dalla fine del 2008 all'inizio del 2010 l'ATS aveva stipulato con determinate aziende di comunicazione della Svizzera tedesca contratti di abbonamento con sconti di esclusiva. Questi ultimi venivano concessi a condizione che i media in questione utilizzassero unicamente il notiziario dell'ATS, senza abbonarsi in parallelo al servizio dell'AP Svizzera. Attraverso questi sconti l'ATS ha abusato della sua posizione dominante e ostacolato in modo illecito l'allora concorrente AP Svizzera.

Nella primavera del 2009 la COMCO aveva aperto un'inchiesta a carico di **ETA SA Manufacture Horlogère Suisse** (ETA) a seguito di alcuni reclami. Sembrava infatti che gli aumenti di prezzo e il cambiamento delle condizioni di vendita svantaggiassero i clienti esterni rispetto alle società del Gruppo Swatch. L'inchiesta è stata sospesa da giugno 2011 a novembre 2013 mentre era in corso l'inchiesta sulla graduale riduzione delle forniture di movimenti meccanici. Con la decisione del 14 luglio 2014 la COMCO ha chiuso l'inchiesta contro ETA: non è stato infatti provato che il suo comportamento fosse discriminatorio né che fosse dettato da motivi estranei. Gli aumenti di prezzo e i cambiamenti delle condizioni di vendita si applicano infatti a tutti i clienti indistintamente. Inoltre, con la decisione del 21 ottobre 2013, la COMCO aveva approvato la riduzione graduale delle forniture di movimenti meccanici nel quadro di una conciliazione. Quest'ultima prevedeva anche disposizioni sulle condizioni di prezzo e di vendita fino al termine dell'obbligo di fornitura da parte di ETA, previsto per il 31 dicembre 2019.

Con la decisione dell'agosto 2014 la COMCO ovvero uno dei suoi vicepresidenti ha autorizzato la conciliazione tra la Segreteria e **AMAG Automobili e motori SA** concludendo la procedura a carico di quest'ultima. L'inchiesta aperta nel maggio 2013 per possibili accordi in materia di concorrenza coinvolgeva diversi concessionari svizzeri di marchi del gruppo Volkswagen (in particolare VW, Audi, Škoda e Seat) tra i quali rientra anche AMAG. L'obiettivo era indagare su presunti accordi nella definizione di sconti e di importi forfettari per la consegna di nuovi autoveicoli dei marchi in questione. Nell'ambito della conciliazione AMAG si è impegnata a non accordarsi sulle riduzioni di prezzo e sugli importi forfettari per la consegna di nuovi autoveicoli e a non scambiare informazioni rilevanti sui prezzi con i suoi concorrenti. Essendosi autodenunciata, AMAG è stata esonerata dalla sanzione. Le altre parti coinvolte hanno invece presentato ricorso contro la decisione.

Il **Tribunale amministrativo federale** (TAF) ha annullato, con la sentenza del 23 settembre 2014, le decisioni e le sanzioni della COMCO del 18 ottobre 2010 contro SFS unimarket AG, Siegenia-Aubi AG e Paul Koch AG. Il 22 settembre 2006, in occasione di un incontro, le imprese si erano accordate sull'ammontare degli aumenti di prezzo dei componenti per finestre e portefinestre e sulla data della loro introduzione, una procedura che la COMCO ha giudicato equivalente a un accordo illecito sui prezzi. Il Tribunale è giunto alla conclusione

che non è possibile determinare se la limitazione della concorrenza concordata durante l'incontro sia riconducibile unicamente a un accordo orizzontale sui prezzi o alle raccomandazioni di prezzo dei produttori dell'UE o a entrambe le cause. Non vi è dunque la prova che le imprese abbiano stipulato un accordo illecito sui prezzi secondo l'articolo 5 capoverso 3 lettera a LCart. Su richiesta della COMCO, il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) ha presentato ricorso contro due delle tre sentenze dinanzi al Tribunale federale (questione di diritto pubblico).

L'inchiesta sui **componenti per porte** si è conclusa con la decisione del 17 novembre 2014. La COMCO ha inflitto multe a cinque commercianti svizzeri di ferramenta per porte (serrature, pulsanti, cerniere) per un totale di 185 000 franchi; una ditta ha beneficiato dell'esenzione totale essendosi autodenunciata alle autorità in materia di concorrenza. Per quanto riguarda invece la ditta produttrice, l'inchiesta è stata chiusa senza seguito, poiché non è stata dimostrata alcuna violazione della legge sui cartelli. Dal 2002 al 2007 cinque commercianti di componenti per porte si sono incontrati ogni anno per concordare margini minimi nella vendita di grandi quantità di componenti per porte. Nel 2007 si è aggiunta un'ulteriore impresa. Tali accordi sui prezzi rappresentano un cartello orizzontale *hard core*.

Il 1° dicembre 2014 la COMCO ha concluso la sua inchiesta sul mercato delle carte di credito con una conciliazione che prevede la riduzione della commissione interbancaria media (**interchange fee**) per le **carte di credito** di MasterCard e Visa dall'attuale 0,95% allo 0,44%. Tutte le parti coinvolte nell'inchiesta hanno firmato la conciliazione, da un lato gli istituti di emissione delle carte di credito (i cosiddetti *issuer*), dall'altro le imprese che offrono agli operatori commerciali servizi di accettazione delle carte di credito e stipulano con loro appositi contratti (i cosiddetti *acquirer*). La riduzione tariffaria riguarda la commissione interbancaria applicabile in Svizzera, vale a dire la commissione che un *acquirer* deve versare all'*issuer* per il pagamento con una carta di credito svizzera presso un commerciante svizzero. La COMCO è giunta alla conclusione (come già nel 2005) che tali commissioni rappresentano un accordo in materia di concorrenza, perché vengono fissate e applicate di comune accordo da determinate imprese. La COMCO ritiene tuttavia che tali accordi sono giustificabili solo se le tariffe sono così basse che per i commercianti non è più rilevante in quale forma avviene il pagamento (in contanti o con la carta di credito). La riduzione delle tariffe avverrà in due tappe: dal 1° agosto 2015 scenderanno allo 0,7%, dal 1° agosto 2017 allo 0,44%. Rispetto alla situazione a fine 2014, gli operatori commerciali risparmieranno circa 50–60 milioni di franchi all'anno. Le carte di debito, in particolare il sistema Maestro, non sono invece oggetto della procedura e della conciliazione, perché funzionano senza commissioni interbancarie.

3 Attività nei vari ambiti economici

3.1 Costruzione

3.1.1 Accordi di appalto

Nell'agosto del 2014 la Segreteria ha concluso l'inchiesta preliminare avviata nel 2013 sui sistemi di notifica delle associazioni cantonali degli impresari costruttori. La Segreteria è riuscita a farsi un quadro d'insieme delle società che li utilizzano e in quale misura. Analizzando il loro impatto è giunta alla conclusione che essi favoriscono l'insorgenza di accordi di appalto e possono compromettere la concorrenza. Di conseguenza la Segreteria ha esortato le associazioni degli impresari costruttori a fare in modo che le imprese partecipanti non possano più vedere nel sistema di notifica quali altre imprese presentano un'offerta finché il termine non è scaduto. Le associazioni cantonali degli impresari costruttori hanno quindi adeguato i loro sistemi di notifica o abbandonato questa pratica.

Il 30 ottobre 2012 la Segreteria ha avviato nella Bassa Engadina un'inchiesta a carico di varie imprese attive nel settore dell'ingegneria civile, della costruzione e della pavimentazione stradale nonché nei mercati a monte e ha effettuato perquisizioni domiciliari. La Segreteria disponeva di indizi secondo cui alcune imprese si sarebbero accordate per coordinare l'assegnazione di gare d'appalto e per ripartirsi progetti e clienti. Considerato l'esito delle indagini, il 22 aprile 2013 l'inchiesta è stata avviata nei confronti di altre imprese ed estesa all'intero Cantone dei Grigioni, con ulteriori perquisizioni domiciliari.

Il 5 febbraio 2013 la Segreteria ha avviato l'inchiesta sulla pulizia delle gallerie a carico di tre imprese attive a livello interregionale ed effettuato perquisizioni domiciliari. La Segreteria voleva verificare se le imprese si fossero accordate sui prezzi, violando la legge sui cartelli, per coordinare l'attribuzione delle gare d'appalto e dei clienti. Ha valutato tutti i documenti sequestrati e le offerte presentate, effettuando anche un'ampia indagine di mercato relativa agli organi responsabili dell'attribuzione dei lavori di pulizia delle gallerie. A novembre 2014 la Segreteria ha sottoposto alle parti la proposta indirizzata alla COMCO, invitandole a prendere posizione ai sensi dell'articolo 30 capoverso 2 LCart.

Il 15 aprile 2013 la Segreteria ha avviato un'inchiesta sulle prestazioni edili nel distretto di See-Gaster a carico di sei imprese nel settore dell'ingegneria civile e della costruzione, effettuando perquisizioni domiciliari. La Segreteria disponeva di indizi secondo cui diverse imprese si sarebbero accordate per coordinare l'assegnazione di gare d'appalto, la ripartizione di progetti e dei clienti. Il 21 ottobre 2013 l'inchiesta è stata estesa ad altre due imprese attive nella regione e sono state nuovamente effettuate perquisizioni domiciliari. La valutazione dei dati sequestrati è ormai conclusa. Nel dicembre 2014 le parti hanno potuto prendere visione degli atti procedurali.

Come sarà menzionato più avanti nella parte dedicata all'*advocacy* (cfr. 5), sensibilizzare gli enti aggiudicatori è uno strumento importante contro gli accordi di appalto. Nel 2014 sono state condotte apposite campagne nei Cantoni di Basilea Città, Basilea Campagna, Berna, Glarona, Lucerna, Sciaffusa, Soletta, Turgovia e Zurigo. La Segreteria ha organizzato anche vari incontri, tenuto delle conferenze e partecipato a varie discussioni insieme a imprese, avvocati ed enti governativi.

3.1.2 Altre procedure

Per quanto riguarda l'inchiesta avviata il 22 novembre 2011 contro i commercianti all'ingrosso attivi nel campo dei sanitari, nel novembre 2014 la Segreteria ha trasmesso alla COMCO la sua proposta e i pareri delle parti.

Con la decisione del 17 novembre 2014 la COMCO ha sanzionato i commercianti che avevano aderito a un cartello nel settore dei **componenti per porte**. Dal 2002 al 2007 cinque rivenditori svizzeri di ferramenta per porte (pulsanti, serrature e cerniere) si sono incontrati ogni anno per concordare margini minimi nella vendita di grandi quantitativi di questi prodotti. Nel 2007 un'altra impresa ha partecipato all'incontro annuale. I margini minimi riguardavano i prodotti della ditta Glutz AG e si applicavano nella vendita di componenti per porte alle imprese di lavorazione (p.es. falegnamerie). La COMCO ha giudicato illecito questo accordo infliggendo ai commercianti una multa complessiva di 185 000 franchi. La procedura contro la produttrice Glutz AG è stata invece archiviata perché a suo carico non sono state riscontrate infrazioni alla legislazione sui cartelli.

In seguito alle due inchieste sugli accordi di appalto nel settore della costruzione stradale e del genio civile nei Cantoni di Argovia e Zurigo, diversi committenti pubblici hanno richiesto la consultazione degli atti, in particolare di quelli riguardanti le gare d'appalto in cui sono coinvolti (i singoli progetti oggetto degli accordi non sono individuabili nelle decisioni pubblicate, ovvero non viene menzionato il nome). Il 6 agosto 2014 la COMCO ha sospeso le procedure di consultazione degli atti riguardanti l'inchiesta nel settore della costruzione stradale e del genio civile nel Cantone di Argovia, perché quest'ultima è tuttora pendente presso il TAF. In data 8 settembre 2014 la COMCO ha concesso la consultazione parziale degli atti procedurali relativi all'inchiesta nello stesso settore nel Cantone di Zurigo. Due delle imprese coinvolte hanno presentato ricorso dinanzi al TAF contro tale concessione.

Nel settembre 2014 il TAF ha accolto i tre ricorsi presentati contro le decisioni della COMCO riguardanti i componenti per finestre e portefinestre. Dopo un'analisi approfondita, la COMCO e il DEFR hanno presentato ricorso dinanzi al Tribunale federale contro due delle tre sentenze (Paul Koch AG; Siegenia Aubi AG). In questi due casi il TAF aveva ritenuto che l'esistenza di un accordo sui prezzi non era dimostrabile con certezza. A questo proposito la COMCO ha fatto valere una violazione del diritto federale perché il TAF prevede maggiori requisiti legali per la dimostrazione di un accordo orizzontale sui prezzi (cartello). Secondo la COMCO non sussistono «questioni probatorie irrisolte». Per quanto riguarda la sentenza relativa a SFS AG, la COMCO non ha presentato ricorso perché il TAF ha negato la sua partecipazione all'accordo sui prezzi e tale questione di fatto non può essere impugnata dinanzi al Tribunale federale.

3.2 Servizi

3.2.1 Servizi finanziari

Nell'ambito dei servizi finanziari l'inchiesta sulle commissioni interbancarie delle carte di credito (*interchange fee*) è stata conclusa con una conciliazione approvata dalla COMCO in data 1° dicembre 2014. Essa prevede una riduzione delle commissioni nazionali dall'attuale 0,95% allo 0,44%. Come già accaduto nella sua prima inchiesta nel 2005 (cfr. DPC 2006/1, pag. 65 segg.) la COMCO è giunta alla conclusione che tali commissioni rappresentano un accordo illecito, perché vengono fissate e applicate congiuntamente dalle società in questione. Ha tuttavia constatato che tali accordi sono giustificabili solo se le tariffe sono così basse che per i commercianti diventa irrilevante la forma di pagamento scelta (in contanti o con la carta di credito). Tale *Merchant Indifference Test* (detto anche «Tourist Test») ha un fondamento scientifico e deriva da una pubblicazione del premio Nobel 2014 per l'economia Jean Tirole¹. La conciliazione è stata firmata da tutte le parti coinvolte nell'inchiesta, vale a dire sia *issuer* che *acquirer*. Il testo prevede una riduzione dell'*interchange fee* in 2 fasi: un abbassamento allo 0,7% dal 1° agosto 2015 e un secondo abbassamento allo 0,44% dal 1°

¹ JEAN-CHARLES ROCHET/JEAN TIROLE, Must-take cards: Merchant discounts and avoided costs, in: Journal of the European Economic Association, 9(3), pag. 462 segg. 2011.

agosto 2017. La conciliazione può essere disdetta solo dal 1° agosto 2019 in poi. Essa contiene anche un meccanismo di adeguamento dinamico: aumenti o riduzioni del limite massimo dell'UE per le *interchange fee* delle carte di credito dello 0,3% vengono attuate in Svizzera allo stesso identico modo (se p.es. il tasso nell'UE scendesse allo 0,2%, si avrebbe in Svizzera una riduzione allo 0,34%). Tale meccanismo di adeguamento dinamico dovrebbe garantire stabilità a lungo termine alla conciliazione. Infine è stato nuovamente abolito il divieto della clausola di non discriminazione (il cosiddetto Non-Discrimination-Rule, NDR), che era stato introdotto nel 2005. Ciò significa che gli *acquirer* possono di nuovo introdurre nei loro contratti con gli esercenti una clausola che impedisce loro di applicare prezzi diversi in base al mezzo di pagamento. La soppressione di questo divieto è legata alla forte riduzione delle commissioni interbancarie. Tale riduzione dovrebbe impedire costi supplementari agli esercenti per i pagamenti con le carte di credito (rispetto ai pagamenti in contanti).

Infine la Segreteria ha proseguito l'inchiesta in corso sui presunti accordi per influenzare i tassi di riferimento Libor, Tibor ed Euribor e i rispettivi derivati. In tale contesto le autorità in materia di concorrenza hanno chiesto per la prima volta assistenza giudiziaria in materia civile e commerciale alla Francia in virtù della Convenzione dell'Aja (cfr. DPC 2014/2, pag. 450 segg.). Il Ministero francese della giustizia l'ha accordata e la questione è stata trasmessa ai tribunali francesi.

Nell'anno in rassegna sono state avviate altre due inchieste nel settore dei servizi finanziari. Nell'inchiesta aperta il 31 marzo 2014, relativa al commercio delle valute (Forex) si dovrà chiarire se le varie banche si siano accordate in maniera illecita fissando determinati tassi di cambio. I reati contestabili potranno essere i seguenti: scambio di informazioni confidenziali, coordinamento sulle transazioni con altri operatori del mercato a livelli concordati, operazioni concordate per influenzare il benchmark Wm/Reuters Fix e coordinamento nella compravendita di valute.

La seconda inchiesta, che riguarda il leasing di automobili, è stata aperta a seguito di indizi secondo cui le società di finanziamento appartenenti a gruppi di produttori o a importatori (le cosiddette «captive bank», banche di gruppo) si sarebbero scambiate informazioni sensibili sui tassi di leasing e sul finanziamento per l'acquisto di veicoli, concludendo dunque accordi sui prezzi. Nello specifico si sospetta che le *captive bank* si siano scambiate informazioni sui tassi d'interesse, sulle condizioni contrattuali, sull'importo delle commissioni per i rivenditori e su varie altre spese.

3.2.2 Professioni liberali e servizi professionali

Un'inchiesta preliminare sui servizi di manutenzione e di supporto per gli hardware di rete di Cisco Systems è stata conclusa dopo che la ditta ha accettato di adeguare in alcuni punti la comunicazione con i clienti finali. L'inchiesta preliminare era stata avviata a seguito della denuncia di un offerente di questi servizi indipendente, stando alla quale Cisco Systems deterrebbe una posizione dominante sul mercato per determinati hardware di rete (in particolare *router* e *switch*) e ne abuserebbe subordinando la fornitura degli aggiornamenti per i sistemi aziendali alla stipula di contratti di manutenzione e supporto globali. Nel corso dell'inchiesta preliminare Cisco Systems ha illustrato diverse possibilità per i clienti aziendali di ricevere tali aggiornamenti a prescindere da altri servizi di manutenzione e supporto della ditta o addirittura anche gratuitamente. Inoltre Cisco Systems non vieta in linea di massima la trasmissione – diretta o tramite terzi – delle licenze di software tra i clienti finali all'interno dello Spazio economico europeo e in Svizzera. Dal momento che Cisco Systems ha confermato per iscritto tali possibilità e al contempo si è dichiarata disposta ad adottare una serie di misure di comunicazione nei confronti dei clienti finali, è stato possibile chiudere l'inchiesta preliminare.

L'inchiesta in corso a carico di Booking.com, Expedia e HRS, piattaforme di prenotazione online di hotel, che riguarda principalmente le condizioni contrattuali imposte da tali imprese agli alberghi partner, ha compiuto molti passi avanti. A questo proposito il TAF doveva decidere se un'associazione alberghiera possa avere la qualità di parte, il che comporterebbe in particolare il diritto di prendere visione degli atti procedurali. Con la sentenza del 1° luglio 2014 il TAF ha negato tale facoltà, sostenendo dunque un'analoga decisione intermedia della Segreteria. Nell'anno in rassegna sono stati effettuati anche interrogatori delle parti.

3.2.3 Mercati sanitari

La COMCO ha presentato ricorso contro la decisione del TAF sui farmaci fuori lista. La sentenza del TAF è di importanza fondamentale, perché respinge, in modo inesatto secondo le autorità della concorrenza, l'applicazione della legge sui cartelli in questo settore.

Per quanto riguarda l'inchiesta sulla commercializzazione delle informazioni mediche elettroniche necessarie per la distribuzione, la consegna e la fatturazione dei farmaci in Svizzera, il Parlamento sta discutendo sulle informazioni mediche rispetto all'articolo 57a della legge sugli agenti terapeutici (RS 812.21) attualmente in revisione. La questione di fondo è sapere se la piattaforma AIPS sui medicinali creata da Swissmedic continuerà a fare da riferimento per la pubblicazione di informazioni mediche o se questo compito dovrà essere assunto dalle ditte farmaceutiche in collaborazione con i fornitori di prestazioni.

Nell'inchiesta preliminare sul livello di concorrenza tra i vari operatori coinvolti nella distribuzione dei farmaci in Svizzera le indagini si sono concentrate sull'attività dei Pre-Wholesaler (PWS), vale a dire le imprese che offrono servizi di deposito alle aziende farmaceutiche che desiderano delegare questo tipo di attività (out-sourcing). La distribuzione dei farmaci in Svizzera è contraddistinta da un lato dall'impossibilità o quasi di effettuare importazioni parallele e, dall'altro, dalla crescente integrazione verticale nella distribuzione. In tale contesto alcune prestazioni finanziarie (p.es. l'accettazione dello star del credere) dei PWS sono oggetto di un esame specifico.

Per quanto concerne il settore ospedaliero, le autorità giudiziarie hanno preso decisioni fondamentali a favore della concorrenza. Da un lato il TAF ha stabilito che nell'ambito del finanziamento attuale gli ospedali devono poter conseguire degli utili anche nel settore dell'assicurazione malattia di base, un elemento decisivo affinché la concorrenza indiretta voluta dal legislatore espliciti i suoi effetti positivi. Tale conclusione è stata spesso difesa anche dalle autorità della concorrenza. Dall'altro, anche i Cantoni sono tenuti a rispettare vari principi nella pianificazione intercantonale della medicina altamente specializzata. Come sottolineato dalla COMCO nel suo parere relativo alla pianificazione ospedaliera, questi principi devono permettere di garantire sia la parità di trattamento tra gli stabilimenti pubblici e privati, sia l'utilizzo di un metodo di scelta degli offerenti che preservi un sistema orientato alla concorrenza.

3.3 Infrastruttura

3.3.1 Telecomunicazioni

Su incarico del Consiglio federale la COMCO ha redatto una perizia sulla proposta di adeguamento dell'ordinanza sui servizi di telecomunicazione (OST) e ha espresso il suo parere su varie questioni controverse secondo il diritto in materia di concorrenza, quali l'effetto che la regolamentazione proposta riguardo al cosiddetto ultimo miglio potrebbe avere sull'incentivazione agli investimenti, l'eventuale introduzione del divieto di una *price o margin squeeze* (compressione dei margini per i concorrenti) per dare forma al divieto di discriminazione all'interno del settore e all'elaborazione di un piano per tener conto delle tecnologie più recenti, per esempio in caso di interconnessione o di accesso a linee affittate.

Nell'inchiesta a carico di Swisscom per quanto riguarda il settore di internet a banda larga per i clienti aziendali, la Segreteria ha concluso le indagini e, conformemente all'articolo 30 capoverso 2 LCart, nel dicembre 2014 ha inviato la sua proposta a Swisscom, la quale dovrà esprimersi al riguardo.

Nel settore delle telecomunicazioni la COMCO ha dovuto valutare anche la fusione tra Swisscom Directories AG e Search.ch AG. In seguito all'acquisizione di Publigroupe SA da parte dell'operatore di telecomunicazioni, Swisscom SA e Tamedia intendono riunire in un'affiliata comune le società local.ch e search.ch. Dall'esame preliminare della COMCO di fine novembre 2014 è emerso che tale fusione può creare o rafforzare una posizione dominante sul mercato degli elenchi telefonici. Di conseguenza il progetto di concentrazione viene sottoposto a un esame secondo l'articolo 10 LCart, che si protrarrà fino alla fine di marzo 2015.

La COMCO ha effettuato inoltre una perizia per l'UFCOM sull'eventuale posizione dominante di Swisscom nel settore della interconnessione IP, ovvero il sistema che garantisce una pluralità di reti interconnesse tramite Internet.

Per quanto riguarda infine la procedura di ricorso pendente dinanzi al TAF sulla politica dei prezzi per i servizi ADSL, la COMCO ha espresso il suo parere, nell'ambito di un ulteriore scambio di scritti, sulle risposte fornite da Swisscom a un apposito questionario.

3.3.2 Media

Con la decisione del 14 luglio 2014 la COMCO ha concluso l'inchiesta sulla politica dei prezzi e altre pratiche dell'Agenzia telegrafica svizzera (ATS) approvando una conciliazione tra quest'ultima e la Segreteria. Dall'inchiesta è emerso che dalla fine del 2008 all'inizio del 2010 l'ATS aveva stipulato, con determinate aziende di comunicazione della Svizzera tedesca, contratti di abbonamento con sconti di esclusiva. Questi ultimi venivano concessi a condizione che i media in questione utilizzassero unicamente il notiziario dell'ATS, senza abbonarsi in parallelo ad altri servizi di un'agenzia stampa concorrente. L'ATS ha abusato della sua posizione dominante e ostacolato i concorrenti in maniera illecita. Nella conciliazione l'ATS si è impegnata a non stipulare più accordi di questo genere con i suoi clienti, ad applicare un sistema di sconti trasparente e a concedere ai diversi media un accesso non discriminatorio ai suoi servizi. Ciò servirà a garantire parità di trattamento da parte dell'ATS nei confronti di tutti i mezzi di comunicazione in Svizzera e a non falsare la concorrenza sui mercati dei media e della pubblicità a valle. L'ATS ha dovuto pagare una multa di 1,88 milioni di franchi.

Nell'anno in rassegna l'inchiesta aperta nell'aprile 2013 sulla trasmissione in diretta degli eventi sportivi a pagamento (pay-TV) è rimasta bloccata presso le autorità giudiziarie superiori a causa di varie decisioni intermedie indotte dalle parti e dalle relative impugnazioni. Il ricorso degli operatori via cavo che avevano richiesto l'emanazione di misure cautelari e, in particolare, il "nulla osta" alla diffusione di determinati contenuti e di certe modalità di ricezione è stato respinto dal TAF con la sentenza del 9 luglio 2014, passata in giudicato. Il 2 ottobre 2014 il TAF ha deciso di non entrare in materia nel ricorso contro la decisione del 24 febbraio 2014 riguardante la qualità di parte. La sentenza è stata impugnata dinanzi al Tribunale federale.

L'inchiesta preliminare relativa alla commercializzazione radiofonica e televisiva del Gruppo Goldbach TV è stata chiusa con il rapporto finale del 12 novembre 2014, soprattutto alla luce del fatto che il gruppo ha rilasciato alla Segreteria una dichiarazione d'intenti sul comportamento futuro delle sue affiliate e nella vendita di spazi pubblicitari radiotelevisivi. Nella dichiarazione d'intenti il Gruppo Goldbach ha confermato che le sue affiliate concedono sconti e/o spazi gratuiti (*Freespace*) a prescindere dal fatto che l'intero volume pubblicitario o

gran parte di esso venga collocato in un'altra tipologia di media (TV, radio, adscreen, online, ecc.) tramite una società del gruppo.

Anche nel 2014 la COMCO ha dovuto esaminare diversi progetti di fusione nel settore dei media: per quanto riguarda la concentrazione Tamedia AG / comparto aziendale B2C di Ticketportal AG, Tamedia voleva acquisire il comparto aziendale B2C di Ticketportal tramite la sua affiliata Starticket AG. Con la fusione Aurelius / Publicitas, Aurelius AG intendeva rilevare le attività di Publigroupe nel settore *media sales*. Nel caso di Ringier / Le Temps, Ringier AG voleva assumere il controllo esclusivo su ER Publishing SA; la conseguenza sarebbe stata il controllo esclusivo anche su Le Temps SA. Con la fusione Thomas Kirschner / Valora Mediaservices AG, Thomas Kirschner ha comunicato l'intenzione di acquisire indirettamente (tramite la controllata Brillant Media Services GmbH) il controllo sul grossista svizzero Valora Mediaservices AG. Successivamente, nella fusione Thomas Kirschner / A e B XY / Valora Mediaservices AG è stata comunicata l'acquisizione del controllo congiunto su Valora Mediaservices da parte di Thomas Kirschner e dei coniugi XY – questi ultimi tramite le partecipazioni ATLAS GmbH & Co. KG. Nel caso di Swisscom (Schweiz) AG / Publigroupe SA, Swisscom ha manifestato l'intenzione di ottenere il controllo esclusivo sul gruppo Publigroupe nell'ambito di un'offerta pubblica di acquisto. Per quanto riguarda la fusione Tamedia / home.ch, Tamedia voleva assumere il controllo esclusivo su home.ch. Tutti questi progetti di fusione sono stati approvati dalla COMCO nel quadro di un esame preliminare.

In seguito alla fusione Ringier / Le Temps, la COMCO ha inoltre abrogato con la decisione dell'8 settembre 2014 le condizioni che aveva imposto alla fusione Edipresse/Ringier – Le Temps con la decisione del 20 ottobre 2003. Le condizioni erano state emanate dopo che Ringier e Tamedia avevano assunto il controllo congiunto su ER Publishing, e quindi anche sul quotidiano Le Temps, per garantire l'indipendenza di quest'ultimo e per poter controllare le ripercussioni della cooperazione in altri mercati dei media. Con l'assunzione del controllo esclusivo da parte di Ringier su Le Temps le condizioni non avevano più motivo di esistere, pertanto sono state abrogate.

La decisione della COMCO sui prezzi dei libri nella Svizzera francese è stata oggetto di ricorsi dinanzi al TAF, che sono ancora pendenti. In questo caso era controversa anche la pubblicazione stessa della decisione del 27 maggio 2013. Le parti coinvolte hanno presentato ricorso dinanzi al TAF contro una decisione in tal senso della COMCO.

3.3.3 Energia

L'inchiesta preliminare sulla strategia di Energie Wasser Bern (ewb) è stata conclusa con il rapporto finale del 10 gennaio 2014. Dopo un incontro con la Segreteria nel dicembre 2013, ewb ha adeguato di sua iniziativa tre punti che potevano essere problematici in base alla legislazione sui cartelli: l'invito scritto a effettuare il controllo periodico delle installazioni elettriche, la raccomandazione della sua affiliata Energie-Check Bern AG per i controlli di sicurezza sul sito ewb, la raccomandazione nella circolare ai clienti ewb dell'(allora) affiliata Bären Elektro AG per l'eventuale raggruppamento di più contatori di un edificio. Di conseguenza, al momento della valutazione non esistevano indizi sufficienti di limitazioni illecite della concorrenza secondo l'articolo 7 LCart per quanto riguarda il presunto scambio o utilizzo di informazioni rilevanti tra i settori del gruppo ewb in monopolio e quelli in regime di concorrenza.

Nel settore dell'elettricità la Segreteria e la COMCO sono state invitate più volte a esprimersi nell'ambito rispettivamente di consultazioni degli uffici e di procedure di consultazione o di indagini conoscitive. Si citano in particolare il decreto federale sulla seconda tappa di apertura del mercato dell'elettricità e diverse revisioni parziali dell'ordinanza sull'energia.

3.3.4 Altri ambiti

Nell'anno in rassegna diverse parti hanno presentato ricorso dinanzi al TAF contro la decisione del 2 dicembre 2013, che ha posto fine all'inchiesta sul trasporto aereo e sanzionato 11 compagnie aeree per accordi orizzontali sui prezzi per un totale di 11 milioni di franchi. In questo caso è controversa anche la questione se e in che misura la decisione del 2 dicembre 2013 è da pubblicare. Pure a tal riguardo è attualmente pendente una procedura dinanzi al TAF.

L'inchiesta avviata a luglio 2013 sul sistema di prezzi applicato ai clienti aziendali per la spedizione di lettere ha compiuto molti passi avanti. Essa esamina in particolare se questo sistema di prezzi della Posta abbia ostacolato i suoi concorrenti sul mercato, ad esempio rendendo difficile o addirittura impedendo ai clienti aziendali l'acquisizione di servizi da altri operatori. Inoltre si intende chiarire se la Posta discrimini o penalizzi in altro modo determinati clienti.

3.4 Produzione

3.4.1 Industria dei beni di consumo e commercio al dettaglio

Con la decisione del 30 giugno 2014 la COMCO ha concluso l'inchiesta a carico della ditta di elettrodomestici Jura AG (Jura) approvando una conciliazione in cui Jura si impegna a concedere in linea di principio la vendita via Internet ai suoi partner commerciali. Tra Jura e i suoi partner commerciali esisteva un accordo di rinuncia al commercio elettronico per le macchine da caffè di questo marchio. Sulla base della decisione di principio della COMCO dell'11 luglio 2011 relativa all'inchiesta sul commercio elettronico (Elektrolux AG/V-Zug AG) Jura si è impegnata, nel quadro di una conciliazione, ad autorizzare la vendita selettiva di macchine da caffè via Internet da parte dei suoi rivenditori. Per quanto riguarda la limitazione delle prestazioni di garanzia praticata da Jura e la politica dei prezzi, gli indizi iniziali di limitazioni illecite della concorrenza non sono stati confermati. Relativamente a questi punti la COMCO ha chiuso la procedura.

La Segreteria ha concluso le indagini nelle due inchieste sugli strumenti musicali. L'una riguardava i pianoforti (inclusi quelli a coda) ed era stata aperta il 27 novembre 2012 a seguito di indizi concreti che lasciavano presumere l'esistenza di accordi orizzontali e verticali sui prezzi e sull'isolamento di zone di vendita. Si sospettava inoltre che le importazioni dirette e parallele dai Paesi limitrofi fossero state ostacolate o addirittura proibite. L'altra inchiesta riguardava invece gli strumenti a corda (chitarre e bassi) e i relativi accessori ed era stata aperta il 3 luglio 2013 per esaminare se la vendita di chitarre e accessori fosse stata caratterizzata da accordi sui prezzi.

Per quanto riguarda gli accordi verticali, alla fine del 2014 risultavano pendenti dinanzi al TAF i seguenti ricorsi contro alcune decisioni della COMCO: Nikon, BMW, Altimum SA (ex Roger Guénat SA). Il ricorso GABA/Elmex è stato respinto dal TAF il 19 dicembre 2013 e il caso è ora pendente dinanzi al Tribunale federale.

Il 21 agosto 2014 la Segreteria ha avviato un'inchiesta preliminare secondo l'articolo 26 LCart in merito alle importazioni dei prodotti Coca-Cola da parte dei commercianti al dettaglio in Svizzera. L'obiettivo è chiarire se Coca-Cola ostacoli le importazioni parallele in Svizzera da parte di Denner e di altri commercianti al dettaglio violando gli articoli 5 o 7 LCart.

Nel settore degli articoli di viaggio (trolley) la Segreteria ha proseguito l'inchiesta preliminare a seguito di indizi di isolamenti territoriali e di imposizioni dei prezzi. Le indagini si sono concentrate sulle limitazioni del commercio online transnazionale.

Il 3 settembre 2014 sono giunte a scadenza quasi tutte le condizioni che la COMCO aveva imposto nel 2007 alla fusione Migros/Denner. L'eccezione riguarda il fatto che Migros non

può stipulare contratti esclusivi con i suoi fornitori (prescrizione permanente). Le condizioni imposte servivano sia per fare in modo che altre aziende del commercio al dettaglio potessero assumere il vecchio ruolo di Denner come principale concorrente marginale sia per impedire un peggioramento dell'accesso ai mercati di sbocco per i fornitori. Secondo la COMCO le condizioni hanno adempiuto allo scopo, la loro attuazione è proseguita senza irregolarità degne di nota.

3.4.2 Industria orologiera

In relazione alla decisione di ottobre 2013 sulla sospensione delle forniture del Gruppo Swatch, all'inizio del 2014 la COMCO ha stabilito quale società di revisione vigilerà sul rispetto della conciliazione, come previsto nel punto 8 del testo stesso. Il primo controllo verrà effettuato nella primavera del 2015. Nel corso dell'anno in rassegna la COMCO non ha ricevuto reclami sul mancato rispetto della conciliazione da parte del gruppo.

Nel mese di luglio 2014 è stata conclusa l'inchiesta a carico di ETA SA Manufacture Horlogère Suisse (un'affiliata al 100% del Gruppo Swatch; di seguito ETA), incentrata sulle modifiche di prezzo unilaterali e sulle nuove condizioni di vendita per i movimenti meccanici introdotte da ETA nel 2009. La COMCO ha chiuso l'inchiesta, perché non sono emersi indizi sufficienti per determinare se il comportamento di ETA avesse uno scopo discriminatorio o se fosse dettato da motivi estranei. L'inchiesta è stata sospesa da giugno 2011 a novembre 2013, periodo in cui era in corso l'inchiesta sulla sospensione delle forniture da parte del Gruppo Swatch.

Inoltre, a fine ottobre 2014, è stata aperta un'inchiesta preliminare in merito al servizio post vendita degli orologi, settore in cui la Segreteria intende esaminare alcune pratiche eventualmente illecite secondo il diritto sui cartelli.

3.4.3 Settore automobilistico

La Segreteria ha concluso le indagini relative all'inchiesta avviata il 22 maggio 2013 a carico di diversi concessionari svizzeri dei marchi del gruppo Volkswagen (VW, Audi, Škoda, Seat), tra cui AMAG, per presunti accordi sulle riduzioni di prezzo e sugli importi forfettari per la consegna di nuovi autoveicoli. Con la decisione dell'8 agosto 2014 la COMCO ha autorizzato la conciliazione tra la Segreteria e AMAG e chiuso la procedura contro quest'ultima. Nell'ambito della conciliazione la società si è impegnata a non applicare accordi sulle riduzioni di prezzo e sugli importi forfettari e a non scambiare informazioni rilevanti con i suoi concorrenti. Essendosi autodenunciata, AMAG ha potuto beneficiare dell'esenzione dalla sanzione. Le altre parti coinvolte hanno invece presentato ricorso contro la decisione. L'inchiesta a loro carico prosegue nella procedura ordinaria.

Nel 2014 la Segreteria ha svolto due inchieste preliminari sull'importazione di veicoli elettrici e sulla vendita di ricambi per auto. Entrambe le inchieste sono state concluse senza l'adozione di misure specifiche. Sono state aperte due nuove inchieste preliminari riguardo al sistema di distribuzione selettiva in Svizzera di alcuni fornitori di autoveicoli e sono ancora oggetto di indagini.

Nel corso del 2014 la Segreteria ha ricevuto una cinquantina di richieste di cittadini riguardanti i diritti di garanzia degli autoveicoli acquistati nello spazio SEE e la limitazione delle importazioni dirette o parallele, alle quali ha risposto facendo riferimento alla comunicazione sugli accordi verticali nel commercio di autoveicoli (Comunicazione autoveicoli²).

² Comunicazione della Commissione della concorrenza del 21 ottobre 2002 riguardante la valutazione degli accordi verticali alla luce delle disposizioni in materia di concorrenza nel settore del commercio di autoveicoli (di seguito: Comunicazione autoveicoli), in: DPC 2002/4, pag. 770 segg.

A metà luglio 2014 la Segreteria ha svolto una consultazione tra le cerchie interessate proprio sul futuro della Comunicazione autoveicoli. Nel mese di novembre 2014 la COMCO ha ascoltato sei associazioni e offerto loro la possibilità di esporre oralmente la propria posizione e di rispondere direttamente alle domande dei membri della COMCO. In base alle loro risposte, il 15 dicembre 2014 la COMCO ha adottato una decisione di principio che prevede di mantenere la Comunicazione autoveicoli modificandola in alcuni punti fondamentali. La Segreteria è stata incaricata di preparare il progetto di revisione. La decisione sul testo rivisto verrà presa dalla COMCO (dopo consultazione delle cerchie interessate) probabilmente nel secondo trimestre del 2015 e verrà comunicata al settore.

3.4.4 Agricoltura

La Segreteria ha espresso il suo parere in circa 40 procedure di consultazione degli uffici federali su modifiche di leggi o di ordinanze nonché su interventi parlamentari, appoggiando a più riprese, anche nell'anno in rassegna, la soppressione della protezione doganale. Basti pensare alle numerose richieste di aumento temporaneo dei contingenti doganali parziali da parte di Swisspatat. La Segreteria si è detta favorevole a tali aumenti, suggerendo tuttavia di esaminare un eventuale aumento a titolo permanente e di includere anche i consumatori nelle cerchie interessate da consultare prima di definire i rispettivi contingenti doganali parziali, senza limitarsi esclusivamente ai rappresentanti dei produttori, dei commercianti e dell'industria di trasformazione.

3.5 Mercato interno

Nel settore dell'accesso intercantonale al mercato, il Centro di competenza Mercato interno (CC LMI) si è concentrato principalmente sul seguito di due casi. L'uno riguarda alcuni agenti giuridici vodesi che hanno cercato di ottenere l'accesso al mercato della rappresentanza in procedura civile (art. 68 cpv. 2 lett. b del Codice di procedura civile [CPC; RS 272]) nei Cantoni di Berna e Ginevra, l'altro la professione di odontotecnico.

In base alla legge sul mercato interno (LMI), gli offerenti hanno il diritto di esercitare la loro attività in altri Cantoni conformemente alle prescrizioni applicabili nel loro luogo di provenienza (principio del luogo di provenienza). In applicazione di questo principio, alcuni agenti giuridici vodesi titolari di un attestato hanno presentato richieste di accesso al mercato nei Cantoni di Ginevra e Berna, che non sono però state accolte. Il ricorso presentato dalla COMCO contro le due decisioni negative è stato respinto dalle istanze cantonali, per cui la COMCO si è rivolta al Tribunale federale.

La Segreteria ha contattato l'associazione di categoria degli odontotecnici per discutere delle difficoltà di accesso alla formazione. Come professione indipendente (da quella di dentista) è infatti impartita solo nel Cantone di Zurigo. Il CC LMI si è occupato anche del caso di un odontotecnico che cercava di avere accesso al mercato di un Cantone in cui manca questa professione, dal momento che il principio del luogo di provenienza si applica anche se la professione non esiste nel luogo di destinazione (DPC 2013/4, pag. 522 segg.).

Nel settore degli appalti pubblici la COMCO ha presentato due ricorsi. Nel quadro di una gara d'appalto nel settore dei servizi informatici un comune zurighese si è avvalso della procedura su invito anche se il valore del mercato superava la soglia consentita, il tutto senza far valere alcuna deroga e senza che le condizioni richieste fossero riunite. Uno dei concorrenti ha presentato ricorso, ma il Tribunale amministrativo zurighese non lo ha accolto. Senza dilungarsi sul perché di questo esito, è bene sottolineare che altri Cantoni, in circostanze identiche, annullano tutte le decisioni di aggiudicazione prese dopo un errore nella scelta della procedura. La COMCO ha dunque accettato, su richiesta del CC LMI, di avvalersi del suo diritto di ricorso affinché venga chiarito se un errore procedurale rappresenti una violazione del diritto dei mercati pubblici – e di conseguenza della LMI – tale che debba dunque essere considerata d'ufficio, eventualmente anche contro la volontà della

ricorrente. In un altro caso la COMCO, avvisata da un Cantone, ha fatto ricorso contro una decisione di aggiudicazione in via amichevole di un appalto nel settore dei servizi informativi per un registro fondiario perché l'autorità aggiudicatrice aveva riscontrato dei motivi che le permettevano il ricorso alla clausola eccezionale d'urgenza. Tuttavia secondo la COMCO, così come secondo il Cantone che le ha segnalato il caso, non sussistevano le condizioni per applicare le clausole eccezionali invocate. Per dirimere la questione, la COMCO ha presentato ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo del Cantone competente.

Nell'anno in rassegna la COMCO ha anche dovuto emanare raccomandazioni nel settore degli appalti pubblici. Una di queste riguardava la società anonima san gallese VRSG e l'applicabilità, nel suo caso, del diritto in materia (DPC 2014/2, pag. 442 segg.). La COMCO ha effettuato su richiesta una perizia per un ufficio federale. Anch'essa verteva sul diritto degli appalti pubblici, più precisamente sulle condizioni che le autorità aggiudicatrici devono soddisfare per poter collaborare all'interno di un'entità ad hoc che si prefigge di fornire servizi agli enti pubblici nel settore informatico (applicazione della cosiddetta eccezione «in-state»; cfr. DPC 2014/4, pag. 785 segg.).

In linea con la trasposizione nel diritto interno della versione rivista dell'Accordo OMC sugli appalti pubblici (GPA), devono essere adeguati anche il diritto federale (LMP/OMP) e il diritto dei Cantoni (AIMP) in materia. Un gruppo di lavoro composto da rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni ha intrapreso la redazione di un progetto di legge. La Segreteria ha continuato ad agire affinché nel quadro di questa revisione si tenesse conto della concorrenza, dei rimedi giuridici e del diritto di ricorso della COMCO.

La consultazione relativa al progetto di un accordo internazionale sugli appalti pubblici (p-AIMP) si è conclusa il 19 dicembre 2014. Il progetto di revisione del diritto svizzero degli appalti pubblici riguarda anche la funzione di sorveglianza che la COMCO esercita nel settore degli appalti pubblici cantonali e comunali. La COMCO ha dunque redatto una raccomandazione all'attenzione del Consiglio federale e dell'Autorità intercantonale sugli appalti pubblici sottolineando il particolare il rischio di indebolire la vigilanza sulle commesse pubbliche di Cantoni e Comuni. Come dimostra la prassi, non vi è motivo di procedere a questo cambiamento.

La LMI attribuisce alla COMCO il compito di vigilare sul rispetto delle regole in materia di appalti pubblici. A tal fine essa dispone di vari strumenti: se ritiene che un appalto sia stato svolto in maniera contraria alla legge può fare ricorso contro gare d'appalto, decisioni di aggiudicazione ecc. Inoltre può avviare inchieste, emanare raccomandazioni, redigere perizie, esprimere il suo parere nelle procedure pendenti dinanzi al Tribunale federale e pubblicare le sentenze. Gli strumenti della COMCO, in particolare il diritto di ricorso, risultano efficaci e devono essere preservati nella revisione del diritto sugli appalti pubblici in modo che essa possa continuare ad avvalersene.

Per quanto riguarda il conferimento di concessioni, una città svizzera ha chiesto l'aiuto del CC LMI per elaborare un regolamento sul rilascio di autorizzazioni per l'utilizzo del suolo pubblico finalizzato all'esercizio di un'attività lucrativa che sia conforme alla LMI, in particolare all'articolo 2 capoverso 7. Tra le attività coperte da questo regolamento figurano anche i mercati settimanali.

In virtù dell'articolo 10 LMI, la COMCO può essere sentita in una procedura in corso relativa all'applicazione della LMI. Il capoverso 2 di questa disposizione attribuisce la stessa competenza al Tribunale federale. Nell'anno in rassegna il Tribunale federale ha giustamente invitato la COMCO a esprimersi su due casi riguardanti gli appalti pubblici (sentenza 2C_62/2014 del 7 ottobre 2014; sentenza 2C_315/2013 del 18 settembre 2014, in DPC 2014/4, pag. 775 segg.).

3.6 Indagini

Nel 2014, in concomitanza con l'avvio dell'inchiesta sul leasing di automobili, sono state effettuate perquisizioni su vasta scala che hanno coinvolto otto aziende.

Gli interrogatori delle parti e dei testimoni effettuati in diverse inchieste acquistano sempre più importanza.

A livello tecnico si può menzionare che il laboratorio per l'analisi dei dati elettronici sequestrati è stato migliorato sia nell'hardware (nuovo server) che nel software (passaggio al prodotto NUIX). Questi investimenti permettono ora di lavorare in contemporanea da più postazioni di lavoro, con maggiore efficienza.

3.7 Affari internazionali

EU: il 1° dicembre 2014 è entrato in vigore l'Accordo tra la Svizzera e l'UE sulla cooperazione tra le autorità della concorrenza in merito all'applicazione dei rispettivi diritti della concorrenza, il cui scopo è rafforzare la collaborazione tra le parti. La crescente integrazione dell'economia mondiale rende più frequenti i comportamenti anticoncorrenziali transfrontalieri. Sempre più spesso le autorità della concorrenza della Svizzera e dell'UE esaminano fattispecie identiche o comunque correlate. Pertanto risulta più efficiente se entrambe le autorità collaborano e si scambiano le informazioni nei casi con ripercussioni transfrontaliere.

Sulla base di queste considerazioni, il 17 maggio 2013 Johann N. Schneider-Ammann, capo del DEFR, e Joaquín Almunia, vicepresidente della Commissione europea e commissario della concorrenza, hanno firmato un accordo sulla collaborazione tra le rispettive autorità, che offre a queste ultime la possibilità di comunicarsi reciprocamente le misure di attuazione ai fini del loro coordinamento e di scambiarsi informazioni. Il testo contiene anche chiare norme sul rispetto delle garanzie procedurali esistenti per le imprese coinvolte. L'accordo concerne il diritto procedurale e non richiede alcuna armonizzazione del diritto materiale, per cui in tal caso non si pone la questione della trasposizione del diritto comunitario. Considerata la forte interconnessione tra l'economia svizzera e quella dell'UE, l'accordo contribuirà a una migliore tutela della concorrenza su entrambi i territori. Per maggiori dettagli sull'Accordo si rinvia al rapporto annuale 2013 (cfr. DPC 2014/1, pag. 16 segg.).

OCSE: rappresentanti della COMCO e della Segreteria hanno partecipato ai tre incontri annuali del Comitato della concorrenza dell'OCSE e, in collaborazione con la SECO, hanno redatto e presentato diverse relazioni. Nel 2014 si è parlato in particolare dei due temi strategici «cooperazione internazionale» e «valutazione dell'attività e delle decisioni delle autorità in materia di concorrenza». La nuova raccomandazione dell'OCSE sulla cooperazione internazionale nelle procedure e nelle indagini in materia di concorrenza, che sostituisce la raccomandazione del 1995, è stata adottata dal Consiglio dei ministri il 16 settembre 2014. Come ha dimostrato la *ICN/OECD Survey on international cooperation* del 2013, dal 1995 la cooperazione internazionale si è fatta più intensa con la crescente globalizzazione dell'economia. La nuova raccomandazione ha tenuto conto di questi sviluppi ed è stata adeguata anche riguardo all'evoluzione degli strumenti elettronici.

ICN (*International Competition Network*): I gruppi di lavoro *Legal Framework* (sottogruppo 1) e *Cartel Enforcement* (sottogruppo 2) hanno condotto diversi webinar, cioè audioconferenze con presentazioni Powerpoint. I temi trattati sono stati le tecniche per gli interrogatori, le facoltà investigative, i metodi per individuare i cartelli e la collaborazione tra le autorità amministrative e quelle penali nel perseguimento delle infrazioni alla legge sui cartelli. Il sottogruppo 2 ha inoltre spedito un questionario per introdurre nel manuale *Anti-Cartel-Enforcement* un nuovo capitolo sui rapporti tra le autorità della concorrenza e gli enti aggiudicatori. Al Cartel Workshop sono stati discussi la prevenzione degli accordi di appalto,

la collaborazione con le autorità anti-corruzione e i metodi innovativi per individuare i cartelli. Il gruppo di lavoro *Agency Effectiveness* si è concentrato sul trattamento delle informazioni confidenziali (scambio tra le autorità, divulgazione a terzi e alle parti, ecc.). Il gruppo di lavoro *Advocacy* ha pubblicato un documento in cui si consiglia come procedere per valutare l'effetto della legislazione e della politica sulla concorrenza (*Recommended Practices on Competition Assessment*). Alcuni membri della COMCO hanno partecipato alla conferenza annuale dell'ICN in Marocco.

UNCTAD: Rappresentanti della COMCO e della Segreteria hanno partecipato alla 14a Conferenza dell'*Intergovernmental Group of Experts on Competition Law and Policy*. I temi di quest'anno sono stati in particolare la collaborazione informale fra le autorità della concorrenza e le strategie di comunicazione come mezzi per attuare in maniera efficace il diritto in materia (*Agency Effectiveness*).

3.8 Nessuna revisione della LCart

Conformemente all'articolo 59a della LCart rivista nel 2003, il Consiglio federale fa valutare l'efficacia delle misure e l'esecuzione della legge sui cartelli. La legislazione vigente è stata oggetto di una valutazione nel 2008/2009, dalla quale è emerso che la LCart e i nuovi strumenti (sanzioni dirette, regime del bonus, perquisizioni domiciliari e procedura di opposizione) sono risultati sostanzialmente validi. Al contempo però è pure emersa, per alcuni aspetti, la necessità di una revisione, soprattutto per quanto riguarda l'organizzazione istituzionale delle autorità della concorrenza, e una serie di disposizioni di diritto materiale.

Nel febbraio 2012 il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento un messaggio sulla revisione della LCart. Oltre alla necessità di revisione riscontrata dal gruppo di valutazione, il Consiglio federale ha inserito nel messaggio altri punti. Da un lato ha esaminato la mozione Schweiger, che chiedeva di riconsiderare il sistema delle sanzioni (*compliance defense* e sanzioni penali per le persone fisiche); dall'altro si è occupato a fondo, a seguito dell'apprezzamento del franco, delle misure per garantire la trasmissione dei vantaggi valutari ai clienti finali. Per quanto riguarda la riforma istituzionale, il Consiglio federale ha proposto di garantire il ridimensionamento, la professionalizzazione e l'indipendenza delle autorità decisionali facendo in modo che tutti i casi – su richiesta dell'autorità della concorrenza che svolge l'inchiesta – vengano sottoposti a un tribunale della concorrenza indipendente e di prima istanza, integrato nel Tribunale amministrativo federale. Dal punto di vista del diritto materiale, il Consiglio federale chiedeva in primo luogo di migliorare l'articolo 5 LCart in modo che gli accordi *hard core* (accordi orizzontali sui prezzi, sui quantitativi e sulla ripartizione dei mercati per zone nonché imposizioni verticali dei prezzi e isolamenti geografici) siano vietati per legge, ammettendo tuttavia la possibilità di giustificarli con motivi di efficienza economica. In secondo luogo ha proposto, in riferimento alla procedura civile relativa al diritto dei cartelli, di estendere il diritto d'azione ai clienti finali e di prorogare i termini di prescrizione. In terzo luogo ha previsto il rafforzamento e la semplificazione del controllo delle concentrazioni (passaggio al test SIEC e piccoli adeguamenti in merito alle notifiche UE e ai termini). In quarto luogo ha proposto, in risposta all'adozione della mozione Schweiger, di tenere conto di adeguati programmi di conformità nel calcolo delle sanzioni. In quinto luogo ha presentato un miglioramento della procedura di opposizione e proposto vari adeguamenti di lieve entità della procedura.

Nei dibattiti parlamentari il Consiglio degli Stati ha accolto il disegno del Consiglio federale sulla revisione della LCart in prima lettura (marzo 2013), apportando alcune modifiche. Nel marzo del 2014 il Consiglio nazionale ha invece deciso in prima lettura di non entrare in materia. Nel giugno del 2014 il Consiglio degli Stati ha ribadito la sua decisione, ma dopo che il Consiglio nazionale si è rifiutato anche in seconda lettura di entrare in materia (settembre 2014), la LCart non sarà oggetto di revisione.

Secondo le autorità in materia di concorrenza, la mancata revisione della LCart è un'occasione persa di rispondere alla necessità di revisione emersa dalla valutazione. Ciò impedisce anche di attuare diversi miglioramenti già decisi dal Consiglio degli Stati e che, diversamente dalla riforma istituzionale e dalle disposizioni materiali (articoli 5, 7a e potere di mercato relativo) non erano controversi. I miglioramenti riguardavano ad esempio il controllo delle concentrazioni, il diritto civile in materia di cartelli, la procedura di opposizione e la procedura in generale. L'esito delle deliberazioni parlamentari non modifica il risultato della valutazione di allora, vale a dire che la LCart, come emerso dalla revisione nel 2003, funziona sostanzialmente bene.

4 Organizzazione e statistica

4.1 COMCO e Segreteria

Nel 2014 la COMCO ha tenuto 11 sedute plenarie di una giornata intera. Il numero delle decisioni prese in merito a inchieste, concentrazioni secondo la LCart e in applicazione della legge sul mercato interno (LMI) è riportato nella statistica (cfr. 4.2). Nell'anno in rassegna la composizione della COMCO è rimasta tale e quale.

A fine 2014 la **Segreteria** aveva alle proprie dipendenze 75 collaboratori (a tempo pieno e parziale), 45% dei quali di sesso femminile, per un totale di 65,3 posti a tempo pieno (dati del 2013: rispettivamente 85, 43% e 75,8). Il personale è ripartito nel modo seguente: 55 collaboratori scientifici (inclusa la direzione), vale a dire 48,8 posti a tempo pieno (nel 2013: 52,4), 6 stagisti in ambito scientifico per un totale di 6 posti a tempo pieno (nel 2013: 13), 14 collaboratori del servizio Risorse e logistica pari a 10,5 posti a tempo pieno (nel 2013: 10,4)

Nel mese di giugno 2015 la Segreteria lascerà l'attuale sede nella Monbijoustrasse n. 43 per trasferirsi al n. 4 della Hallwylstrasse, sempre a Berna.

4.2 Statistica

Inchieste	2013	2014
Eseguite nel corso dell'anno	24	21
riprese dall'anno precedente	17	19
avviate ex-novo	7	2
Decisioni finali	7	6
di cui conciliazioni	1	4
di cui ordini delle autorità	2	0
di cui sanzioni secondo l'art. 49a cpv. 1 LCart	3	2
Decisioni incidentali	4	7
Altre decisioni (pubblicazione, costi, visione degli atti, ecc.)	-	10
Misure cautelari	0	1
Procedure sanzionatorie secondo l'articolo 50 e segg. LCart	0	0
Inchieste preliminari		
eseguite nel corso dell'anno	27	20
riprese dall'anno precedente	18	16
avviate ex-novo	9	4
Inchieste chiuse	11	11
di cui con apertura di un'inchiesta	3	1
di cui con adeguamento del comportamento	1	8
di cui senza seguito	7	2
Altre attività		

Annunci secondo l'articolo 49a cpv. 3 lett. a LCart	7	2
Consulenze	20	27
Osservazioni del mercato concluse	76	61
Altre questioni	547	594
Concentrazioni		
Notifiche	32	30
Nessuna obiezione dopo l'esame preliminare	26	35
Esami approfonditi	0	1
Decisioni della COMCO	0	0
dopo l'esame preliminare	0	0
dopo l'esame approfondito	0	0
Realizzazione anticipata	0	0
Procedure di ricorso		
Procedure di ricorso dinanzi al TAF e al TF	14	25
Sentenze del Tribunale amministrativo federale (TAF)	4	7
vinte dall'autorità della concorrenza	3	3
vinte solo in parte	0	1
Sentenze del Tribunale federale (TF)	1	0
vinte dall'autorità della concorrenza	1	0
vinte solo in parte	0	0
Pendenti alla fine dell'anno (dinanzi al TAF o al TF)	13	21
Pareri, preavvisi, raccomandazioni, ecc.		
Pareri (art. 15 LCart)	1	1
Raccomandazioni (art. 45 LCart)	0	0
Pareri (art. 47 LCart, 5 cpv. 4 LSPR o 11a LTC)	1	2
Monitoraggio	1	6
Comunicazioni (art. 6 LCart)	0	0
Preavvisi (art. 46 cpv. 1 LCart)	217	254
Consultazioni (art. 46 cpv. 2 LCart)	5	5
LMI		
Raccomandazioni / indagini (art. 8 LMI)	1	3
Perizie (art. 10 cpv. 1 LMI)	2	1
Consulenze (Segreteria)	36	36
Ricorsi (art. 9 cpv. 2 ^{bis} LMI)	6	5

La statistica e il confronto con i dati del 2013 permettono di giungere alle seguenti conclusioni.

- Il numero delle inchieste condotte è leggermente calato e nel 2014 sono state aperte due nuove inchieste. Il numero di inchieste concluse è però rimasto stabile. Nell'anno in rassegna la Segreteria ha cercato soprattutto di concludere o portare avanti le inchieste in corso. Inoltre, gran parte delle inchieste preliminari ha determinato un adeguamento del comportamento, per cui non è stato necessario avviare inchieste vere e proprie.
- Ora la statistica include anche la voce «Altre decisioni», che comprende la pubblicazione, la ripartizione dei costi al di fuori delle inchieste e le richieste di consultazione degli atti procedurali. L'onere comportato dalle 10 decisioni è notevole.
- Il numero delle consulenze è aumentato, così come quello delle altre questioni trattate. Sono invece diminuite le osservazioni del mercato. L'onere in questi ambiti è rimasto complessivamente stabile.

- Il numero di notifiche di concentrazioni è risultato di fatto invariato rispetto all'anno precedente. La differenza riportata nella voce «Nessuna obiezione dopo l'esame preliminare» è riconducibile al fatto che alcune notifiche sono pervenute nel dicembre 2013, ma l'esito della valutazione è stato comunicato solo all'inizio del 2014.
- Le procedure di ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale e al Tribunale federale sono notevolmente aumentate: oltre alle decisioni finali della COMCO sono state impugnate anche decisioni incidentali o decisioni di pubblicazione. Il numero delle procedure di ricorso pendenti alla fine del 2014 risulta alto anche nell'anno in rassegna.
- I pareri della Segreteria nell'ambito delle consultazioni degli uffici hanno continuato ad aumentare. Dal punto di vista delle risorse questo aspetto rappresenta una parte notevole dell'attività di *advocacy* delle autorità in materia di concorrenza (cfr. punto 5).
- Per quanto riguarda la legge sul mercato interno, le attività delle autorità in materia di concorrenza sono proseguite in maniera analoga agli anni precedenti.

5 L'attività di *advocacy* delle autorità in materia di concorrenza

5.1 Che cos'è l'*advocacy*?

Secondo le disposizioni materiali della legge sui cartelli, il primo compito delle autorità svizzere della concorrenza è intervenire mediante decisioni contro la formazione di cartelli illeciti, l'abuso di posizioni dominanti sul mercato e le concentrazioni aziendali problematiche. A tal fine possono avvalersi di mezzi giuridici incisivi (strumenti di indagine nelle procedure di diritto amministrativo) e attuare misure (imposizione di comportamenti ed emanazione di sanzioni). Questa loro attività ha un ruolo attuativo e deterrente.

La legge sui cartelli affida alle autorità della concorrenza anche «altri compiti e competenze» secondarie (art. 45-49). In base a queste disposizioni le autorità della concorrenza hanno il compito di farsi **portavoce della concorrenza** (la cosiddetta *advocacy*). Gli strumenti già previsti a tal fine dalla LCart (cfr. 4.2) danno loro la possibilità di far luce sulle limitazioni della concorrenza, (incluse quelle statali), di rispondere mediante perizie a questioni potenzialmente problematiche in materia di concorrenza e di informare in generale l'opinione pubblica sulla propria attività e sui vantaggi della concorrenza. Sono tutti strumenti che non consentono interventi vincolanti, ma che affidano loro il compito di impegnarsi in generale e in vari modi a favore della concorrenza che, ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione federale, non deve essere oggetto di limitazioni. Questo loro ruolo di *advocacy* risale alla legge sui cartelli del 1962 (art. 19), che dava già la possibilità all'allora commissione dei cartelli di sottoporre raccomandazioni alle autorità e di dare il proprio parere su questioni di principio.

A livello internazionale è solo negli ultimi anni che il ruolo di *advocacy* delle autorità della concorrenza ha acquisito maggiore importanza. Ad esempio, all'interno dell'UE, la Direzione generale della concorrenza si è concentrata per lungo tempo quasi esclusivamente sul suo ruolo attuativo intervenendo contro le limitazioni della concorrenza in ambito privato ed eventualmente contro aiuti statali illeciti. Il ruolo informativo e preventivo dato dall'*advocacy* è stato riconosciuto e adottato solo molto più tardi in funzione di sostegno.

Nel 2012, all'atto della costituzione dell'*International Competition Network* (ICN) è stato creato anche un *Advocacy Working Group* con il compito di «*to develop a toolkit to help you spread the gospel of competition*»³. Questo gruppo dell'ICN adempie al suo mandato con diverse misure⁴, tra cui informazioni pratiche e lo scambio di informazioni fra le autorità della concorrenza, da un lato per informare i consumatori e le imprese, dall'altro per individuare limitazioni statali della concorrenza. Lo scopo principale di queste attività, al di fuori dell'esecuzione coattiva, è promuovere la concorrenza mediante lo scambio con altri servizi statali e far notare ulteriormente a tutte le persone coinvolte i vantaggi di una concorrenza efficace.

5.2 Mezzi e strumenti dell'*advocacy*

Lo strumento più efficace dell'*advocacy* (non menzionato così nella legge) è dato dalla pubblicazione delle **decisioni della COMCO**. Sanzionare un accordo di appalto o la limitazione delle importazioni parallele con multe elevate e divulgare nei mass media (radio, televisione, Internet e stampa) il nome delle imprese disoneste ha un fortissimo effetto correttivo e deterrente tra le imprese e i consumatori. Da un lato queste decisioni sono

³ Cfr. Practical Techniques: A Toolkit for Advocacy, pag. 1
(<http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc433.pdf>).

⁴ Cfr. <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/working-groups/current/advocacy.aspx>.

interessanti per i media perché fanno notizia e possono apparire “sensazionali”. Dall’altro è molto più semplice illustrare il senso e lo scopo di un intervento della COMCO e le conseguenze di una limitazione della concorrenza sulla base di un esempio concreto. Fare la stessa cosa servendosi di esempi astratti e teorici difficilmente avrebbe lo stesso effetto tra i destinatari (imprese e consumatori).

La legge sui cartelli elenca negli articoli 45-49, sotto il titolo «Altri compiti e competenze delle autorità in materia di concorrenza» i mezzi e gli strumenti a loro disposizione per questa attività di *advocacy*. Nello specifico si tratta dei seguenti elementi:

- **Osservazioni del mercato** (art. 45 cpv. 1 LCart): osservare costantemente le condizioni della concorrenza è di centrale importanza per tali autorità: è infatti il punto di partenza per condurre una politica sistematica e mirata a tal riguardo in Svizzera. Il compito viene svolto dalla Segreteria della COMCO, che effettua accertamenti e analizza segnalazioni e denunce da parte di privati, imprese, associazioni, media ecc. individuando i casi da sottoporre a un procedimento in materia di cartelli. Nell’ambito di un’osservazione del mercato intercorrono numerosi contatti con le imprese e i privati. Spesso è il loro primo contatto con l’autorità in materia di concorrenza e in tale occasione scoprono qual è il suo compito. Questi contatti individuali permettono anche di rendere noto il ruolo dell’autorità in questione.
- **Raccomandazioni** (art. 45 cpv. 2 LCart): se la COMCO constata un’inutile limitazione statale della concorrenza, può sottoporre alle autorità raccomandazioni per promuovere una concorrenza efficace, in particolare tramite l’elaborazione e l’applicazione di prescrizioni di diritto economico. Può ad esempio far notare alle autorità competenti soluzioni alternative, meno dannose per la concorrenza, al fine di raggiungere un obiettivo di interesse pubblico.
- **Preavvisi nelle procedure di consultazione** (art. 46 LCart): la disposizione si riferisce alle procedure di **consultazione degli uffici e del corapporto** vigenti in tutta l’amministrazione federale. I disegni di leggi e ordinanze degli uffici federali che possono influenzare la concorrenza devono essere prima sottoposti internamente a verifica da parte della Segreteria della COMCO, la quale fa notare eventuali problemi sotto il profilo del diritto in materia o soluzioni alternative. Essa fornisce argomentazioni dal suo punto di vista specifico, ma non ha diritto decisionale né di veto. In caso di disegni di legge che limitano la concorrenza o la influenzano altrimenti, è la COMCO che esprime il suo parere nell’ambito della **consultazione**. La COMCO esamina il disegno di legge dal punto di vista della concorrenza e rileva eventuali problemi. Il legislatore non è tenuto a dare seguito al suo parere, ma deve comunque valutarne le argomentazioni nel quadro della ponderazione degli interessi.
- **Pareri** (art. 47 LCart): la COMCO redige pareri per altre autorità su questioni di concorrenza di importanza sostanziale. La Segreteria redige i pareri nei casi di minore rilevanza. Anche le disposizioni speciali contenute nell’articolo 15 LCart, nell’articolo 5 capoverso 4 della legge sulla sorveglianza dei prezzi e nell’articolo 11a capoverso 2 della legge sulle telecomunicazioni conferiscono alla COMCO la facoltà di esprimere pareri. La giusta valutazione delle condizioni di concorrenza è di centrale importanza per la strutturazione concreta del tipo di regolamentazione, specialmente nei settori delle telecomunicazioni, dell’energia o del sistema sanitario.
- **Pubblicazione** delle decisioni e delle sentenze (art. 48 LCart): la facoltà delle autorità in materia di concorrenza di pubblicare le proprie decisioni e le sentenze emesse dai tribunali in applicazione della LCart sono la base per un’applicazione trasparente della legge sui cartelli e forniscono sia alle imprese sia alla prassi sia alla dottrina certezza del diritto in merito alle disposizioni centrali della LCart, alla procedura e alle conseguenze giuridiche di un’un’infrazione (per es. sull’ammontare delle sanzioni).
- **Obblighi di informare** (art. 49 LCart): le autorità in materia di concorrenza informano il pubblico circa la loro attività e presentano ogni anno un rapporto al Consiglio federale. Le informazioni per il pubblico e quelle del rapporto annuale si estendono

oltre l'attività decisionale delle autorità in materia di concorrenza. Esse riguardano in generale gli effetti della concorrenza e contribuiscono a promuoverla ai sensi dell'articolo 1 LCart.

Un'altra attività della Segreteria, ugualmente con una funzione di *advocacy*, è la **consulenza che fornisce ai servizi e alle imprese** su questioni concernenti i cartelli (art. 23 cpv. 2 LCart). Tali consulenze svolgono un ruolo importante per prevenire le limitazioni della concorrenza: prima di attuare determinate pratiche le imprese possono infatti informarsi su eventuali problemi secondo il diritto in materia e, se necessario, astenersi dalla loro attuazione.

La legge sul mercato interno conferisce alla COMCO, nel settore delle barriere cantonali all'accesso al mercato, strumenti analoghi all'*advocacy*: raccomandazioni, perizie, spiegazioni, pubblicazione di decisioni.

5.3 Attività di *advocacy* nella prassi

L'attività di *advocacy* grava in misura alquanto modesta sulle risorse delle attività della concorrenza in confronto al compito primario di individuare e scoraggiare i cartelli. Ciò corrisponde al mandato legale che fa rientrare l'attività di *advocacy* tra gli altri compiti e competenze delle autorità della concorrenza.

Le statistiche dei rapporti annuali della COMCO riportano i dati sugli strumenti e i mezzi dell'*advocacy*. Il loro importo assoluto non fornisce tuttavia informazioni sull'impiego di risorse. Negli anni 2010 – 2014 si registrano:

- 29 decisioni pubblicate della COMCO, di cui 15 con sanzioni dirette;
- 344 osservazioni del mercato da parte della Segreteria;
- 4 raccomandazioni della COMCO (LCart e LMI);
- 1126 consultazioni degli uffici che hanno coinvolto la Segreteria;
- 31 consultazioni che hanno coinvolto la COMCO;
- 6 perizie della COMCO;
- 93 comunicati stampa delle autorità in materia di concorrenza;
- 167 consulenze a pagamento della Segreteria.

Qui di seguito si citano alcuni esempi dell'attività di *advocacy* delle autorità in materia di concorrenza degli ultimi anni. L'elenco non è esaustivo e gli esempi non vengono riportati nella loro interezza.

5.3.1 Esempio settore degli appalti

Quando il sistema degli appalti pubblici funziona, i fondi pubblici vengono utilizzati in maniera efficiente. In termini di politica della concorrenza il sistema va garantito su due livelli: quello degli offerenti potenziali e quello degli enti aggiudicatori. Per quanto riguarda i primi, le condizioni quadro devono essere tali da permettere l'esistenza di concorrenza, che determina a sua volta il miglior rapporto qualità-prezzo delle offerte. Una condizione quadro di questo tipo è data ad esempio dalla legge sui cartelli, che permette di contrastare gli accordi di appalto che pregiudicano la concorrenza. Per quanto riguarda i secondi, le regolamentazioni e gli incentivi devono fare in modo che gli enti aggiudicatori si impegnino per ottenere un ottimale rapporto qualità-prezzo per i beni e i servizi da acquistare. A tal fine la legge sul mercato interno contribuisce a contrastare ad esempio la discriminazione nei confronti degli offerenti esterni.

Qui di seguito esaminiamo in dettaglio l'opera di **contrasto contro gli accordi di appalto**. Dal 2008 è una priorità tematica della Segreteria della COMCO⁵. Secondo un sondaggio svolto nel 2004 dalla Segreteria della Commissione degli acquisti della Confederazione (CA), circa il 50% degli intervistati dichiara di avere avuto a che fare con tali accordi⁶; in quel periodo sembra infatti che fossero ampiamente diffusi. Le decisioni della COMCO, da cui risulta che le imprese si erano accordate per molto tempo e in modo sistematico sugli appalti, dimostrano la persistenza del problema anche negli anni più recenti.⁷ Generalmente le conseguenze sono: prezzi più alti, mantenimento delle strutture esistenti, minori incentivi per l'efficienza e l'innovazione. Nella sua inchiesta sulle pavimentazioni stradali in Ticino la COMCO ha constatato⁸ che i prezzi delle offerte erano in genere superiori di circa il 30% durante l'esistenza dell'accordo. Gli accordi di appalto sono indubbiamente dannosi per l'economia: essi determinano spese eccessive da parte degli enti pubblici, il che si ripercuote in modo diretto o indiretto sull'onere fiscale della popolazione e dell'economia. Visto che ogni anno gli appalti pubblici (Confederazione, Cantoni, Comuni) per costruzioni, beni e servizi raggiungono circa i 40 miliardi di franchi, risulta ben evidente il potenziale effetto dannoso degli accordi di appalto.

L'attività della Segreteria si basa sui tre pilastri seguenti:

- Il pilastro **«Prevenzione e informazione»** contiene misure incentrate sulla sensibilizzazione, la prevenzione, l'informazione, lo scambio di conoscenze e il rafforzamento del ruolo delle autorità della concorrenza come interlocutori di riferimento. La Segreteria presenta relazioni e offre formazioni per illustrare la problematica degli accordi di appalto, la procedura e le decisioni della COMCO nonché gli elementi che possono costituire indizi di cartelli. La Segreteria ha condotto dei colloqui sul tema degli accordi di appalto con la maggior parte dei Cantoni e organizzato una o più volte un apposito modulo di formazione. Nel quadro dell'attività di formazione del centro di competenza per gli acquisti pubblici della Confederazione (CCAP) per l'Amministrazione federale e le imprese statali, la Segreteria offre dal 2007 un modulo dedicato al tema «garantire la concorrenza negli appalti pubblici». Anche le imprese che operano nel mercato degli appalti pubblici (offerenti) e gli avvocati sono stati informati mediante presentazioni e pubblicazioni. Le autorità della concorrenza fanno inoltre confluire le loro esperienze e conoscenze nelle revisioni del diritto in materia di appalti pubblici (attualmente nel quadro della revisione a livello federale e cantonale).
- Il pilastro **«Individuazione»** include misure che dovrebbero consentire di smascherare gli accordi di appalto. A tal fine la Segreteria analizza i dati delle decisioni di aggiudicazione e ricerca eventuali anomalie mediante appositi metodi statistici. Questo pilastro serve anche agli enti aggiudicatori pubblici, che svolgono un ruolo importante nell'individuazione degli accordi di appalto.
- Il pilastro **«Perseguimento»** include infine l'individuazione, la valutazione e il sanzionamento degli accordi di appalto con i mezzi previsti dalla legge sui cartelli. In presenza di indizi, le autorità della concorrenza effettuano osservazioni del mercato, inchieste preliminari e inchieste. A questo proposito rinviamo alle decisioni della

⁵ Cfr. Rapporto annuale COMCO 2009, DPC 2010, pag. 2.

⁶ COMMISSIONE DEGLI ACQUISTI DELLA CONFEDERAZIONE (CA) E COORDINAMENTO DEGLI ORGANI DELLA COSTRUZIONE E DEGLI IMMOBILI DELLA CONFEDERAZIONE (KBOB), «Das geltende Vergaberecht aus Sicht der Praxis», pag. 40, Berna 2004. Nell'ambito dell'inchiesta sono stati consultati enti aggiudicatori, offerenti e terzi (associazioni e organizzazioni nazionali dell'economia, rappresentanti dei Cantoni e dei Comuni).

⁷ Cfr. *Strassen- und Tiefbau im Kanton Zürich* (nota 12), *Wettbewerbsabreden im Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau* (nota 11) ed *Elektroinstallationsbetriebe Bern* (DPC 2009/3, pag. 196 segg.).

⁸ DPC 2008/1, pag. 102 segg. n. 139 segg.

COMCO relative alle pavimentazioni stradali in Ticino⁹, agli installatori elettricisti del Canton Berna¹⁰, al settore della costruzione stradale e del genio civile nei Cantoni di Argovia¹¹ e Zurigo¹². Le tre inchieste attuali riguardano il presunto coordinamento degli appalti tra le imprese edili costruzione stradale e genio civile nel Canton San Gallo¹³, ingegneria civile e costruzione stradale nel Cantone dei Grigioni¹⁴ e pulizia delle gallerie¹⁵.

Sotto diversi punti di vista appare evidente che l'investimento operato da anni dalle autorità in materia di concorrenza sta dando i suoi frutti. Le formazioni e le presentazioni summenzionate hanno contribuito sensibilmente a un maggiore know-how degli enti aggiudicatori federali, cantonali e comunali, ma anche delle imprese e delle persone interessate, in particolare riguardo ai seguenti punti:

- Che cos'è un accordo di appalto e perché è problematico in un processo d'acquisizione?
- Come si riconoscono gli accordi di appalto? Quali sono i principali indizi?
- In che modo gli enti aggiudicatori possono ridurre il rischio di tali accordi?
- Qual è il rapporto tra le procedure di aggiudicazione e le procedure previste dal diritto in materia di cartelli?
- In che modo gli enti aggiudicatori possono favorire la concorrenza nella procedura di acquisizione?
- Quali pericoli comporta la scarsa concorrenza?

Gli enti aggiudicatori della Confederazione frequentano dal 2007 un modulo delle autorità in materia di concorrenza. L'interesse dei Cantoni e ora anche dei Comuni è cresciuto costantemente, soprattutto negli ultimi anni. In questa occasione i partecipanti pongono domande più specifiche che non nei primi corsi di sensibilizzazione. Le autorità in materia di concorrenza ricevono inoltre sempre più richieste di informazioni da parte degli enti aggiudicatori sulle procedure in corso.

La maggiore sensibilità degli enti aggiudicatori non dipende solo dai corsi, ma anche dalle procedure che sono state condotte. Ad esempio quelle relative alle costruzioni stradali e all'ingegneria civile nei Cantoni del Ticino, Argovia e Zurigo hanno generato uno scossone nel settore, non solo fra gli enti aggiudicatori, ma anche tra le imprese e i cittadini. Da allora sono costantemente aumentate le richieste di informazione e le segnalazioni di sospetti. Queste ultime hanno dato avvio anche ad alcune delle inchieste più recenti. Va detto infine che esiste un'interazione tra i due pilastri «Prevenzione e informazione» e «Perseguimento». Per quanto riguarda il pilastro «Individuazione» ricordiamo che una delle ultime procedure è stata avviata grazie ai metodi statistici.

Come menzionato sopra, le autorità in materia di concorrenza si adoperano da anni per fare in modo che gli enti aggiudicatori si impegnino a favore della concorrenza e di un ottimale rapporto qualità-prezzo nell'acquisizione di beni e servizi¹⁶. Questo obiettivo è una

⁹ DPC 2008/1, pag. 102 segg. n. 139 segg.

¹⁰ DPC 2009/3, pag. 196 segg. (passata in giudicato).

¹¹ DPC 2012/2, pag. 270 segg. (non interamente passata in giudicato).

¹² DPC 2013/4, pag. 524 segg. (passata in giudicato).

¹³ Cfr. <<https://www.shab.ch/DOWNLOADPART/N7077030/N2013.07161124.pdf>>.

¹⁴ Cfr. <<https://www.shab.ch/DOWNLOADPART/N7170944/N2013.07198688.pdf>>.

¹⁵ Cfr. <<https://www.shab.ch/DOWNLOADPART/N6992804/N2013.07063184.pdf>>.

¹⁶ Cfr. l'analisi della normativa svizzera sugli appalti, in particolare delle aggiudicazioni della Confederazione, effettuata dalla Segreteria della COMCO (DPC 2006/2, pag. 392 segg.).

componente importante dei corsi di sensibilizzazione e di formazione già menzionati. Lo stesso vale per l'applicazione della legge sul mercato interno, che è stato il tema specifico del rapporto annuale 2012.

5.3.2 Esempio dell'agricoltura

L'agricoltura è un altro esempio utile per dimostrare che i pareri, le informazioni e le spiegazioni fornite dalle autorità della concorrenza nel corso degli anni alle imprese coinvolte e alle autorità hanno migliorato la consapevolezza generale in merito alle questioni di base del diritto in materia. Le autorità in questione sono intervenute intensamente nelle discussioni relative alla liberalizzazione dell'agricoltura (fino alla PA 2014-2017 attualmente in vigore), ricordando sempre gli effetti positivi di una concorrenza efficace e le conseguenze delle limitazioni della concorrenza operate o consentite dallo Stato.

Una parte considerevole delle consultazioni degli uffici riportate nella statistica ha riguardato l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG). Prima del 2000 le autorità in materia di concorrenza avevano l'impressione che esso tendesse a voler proteggere le aziende agricole da "troppo mercato", ma nelle ultime revisioni della legge sull'agricoltura e delle ordinanze esecutive ha sempre cercato il sostegno delle autorità della concorrenza per far confluire anche gli interessi della concorrenza nelle discussioni con i rappresentanti del mondo della produzione, della trasformazione e del commercio. I frequenti interventi delle autorità della concorrenza, che non generano più un rifiuto di massima, e i numerosi contatti tra l'UFAG e la Segreteria a livello di personale specializzato hanno lasciato tracce evidenti. Le autorità della concorrenza vengono spesso contattate al di fuori delle consultazioni degli uffici perché la consapevolezza dei collaboratori dell'UFAG permette loro di riconoscere le problematiche delicate dal punto di vista del diritto sui cartelli.

Grazie alla **presenza costante** delle autorità in materia di concorrenza nel settore dell'agricoltura, queste ultime sono venute a conoscenza delle pratiche problematiche non solo in caso di infrazione, ma già prima tramite le imprese e le associazioni. Ad esempio la Federazione Produttori Svizzeri di Latte (PSL) aveva intenzione, in vista dell'abolizione del contingentamento lattiero statale, di affidare le forniture delle principali imprese di produzione di latte a un'impresa comune di commercio lattiero che riunisse tutte le organizzazioni di produttori. Le grandi imprese non avrebbero praticamente avuto alcuna possibilità di scegliere l'organizzazione dal quale avrebbero ricevuto il latte né a quale prezzo. L'impresa comune di commercio lattiero avrebbe sostituito la determinazione statale dei prezzi con una gestione privata dei prezzi e delle quantità. Avendo riconosciuto il rischio di un ostacolo alla concorrenza, i produttori di latte hanno chiesto una consulenza alla Segreteria della COMCO secondo l'articolo 23 capoverso 2 LCart. La Segreteria è giunta alla conclusione che la commercializzazione congiunta mediante l'impresa progettata presentava forti elementi tipici di un accordo illecito in materia di concorrenza e ha previsto, in caso di attuazione, l'apertura di un'inchiesta secondo l'articolo 27 LCart. Considerato l'esito della consulenza i produttori di latte hanno rinunciato alla commercializzazione congiunta che avevano inizialmente prospettato.

5.3.3 Esempio dei mercati delle infrastrutture

Un altro campo in cui tipicamente si svolge l'attività di *advocacy* delle autorità della concorrenza è costituito dai settori che ricadono sotto la competenza politica del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC). Si tratta dei mercati che, presentando la particolarità **di infrastrutture basate su una rete**, sono caratterizzati da questioni inerenti alla regolazione dei prezzi e dell'accesso, alla neutralità dal punto di vista della concorrenza, al servizio pubblico, ecc. Molte di queste questioni che riguardano regolamentazioni settoriali si intersecano con il diritto generale della concorrenza e determinano dunque contatti regolari tra le autorità della concorrenza e gli uffici responsabili del DATEC. È stato ad esempio necessario chiarire con l'Ufficio federale

delle comunicazioni (UFCOM) e con la Commissione federale delle comunicazioni (ComCom) che cosa s'intende per una concentrazione dei mezzi di comunicazione problematica (art. 74 seg. e 44 cpv. 1 lett. g LRTV) e per una concentrazione dei mezzi di comunicazione contestabile.

Molti dei contatti tra le autorità della concorrenza e gli uffici del DATEC avvengono sotto forma di consultazioni. I pareri che la COMCO esprime ripetutamente su questioni inerenti al diritto della concorrenza non mancano di produrre un certo effetto: lo dimostra il fatto che vengono sempre più spesso richiesti anche in casi che esulano dal campo d'applicazione vero e proprio della relativa legislazione. Il DATEC per esempio, prima della revisione dell'ordinanza sui servizi di telecomunicazione, ha chiesto una perizia alla COMCO su alcune questioni controverse tra i Dipartimenti coinvolti. In un altro caso i vari pareri delle autorità della concorrenza hanno aggiunto un'ulteriore dimensione al dibattito politico sul servizio pubblico nel settore dei media. Molte delle attività esercitate da aziende statali o parastatali rientrano da sempre nel servizio pubblico. Nelle varie revisioni delle rispettive basi legali non sono state praticamente mai messe in discussione né l'appartenenza di queste attività al servizio pubblico, né le relative misure di sostegno statale. Le autorità della concorrenza hanno suggerito più volte (anche nel settore dei media) di discutere questi aspetti alla luce dell'evoluzione tecnologica e dell'eventuale cambiamento di aspettative da parte delle persone coinvolte e di inserire nei messaggi del Consiglio federale sulle revisioni di legge apposite riflessioni e spiegazioni.

5.3.4 Esempio del sistema sanitario

L'attività di *advocacy* delle autorità della concorrenza è stata ed è ancora oggi complessa e complicata per quanto riguarda il **settore sanitario**, il cui funzionamento è regolato dallo Stato. Dalla sua entrata in vigore, la legge sull'assicurazione malattie (LAMal) mira a istituire un sistema di concorrenza inquadrato da disposizioni legali (concorrenza regolata) che dovrebbe permettere il gioco dell'offerta e della domanda, premunendosi tuttavia contro eventuali effetti perversi (incentivi sbagliati). Tuttavia, nel corso degli anni la soluzione ad alcune problematiche ha portato sempre di più questa legge verso l'iperregolamentazione, a volte addirittura verso forme di regolamentazione sbagliata, riducendo il margine di manovra necessario affinché i meccanismi della concorrenza possano esplicare i loro effetti positivi. Sembra che il settore sanitario debba necessariamente essere messo sotto tutela statale, un'opinione condivisa anche da coloro che difendono i principi di una sana concorrenza. Le autorità della concorrenza si sono però avvalse delle loro competenze e hanno continuato a operare affinché il sistema sanitario svizzero conservi il suo posto e rimanga orientato alle regole del mercato. Ad esempio, dal 2004 sono state realizzate alcune delle proposte fatte dalla COMCO riguardo alla revisione parziale della LAMal¹⁷ (p.es. miglioramento del sistema di compensazione dei rischi). Altre sono rimaste ancora attuali, anche a distanza di dieci anni, e sono regolarmente discusse nei dibattiti pubblici e parlamentari, come la libertà di contrarre, il finanziamento ospedaliero monistico o ancora l'introduzione dei prezzi di riferimento per i principi attivi dei farmaci rimborsati. Queste misure confluiranno prima o poi nella LAMal, viste le problematiche che il settore sanitario dovrà affrontare in futuro in Svizzera.

5.4 Conclusione

L'attività di *advocacy* delle autorità in materia di concorrenza esplica i suoi effetti a lungo termine. Come dimostrano gli esempi menzionati sopra, i risultati immediati costituiscono l'eccezione. Si punta piuttosto su un utilizzo serio e mirato degli strumenti al fine di farsi ascoltare dagli ambienti interessati e di sensibilizzarli alle problematiche che si pongono in

¹⁷ DPC 2004/3, pag. 848 segg.

questo ambito. Solo riuscendo a convincere le imprese e le autorità di un determinato settore che i principi del diritto in materia di concorrenza – oltre a altri eventuali interessi pubblici – hanno la loro ragion d'essere, può instaurarsi un rapporto di fiducia in cui le autorità e le imprese si rivolgono di loro iniziativa alle autorità in materia di concorrenza con domande pertinenti. Una volta instaurato questo rapporto di fiducia, occorre poi curarlo e, se possibile, estenderlo ad altri settori. Tutto ciò richiede tempo e risorse affinché le autorità della concorrenza possano – in aggiunta al loro compito principale di individuare le limitazioni illecite della concorrenza – *promuovere la concorrenza nell'interesse di un'economia di mercato fondata su un ordine liberale* (cfr. art. 1 LCart) e adempiere in tal modo allo scopo della legge sui cartelli.