



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

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

---

# **Al Consiglio federale**

## **Rapporto annuale 2018 della Commissione della concorrenza (COMCO)**

**(secondo l'art. 49 cpv. 2 LCart)**

---

## Indice

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>Prefazione del presidente .....</b>                                | <b>3</b>  |
| <b>2</b> | <b>Principali decisioni del 2018.....</b>                             | <b>4</b>  |
| 2.1      | Decisioni della COMCO.....  | 4         |
| 2.2      | Decisioni dei tribunali.....  | 5         |
| <b>3</b> | <b>Attività nei vari ambiti economici.....</b>                        | <b>7</b>  |
| 3.1      | Costruzione .....   | 7         |
| 3.1.1    | Accordi di appalto .....  | 7         |
| 3.1.2    | Materiali edili e discariche .....                                    | 8         |
| 3.1.3    | Altri ambiti.....   | 8         |
| 3.2      | Servizi .....   | 8         |
| 3.2.1    | Servizi finanziari.....   | 8         |
| 3.2.2    | Sistema sanitario .....   | 9         |
| 3.2.3    | Servizi delle professioni liberali e altri ambiti professionali ..... | 10        |
| 3.3      | Infrastruttura.....   | 10        |
| 3.3.1    | Telecomunicazione.....  | 10        |
| 3.3.2    | Media.....  | 11        |
| 3.3.3    | Energia .....   | 11        |
| 3.3.4    | Altri ambiti.....   | 11        |
| 3.4      | Produzione .....  | 12        |
| 3.4.1    | Accordi verticali.....  | 12        |
| 3.4.2    | Industria dei beni di consumo e commercio al dettaglio .....          | 12        |
| 3.4.3    | Industria orologiera .....  | 13        |
| 3.4.4    | Settore automobilistico.....  | 13        |
| 3.4.5    | Agricoltura .....   | 14        |
| 3.4.6    | Altri ambiti.....   | 14        |
| 3.5      | Mercato interno .....   | 15        |
| 3.6      | Indagini .....  | 15        |
| 3.7      | Affari internazionali.....  | 16        |
| 3.8      | Legislazione .....  | 17        |
| <b>4</b> | <b>Organizzazione e statistica.....</b>                               | <b>19</b> |
| 4.1      | COMCO e Segreteria .....  | 19        |
| 4.2      | Statistica.....   | 21        |
| <b>5</b> | <b>Accordi di appalto .....</b>                                       | <b>23</b> |
| 5.1      | Situazione iniziale.....  | 23        |
| 5.2      | Prevenzione e informazione .....                                      | 23        |
| 5.3      | Accertamento e screening.....   | 24        |
| 5.4      | Azione penale .....   | 25        |
| 5.5      | Conclusione .....   | 27        |

# 1 Prefazione del presidente

La prassi delle autorità preposte e dei tribunali influisce in misura determinante sulle reali condizioni della concorrenza e del mercato nazionale. Prima di decidere, la COMCO valuta attentamente gli incarti, sente le parti interessate e ne discute al suo interno. Nel 2018 ha terminato quattro inchieste, concernenti diversi mercati, ed esaminato approfonditamente tre concentrazioni nel settore dei media. La maggior parte delle decisioni è passata in giudicato.

Per il 2018 sono da segnalare: la decisione «Engadina I», inerente a numerosi accordi di appalto nella Bassa Engadina; l'esame approfondito di tre concentrazioni di imprese: AZ Medien/NZZ, Tamedia/Goldbach e Tamedia/Basler Zeitung; la decisione sugli accordi di prezzo e sulle ripartizioni di clienti tra Husqvarna e Bucher, riguardanti la benzina alchilata Aspen; quella sul divieto illecito di esportazione di trolley RIMOWA; nonché la decisione «Impianti KTB» sulle pratiche illecite nel settore ghiaia e cemento dell'area bernese. In rapporto alle tre concentrazioni nel settore dei media, occorre ricordare il compito che la legge assegna alla COMCO: valutare se una concentrazione crea o rafforza una posizione dominante sul mercato, potenzialmente in grado di sopprimere la concorrenza efficace. Alla COMCO non spetta il compito di tutelare direttamente il pluralismo dei media: il mandato attribuitole dal legislatore concerne il quadro normativo che disciplina la concorrenza, e la politica dell'informazione ne è esclusa.

La decisione «Engadina I», pubblicata in aprile, ha avuto ampio risalto. Si è trattato di una delle dieci inchieste su accordi di appalto condotte nel Cantone dei Grigioni, riguardante numerosi appalti concordati illecitamente nella Bassa Engadina. Le imprese si accordavano su chi si sarebbe aggiudicato un determinato appalto e sull'offerta vincente. In alcuni casi questi accordi erano parte di un sistema che ha funzionato per anni; in altri riguardavano singoli progetti di costruzione. Il valore delle commesse (pubbliche e private) supera abbondantemente i 100 milioni di franchi. Il danno economico è considerevole: anche per questo motivo negli ultimi dieci anni la COMCO ha fatto della lotta agli accordi di appalto una priorità.

A volte non ci si può limitare all'applicazione della legge: occorre attribuire pari importanza all'informazione e alla sensibilizzazione, e coinvolgere i servizi federali e cantonali di aggiudicazione. Infatti chi è informato sugli accordi di appalto sa riconoscerli e può impedirli. Inoltre è stato messo a punto uno strumento statistico per identificare eventuali anomalie nelle offerte per le gare d'appalto. Permette alle autorità in materia di concorrenza di rilevare in modo proattivo la presenza di cartelli e, di conseguenza, migliorare l'efficacia preventiva della legge. Questo strumento di *screening*, sviluppato dalla Segreteria della COMCO, viene utilizzato a livello nazionale ma ha suscitato una vasta eco e un forte interesse anche all'estero.

La concorrenza efficace è un importante fattore di benessere economico. Perciò un'applicazione scrupolosa della legge sui cartelli e della legge sul mercato interno favorisce il buon funzionamento dell'economia nazionale. Nel dibattito sociale e politico in corso, il diritto vigente e la sua attuazione vengono giudicati, di volta in volta, eccessivamente rigorosi oppure al contrario troppo permissivi, come risulta anche dal numero relativamente elevato di interventi parlamentari depositati su questo tema. Preservare una concorrenza efficace è fondamentale ai fini di una politica economica sostenibile. A livello istituzionale ciò spetta alla COMCO, che opera in favore della concorrenza anche partecipando al dibattito pubblico. Il suo compito principale rimane però l'applicazione del diritto vigente: dal rapporto annuale 2018 emerge tutta la complessità di questo lavoro.

Prof. dott. Andreas Heinemann  
Presidente della COMCO

## 2 Principali decisioni del 2018

### 2.1 Decisioni della COMCO

Il 29 gennaio 2018 la COMCO ha terminato la sua inchiesta nei confronti di Husqvarna e Bucher, avviata il 31 maggio 2016 in seguito ad un'autodenuncia di Husqvarna. L'inchiesta ha rivelato che nel periodo compreso tra il 1998 e l'inizio del 2016 tra Husqvarna e Bucher vigeva un accordo orizzontale illecito sui prezzi e sulla ripartizione dei clienti nella vendita della **benzina alchilata** della marca **Aspen**. A titolo di conciliazione con le autorità in materia di concorrenza entrambe le società si sono impegnate a non ricorrere più in futuro a questo tipo di accordi. Per aver messo a conoscenza dell'accordo le autorità, e aver permesso così l'apertura dell'inchiesta, Husqvarna ha beneficiato di un condono della sanzione. In conseguenza dell'atteggiamento cooperativo della Bucher la multa a suo carico è stata ridotta a circa 610 000 franchi. La relativa decisione è passata in giudicato.

Il 9 aprile 2018 si è conclusa con una conciliazione e una multa passata in giudicato l'inchiesta concernente la sagl tedesca **RIMOWA**. Dall'inchiesta è emerso che RIMOWA – nel contratto di rivendita stipulato con i suoi partner di distribuzione tedeschi – nel periodo compreso tra il 25 gennaio 2012 e il 13 novembre 2013 aveva concordato illecitamente il divieto di esportare i suoi prodotti in Svizzera. Per questo motivo alla sagl è stata inflitta una multa di 134 943 franchi. Nel quadro di una conciliazione con le autorità, RIMOWA si è impegnata a evitare in futuro questo tipo di accordi. La sua volontà di cooperare ha determinato l'attenuazione della sanzione.

Il 26 marzo 2018 in virtù della decisione «**Engadina I**» della COMCO sono state inflitte multe per un importo di circa 7,5 milioni di franchi a diverse imprese di costruzione, per aver concluso svariati accordi di appalto nella Bassa Engadina. La COMCO ha così portato a termine otto di dieci inchieste inerenti ad accordi di appalto nel Cantone dei Grigioni (cfr. capitolo 3.1.1). La COMCO ha potuto accertare che nel quadro di cartelli diversi alcune imprese di costruzione si sono accordate su più di 400 gare d'appalto (si tratta di una stima prudente) nei settori dell'edilizia e del genio civile. Il valore delle commesse oggetto degli accordi supera nettamente i 100 milioni di franchi. Per anni queste imprese si sono di volta in volta accordate su chi si sarebbe aggiudicato l'appalto, spesso stabilendo anche l'offerta che il «vincitore» della gara avrebbe dovuto proporre al servizio di aggiudicazione. In alcuni casi gli accordi di cartello di queste società grigionesi sono proseguiti sistematicamente e per diversi anni, e a volte venivano conclusi nel corso di assemblee preparatorie organizzate della Società grigionese degli impresari costruttori. I cartelli concernevano bandi di concorso cantonali, comunali e privati nella Bassa Engadina. I valori delle commesse relative ai lavori di costruzione andavano da poche decine di migliaia di franchi a diversi milioni. La COMCO ha ingiunto il pagamento di parte delle spese amministrative alla Società grigionese degli impresari costruttori, avendo quest'ultima organizzato parte dei cartelli.

Nel settore dei media la COMCO si è occupata di tre concentrazioni societarie: **AZ Medien/NZZ**, **Tamedia/Goldbach** nonché **Tamedia/Basler Zeitung**. Alcuni indizi emersi dall'esame approfondito della concentrazione **AZ Medien/NZZ** portano a ritenere che la fondazione di un'impresa comune costituita dalle due società in questione potrebbe portare alla creazione o al rafforzamento di una posizione dominante sui mercati dei lettori di giornali nelle regioni di Soletta e Argovia, come pure nel mercato pubblicitario della carta stampata nel settore della tecnica edilizia. Elementi analoghi sono stati evidenziati per Basler Zeitung e i gruppi Tamedia e Ringier sul mercato dei lettori di quotidiani nella regione di Basilea rispettivamente su quello dei giornali domenicali. Tuttavia si è ritenuto che la fondazione di un'impresa comune da parte delle società interessate non potesse sopprimere la concorrenza sui mercati in questione, visto che rimangono in attività competitori importanti e che la concentrazione sul mercato dei giornali domenicali non comporta cambiamenti rilevanti in relazione alla concorrenza. L'esame approfondito dell'acquisizione di **Goldbach da parte di**

**Tamedia** ha evidenziato che il progetto di concentrazione non porterebbe a cambiamenti importanti sul mercato. Inoltre non era da ritenere che gli effetti di portafoglio causati dalla concentrazione determinassero una soppressione della concorrenza efficace. Anche l'esame approfondito della concentrazione **Tamedia/Basler Zeitung** ha evidenziato alcuni indizi di possibile creazione o rafforzamento di posizione dominante: sul mercato dei lettori di quotidiani dell'area basilese (grazie all'acquisizione di Basler Zeitung) e nel resto della Svizzera tedesca (con i gruppi NZZ/AZ e Ringier) per quanto attiene a diversi mercati di rubriche di annunci. La COMCO è giunta alla conclusione che il passaggio di proprietà della Basler Zeitung non avrebbe praticamente influito sul mercato e che l'acquisizione non avrebbe soppresso la concorrenza. In agosto e ottobre 2018 la COMCO ha approvato le tre concentrazioni. A questo proposito va ricordato che la COMCO non si occupa di politica dell'informazione: l'esame delle concentrazioni non prende in considerazione il pluralismo dei media.

L'inchiesta «**Impianti KTB**» si è conclusa con la decisione del 10 dicembre 2018. Era stata avviata il 12 gennaio 2015 dalla COMCO nei confronti di imprese attive nel settore materiali da costruzione e discariche del Cantone di Berna (v. capitolo 3.1.2). La COMCO ha notificato la sua decisione alle parti interessate all'inizio del 2019, e successivamente ha informato il pubblico mediante un comunicato stampa. I gruppi Kästli e Alluvia si sono accordati per anni su prezzi ed elementi dei prezzi spartendosi il mercato di Berna e dintorni nel settore ghiaia e cemento. Hanno fortemente limitato la concorrenza reciproca e abusato di una posizione dominante sul mercato per impedire ad altri concorrenti di accedere al mercato. Le due società hanno interposto ricorso presso il Tribunale amministrativo federale (TAF).

## 2.2 Decisioni dei tribunali

Il 3 maggio 2018 il TAF ha deciso di non entrare nel merito del ricorso presentato da **Ticketcorner** contro il divieto di concentrazione con **Starticket**. In sostanza il TAF ha motivato la sua decisione adducendo la rinuncia al ricorso da parte di Tamedia (in quanto società madre di Starticket) e l'intenzione da parte di quest'ultima – secondo quanto comunicato al pubblico – di sviluppare Starticket in proprio. Allo stato attuale mancherebbe perciò concretamente un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modifica della decisione, e di conseguenza Ticketcorner non sarebbe legittimata a ricorrere. Contro la decisione del TAF è stato interposto ricorso. Il TAF ha deciso in base a due elementi: in primo luogo, se le fosse consentito di presentare il ricorso anche da sola, Ticketcorner potrebbe prolungare artificialmente e a danno di Starticket l'attuale sospensione dell'invalidità del contratto di concentrazione, e ostacolare così il raggiungimento della certezza giuridica. In particolare, si tratterebbe della decisione definitiva in merito alla sua posizione sul mercato; secondariamente, in relazione alla concentrazione Ticketcorner e Tamedia formano una comunità di interessi. Visto che entrambe erano soggette all'obbligo di annuncio, avrebbero dovuto in quanto comunità di interessi interporre ricorso congiuntamente.

Con la sua sentenza del 18 maggio 2018 in merito alla causa **Altimum SA / attrezzature da alpinismo** il Tribunale federale (TF) ha parzialmente accolto il ricorso presentato dal DEFR e dalla COMCO contro la decisione del TAF del 17 dicembre 2015, confermando la decisione della COMCO del 20 agosto 2012: la determinazione di prezzi minimi per la rivendita di attrezzature da alpinismo da parte della Altimum SA costituirebbe un accordo verticale illecito sui prezzi. Il TF ha anche rilevato che i rivenditori che accettano l'imposizione di prezzi minimi di vendita (e che si espongono all'interruzione delle forniture in caso di inosservanza di tale condizione) concludono un accordo con il fabbricante. In questo contesto basterebbe la finalità dell'accordo (limitazione della concorrenza); un esame delle conseguenze – in particolare per accertare il grado di osservanza dell'accordo stesso – non sarebbe necessario. In merito alla questione della notabilità, il TF ha confermato la sua giurisprudenza relativa alla causa GABA/Elmex: la determinazione di prezzi minimi di vendita è giustificabile se volta a salvaguardare una competitività tra rivenditori basata sulla qualità della consulenza ai clienti ed evitare così il problema del «*free riding*» (il cliente beneficia della consulenza dei negozianti

specializzati ma poi acquista il prodotto da chi lo offre al prezzo più basso). Nel caso in esame però questa motivazione non sarebbe stata presente. Per ragioni processuali il TF non ha inflitto alcuna sanzione alla Altimum SA.

La COMCO ha proceduto con la sua decisione 16 dicembre 2011 contro gli accordi di appalto nel settore della **costruzione strade e del genio civile nel Cantone di Argovia**. A 14 imprese di costruzione è stata inflitta una multa di circa 4 milioni di franchi per aver concluso accordi di appalto illeciti in materia di prezzi e ripartizione dei mercati. Circa 100 degli appalti concordati tra il 2006 e il 2009 riguardavano progetti di costruzione pubblici e privati. Quattro società hanno impugnato la decisione della COMCO. La procedura è rimasta pendente presso il TAF per circa sei anni e mezzo. Il 25 maggio 2018 il TAF ha in buona parte confermato la decisione della COMCO. Il TAF ha confermato la qualificazione giuridica delle fattispecie oggetto dell'inchiesta, interpretandole come accordi orizzontali di prezzo *hard core* e come accordi sulla ripartizione dei mercati per partner commerciali ai sensi della LCart. Questa sentenza del TAF ha chiarito alcuni aspetti fondamentali, inerenti in particolare ai requisiti legali minimi in materia di assunzione e apprezzamento delle prove nelle inchieste sui cartelli e al trattamento delle informazioni fornite dalle imprese che si autodenunciano e cooperano con le autorità. Inoltre il TAF ha definito alcune questioni relative a presunte violazioni dei diritti procedurali da parte delle autorità in materia di concorrenza, e confermato la punibilità degli accordi di cartello (anche se non remunerativi) nonché la legittimità del metodo applicato dalla COMCO per decidere l'entità della sanzione. Il TAF ha ridotto le sanzioni alla luce di un apprezzamento della fattispecie parzialmente divergente dalle allegazioni della COMCO. Un'impresa di costruzioni ha impugnato la sentenza del TAF presso il TF.

Il 22 novembre 2016 la COMCO ha interposto presso il Tribunale cantonale amministrativo tre ricorsi contro la **legge sulle imprese artigianali (LIA)**. Quest'ultima prevedeva una procedura approfondita che risultava onerosa: per una singola registrazione occorreva inoltrare più di dieci documenti. In questo modo per le imprese extra-cantionali era difficile accedere al mercato ticinese. Con la decisione del 27 febbraio 2018 il Tribunale cantonale amministrativo ha accolto i ricorsi della COMCO, ritenendo che i requisiti LIA fossero una restrizione del libero accesso al mercato e infrangessero la legge federale sul mercato interno (LMI). L'11 ottobre 2018 il TF ha deciso di non entrare nel merito di alcuni ricorsi interposti da associazioni di categoria e imprese artigianali ticinesi, adducendo la mancanza di legittimazione al ricorso. Di conseguenza le decisioni del Tribunale cantonale amministrativo sono passate in giudicato.

Anche altre decisioni del TAF hanno riguardato il settore della **costruzione strade e del genio civile nel Cantone di Argovia**. Dopo la conclusione, il 16 dicembre 2018, della procedura principale concernente gli accordi di appalto, e la pubblicazione della decisione di sanzione, i servizi di aggiudicazione del Cantone di Argovia hanno presentato due **richieste di consultazione** del testo integrale della decisione della COMCO e dei relativi atti. Dopo una temporanea sospensione del procedimento, la COMCO, con la decisione dell'11 dicembre 2017, ha parzialmente approvato le richieste di consultazione: l'accesso ai documenti e alle informazioni sarebbe stato consentito in misura limitata. Contro questa decisione sono stati presentati alcuni ricorsi. Il 23 ottobre 2018 il TAF ha emesso tre sentenze di approvazione dei ricorsi. La sua diversa valutazione si basa su un'interpretazione più restrittiva dell'articolo 19 capoverso 1 lettera a della legge sulla protezione dei dati (LPD). Ai sensi di questo articolo, i dati possono essere comunicati soltanto se sono indispensabili al destinatario per l'adempimento del suo compito legale. Secondo il TAF l'indispensabilità sussiste soltanto se (prima condizione) è stata emessa una decisione di sanzione giuridicamente vincolante che (seconda condizione) accerta una violazione della normativa antitrust. La COMCO riteneva invece che non fosse necessario attendere il passaggio in giudicato. Contro due delle tre decisioni del TAF il DEFR e la COMCO hanno presentato ricorso al TF. La sentenza di quest'ultimo costituirà un precedente giurisprudenziale per il trattamento di diverse richieste di consultazione pendenti presso la COMCO.

Da ultimo, in vari procedimenti sono state pronunciate importanti **sentenze relative alla pubblicazione di decisioni** della COMCO, la maggior parte delle quali è stata giudicata legittima dai tribunali (v. capitoli 3.3.2, 3.3.4 e 3.4.4).

### 3 Attività nei vari ambiti economici

#### 3.1 Costruzione

##### 3.1.1 Accordi di appalto

Nel 2017 la COMCO ha pronunciato diverse decisioni relative ad **accordi di appalto nel Cantone dei Grigioni**. All'origine di queste decisioni c'è un'inchiesta – avviata il 30 ottobre 2012 con delle perquisizioni nella Bassa Engadina – nei confronti di diverse imprese attive nel settore della costruzione, dell'ingegneria civile, della pavimentazione stradale e sui mercati a monte. Nell'aprile 2013 la Segreteria ha esteso l'inchiesta a tutto il Cantone dei Grigioni e ad altre aziende, per poi includerne altre ancora nel novembre 2015. In quel periodo l'inchiesta è stata suddivisa in dieci parti per ragioni di economia processuale.

La prima inchiesta si è conclusa con la decisione del 10 luglio 2017. Ha accertato con forza di giudicato che alcune imprese edili e di ingegneria civile della **Val Monastero (GR)** tra il 2004 e il 2012 si sono accordate in merito a più di cento gare d'appalto (v. rapporto annuale 2017); il 17 settembre 2018 la COMCO ha emesso una decisione separata su una richiesta di consultazione della documentazione integrale da parte del Cantone dei Grigioni. La decisione è stata impugnata presso il TAF ed è tuttora pendente. Il 2 ottobre 2017 la COMCO ha pronunciato **sei ulteriori decisioni** su accordi di appalto nel settore grigionese dell'edilizia e del genio civile. Gli accordi concernevano singoli appalti in Engadina. Due di queste decisioni sono passate in giudicato, le altre quattro sono pendenti presso il TAF. Nel 2018 la COMCO ha terminato l'ottava inchiesta con la decisione «**Engadina I**» (v. capitolo 2.1). Tre imprese hanno impugnato la decisione presso il TAF.

Le ultime due decisioni sono previste per l'estate 2019. Una delle inchieste, inerente all'edilizia e al genio civile, è di minore entità, e porterà ad una decisione analoga a quelle del 2 ottobre 2017. L'altra, di maggiore rilievo, concerne la **costruzione strade** e l'intero Cantone dei Grigioni. La conclusione dell'inchiesta è stata ritardata perché una decisione intermedia – pendente presso il TAF da maggio 2016 – riguardava la possibilità (sotto il profilo giuridico) di sentire in qualità di testimone un ex dipendente di una parte processuale. La decisione del TAF, di settembre 2018, ha permesso di concludere l'inchiesta.

In una decisione dell'8 luglio 2016, la COMCO ha stabilito che tra il 2002 e il 2009 otto imprese di costruzione stradale e ingegneria civile dei distretti di **See-Gaster (SG)** e **March und Höfe (SZ)** si sono accordate illecitamente sui prezzi e l'aggiudicazione di diverse centinaia di gare d'appalto. Alcune imprese hanno impugnato la decisione presso il TAF e il ricorso è tuttora pendente. Qualche impresa riteneva inoltre che la decisione della COMCO non potesse essere pubblicata. Una delle parti interessate ha interposto ricorso contro due decisioni di pubblicazione emanate dalla COMCO il 30 ottobre 2017; ciò ha portato a diverse decisioni intermedie da parte del TAF e del TF, sostanzialmente favorevoli alla decisione della COMCO. Di conseguenza è stato possibile pubblicare a titolo provvisorio. Una decisione definitiva non è ancora stata pronunciata.

In merito ai casi relativi alla **costruzione strade e all'ingegneria civile nel Cantone di Argovia**, quattro delle parti interessate hanno presentato ricorso contro la decisione della COMCO del 16 dicembre 2011. Il TAF ha in buona parte confermato la decisione della COMCO (v. capitolo 2.1). Sulla stessa questione, l'11 dicembre 2017 la COMCO ha deciso in merito a due **domande** presentate da servizi di aggiudicazione del Cantone di Argovia, relative alla **consultazione** del testo integrale della decisione e degli atti pertinenti. La COMCO ha

concesso un accesso limitato, e contro questa decisione sono stati presentati alcuni ricorsi al TAF, che nell'ottobre 2018 li ha accolti; successivamente il DEFR e la COMCO hanno impugnato presso il TF due delle tre relative decisioni (v. capitolo 2.1).

In cinque Cantoni della Svizzera romanda e in Ticino la Segreteria ha condotto campagne di sensibilizzazione sugli accordi di appalto e la normativa in materia di mercato interno (v. capitolo 5.2).

### 3.1.2 Materiali edili e discariche

Nel settore dei **materiali edili e delle discariche** il 12 gennaio 2015 la Segreteria ha avviato un'inchiesta nei confronti di diverse imprese nel Cantone di Berna ed effettuato perquisizioni. Le imprese sotto inchiesta sono sospettate di aver concluso accordi sui prezzi, sulle quantità e sulla ripartizione per zone. Sussistono inoltre indizi di abuso di posizione dominante sul mercato: avrebbero rifiutato di intrattenere rapporti commerciali con terzi, discriminato partner commerciali e condizionato la stipulazione di contratti all'accettazione di prestazioni aggiuntive. Il 19 maggio 2015 un'altra società è stata coinvolta nell'inchiesta. Bisognerà inoltre chiarire se sono state pattuite altre limitazioni illecite della concorrenza.

Per ragioni di economia processuale nel novembre 2016 l'inchiesta nel settore materiali edili e discariche è stata suddivisa in due parti: «**Impianti KTB**» e «**Materiali edili e discariche a Berna (KAGA)**». L'inchiesta «Impianti KTB» riguardava accordi di prezzo e territoriali nell'area di Berna nonché l'abuso di una posizione dominante collettiva sul mercato: le imprese coinvolte avrebbero impedito a soggetti terzi di accedere al mercato imponendo delle condizioni speciali. Per entrambe le inchieste le **indagini** sono terminate nel 2017. L'inchiesta minore («Impianti KTB») si è conclusa con la decisione della COMCO del 10 dicembre 2018 (v. capitolo 2.1).

### 3.1.3 Altri ambiti

Nel febbraio 2017 la Segreteria ha avviato un'**inchiesta preliminare** nei confronti della Società svizzera degli ingegneri e degli architetti (SIA) e i suoi membri; nel settembre dello stesso anno le ha comunicato la sua valutazione nell'ottica della legislazione sui cartelli. L'inchiesta verteva sulle formule per il calcolo degli onorari di architetti e ingegneri, le direttive concernenti il calcolo degli onorari (nel caso di mandati assegnati mediante gara d'appalto) e lo statuto «Onorari equi per prestazioni professionali». Nel 2018 la Segreteria e la SIA hanno discusso proposte di modifica della prassi che tengono conto dei criteri antitrust. Alla luce di queste proposte la SIA ha elaborato una prima versione di alcuni regolamenti relativi a prestazioni e onorari; altri regolamenti sono stati revocati. La SIA sta lavorando a una soluzione a lungo termine.

## 3.2 Servizi

### 3.2.1 Servizi finanziari

Nel settore dei **servizi finanziari** proseguono le inchieste in corso (procedimento IBOR, «Forex», metalli preziosi e leasing), e le relative decisioni sono attese per il 2019. L'inchiesta sui corsi di cambio («Forex») ha portato la Segreteria e un membro della presidenza a emanare una decisione relativa alla pubblicazione della cifra d'affari per il calcolo della sanzione. Il ricorso contro questa decisione è stato respinto dal TAF.

L'inchiesta più recente della COMCO nei confronti di diversi istituti finanziari svizzeri concerne un probabile **boicottaggio delle soluzioni di pagamento mobile di fornitori internazionali** (come Apple Pay e Samsung Pay). L'inchiesta dovrà chiarire se vari istituti finanziari svizzeri abbiano concluso un accordo per non supportare soluzioni di pagamento mobile di fornitori internazionali come Apple Pay e Samsung Pay. Esiste infatti il sospetto che vari istituti

finanziari svizzeri si siano concordati per non permettere l'uso delle loro carte di credito per i sistemi di Apple Pay e Samsung Pay, e favorire così la soluzione svizzera TWINT.

Nel quadro di un'inchiesta preliminare la Segreteria si accorda con **Apple** per una soluzione **TWINT** che favorisca la concorrenza e ha perciò abbandonato l'inchiesta nei confronti di questa società. L'inchiesta preliminare riguardava Apple Pay, una soluzione di pagamento mobile per i dispositivi Apple. Questi ultimi e le applicazioni sono configurati in modo che Apple Pay si avvia automaticamente quando il dispositivo Apple viene avvicinato a un terminale di pagamento. Visto che per pagare con TWINT il cliente scannerizza con il suo cellulare il codice QR sul display del terminale di pagamento, è possibile che Apple Pay si attivi automaticamente e interrompa il pagamento con TWINT. Apple si è impegnata nei confronti della Segreteria a mettere da subito a disposizione di TWINT una tecnologia che impedisca l'avvio automatico di Apple Pay durante il processo di pagamento.

### 3.2.2 Sistema sanitario

La **Hirslanden SA** e la clinica Stephanshorn hanno chiesto che nel quadro della pianificazione ospedaliera del Cantone di San Gallo fossero adottate misure cautelari per la durata di un'inchiesta relativa all'abuso di posizione dominante. In relazione alla fornitura di alcune categorie di prestazioni, il Consiglio di Stato del Cantone di San Gallo avrebbe dovuto inserire la clinica Stephanshorn nell'elenco di ospedali che praticano cure somatiche acute. La domanda è stata respinta perché le condizioni per una misura cautelare non erano soddisfatte. In particolare mancava una prognosi favorevole sugli effetti della decisione e non sussisteva un pregiudizio difficilmente riparabile.

L'**Ospedale St. Clara** di Basilea e l'**Ospedale universitario** della stessa città intendono creare nell'ambito della chirurgia addominale e della gastroenterologia un centro medico comune («Clarunis»), che permetta loro l'assunzione congiunta del personale altamente specializzato richiesto in questo settore. Insieme si prefiggono di fornire prestazioni generiche, specialistiche o altamente specialistiche, e contribuire alla didattica e alla ricerca universitarie. I due ospedali hanno inoltrato un annuncio nella procedura di opposizione secondo l'articolo 49a capoverso 3 lettera a LCart. Anche se la presa a carico dei pazienti in un settore della chirurgia altamente specializzata potrebbe risultare problematica (visto l'elevato grado di specializzazione) le autorità in materia di concorrenza non hanno avviato alcuna procedura, perché nel settore della chirurgia addominale altamente specializzata la ripartizione dei pazienti è la conseguenza del processo di concentrazione in atto a livello nazionale.

Nel quadro di una procedura di opposizione diversi assicuratori malattia hanno comunicato l'intenzione di creare una **convenzione settoriale «Intermediari esterni»** con l'obiettivo di migliorare la qualità della consulenza e delle stipulazioni, di contenere gli onorari degli intermediari esterni e impedire la promozione telefonica (conformemente all'articolo 19 capoverso 3 della legge sulla vigilanza sull'assicurazione malattie [LVAMa] e all'articolo 31a della legge sulla sorveglianza degli assicuratori [LSA]). In questo caso si trattava principalmente di stabilire eventuali relazioni con altre prescrizioni legali ai sensi dell'articolo 3 LCart. Inoltre si poneva la questione relativa alla ricevibilità dell'annuncio, visto che sono già in vigore accordi simili. I requisiti di formazione degli intermediari esterni e l'ammontare dell'indennità secondo la legge sul contratto d'assicurazione (LCA) potrebbero risultare problematici. Questi aspetti sono stati segnalati agli assicuratori, ma senza avviare una procedura.

Tre casi riguardavano il mercato delle **prestazioni Spitex** nei Cantoni di Basilea Città, Friburgo e Turgovia, e toccavano problematiche simili: da un lato, l'ente pubblico sceglie le imprese mandatarie senza indire una gara d'appalto; dall'altro, imprese private ricorrono perché ritengono di essere discriminate da Comuni e Cantoni. In particolare si tratta di controversie relative al sistema delle sovvenzioni erogate per prestazioni di utilità pubblica, che

semberebbe favorire gli operatori Spitex beneficiari. Sono ancora in corso approfondimenti da parte delle autorità in materia di concorrenza.

Nel corso dell'anno alla Segreteria sono giunte numerose richieste di chiarimento concernenti il settore sanitario. Alcune di queste richieste hanno dato l'avvio a procedure di osservazione del mercato che non si sono ancora concluse.

Da ultimo, la Segreteria ha partecipato a circa cento procedure di consultazione, principalmente riguardo a interventi parlamentari concernenti il settore delle assicurazioni sociali e i mercati della salute. Nel quadro di queste attività di «*advocacy*» sono stati emessi numerosi preavvisi ad uso delle diverse autorità federali competenti.

Con la decisione del 2 novembre 2009 sui **farmaci «fuori lista»** la COMCO ha stabilito che le raccomandazioni di prezzo definite dai produttori di farmaci contro la disfunzione erettile sono illeciti in quanto accordi verticali *hard core*, e sanzionato le società farmaceutiche coinvolte. Il TAF ha accolto il ricorso presentato contro la decisione, e la COMCO ha a sua volta impugnato questa sentenza presso il TF. Il TF ha seguito le motivazioni della COMCO e il 12 febbraio 2015 ha rinviato la decisione al TAF. Nelle sue cinque sentenze del 19 dicembre 2017 il TAF ha concluso che le raccomandazioni di prezzo non hanno limitato la concorrenza. Trattandosi di raccomandazioni relative al prezzo massimo avrebbero semmai impedito la determinazione di prezzi troppo elevati. Le sanzioni nei confronti dei fabbricanti di farmaci contro l'impotenza sono state revocate. A fine gennaio 2018 le sentenze sono state impuginate presso il TF dal DEFR e dalla COMCO.

### **Servizi delle professioni liberali e altri ambiti professionali**

Nel 2018 sono state avviate due inchieste nel settore delle professioni liberali e dei relativi servizi, effettuando delle perquisizioni. Un'inchiesta riguarda la fornitura di **installazioni e servizi elettrici a Ginevra**. Presso diverse società si sono svolte numerose audizioni a titolo preliminare. Attualmente è in corso l'analisi dei dati requisiti, per valutare se le società coinvolte abbiano concordato prezzi nel quadro di gare d'appalto private e pubbliche, nel settore delle installazioni e dei servizi elettrici.

Il 5 marzo 2018 le autorità in materia di concorrenza hanno avviato un'inchiesta nei confronti dell'associazione dei **maestri conducenti dell'Alto Vallese** e dei suoi membri attivi, svolgendo perquisizioni. Al centro dell'inchiesta ci sono indizi di accordi sui prezzi conclusi nell'Alto Vallese dai membri dell'associazione, in merito a lezioni di guida e corsi teorici. Sulla base di questi indizi e della documentazione sequestrata durante le perquisizioni la COMCO sta verificando se l'associazione dei maestri conducenti dell'Alto Vallese e i suoi membri attivi abbiano effettivamente concluso accordi illeciti. La decisione della COMCO è prevista per l'inizio del 2019.

Altri temi trattati: manutenzione ascensori, scuole di sci e mercato dei servizi taxi.

## **3.3 Infrastruttura**

### **3.3.1 Telecomunicazione**

L'11 dicembre 2017, nel quadro dell'inchiesta **Supermedia** la COMCO ha inflitto a Naxoo una multa di circa 3,6 milioni di franchi per aver abusato di una posizione dominante sul mercato dei collegamenti via cavo, soprattutto nella città di Ginevra, imposto condizioni commerciali inadeguate nei contratti con i proprietari di immobili e ostacolato altri operatori. Naxoo ha impugnato la decisione.

Inoltre prosegue l'inchiesta preliminare concernente la **connessione a banda larga di siti industriali (connessione WAN)**.

### 3.3.2 Media

Il 29 gennaio 2018 il TF ha respinto il ricorso presentato da Les éditions des 5 frontières SA contro la decisione del TAF del 25 aprile 2017, che prevedeva la pubblicazione della decisione in materia di **prezzi dei libri sul mercato romando (*marché du livre en français*)** nell'organo della COMCO (DPC/RPW). Les éditions des 5 frontières SA chiedeva di omettere dal testo della decisione le parti relative alle sedi e all'organizzazione interna della società, come pure i dati relativi agli accordi presi.

Prosegue l'inchiesta avviata nel maggio 2017 dalla COMCO nei confronti di UPC Svizzera Sagl per indizi di abuso di posizione dominante sul mercato della trasmissione di incontri di **hockey su ghiaccio su canali della TV a pagamento**. Nell'estate del 2016 UPC aveva acquistato dalla Swiss Ice Hockey Federation i diritti relativi alla trasmissione degli incontri del maggiore campionato svizzero di hockey su ghiaccio (per cinque anni a decorrere dalla stagione 2017/2018). L'inchiesta è volta principalmente a stabilire se UPC impedisca ingiustificatamente alla concorrenza – soprattutto a quella che non opera sulla rete via cavo – di trasmettere gli incontri in questione.

Dopo esami approfonditi, la COMCO ha approvato tre concentrazioni di imprese: **AZ Medien/NZZ, Tamedia/Goldbach e Tamedia/Basler Zeitung** (v. capitolo 2.1.).

Inoltre la COMCO ha valutato i progetti relativi alla fusione di SDA/Keystone (per creare un'agenzia generale in Svizzera) nonché Tamedia/AXA/JV (per formare una società di commercio online di auto usate). Dopo un esame preliminare queste concentrazioni hanno ottenuto l'approvazione della COMCO.

### 3.3.3 Energia

Nel settore **gas** la Segreteria ha proseguito due inchieste preliminari. In un caso si tratta di diverse pratiche, messe in atto da un gestore locale della rete di distribuzione del gas naturale, che potrebbero causare disparità – tra clienti finali propri e clienti finali di fornitori terzi – in relazione alla fatturazione dei costi di utilizzo della rete. In un altro, del rifiuto da parte di un gestore della rete di distribuzione del gas naturale di distribuire gas acquistato da terzi. Entrambe le inchieste preliminari si prefiggono di verificare la presenza di eventuali indizi di abusi ai sensi dell'articolo 7 LCart.

Inoltre la Segreteria e la COMCO sono state più volte consultate per un preavviso nel quadro di consultazioni di uffici rispettivamente di procedure di consultazione inerenti al settore dell'**energia elettrica**.

### 3.3.4 Altri ambiti

Presso il TAF rimane pendente la procedura di ricorso relativa al **trasporto aereo**. La decisione impugnata, del 2 dicembre 2013, stabilisce che undici compagnie aeree hanno concluso accordi verticali di prezzo, infliggendo loro una sanzione di ca. 11 milioni di franchi. Restava inoltre decidere se e in quale misura pubblicare la decisione in questione: i nove ricorsi presentati riguardo ai contenuti pubblicabili sono stati parzialmente accolti dal TAF il 30 ottobre 2017. Dopo il rinvio alla COMCO, quest'ultima ha deciso la pubblicazione di una versione riveduta. Anche contro questa decisione può essere interposto ricorso.

La Posta ha inoltrato un ricorso al TAF contro la decisione della COMCO del 30 ottobre 2017 relativa al **sistema di prezzi per l'invio di lettere nel settore dei clienti aziendali**. L'inchiesta nei confronti della Posta era terminata con una sanzione di ca. 22,6 milioni di franchi per abuso di posizione dominante sul mercato.

Nel settore degli invii postali la COMCO ha esaminato il progetto di concentrazione **TNT Swiss Post/FedEx Express**. Si trattava dell'acquisizione di FedEx Express da parte TNT Swiss Post. Dopo un esame preliminare la COMCO ha approvato il progetto.

### 3.4 Produzione

#### 3.4.1 Accordi verticali

Il 9 aprile 2018 la COMCO ha integrato le note esplicative relative alla Comunicazione sugli accordi verticali (ComVet) con la sentenza guida della Corte di giustizia dell'UE (CGUE) inerente al **divieto di vendita mediante piattaforme di soggetti terzi** (caso Coty). In precedenza la ComVet non si esprimeva in merito a divieti concernenti l'uso di piattaforme terze o limitazioni della vendita sui mercati elettronici, considerato che in questa materia non esisteva una prassi consolidata. Le note esplicative stabiliscono ora che un divieto di commercializzazione mediante piattaforme terze come quello esaminato dalla CGUE non costituisce una grave limitazione della concorrenza. La COMCO dimostra così di saper recepire opportunamente le disposizioni adottate a livello europeo.

Come già nel 2017, anche nel 2018 in relazione all'iniziativa popolare federale «Stop all'isola dei prezzi elevati – per prezzi equi» (**Iniziativa per prezzi equi**) la Segreteria si è occupata di casi noti al pubblico di prezzi eccessivi per prodotti importati. Per la maggior parte si trattava di clienti svizzeri che si sono rivolti direttamente a produttori esteri per una fornitura e questi ultimi li hanno indirizzati al loro importatore generale oppure alla loro succursale o filiale in Svizzera. Queste pratiche non equivalgono però ad accordi illeciti di protezione territoriale. Due casi, sottoposti da un'associazione alla Segreteria su sua richiesta, presentavano indizi di possibili accordi illeciti ai sensi dell'articolo 5 capoverso 4 LCart, che però non sono stati confermati dagli approfondimenti successivi. Tenuto conto dell'attuale quadro giuridico, la Segreteria raccomanda di rivolgersi a commercianti esteri indipendenti dal produttore, e di contattare la Segreteria se si verificano problemi di importazione riconducibili a un accordo di non concorrenza.

Sempre in relazione al tema **«Isola dei prezzi elevati»**, la Segreteria ha svolto più di venti osservazioni del mercato per sospetti accordi sui prezzi, isolamento del mercato e/o impedimento del commercio online. In alcuni casi, ai fini di una maggiore chiarezza e per evitare malintesi, sono stati raccomandati e attuati correttivi. Singole osservazioni del mercato riguardavano possibili divieti di esportazione all'esterno dello Spazio economico europeo (SEE), o di importazione da Paesi non facenti parte del SEE, previsti in contratti di distribuzione. Secondo la giurisprudenza del TF nel caso Gaba/Elmex e del TAF nel caso Nikon, questi divieti sono illeciti se non sono giustificati da motivi di efficienza economica. Perciò la Segreteria ha approfondito soprattutto la questione relativa al senso e allo scopo di dette clausole contrattuali, e ha informato gli offerenti esteri sulla situazione giuridica in Svizzera. Per ragioni di proporzionalità non è stata avviata alcuna procedura.

#### 3.4.2 Industria dei beni di consumo e commercio al dettaglio

Il 9 aprile 2018 si è conclusa con una conciliazione e una multa l'inchiesta della COMCO nei confronti della Sagl tedesca **RIMOWA** (v. capitolo 2.1).

Il 18 maggio 2018, in occasione della deliberazione pubblica della sentenza sul caso **Altimum SA**, il TF ha concluso che la Altimum SA ha violato la legge sui cartelli prescrivendo ai propri rivenditori prezzi di vendita minimi per attrezzature di alpinismo (v. capitolo 2.2), confermando così la decisione della COMCO del 20 agosto 2012.

Il 22 ottobre la COMCO ha avviato un'inchiesta nei confronti di **Stöckli Swiss Sports SA**. L'inchiesta mira principalmente ad accertare se questa società ha concluso accordi verticali illeciti sui prezzi con i suoi distributori e se ha vietato la vendita online dei suoi prodotti nonché

le forniture trasversali tra distributori. L'inchiesta valuterà se si tratta effettivamente di accordi illeciti ai sensi dell'articolo 5 LCart.

### 3.4.3 Industria orologiera

Nell'agosto 2018 si è conclusa l'inchiesta preliminare, concernente l'**assistenza post-vendita**, nei confronti di diversi fabbricanti di orologi. Scopo principale dell'inchiesta era stabilire se il rifiuto di fornire parti di ricambio a orologiai indipendenti fosse problematico sotto il profilo della normativa antitrust. Un elemento centrale di valutazione è stata un'analogia procedura in corso nell'Unione europea (UE), riguardante i medesimi fabbricanti. Secondo la Commissione UE questi sistemi di assistenza post-vendita non derivano da accordi illeciti e/o abusi di posizioni dominanti sul mercato. Non essendo emerso dalle indagini alcun elemento diverso da quelli rilevati dall'UE, la Segreteria non ha avviato un'inchiesta.

Il 13 novembre 2018 in base all'articolo 30 capoverso 3 LCart è stata aperta una procedura sul caso **cessazione di forniture del gruppo Swatch**. Si tratta della conciliazione del 21 ottobre 2013: ETA SA Manufacture Horlogère Suisse, filiale del gruppo Swatch, è autorizzata a ridurre progressivamente le forniture di componenti ai loro attuali clienti, e queste ultime possono cessare del tutto dopo il 31 dicembre 2019. La procedura è stata aperta per verificare se dopo il 2020 le fonti di rifornimento alternative riusciranno effettivamente a coprire il fabbisogno di componenti. Allo stato attuale non si può valutare se sia necessario revocare o modificare la decisione in esame: bisogna attendere l'analisi delle attuali condizioni di mercato e della concorrenza che verrà svolta nel quadro della procedura avviata.

### 3.4.4 Settore automobilistico

Il 3 maggio 2018, nel quadro della procedura **Incontri regionali (Stammtische) dell'Associazione degli agenti del gruppo Volkswagen (VPVW)/progetto Repo 2013**, il TAF ha emanato due sentenze. Due parti interessate avevano impugnato la decisione della COMCO del 6 giugno 2016 **che approvava la conciliazione** con AMAG. Il TAF ha ritenuto che non fossero legittimate a ricorrere contro la decisione della COMCO, e per questa ragione non è entrato nel merito del ricorso. Nell'ambito della medesima procedura, con due sentenze del 3 rispettivamente 22 maggio 2018 il TAF ha respinto due ricorsi contro la **decisione di pubblicazione** presa dalla COMCO il 20 giugno 2016. Il TAF ha concluso che i contenuti delle omissioni richieste dalle ricorrenti non erano qualificabili come segreti d'affari. In questo contesto il TAF si è rifatto alla sentenza del TF sul caso Nikon, rilevando l'impossibilità di tutelare la riservatezza in presenza di violazioni delle norme antitrust. I fatti che provano tali violazioni non possono essere segreti.

Il 26 giugno 2018 la COMCO ha avviato un'inchiesta nei confronti di AMAG Automobili e motori SA e altri commercianti di autoveicoli del gruppo VW in Ticino («**Concessionari Volkswagen**»). L'inchiesta si fonda su indizi di accordi di appalto nel quadro di gare pubbliche per la fornitura di autoveicoli e veicoli commerciali in Ticino. I rivenditori in questione avrebbero concordato le loro offerte al Cantone e a Comuni ticinesi. L'inchiesta deve stabilire se sono stati effettivamente stipulati accordi illeciti.

Nell'ottobre 2018 la Segreteria ha comunicato al pubblico di aver concluso l'inchiesta preliminare sulla **rete di distribuzione AMAG**. Dall'inchiesta preliminare è emerso che i partner di servizio AMAG sono favoriti se sono anche partner commerciali. Si tratta però di una prassi in contrasto con la Comunicazione della COMCO sulla valutazione degli accordi verticali alla luce delle disposizioni in materia di concorrenza (Comunicazione sugli accordi verticali, ComVert). Perciò la Segreteria ha raccomandato ad AMAG di collaborare in futuro anche con i partner di servizio che non operano nella distribuzione. In merito alla questione della discriminazione dei partner commerciali indipendenti rispetto ai rivenditori del gruppo, la Segreteria è stata informata del fatto che dal 1° gennaio 2018 il gruppo AMAG gestisce separatamente importazione e vendita (si tratta ora di due persone giuridiche distinte) e che i

rivenditori indipendenti beneficiano dello stesso trattamento di quelli del gruppo. Inoltre AMAG ha annunciato numerose disdette di contratti di vendita e di servizi, che tuttavia non sarebbero in contrasto con i principi della ComVert in questa materia. Se AMAG si atterrà alle raccomandazioni suddette la Segreteria non avvierà alcuna inchiesta.

Nel settore automobilistico la Segreteria ha effettuato diverse osservazioni di mercato: oltre ad AMAG anche altri importatori generali di autoveicoli nuovi della Svizzera hanno comunicato numerose **disdette di contratti di vendita e di servizi**. La Segreteria le ha esaminate sulla base delle lamentele giunte da partner commerciali e partner di servizi. Tutte le disdette rispettavano le disposizioni contenute nella ComVert in relazione allo scioglimento di contratti.

La Segreteria si è occupata anche delle notifiche inoltrate da clienti finali, inerenti alla **limitazione della garanzia del fabbricante** se gli autoveicoli giungono in Svizzera tramite importazioni dirette o parallele. La Segreteria ha sottoposto ai fabbricanti e agli importatori interessati i reclami dei clienti, richiamandosi alla ComVert. Dagli approfondimenti non è però emerso alcun indizio di infrazioni della normativa antitrust.

Una notifica di un cliente finale riguardava la **limitazione delle forniture effettuate da un rivenditore estero di automobili** in Svizzera. Sulla base degli accertamenti svolti la Segreteria ha potuto stabilire che il rivenditore suddetto non poteva consegnare vetture in Svizzera a causa di disposizioni del fabbricante relative alla prima immatricolazione. Queste ultime avrebbero potuto essere un indizio di accordi illeciti di protezione territoriale. Tuttavia attualmente i clienti finali e/o i distributori possono utilizzare diversi canali per importare comunque autoveicoli in Svizzera – direttamente o tramite rivenditori – e approfittare così di prezzi esteri più convenienti. Alla luce di questa situazione e per ragioni di proporzionalità, la Segreteria non ha aperto alcuna procedura.

Inoltre la Segreteria si è occupata delle lamentele avanzate da rivenditori e officine di riparazione, riguardo **alla limitazione della vendita di parti di ricambio a officine indipendenti**. La Segreteria ha ricordato ai fabbricanti e agli importatori di automobili menzionati nei reclami i principi contenuti nella ComVert, chiedendo loro di prendere posizione. Dalle indagini non è emerso alcun indizio di accordi di non concorrenza illeciti.

Da ultimo la Segreteria ha risposto a svariate domande giunte da rivenditori e meccanici, come pure da clienti finali, in merito ad esempio al rifiuto del fabbricante di fornire prestazioni in garanzia, a disdette di contratti di rivendita o di servizio, ai requisiti per l'ammissione alla rete di distribuzione e servizi, agli ostacoli alle importazioni parallele o dirette e **all'accessibilità delle informazioni tecniche** di diversi fabbricanti e/o marche di automobili. La Segreteria ha risposto a queste domande basandosi sulle disposizioni della ComVert e sui relativi opuscoli esplicativi.

### 3.4.5 Agricoltura

La Segreteria ha partecipato a ca. 40 consultazioni di uffici in relazione a tematiche agricole, in particolare nel quadro di modifiche di ordinanze, interventi parlamentari e aggiornamento della politica agricola. In questi contesti si è espressa più volte in favore dello smantellamento delle protezioni doganali. Inoltre in diversi casi le richieste indirizzate alla Segreteria in merito a questioni agricole hanno portato a colloqui, consulenze e osservazioni del mercato.

### 3.4.6 Altri ambiti

Il 29 gennaio 2018 si è conclusa con delle conciliazioni e una multa di circa 610 000 franchi l'inchiesta nei confronti di Bucher SA Langenthal e Husqvarna Svizzera SA sulla **benzina alchilata** (v. capitolo 2.1).

### 3.5 Mercato interno

La legge federale sul mercato interno (LMI) garantisce la libera circolazione intercantonale e lo svolgimento di gare pubbliche per le concessioni e gli appalti cantonali.

Il caso più importante nel settore del mercato interno riguardava **la legge ticinese sulle imprese artigianali (LIA)**. Il Tribunale amministrativo del Cantone Ticino ha accolto i ricorsi della COMCO (v. capitolo 2.2): ora le aziende artigianali di altri Cantoni possono in virtù della LIM inoltrare le loro richieste di accesso al mercato ticinese senza dover procedere ad alcuna registrazione (come invece prevedeva la LIA). Per questioni concernenti la LIA più di 50 aziende di altri Cantoni si sono rivolte alla COMCO, che ha provveduto a informare sulla situazione giuridica in corso, anche pubblicando domande e risposte sul proprio sito Internet. La COMCO è rimasta in contatto con le autorità ticinesi e ha contribuito ad una rapida applicazione delle sentenze. Il 6 novembre 2018 il Parlamento ticinese ha deciso di abrogare la LIA.

Il 12 ottobre 2018 il TF ha emesso una sentenza concernente i servizi di assistenza e cura a domicilio (**Spitex**) di **Aarburg**. Sotto il profilo dei contenuti occorre in particolare chiarire se fosse o meno necessario indire una gara pubblica d'appalto per assegnare servizi Spitex ad organizzazioni private. Si trattava di una questione molto dibattuta, sia a livello di prassi sia in ambito saggistico. Il TF ha deciso che l'assegnazione di questo tipo di servizi dovesse essere disciplinata dal diritto in materia di appalti pubblici, ritenendo che il carattere commerciale delle prestazioni fosse prevalente rispetto a quello di utilità pubblica dell'organizzazione offerente. Nell'ambito di questa procedura il TF ha sostanzialmente tenuto conto di un preavviso inoltratogli dalla COMCO.

Con sentenza del 22 febbraio 2018 il Tribunale amministrativo del Cantone di San Gallo ha approvato un ricorso della COMCO per un caso concernente il Comune di **Wil**. Quest'ultimo ha attribuito mediante procedura diretta un mandato per un piano di riorganizzazione dell'amministrazione comunale. Il Comune di Wil ha esposto diverse ragioni a sostegno della sua scelta, che però non sono state riconosciute valide dal Tribunale amministrativo cantonale. Se illecita, un'assegnazione mediante procedura diretta costituisce un'infrazione dell'articolo 5 LMI.

La COMCO ha emesso un preavviso nel quadro di una procedura di ricorso presso il TF concernente **l'albergo di lusso ginevrino Metropole**. Il TF deve soprattutto stabilire se per assegnare la gestione dell'albergo a privati occorra una gara pubblica d'appalto. A tale riguardo deve valutare se l'albergo riveste una funzione pubblica, e di conseguenza si tratta di una questione legata al diritto in materia di appalti pubblici (in questo caso sarebbe opportuno ricorrere a una gara pubblica d'appalto); oppure se è un elemento del patrimonio finanziario (e perciò una gara pubblica non sarebbe necessaria). La sentenza del TF è ancora pendente.

Nell'ambito di una procedura di vigilanza del **Cantone di Friburgo** la Segreteria ha emesso un preavviso riguardo all'**aggiudicazione di concessioni per manifesti pubblicitari**. Secondo la LMI il trasferimento a privati di attività rientranti in monopoli comunali si svolge su concorso e senza discriminazioni. Nel 2016 il TF ha stabilito che l'aggiudicazione dell'affissione deve avvenire conformemente a questa disposizione (v. art. 2 cpv. 7 LMI).

In cinque Cantoni romandi e in Ticino la COMCO ha svolto **campagne di sensibilizzazione** concernenti gli accordi di appalto e il diritto in materia di mercato interno. Le campagne, che hanno incontrato l'interesse dal pubblico, erano volte in particolare a migliorare attuazione della normativa.

### 3.6 Indagini

Nel 2018 in relazione a quattro inchieste il centro di competenza Indagini ha effettuato perquisizioni in tutte e tre le regioni linguistiche. L'anno è iniziato con un'importante operazione

nel settore delle installazioni e dei servizi elettrici nel Cantone di Ginevra e si è concluso con una perquisizione presso istituti finanziari svizzeri nel quadro della procedura sul boicottaggio di Apple Pay.

Nel corso delle perquisizioni il Centro di competenza ha requisito quantità importanti di informazioni elettroniche che potrebbero costituire mezzi di prova. In una prima fase si è però dedicato soprattutto alla cernita dei dati e alla conseguente esclusione dei segreti degli avvocati e degli elementi che rientrano nella sfera personale, collaborando con i servizi preposti a queste attività di analisi.

Parallelamente alle perquisizioni e nei giorni seguenti, nel quadro di audizioni a titolo preliminare sono stati sentiti i testimoni e le parti interessate, per definire rapidamente le fattispecie ed evitare collusioni. In un caso particolare, le società coinvolte hanno fatto ricorso a mezzi giuridici per opporsi a queste audizioni, e si sono rivolte al TAF con richieste di provvedimenti superprovvisori. Si tratta di meccanismi che prolungano i tempi procedurali e riducono considerevolmente l'efficacia delle audizioni come strumento investigativo. A questo riguardo, il Centro di competenza ha dovuto affrontare un importante carico lavorativo e presentare una memoria difensiva al TAF per conto della Segreteria della COMCO. Alla fine il TAF ha deciso in favore delle autorità in materia di concorrenza.

### 3.7 Affari internazionali

**UE:** l'accordo di cooperazione tra Svizzera e UE in vigore dal 1° dicembre 2014 ha dato buoni risultati. Le autorità in materia di concorrenza si incontrano regolarmente a Berna e Bruxelles. L'Accordo promuove la condivisione di esperienze e permette una stretta collaborazione investigativa e lo scambio di informazioni riservate. Nell'ambito di varie procedure di inchiesta la Segreteria della COMCO ha già contattato il *case team* della direzione generale Concorrenza della Commissione UE per discutere di questioni relative a procedure e valutazioni materiali. In occasione di autodenunce la presa di contatto è volta a chiarire questioni di diritto procedurale e materiale, e necessita del consenso scritto delle società interessate. Se si tratta di procedure relative alla concentrazione di imprese, con notifiche congiunte da parte svizzera ed europea, la Segreteria può invece discutere con la direzione generale Concorrenza anche senza il consenso delle parti. Di regola questi scambi mirano a evitare che le procedure congiunte subiscano inutili contrattempi. In relazione alle osservazioni del mercato e alle inchieste preliminari, i contatti servono a chiarire se anche nell'ottica UE sussistono problemi analoghi concernenti la legislazione antitrust, o a raccogliere informazioni supplementari in relazione a procedure in corso. In generale l'Accordo facilita l'attuazione delle disposizioni antitrust in Svizzera per le fattispecie che sono disciplinate anche dalla normativa europea.

**ECN:** Un rappresentante della Segreteria ha preso parte alle riunioni del sottogruppo della Rete europea della concorrenza (*European Competition Network*, ECN) che si occupa di servizi bancari e pagamenti, informando i partecipanti sulla conciliazione in corso in Svizzera in merito alla riduzione della commissione d'interscambio.

**Germania:** All'inizio del 2018 il Consiglio federale ha conferito il mandato negoziale in vista di un accordo bilaterale sulla cooperazione antitrust con la Germania. Prossimamente inizieranno i negoziati: la Germania è il nostro partner commerciale più importante e perciò la COMCO è favorevole all'accordo.

**OCSE:** Rappresentanti della COMCO e della Segreteria hanno partecipato ai due incontri annuali del Comitato della concorrenza dell'OCSE che si sono svolti a Parigi. Gli incontri vertevano sulla politica della concorrenza nell'ambito dell'economia digitale. In particolare si è discusso di *blockchain*, prezzi personalizzati, commercio elettronico e servizi taxi. Le discussioni si sono dapprima focalizzate su questioni inerenti alla concorrenza sui mercati della salute, come ad esempio quella del prezzo eccessivo dei medicinali. In occasione dei

workshop organizzate dall'OCSE sui temi dell'individuazione dei cartelli e della gestione dei casi più complessi, la COMCO ha presentato i risultati positivi che ha ottenuto utilizzando strumenti statistici (*screening*) per scoprire gli accordi di appalto.

**ICN:** Nel quadro dell'*International Competition Network* (ICN), le autorità in materia di concorrenza hanno seguito gli sviluppi in atto nell'ambito del diritto sulla concorrenza. Il gruppo di lavoro *Agency Effectiveness* ha pubblicato due nuovi lavori sul processo investigativo e l'equità procedurale. Il gruppo di lavoro sui cartelli ha organizzato diversi seminari a cui ha partecipato anche la Segreteria. Tra i temi trattati quello degli incentivi e disincentivi in relazione alla clemenza. Il capo del centro di competenza Indagini ha inoltre partecipato al workshop del gruppo di competenza sui cartelli che si è tenuto a Tel Aviv intitolato *How To Crack A Cartel Step By Step*. Un altro membro delle Autorità ha seguito il workshop del gruppo di lavoro *Unilateral Conduct* in Sudafrica, nel corso del quale sono stati trattati, tra gli altri, i temi dell'accertamento di una posizione dominante sul mercato, dei prezzi predatori e dei contratti esclusivi. Nel 2018 il gruppo di lavoro *Merger* ha pubblicato una versione aggiornata delle *ICN Recommended Practices for Merger Notification and Review Procedures*. Nel 2018 la Segreteria ha risposto a un questionario del gruppo di lavoro sul tema delle fusioni verticali e nel corso dell'anno ha preso parte a diverse conferenze telefoniche. Nel marzo 2018 una delegazione della COMCO ha presenziato alla conferenza annuale dell'ICN a Nuova Dehli. Nel settore ICN *advocacy* il gruppo di lavoro svizzero ha partecipato a teleconferenze su diversi progetti di *advocacy* e *workshop*. Inoltre ha contribuito a un sondaggio concernente l'esazione di multe e seguito gli sviluppi in atto in relazione all'*advocacy* sui mercati digitali presso diversi Stati membri dell'ICN.

**UNCTAD:** Nell'ambito della conferenza annuale dell'UNCTAD, il Direttore della Segreteria ha collaborato alla presentazione del rapporto di valutazione del programma di cooperazione COMPAL. Con la fine della Fase III del programma COMPAL finanziato dalla SECO termina anche l'impegno pluriennale della Segreteria: complessivamente 23 membri delle autorità antitrust di altri Paesi, soprattutto latinoamericani, hanno potuto svolgere uno stage presso la Segreteria.

### 3.8 Legislazione

Dopo il fallimento della revisione della LCart, nel settembre 2014, la situazione relativa agli **interventi parlamentari** inerenti alla LCart depositati e ancora pendenti è la seguente:

- la procedura inerente all'**iniziativa parlamentare 14.449** «Prezzi all'importazione eccessivi. Abolizione dell'obbligo di acquisto in Svizzera», depositata il 25 settembre 2014 dal Consigliere agli Stati **Altherr** e a cui le Commissioni di entrambi i Consigli hanno dato seguito, è sospesa fino a settembre 2019;
- la **mozione 15.3631** «Rendere più efficace il principio Cassis de Dijon», depositata il 18 giugno 2015 dal Consigliere agli Stati **Hess**, in marzo rispettivamente giugno 2018 è stata stralciata dal ruolo per decisione di entrambi i Consigli in virtù di un rapporto del Consiglio federale (17.050);
- la **mozione 16.3902** «Vietare le clausole di parità tariffaria stabilite dalle piattaforme di prenotazione on line a scapito degli albergatori», depositata il 30 settembre 2016 dal consigliere agli Stati **Bischof** è stata accolta da entrambi i Consigli; entro autunno 2019 il DEFR dovrebbe elaborare un progetto da porre in consultazione;
- la **mozione 16.4094** «Migliorare la situazione della PMI nei procedimenti in materia di concorrenza», depositata il 15 dicembre 2016 dal consigliere agli Stati **Fournier**, chiede che vengano stabiliti termini per i tribunali, indennizzate le parti per i ripetibili, alleggerite le sanzioni a carico delle PMI e pubblicate le decisioni soltanto dopo il loro passaggio in giudicato. Dopo l'adozione da parte del Consiglio degli Stati, il 5 marzo

2018 il Consiglio nazionale ha accolto le prime due richieste e respinto le altre due. Il DEFR sta elaborando un progetto da porre in consultazione;

- l'8 marzo 2018 il Consiglio nazionale ha accolto la **mozione 17.3629** «Creazione di uno strumento efficace contro i prezzi sproorzionati delle riviste» depositata il 14 agosto 2017 dalla **Commissione dell'economia e dei tributi CN**; la mozione è ancora pendente presso il Consiglio di Stato;
- l'**interpellanza 17.4151** «Isolamento abusivo del mercato automobilistico svizzero», depositata il 14 dicembre 2017 dal consigliere nazionale **Pfister**, riguardante le importazioni dirette e parallele di autoveicoli, è stata trattata dal Consiglio nazionale il 14 dicembre 2018;
- la **mozione 18.3898** «Garantire l'applicazione della legge sui cartelli nel commercio di autoveicoli», depositata il 27 settembre 2018 dal consigliere nazionale **Pfister** (18.3898) chiede che il Consiglio federale elabori un'ordinanza per la tutela dei consumatori e delle PMI dalle pratiche distorsive della concorrenza nel settore del commercio di autoveicoli. Il Consiglio federale ha proposto il respingimento della mozione, che però non è ancora stata trattata dai Consigli;
- l'**interpellanza 18.4058** «Accelerare le procedure della COMCO» depositata dal consigliere nazionale **Vogler** il 28 settembre 2018, riguardante la durata della procedura, è stata trattata dal Consiglio nazionale il 14 dicembre 2018;
- la **mozione 18.4183** «Procedure efficaci ed eque nel diritto della concorrenza», depositata il 12 dicembre 2018 dal consigliere nazionale **Nantermod**, che chiede una modifica delle regole procedurali in materia di consultazione degli atti e di assoggettamento agli emolumenti durante l'inchiesta preliminare, non è ancora stata trattata;
- la **mozione 18.4282** «La revisione della legge sui cartelli deve prendere in considerazione criteri sia qualitativi che quantitativi per valutare l'illiceità di un accordo», depositata il 13 dicembre 2018 dal consigliere agli Stati **Français**, inerente a una modifica dell'articolo 5 LCart, non è ancora stata trattata;
- la **mozione 18.4304** «Inchieste della COMCO. La presunzione d'innocenza deve prevalere», depositata dal consigliere nazionale **Bauer** il 14 dicembre 2018, chiede l'abrogazione dell'articolo 28 LCart, secondo cui all'apertura di un'inchiesta la Segreteria della COMCO comunica sia l'oggetto sia le persone inquisite. La mozione non è ancora stata trattata.

In merito all'iniziativa popolare «Stop all'isola dei prezzi elevati – per prezzi equi» (**Iniziativa per prezzi equi**), depositata nel dicembre 2017, il Consiglio federale ha elaborato un controprogetto indiretto che prevede l'introduzione nella LCart di una disposizione in materia di potere di mercato relativo, inerente però soltanto agli ostacoli alle imprese nella concorrenza transfrontaliera. Attualmente il DEFR sta elaborando un rapporto sulla procedura di consultazione, terminata alla fine di novembre 2018, nonché un messaggio relativo all'Iniziativa per prezzi equi e al suo controprogetto indiretto.

In seno all'Amministrazione l'elaborazione e la gestione dei progetti di revisione spettano alla SECO. A queste attività partecipa anche la Segreteria.

## 4 Organizzazione e statistica

### 4.1 COMCO e Segreteria

Nel 2018 la **COMCO** ha svolto 14 riunioni plenarie di un giorno o di mezza giornata, decidendo conformemente alla LCart e in applicazione della LMI (per informazioni più dettagliate consultare il capitolo 4.2).

Mutazioni di personale nell'anno in rassegna:

- il 1° gennaio **Andreas Heinemann** ha assunto la carica di Presidente succedendo a Vincent Martenet;
- il 1° gennaio **Danièle Wüthrich-Meyer** ha assunto la carica di vicepresidente;
- il 1° gennaio **Isabel Martínez** è diventata membro della COMCO succedendo a Daniel Lampart;
- il 9 marzo il Consiglio federale ha nominato due nuovi membri: **Clémence Grisel Rapin** e **Nicolas Diebold**, entrati in carica rispettivamente il 1° luglio e il 1° aprile.

Riguardo a posti chiave della Segreteria:

- il 31 luglio, a 67 anni **Rafael Corazza**, direttore della Segreteria, è andato in pensione;
- il 23 maggio il Consiglio federale ha nominato **Patrik Ducrey** alla direzione della Segreteria. Già direttore supplente, è entrato in carica il 1° agosto 2018;
- il 17 settembre la COMCO ha nominato **Andrea Graber Cardinaux** vicedirettrice della Segreteria. È entrata in funzione il 1° ottobre 2018;
- il 1° ottobre **Frank Stüssi** è diventato responsabile della comunicazione; il 14 dicembre il Consiglio federale lo ha promosso da vicedirettore a direttore supplente; entrerà in carica il 1° gennaio 2019.

**Rafael Corazza** ha diretto la Segreteria per circa 12 anni. Ha studiato presso le Università di San Gallo (HSG) e Madrid. Nel 1976 si è laureato in economia all'HSG dove nel 1985 ha conseguito il dottorato di ricerca. Ha svolto un periodo di pratica nel settore privato ed è stato assistente nel gruppo di ricerca per l'economia nazionale dell'HSG. Nel corso dei suoi studi ha lavorato anche come consulente privato. Nel 1984 Rafael Corazza è entrato al servizio della Confederazione in qualità di Segretario della Commissione dei cartelli. Dal 1987 al 2006 è stato vicedirettore, amministratore e sostituto del Sorvegliante dei prezzi. Il 9 giugno 2006 il Consiglio federale lo ha nominato direttore della Segreteria, carica che ha assunto a partire dal 1° ottobre 2006.

Durante il mandato di Rafael Corazza, la COMCO ha preso una serie di decisioni guida. Il periodo di tempo in questione è stato caratterizzato da numerosi importanti progetti e avvenimenti. Inoltre Rafael Corazza è stato membro di diverse commissioni di esperti. Vanno ricordati soprattutto due progetti: la valutazione della LCart e lo screening per l'identificazione statistica degli accordi di non concorrenza.

Nell'inverno 2006/2007 era da poco in carica, quando in virtù dell'articolo 59a della LCart riveduta – secondo cui il Consiglio federale fa valutare l'efficacia delle misure e l'esecuzione della legge, riferisce al Parlamento e formula proposte per il seguito – l'allora capo del DFE (oggi DEFR) Doris Leuthard gli ha attribuito il compito di **valutare la LCart**. Rafael Corazza si è dedicato a questo importante compito collaborando con un gruppo di lavoro che egli stesso dirigeva. I lavori hanno portato all'elaborazione di un rapporto di sintesi basato su 15 rapporti e studi (per un totale di 1000 pagine di documentazione), che analizzava la situazione relativa

all'efficacia della LCart, evidenziava le necessità di intervento e si concludeva con una serie di raccomandazioni indirizzate al legislatore, al Consiglio federale e all'Amministrazione (DFE, COMCO e Segreteria).

Alla luce di queste raccomandazioni si è proceduto a riorganizzare la COMCO secondo un modello presidenziale che prevedeva soltanto due unità (presidenza e plenum) invece delle cinque precedenti (presidenza, plenum e tre camere), così da ridurre gli oneri legati alle attività di informazione e alla votazione. Operando con quattro gruppi di lavoro (attività della Commissione, gestione della Segreteria, processi principali e IT) COMCO e Segreteria hanno definito vari interventi di miglioramento concernenti il processo decisionale, l'efficienza e la gestione, nonché la strategia operativa basata su processi e il coordinamento a livello di Commissione e Segreteria.

Le raccomandazioni al legislatore, e all'allora DFE, hanno prodotto un'intensa attività legislativa (con le relative procedure di consultazione). Anche se in Parlamento la revisione non è giunta a termine, i lavori intrapresi hanno stimolato nuove discussioni e alcuni obiettivi della revisione sono stati mantenuti.

Rafael Corazza ha inoltre contribuito allo sviluppo di uno strumento per l'identificazione statistica degli accordi di cartello. La COMCO e la Segreteria ricevono settimanalmente diverse notifiche e denunce riguardo a possibili accordi di non concorrenza, che devono verificare. Tuttavia Corazza si è chiesto se non fosse possibile procedere in modo proattivo – e con finalità preventive – ricorrendo all'analisi statistica dei dati. La lotta agli accordi di prezzo nel settore degli appalti era una priorità per la COMCO già dal 2008. Perciò Rafael Corazza ha avviato il progetto pilota «**Screening**»: si trattava in particolare di mettere a punto un metodo statistico di analisi dei dati relativi alle gare d'appalto, che consentisse di rilevare eventuali anomalie. Alla fine, anche grazie agli sforzi di diversi collaboratori e al coinvolgimento dei Cantoni l'obiettivo è stato raggiunto

Questo tipo di analisi statistica richiede una buona conoscenza della struttura dei mercati e, soprattutto, la disponibilità dei dati relativi alle offerte presentate dalle imprese che partecipano alle gare. In effetti l'accesso a questi dati rappresentava un punto nodale: sulla base di quelli forniti dal Cantone di San Gallo, la Segreteria è riuscita a definire un metodo per identificare le anomalie riconducibili ad accordi di non concorrenza nel quadro delle gare d'appalto. Questo metodo utilizza soprattutto due indicatori statistici: il coefficiente di variazione e la distanza relativa (v. capitolo 5.3).

Nell'aprile del 2013 lo screening e le analisi statistiche dei dati inerenti alle gare sangallesi hanno permesso alla COMCO di avviare un'inchiesta in relazione alla costruzione strade e alle opere di genio civile nella regione di See-Gaster. Nel 2016 l'inchiesta ha accertato l'esistenza di centinaia di accordi sui prezzi (v. capitoli 3.1.1, 5.3 e 5.4), e segnato così una tappa importante riguardo all'uso efficace e proattivo di metodi statistici nelle indagini sugli accordi di cartello. Questo successo investigativo ha risvegliato l'interesse delle autorità in materia di concorrenza di diversi Paesi e dell'OCSE, come pure di importanti servizi di aggiudicazione. In questo modo, e grazie all'impegno instancabile di Rafael Corazza, la Segreteria si è fatta conoscere a livello internazionale nel settore della lotta agli accordi di appalto.

Rafael Corazza ha diretto la Segreteria con entusiasmo e lungimiranza. Ha saputo motivare i suoi collaboratori valorizzandoli. Ha lavorato instancabilmente ma senza alcun protagonismo, tenendo in grande considerazione il contributo degli altri. Si è dedicato esclusivamente ai progetti, al coinvolgimento dei collaboratori e alle attività istituzionali. Nei suoi circa 12 anni di attività, Rafael Corazza ha contribuito in misura essenziale ai successi ottenuti dalle autorità in materia di concorrenza e all'efficacia della LCart: due premesse per un futuro molto promettente. A Rafael Corazza un sentito grazie.

## 4.2 Statistica

Alla fine del 2018 la **Segreteria** occupava 68 (anno precedente: 72) collaboratori (a tempo pieno e a tempo parziale) con una quota femminile del 39,70 per cento (anno precedente: 43 per cento): in tutto 58,1 equivalenti tempo pieno (ETP; anno precedente: 60,9). Inclusa la direzione, i collaboratori che si dedicano all'attuazione della LCart e della LMI sono 51 (anno precedente: 53), cioè 44,3 ETP (anno precedente: 46,1). Il servizio Risorse e logistica occupa 12 (anno precedente: 14) collaboratori, che svolgono tutte le attività inerenti agli spazi occupati dalla COMCO; si tratta di 8,8 ETP (anno precedente: 9,8). Inoltre la Segreteria offre 5 posti di stage (come l'anno precedente). I cinque stagisti lavorano a tempo pieno.

La tabella seguente riassume i dati statistici relativi alle attività della COMCO nel 2018:

|   | 2018 | 2017 |
|---|------|------|
| <b>Inchieste</b>  |      |      |
| Eseguite nel corso dell'anno  | 24   | 30   |
| riprese dall'anno precedente  | 18   | 26   |
| avviate ex-novo   | 6    | 4    |
| nuove inchieste nate dalla suddivisione di inchieste precedenti         | 0    | 0    |
| <b>Decisioni finali</b>   | 4    | 12   |
| di cui conciliazioni  | 2    | 2    |
| di cui ordini delle autorità  | 2    | 4    |
| di cui sanzioni secondo l'art. 49a cpv. 1 LCart                         | 4    | 11   |
| di cui decisioni parziali   | 0    | 0    |
| <b>Decisioni incidentali</b>  | 0    | 1    |
| <b>Altre decisioni (pubblicazione, costi, visione degli atti, ecc.)</b> | 2    | 3    |
| <b>Misure cautelari</b>   | 0    | 1    |
| <b>Procedure sanzionatorie secondo gli art. 50 e segg. LCart</b>        | 0    | 0    |
| <b>Inchieste preliminari</b>  |      |      |
| Eseguite nel corso dell'anno  | 15   | 18   |
| di cui riprese dall'anno precedente                                     | 10   | 9    |
| di cui avviate ex-novo  | 5    | 9    |
| <b>Concluse</b>   | 7    | 7    |
| di cui con apertura di un'inchiesta                                     | 2    | 1    |
| di cui con adeguamento delle attività dell'impresa                      | 3    | 3    |
| di cui senza seguito  | 2    | 3    |
| <b>Altre attività</b>   |      |      |
| <b>Annunci secondo l'art. 49a cpv. 3 lett. a LCart</b>                  | 2    | 2    |
| <b>Consulenze</b>   | 21   | 21   |
| <b>Attività di osservazione del mercato</b>                             | 72   | 63   |
| <b>Domande LTras</b>  | 20   | 9    |
| <b>Altre richieste evase</b>  | 581  | 635  |
| <b>Concentrazioni</b>   |      |      |
| <b>Annunci</b>  | 34   | 32   |
| <b>Nessuna obiezione dopo l'esame preliminare</b>                       | 27   | 27   |
| <b>Esami</b>  | 3    | 3    |
| <b>Decisioni della COMCO dopo l'esame</b>                               | 3    | 3    |
| Divieti   | 0    | 1    |
| Ammissioni vincolate a condizioni/oneri                                 | 0    | 0    |
| Ammissioni senza riserve  | 3    | 2    |
| <b>Esecuzioni anticipate</b>  | 0    | 0    |

|   |     |     |
|---|-----|-----|
| Procedure di ricorso  |     |     |
| Procedure di ricorso dinanzi a TAF e TF (totale)                              | 37  | 31  |
| Sentenze del TAF  | 7   | 7   |
| che confermano la decisione delle autorità in materia di concorrenza          | 5   | 5   |
| che confermano in parte la decisione delle autorità in materia di concorrenza | 1   | 1   |
| che respingono la decisione dell'autorità in materia di concorrenza           | 1   | 1   |
| Sentenze del TF   | 1   | 2   |
| che confermano la decisione delle autorità in materia di concorrenza          | 0   | 2   |
| che confermano in parte la decisione delle autorità in materia di concorrenza | 1   | 0   |
| Pendenti a fine anno (presso TAF e TF)  | 33  | 21  |
| Pareri, raccomandazioni, preavvisi, ecc.                                      |     |     |
| Pareri (art. 15 LCart)  | 0   | 1   |
| Raccomandazioni (art. 45 LCart)   | 0   | 0   |
| Pareri (art. 47 cpv. 5 LCart. 4 LSPr oppure 11a LTC)                          | 0   | 3   |
| Controlli a posteriori  | 0   | 0   |
| Comunicazioni (art. 6 LCart)  | 0   | 1   |
| Preavvisi (art. 46 cpv. 1 LCart)  | 152 | 210 |
| Procedure di consultazione (art. 46 cpv. 2 LCart)                             | 8   | 8   |
| LMI   |     |     |
| Raccomandazioni/Indagini (art. 8 LMI)   | 0   | 1   |
| Perizie (art. 10 LMI)   | 3   | 5   |
| Consulenze (Segreteria)   | 94  | 73  |
| Ricorsi (art. 9 cpv. 2 <sup>bis</sup> LMI)                                    | 0   | 0   |

Dai dati statistici e dal loro confronto con quelli relativi al 2017 emerge quanto segue:

- rispetto all'anno precedente, nel 2018 sono state pronunciate **meno decisioni finali**. In effetti però 7 delle 12 decisioni finali emesse nel 2017 riguardavano accordi di appalto accertati nel Cantone dei Grigioni nel quadro di un'unica grande inchiesta che successivamente è stata suddivisa in dieci parti (v. capitolo 3.1.1). Per la stessa ragione, rispetto all'anno precedente la COMCO ha inflitto anche meno sanzioni ai sensi dell'articolo 49a capoverso 1 LCart;
- la Segreteria ha svolto un **numero maggiore di inchieste preliminari**;
- nel 2018 alla COMCO è stato annunciato un **numero di progetti di concentrazione uguale** a quello del 2017. Anche il numero di concentrazioni approvate dalla COMCO è rimasto costante: sia quelle oggetto di un esame preliminare, sia quelle sottoposte a un esame approfondito. Tuttavia nel 2018 la COMCO non ha vietato alcuna concentrazione di imprese;
- nel 2018 il numero di **procedure di ricorso pendenti** presso i tribunali è **aumentato** rispetto al 2017;
- rispetto al 2017 la Segreteria ha svolto un numero maggiore di **osservazioni del mercato**. In quest'ambito il servizio Produzione ha esaminato varie denunce, ad esempio riguardo al tema «Isola dei prezzi elevati» (v. capitolo 3.4.1) e nel settore automobilistico (v. capitolo 3.4.4);
- nel 2018 la Segreteria ha prestato un **numero maggiore di consulenze LMI** rispetto al 2017. Ciò è riconducibile soprattutto alle numerose richieste giunte da aziende artigianali riguardo alla LIA (v. capitolo 3.5). Le 3 perizie LMI concernevano preavvisi nel quadro di procedure di ricorso presso il TF.

## 5 Accordi di appalto

### 5.1 Situazione iniziale

Secondo un sondaggio condotto nel 2004 dalla Segreteria della Commissione degli acquisti della Confederazione (CA), circa la metà degli intervistati avevano esperienza di accordi. Il 4 aprile 2005 la Segreteria, d'intesa con un membro della Presidenza, ha aperto un'inchiesta sulle **pavimentazioni stradali in Ticino**, conclusasi il 19 novembre 2007 con una decisione guida della COMCO. Nel 2006, nel quadro delle attività finalizzate a riformare il diritto in materia di appalti, la Segreteria ha stilato un rapporto che concerneva in particolare il rischio di accordi di appalto e proponeva una serie di interventi normativi finalizzati a migliorare la concorrenza. Alla luce di queste ed altre esperienze e attività, dal 2008 per la COMCO la lotta agli accordi di appalto è diventata una priorità.

Solitamente gli accordi di appalto fanno aumentare i prezzi e causano una maggiore rigidità strutturale, riducendo nel contempo l'efficienza e la capacità innovativa delle imprese. Nell'OCSE si calcola che i prezzi siano maggiorati del 10–20 per cento a causa degli accordi di appalto. Nell'ambito dell'inchiesta sulle pavimentazioni stradali in Ticino la COMCO ha potuto stabilire che con la cessazione del cartello i prezzi dell'offerta si sono mediamente ridotti del 30 per cento. Studi empirici più recenti hanno mostrato che in presenza di accordi sui prezzi e/o sui quantitativi, come pure di accordi di appalto, i prezzi sono all'incirca del 25–45 per cento più elevati. In sintesi, gli accordi di appalto danneggiano l'economia: le uscite all'ente pubblico aumentano e, con esse, direttamente o indirettamente, la pressione fiscale. Se si tiene conto del volume degli acquisti dell'ente pubblico a livello federale, cantonale e comunale (più di 40 miliardi di franchi per costruzioni, beni e servizi) la pericolosità degli accordi di appalto emerge in tutta la sua gravità.

In relazione agli accordi di appalto, COMCO e Segreteria operano a tre livelli:

- prevenzione e informazione;
- accertamento («proattivo» e/o «passivo»);
- azione penale.

### 5.2 Prevenzione e informazione

Se si vuole migliorare l'efficacia delle attività antitrust occorre prevenire e impedire sul nascere la formazione di accordi di cartello, anche informando e sensibilizzando i servizi di aggiudicazione. Per questa ragione dal 2007 – nel quadro dell'offerta di formazione e del perfezionamento del Centro di competenza per gli acquisti pubblici della Confederazione (CCAP) destinata alle unità amministrative federali e alle aziende pubbliche della Confederazione – la Segreteria propone il modulo formativo «Garantire la concorrenza negli appalti pubblici». La Segreteria ha organizzato **eventi di sensibilizzazione** alla lotta agli accordi di appalto e l'attuazione della LMI anche a livello cantonale. Nei Cantoni della Svizzera tedesca questi eventi (che duravano mezza giornata o un giorno intero) si sono svolti soprattutto nel 2009 e nel 2014 (e ne sono previsti anche per il 2019); in Romandia, nel 2012 e nel 2018; e in Ticino nel 2018. L'interesse dei Cantoni nei confronti di queste manifestazioni è cresciuto nel tempo. Vengono trattate in particolare questioni inerenti agli accordi di appalto (nell'ottica della normativa antitrust e dell'economia), alle procedure e alle decisioni della COMCO, nonché all'accertamento e alla prevenzione degli accordi di appalto. Le attività di sensibilizzazione pongono l'accento su questi aspetti:

- Cos'è un accordo di appalto dal punto di vista giuridico?

- Quali sono gli strumenti a disposizione dei servizi di aggiudicazione per identificare e impedire gli accordi di appalto?
- Qual è la prassi seguita dalla COMCO?
- Come interviene la COMCO a sostegno dei servizi di aggiudicazione, se si sospetta un accordo di appalto?
- Cosa comporta per un servizio di aggiudicazione l'apertura di un'inchiesta da parte della COMCO?
- Quali strumenti può utilizzare la COMCO per contrastare gli accordi di appalto?

In aggiunta a questi eventi, COMCO e Segreteria tengono conferenze in occasioni particolari presso associazioni, aziende della Confederazione o scuole universitarie. Le autorità in materia di concorrenza trasmettono le loro esperienze e competenze, e nel contempo raccolgono informazioni sui problemi pratici che si riscontrano in relazione agli appalti.

Anche le decisioni della COMCO possono contribuire alla sensibilizzazione dei servizi di aggiudicazione. Quelle prese in occasione delle prime grandi inchieste sugli accordi di appalto nei Cantoni Ticino, Argovia e Zurigo hanno dato uno scossone all'intero settore: non soltanto ai servizi di aggiudicazione, bensì anche all'impresa e ai diretti interessati. In seguito sono aumentate le richieste di informazioni e le segnalazioni di casi sospetti. Queste ultime, a loro volta, hanno dato origine ad alcune delle recenti procedure svolte dalle autorità in materia di concorrenza nel settore degli appalti. Si è così instaurata una correlazione positiva tra prevenzione-informazione e azione penale.

Anche la revisione del **diritto sugli appalti** può essere utile a fini preventivi e informativi. In questo caso si tratta di sfruttare, in seno ai gruppi di lavoro della Confederazione, le esperienze e le competenze maturate dalle Autorità suddette, e trasmesse sotto forma di pareri (nel quadro delle procedure di consultazione), raccomandazioni e rapporti.

### 5.3 Accertamento e screening

La Segreteria riceve settimanalmente segnalazioni, annunci e denunce in relazione a possibili infrazioni della legislazione antitrust. Generalmente provengono da imprese che subiscono accordi di cartello o che vi partecipano direttamente (in questo caso si tratta di autodenunce), oppure da semplici cittadini, soggetti terzi (*whistleblower*) o servizi di aggiudicazione. La Segreteria esamina tutte queste informazioni con attenzione, vista l'importanza che rivestono per il lavoro delle autorità in materia di concorrenza e in particolare per l'accertamento di infrazioni.

La Segreteria si è posta l'obiettivo di procedere all'accertamento di accordi di cartello non soltanto sulla base delle informazioni suddette, bensì anche in modo proattivo e di propria iniziativa. A questo scopo, ha iniziato ad analizzare dati concernenti le gare d'appalto per mettere a punto metodologie statistiche che consentissero di rilevare le anomalie nelle procedure di offerta. Sono stati presi in considerazione soprattutto due indicatori: il coefficiente di variazione e la distanza relativa. In questo contesto l'analisi della varianza dei prezzi all'offerta nelle gare d'appalto ha svolto un ruolo fondamentale. La dispersione dei valori corrispondenti ai prezzi all'offerta varia a seconda della presenza o meno di accordi di cartello, ed è quantificabile mediante coefficienti di variazione. Inoltre, la Segreteria ha scoperto che anche le differenze tra primi e secondi prezzi all'offerta, come pure tra questi e i prezzi successivi, variano a seconda della presenza o meno di cartelli. Queste differenze possono essere misurate ricorrendo alla distanza relativa. Entrambi gli indicatori sono alla base dello strumento di screening sviluppato dalla Segreteria.

Nell'aprile del 2013, l'analisi statistica di dati inerenti a offerte di partenza nel Cantone di San Gallo ha portato all'avvio di un'inchiesta su accordi di appalto nel settore della costruzione strade e del genio civile nella regione di See-Gaster. L'inchiesta si è conclusa con la decisione della COMCO dell'8 luglio 2016: tra il 2002 e il 2009, nel quadro di diverse centinaia di gare d'appalto, otto imprese attive nel settore delle strade e del genio civile nei distretti di See-Gaster (SG) nonché March und Höfe (SZ) avevano concordato i prezzi e deciso quale doveva essere la ditta appaltatrice (v. capitolo 3.1.1). Questa inchiesta ha segnato una tappa importante. Lo strumento di screening statistico sviluppato dalla Segreteria funziona: può essere utilizzato per l'accertamento di accordi di cartello e migliorare così l'azione preventiva della LCart. Si tratta di un disincentivo efficace perché permette di identificare gli accordi già nella fase in cui le imprese presentano le loro offerte di partecipazione alle gare d'appalto.

La COMCO e la Segreteria hanno presentato lo strumento di screening (e i risultati ottenuti grazie ad esso) a diverse organizzazioni svizzere ed estere: OCSE, autorità preposte alla concorrenza e servizi di aggiudicazione (v. capitolo 3.7). L'interesse nei confronti di questo dispositivo è elevato, sia in ambito saggistico sia nel settore della ricerca.

## **5.4 Azione penale**

Negli ultimi dieci anni la COMCO ha pronunciato diverse importanti decisioni sugli accordi di appalto, che costituiscono una prassi significativa. La tabella seguente riassume le sanzioni decise dalla COMCO in relazione ad accordi di appalto tra il 2007 e il 2018.

| Decisione COMCO                                       | Anno della decisione | Durata del cartello              | Accordo complessivo/<br>Accordi singoli         | Importo totale della sanzione (in CHF)                      | Cosa giudicata   |
|---|----------------------|----------------------------------|---|---|--|
| Pavimentazione stradale, Cantone Ticino               | 2007                 | 1999–2003, in parte fino al 2005 | Accordo complessivo                             | 0<br>(possibilità di sanzionare direttamente solo dal 2004) | Sì   |
| Installazioni elettriche, Berna                       | 2009                 | 2006–2008                        | Accordi singoli                                 | 1,2 mio. di franchi   | Sì   |
| Costruzione strade e genio civile, Cantone di Argovia | 2011                 | 2006–2009                        | Accordi singoli                                 | 3,8 mio. di franchi   | In parte pendente presso il TF                         |
| Costruzione strade e genio civile, Cantone di Zurigo  | 2013                 | 2006–2009                        | Accordi singoli                                 | 489 000 franchi   | Sì   |
| Pulizia gallerie                                      | 2015                 | 2008–2013                        | Accordo complessivo                             | 161 000 franchi   | Sì   |
| Settore della costruzione, See-Gaster                 | 2016                 | 2002–2009                        | Accordo complessivo                             | 5 mio. di franchi   | In parte pendente presso il TF                         |
| Segnalatori lampeggianti Eflare                       | 2016                 | 2015                             | Accordo verticale di protezione territoriale    | 33 000 franchi  | Sì   |
| Edilizia e genio civile, Val Monastero                | 2017                 | 2004–2012                        | Accordo complessivo                             | 0<br>(autodenuncia e fallimento di un'impresa)              | Sì   |
| Edilizia e genio civile, Engadina III–VIII            | 2017                 | 2009–2012                        | Otto accordi singoli                            | 1 mio. di franchi   | 2 decisioni giudicate, 4 decisioni pendenti presso TAF |
| Edilizia e genio civile, Engadina I                   | 2018                 | 1997–2012                        | Diversi accordi complessivi, 11 accordi singoli | 7,5 mio. di franchi   | In parte pendente presso il TAF                        |

Delle dieci decisioni sugli accordi di appalto nel Cantone dei Grigioni, le due ancora pendenti dovrebbero essere pronunciate nell'estate del 2019 (v. capitolo 3.1.1). Inoltre sono ancora in corso due inchieste su possibili accordi di appalto nel settore dell'elettricità a Ginevra (v. capitolo 0) nonché riguardo a gare pubbliche d'appalto in Ticino (a livello cantonale e comunale) per la fornitura di autoveicoli (v. capitolo 3.4.4).

Le decisioni hanno permesso alla COMCO di consolidare la propria prassi in materia di accordi di appalto e chiarirne alcuni aspetti fondamentali:

- di solito gli accordi di appalto finalizzati a stabilire quale sia l'impresa appaltatrice e/o a concordare le offerte sono **accordi di prezzo e/o accordi per la ripartizione dei partner commerciali**. In quanto accordi orizzontali *hard core*, generalmente corrispondono alle fattispecie oggetto dell'articolo 5 capoverso 3 LCart, e vanno sanzionati;
- se un'impresa partecipa a un accordo di cartello, di norma deve essere sanzionata anche se dalla gara d'appalto non ricava alcun utile (**infrazione non remunerativa**). È il caso, in particolare, delle imprese che presentano «offerte d'appoggio», oppure di «protezioni» che risultano inefficaci. Questa prassi è stata confermata anche dalla sentenza del TAF nel caso concernente la costruzione strade e il genio civile nel Cantone di Argovia (v. capitolo 3.1.1). Secondo le decisioni più recenti della COMCO (Engadina I e Engadina III–VIII) la sanzione è commisurata all'utile che l'impresa «protettrice» avrebbe dovuto realizzare secondo l'accordo di appalto;
- ai fini della prassi è molto importante distinguere tra **accordi complessivi e accordi singoli**. Nel caso di un accordo complessivo, le imprese coinvolte coordinano il loro operato in relazione a diverse gare d'appalto, mentre le imprese che partecipano a un accordo singolo concordano le loro offerte rispetto a un'unica gara. Gli accordi complessivi possono essere, ad esempio, cartelli a rotazione, cartelli di quote oppure accordi territoriali. La distinzione tra accordi complessivi e accordi singoli rispecchia differenze relative anche all'assunzione delle prove e alla sanzione. In presenza di un accordo complessivo la COMCO non deve necessariamente provare che le diverse gare d'appalto siano state truccate. Inoltre per la sanzione è determinante l'utile complessivo realizzato sul mercato interessato, anche se la concorrenza non è stata danneggiata o impedita in ogni gara. Alcuni esempi di accordi complessivi accertati: pavimentazioni stradali in Ticino, pulizia delle gallerie, settore della costruzione nel distretto di See-Gaster, edilizia e genio civile in Val Monastero, edilizia e genio civile in Engadina (I);
- le procedure COMCO concernono gli accordi di appalto, non i **consorzi**. Questi ultimi, non essendo accordi di non concorrenza ai sensi dell'articolo 4 capoverso 1 LCart, esulano dal campo di attività della COMCO. Possono addirittura favorire la concorrenza, permettendo anche alle imprese (soprattutto PMI) che normalmente sarebbero escluse dalle gare d'appalto di parteciparvi consorziandosi. La COMCO si occupa di consorzi quando questi servono da copertura: nel caso bernese delle installazioni elettriche, ad esempio, le imprese formavano consorzi per partecipare a singoli appalti, senza però che i committenti ne fossero informati. Nel contempo, i diversi partner del consorzio presentavano offerte individuali per simulare concorrenza e ingannare i committenti. In questi casi si tratta di consorzi fittizi, che celano accordi di cartello.

## 5.5 Conclusione

Per la COMCO e la Segreteria la protezione della concorrenza nel settore degli appalti pubblici riveste un'importanza fondamentale. La concorrenza contribuisce all'uso efficiente delle risorse e al benessere economico; gli accordi di appalto danneggiano invece sia l'ente pubblico

sia i privati. Negli ultimi dieci anni, promuovendo l'azione penale, collaborando con i servizi di aggiudicazione, informando e mettendo a punto un valido strumento di screening, le autorità in materia di concorrenza hanno contribuito in misura decisiva alla lotta contro gli accordi di appalto.