
Al Consiglio federale

**Rapporto annuale 2019
della Commissione della Concorrenza (COMCO)**

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

Indice

1	Prefazione del presidente	4
2	Principali decisioni del 2019	5
2.1	Decisioni della COMCO	5
2.2	Decisioni dei tribunali.....	8
3	Attività nei vari ambiti economici.....	9
3.1	Costruzione	9
3.1.1	Accordi di appalto	9
3.1.2	Materiali edili e discariche	10
3.1.3	Smaltimento.....	10
3.1.4	Sensibilizzazione sugli accordi di appalto	11
3.2	Servizi	11
3.2.1	Servizi finanziari.....	11
3.2.2	Sistema sanitario	12
3.2.3	Servizi delle professioni liberali e altri ambiti professionali	13
3.3	Infrastruttura	13
3.3.1	Telecomunicazione	13
3.3.2	Media.....	13
3.3.3	Energia	14
3.3.4	Trasporti	15
3.4	Produzione	15
3.4.1	Accordi verticali.....	15
3.4.2	Industria dei beni di consumo e commercio al dettaglio	15
3.4.3	Industria orologiera	16
3.4.4	Settore automobilistico.....	16
3.4.5	Agricoltura	17
3.4.6	Altri ambiti.....	18
3.5	Mercato interno	18
3.6	Indagini	19
3.7	Affari internazionali.....	20
3.8	Legislazione	21
4	Organizzazione e statistica.....	23
4.1	COMCO, Segreteria e statistica	23
4.2	Statistica.....	23
5	Tema speciale: violazioni del diritto della concorrenza e risarcimento danni	25
5.1	Situazione iniziale.....	25
5.2	Rafforzamento del diritto civile in materia di cartelli nel diritto vigente.....	26
5.2.1	Conflitto di obiettivi.....	26
5.2.2	Accesso alle informazioni.....	27
5.2.3	Riduzione delle sanzioni a seguito del risarcimento danni	27

5.3	Rafforzamento del diritto civile in materia di cartelli mediante una revisione di legge	28
5.4	Conclusione	29

1 Prefazione del presidente

Che cosa varrebbe una staffetta 4×100 se si fosse concordato in precedenza quale squadra vincerà? Che cosa sarebbe la Course de l'Escalade, se i corridori decidessero tra loro chi occuperà i primi tre posti? Quale valenza avrebbe la Festa federale di lotta svizzera e dei giochi alpestri se fosse già deciso chi finirà con le spalle nella segatura nello scontro finale? Non ci sarebbero più i grandi risultati, non potremmo più aspettarci gare vere e appassionanti. Possiamo affermare la stessa cosa dell'economia. Le imprese che tramite accordi illeciti limitano o addirittura annullano la concorrenza tra loro, concordando per esempio i prezzi, non ottengono buoni risultati, al contrario producono effetti negativi sul loro rapporto prezzo-prestazioni e sulla loro capacità innovativa. Per queste ragioni, varie leggi svizzere, come la legge sui cartelli e la legge sul mercato interno, mirano a promuovere la concorrenza sul mercato e a vietare le limitazioni della concorrenza. Anche nel 2019 la Commissione della concorrenza (COMCO) si è dedicata a questo compito.

Nel periodo in esame, la COMCO ha preso una serie di decisioni importanti in relazione a settori molto diversi (istruttori di guida, banche, trattori, sci, tassi di leasing, soluzione di urea, accordi ed emolumenti di protezione nel settore degli appalti pubblici, fusioni tra i gestori di telecomunicazioni, trasbordo di merci, legge sulle professioni sanitarie). Alcuni casi sono più rilevanti, altri hanno una portata minore. Talune decisioni servono più ai servizi pubblici e ai contribuenti, altre ai consumatori. Tutte le attività servono a promuovere la concorrenza in Svizzera, il motore del successo della nostra piazza economica. In questa sede vanno anche menzionate le numerose attività che sono meno al centro dell'attenzione dell'opinione pubblica: nel 2019 la COMCO e la sua Segreteria hanno trattato 500 richieste di imprese e cittadini, hanno sensibilizzato 500 committenti in merito agli accordi sulle gare d'appalto e hanno esaminato nel corso di procedure di consultazione oltre 200 progetti di atti normativi come la legge sull'approvvigionamento del gas.

Negli ultimi due anni alla COMCO sono inoltre pervenute molte richieste da parte di imprese, di privati e di servizi pubblici in merito al risarcimento danni a seguito di decisioni prese dalla COMCO su accordi illeciti. Le discussioni sono scoppiate in particolare dopo le decisioni relative agli accordi sul leasing di automobili e agli accordi sulle gare d'appalto nel Cantone dei Grigioni. Per la prima volta, allo scopo di incentivare il pagamento alle parti danneggiate, nel definire le sanzioni la COMCO ha tenuto conto dei risarcimenti concordati nel corso di un procedimento.

Il rapporto annuale 2019 ha lo scopo di illustrare in maniera chiara il lavoro della COMCO e della sua Segreteria e di far conoscere la nostra attività e il nostro impegno a favore di un'economia svizzera di successo.

Prof. Dott. Andreas Heinemann
Presidente della COMCO

2 Principali decisioni del 2019

2.1 Decisioni della COMCO

Nell'anno in esame la COMCO ha preso due decisioni in relazione ad **accordi verticali**:

L'impresa **Bucher Landtechnik** obbligava i suoi rivenditori per contratto ad acquistare presso di essa tutti i ricambi per trattori della marca New Holland. Oltre a questo obbligo di acquisto applicava un sistema di incentivi che collegava la quantità di ricambi acquistati alle condizioni di sconto per trattori della suddetta marca. L'obbligo di acquisto e il sistema di incentivi escludevano per contratto la vendita da parte di fornitori esteri a rivenditori di Bucher Landtechnik ostacolando in questo modo la concorrenza. Il 1° luglio 2019 la COMCO ha deciso che queste pratiche portate avanti da luglio del 2016 ad aprile del 2017 rappresentassero degli accordi illeciti di protezione territoriale e ha punito Bucher Landtechnik con una multa di 150 000 franchi. L'impresa è infine giunta a una conciliazione con l'autorità in materia di concorrenza che ha consentito di ridurre la sanzione e si è impegnata a non impedire in futuro ai rivenditori di trattori New Holland di acquistare ricambi di tale marca presso un venditore di loro scelta. Dovrebbe ora essere possibile importare ricambi e trattori New Holland senza alcuna limitazione.

Il 19 agosto 2019 la COMCO e Stöckli Swiss Sports sono giunte a una conciliazione. Tra la fine del 2003 e la fine del 2018 Stöckli e i suoi rivenditori hanno mantenuto accordi verticali illeciti sui prezzi degli **sci Stöckli**. I rivenditori non potevano scendere al di sotto dei prezzi praticati in Svizzera da Stöckli. Simili accordi ostacolano la concorrenza e violano la legge sui cartelli. La COMCO ha applicato nei confronti di Stöckli una sanzione di 140 000 franchi. L'impresa ha cooperato con le autorità in materia di concorrenza e si è impegnata a non imporre più ai rivenditori prezzi minimi o prezzi fissi di vendita. La COMCO e Stöckli sono inoltre giunte a un accordo per quanto riguarda il commercio online, le forniture trasversali tra i distributori di Stöckli e l'importazione diretta e parallela di prodotti Stöckli. La piena collaborazione da parte della Stöckli ha portato a una netta riduzione della sanzione.

Nel 2019 sono state prese le seguenti decisioni relative ad **accordi orizzontali**:

Sulla base di una segnalazione della Sorveglianza dei prezzi, nel marzo del 2018 la COMCO ha aperto un'inchiesta contro i **gli istruttori di guida dell'Alto Vallese** che avevano concordato delle raccomandazioni relative ai prezzi per le lezioni di guida e i corsi teorici, fatti che sono stati dimostrati dalle informazioni raccolte durante una perquisizione. Nella sua decisione del 25 febbraio 2019 la COMCO ha stabilito che queste raccomandazioni erano da considerarsi accordi illeciti in materia di prezzi. Nel contempo ha approvato la conciliazione conclusa con l'associazione di categoria la «Fahrlehrerverband Oberwallis» (FVO). L'associazione e i suoi membri attivi si sono impegnati a non formulare più in futuro raccomandazioni sui prezzi e ad astenersi da qualsiasi scambio di informazioni su prezzi e tariffe. La COMCO ha applicato una sanzione di 50 000 franchi.

Nel maggio del 2019 la COMCO ha deciso di non proseguire con l'inchiesta su presunti **accordi nel commercio di metalli preziosi**. I sospetti che avevano condotto all'apertura dell'inchiesta non hanno trovato conferma. L'inchiesta riguardava presunti accordi tra le banche Julius Bär, Barclays, Deutsche Bank, HSBC, Mitsui, Morgan Stanley e UBS relativi al commercio di oro, argento, platino e palladio.

All'inizio del 2019 la COMCO ha concluso due inchieste relative ad accordi nell'ambito del **commercio delle divise di cassa tra banche (FOREX)**. Operatori di diverse banche attive a livello internazionale hanno coordinato in due cartelli distinti le loro pratiche in relazione a determinate valute G10. Al cartello denominato «Three way banana split» hanno partecipato, tra il 2007 e il 2013, operatori delle banche Barclays, Citigroup, JPMorgan, Royal Bank of Scotland (RBS) e UBS. Al cartello «Essex express» hanno partecipato, tra il 2009 e il 2012,

operatori di Barclays, MUFG Bank, RBS e UBS. Il coordinamento riguardante determinate valute G10 si svolgeva in chat room. Le banche citate si sono impegnate a non prendere in futuro più simili accordi. La COMCO ha multato i cartelli con un importo totale di circa 90 milioni di franchi. Contro Credit Suisse è in corso un'inchiesta secondo la procedura ordinaria. L'inchiesta nei confronti di Julius Bär e della Banca cantonale di Zurigo è stata archiviata.

Nel febbraio del 2012 la COMCO ha avviato un'inchiesta contro varie banche e broker a causa di presunte manipolazioni dei tassi di riferimento nel commercio di derivati su tassi d'interesse, in particolare prodotti derivati da tassi di interesse **in yen basati sui tassi di riferimento Yen LIBOR ed Euroyen TIBOR**. Già alla fine del 2016 una parte di queste inchieste si è conclusa con conciliazioni e sanzioni. All'inizio di luglio del 2019 la Camera per le decisioni parziali della COMCO è giunta a un ulteriore accordo con le banche Lloyds e Rabobank. Sono state applicate multe per un importo complessivo di circa 700 000 franchi. L'inchiesta è ancora in corso confronti delle banche UBS e HSBC nonché dei broker ICAP, RP Martin e Tullett Prebon.

Nel luglio del 2019 la Camera per le decisioni parziali della COMCO ha inflitto multe per un importo complessivo di 30 milioni di franchi a otto società finanziarie attive nel settore del **leasing per auto** che avevano scambiato per anni informazioni su operazioni ed elementi per il calcolo dei tassi di leasing. Fatta eccezione per Ford Credit Switzerland tutte le società oggetto dell'inchiesta sono giunte a una conciliazione con la COMCO, impegnandosi a non prendere più simili accordi illeciti in futuro. La prima società che ha presentato un'autodenuncia non è stata sanzionata, le altre società che si sono autodenunciate hanno beneficiato di una riduzione della sanzione. Nei confronti della società con la quale non si è giunti a una conciliazione l'inchiesta viene portata avanti secondo la procedura ordinaria.

Nell'estate del 2019 la COMCO ha concluso le ultime due delle dieci inchieste condotte nel **Cantone dei Grigioni**, «**Engadin II**» e «**Strassenbau**» (prestazioni di costruzione nei Grigioni). Nella decisione relativa alla prima, la COMCO ha stabilito che due imprese e in un caso tre, attive nel settore dell'edilizia e del genio civile avevano concordato alcuni progetti edilizi in Alta Engadina. I dieci accordi illeciti hanno riguardato costruzioni del genio civile e dell'edilizia di committenti privati e comunali. In questo caso le sanzioni ammontavano a circa 500 000 franchi. Nella seconda inchiesta, più ampia, la COMCO ha riscontrato che tra il 2004 e il 2010 dodici imprese si sono spartite nel Grigioni settentrionali e meridionali i progetti di costruzione stradale cantonali e comunali stabilendo nel contempo il prezzo delle offerte. Gli accordi hanno riguardato centinaia di progetti per un volume di mandati di almeno 190 milioni di franchi e hanno interessato progetti cantonali e comunali. Il 19 agosto 2019 la COMCO ha sanzionato questi accordi illeciti con complessivamente 11 milioni di franchi. Prima della decisione della COMCO nove delle dodici imprese di costruzione stradale hanno concluso degli accordi con le parti lese nei quali si sono impegnate a indennizzare con 6 milioni di franchi il Cantone e i Comuni grigionesi interessati (v. capitolo 4.1). La COMCO ha pertanto ridotto di complessivamente 3 milioni di franchi le sanzioni applicate alle nove imprese.

Nel dicembre del 2019 la COMCO ha concluso con una conciliazione l'inchiesta svolta nei confronti di Brenntag Schweizerhall e di Bucher Langenthal. Dal 2014 al 2017 le due imprese si sono ripartite tra loro i clienti di **AdBlue**, una soluzione acquosa di urea che riduce l'emissione di ossidi di azoto contenuti nei gas di scarico dei motori diesel. Le due aziende si sono impegnate a non spartirsi più i clienti nella vendita di AdBlue. Nella sua decisione la COMCO ha tenuto conto del fatto che Brenntag è sia fornitore che concorrente di Bucher. Visto che nel caso presente la relazione verticale di fornitura tra Brenntag e Bucher assumeva un ruolo di primo piano, la COMCO non ha imposto alcuna sanzione.

Nell'anno in esame la COMCO ha analizzato in maniera approfondita **due concentrazioni di imprese**:

Attraverso il **Gateway Basilea Nord** (GBN), le FFS, Hupac e Rethmann vogliono creare un gateway per il traffico d'importazione e d'esportazione e per il traffico transalpino di merci. Una

volta terminato, in aggiunta ai servizi di trasbordo su terraferma (strada e rotaia) GNB offrirà anche servizi di trasbordo per trasporti via nave. La COMCO ha esaminato a fondo il progetto e non ha sollevato obiezioni. Il progetto può sopprimere la concorrenza efficace nei servizi di trasbordo di container, di casse mobili e di semirimorchi per il traffico d'importazione e d'esportazione. Ciò riguarda in particolare il trasbordo su rotaia e il trasbordo da nave a rotaia. Tuttavia, GNB comporta anche un notevole risparmio di costi e di tempo nel trasporto combinato. In considerazione dei requisiti legali per un accesso non discriminatorio a GNB e degli ulteriori oneri imposti dall'Ufficio federale dei trasporti (UFT), la COMCO parte dal presupposto che GNB migliorerà in parte la concorrenza nel settore del traffico d'importazione e d'esportazione su rotaia. Questi vantaggi prevalgono sugli svantaggi di una posizione dominante di GNB nel settore dei servizi di trasbordo. Per questo motivo è stato possibile approvare questa concentrazione di imprese. Nell'ottobre del 2019 il TAF ha approvato un ricorso contro la decisione di finanziamento della Confederazione a favore di GNB per cui gli 83 milioni del finanziamento federale non possono al momento essere versati e l'attuazione del progetto è di conseguenza bloccata.

La COMCO ha inoltre esaminato il progetto di concentrazione di **Sunrise e Liberty Global**. Acquisendo UPC e la sua infrastruttura di rete via cavo, Sunrise diventerebbe la seconda impresa di telecomunicazioni in ordine di grandezza della Svizzera. Come Swisscom, Sunrise sarebbe quindi in grado di offrire servizi di rete fissa, internet a banda larga e servizi di telefonia mobile nonché la TV digitale su una propria infrastruttura in Svizzera. La COMCO ha esaminato a fondo il progetto di concentrazione dal punto di vista di una possibile posizione dominante congiunta con Swisscom giungendo alla conclusione che non vi sarebbe una posizione dominante collettiva e che un coordinamento tra le due imprese sarebbe improbabile perché le parti coinvolte nel progetto di concentrazione e Swisscom sono strutturate in modo diverso. Secondo la COMCO la concentrazione non porterebbe in nessuno dei mercati analizzati alla creazione o al rafforzamento di una posizione dominante e per questo ha autorizzato il progetto di concentrazione.

Nell'anno in esame la COMCO ha emanato due **raccomandazioni sulla base della legge sul mercato interno (LMI)**.

Dall'inizio del 2020 la nuova **legge sulle professioni sanitarie** disciplina l'accesso alla professione dei professionisti della salute nei Cantoni. I Cantoni rilasciano l'autorizzazione all'esercizio della professione per varie professioni sanitarie, per esempio infermieri o fisioterapisti. La COMCO raccomanda ai Cantoni di riconoscere in linea di massima le autorizzazioni all'esercizio della professione di altri Cantoni senza ulteriore esame. I professionisti devono quindi essere autorizzati ad esercitare la professione unicamente sulla base dell'autorizzazione rilasciata dal Cantone di provenienza. Un esame supplementare può essere svolto soltanto se vi sono elementi concreti per ritenere che le condizioni di rilascio dell'autorizzazione del Cantone di provenienza non sono più soddisfatte. Le decisioni in merito al rilascio dell'autorizzazione ad esercitare la professione a professionisti della salute extracantonali devono essere prese con una procedura semplice, rapida e gratuita. Dopo la pubblicazione della raccomandazione la Segreteria ha ricevuto delle denunce da parte di un'associazione e di persone interessate. Gli interventi effettuati presso i Cantoni hanno consentito l'accesso conforme al diritto del mercato interno, tra l'altro per le ostetriche.

In primavera la COMCO ha emanato una raccomandazione in cui invita i Cantoni a rinunciare alla **riscossione di «emolumenti di protezione» nel settore degli appalti pubblici**. In determinati casi i servizi cantonali preposti chiedono agli offerenti interessati il versamento di un importo per l'ottenimento della documentazione del bando, tra l'altro per tutelare i segreti d'affari. La tassa ammonta spesso a diverse migliaia di franchi. La COMCO ne ha esaminato l'ammissibilità dal punto di vista della legge sul mercato interno ed è giunta alla conclusione che la riscossione di questo tipo di emolumenti rappresenti un ostacolo per l'accesso al mercato e influisca negativamente sulla concorrenza. Possibili partecipanti alla gara potrebbero di conseguenza decidere di non presentare un'offerta. La riscossione motivata

sulla base della LMI, per esempio per la tutela dei segreti d'affari, in linea di massima non è giustificata. In genere si può ricorrere a misure meno drastiche, per esempio ad accordi di riservatezza o alla diffusione graduale della documentazione del bando. La soluzione proposta dalla COMCO è stata ripresa per la revisione della legislazione sugli appalti pubblici.

2.2 Decisioni dei tribunali

Il 6 giugno 2016 la COMCO ha emanato una decisione che approvava la conciliazione con AMAG nella procedura **Incontri regionali (Stammtische) dell'Associazione degli agenti del gruppo Volkswagen (VPVW) / progetto Repo 2013**». Due parti interessate hanno impugnato la decisione presso il TAF. Il 3 maggio 2018 il TAF ha ritenuto che non fossero legittimate a ricorrere e per questa ragione non è entrato nel merito del ricorso delle imprese che non avevano firmato l'accordo di conciliazione. Nelle sentenze dell'8 maggio 2019 il TF ha confermato la decisione del TAF. La COMCO aveva applicato sanzioni per accordi illeciti alle quattro aziende che non erano giunte a una conciliazione con la COMCO. Già con una decisione del 19 ottobre 2015. Tre delle quattro aziende, tra cui due ricorrenti davanti al TF hanno contestato la decisione di sanzione; la procedura è pendente presso il TAF.

Il 24 giugno 2019 il TF ha deciso in merito alla legittimità del ricorso di **Ticketcorner contro il divieto di concentrazione con Starticket** pronunciato dalla COMCO. Il TF ha sospeso la sentenza del TAF incaricandolo di entrare nel merito del ricorso e di prendere una decisione.

Con sentenza del 26 giugno 2019 il TF ha respinto il ricorso di una delle parti contro la decisione del TAF del 24 ottobre 2017 (decisione di pubblicazione). La COMCO ha così potuto pubblicare integralmente la decisione del 29 giugno 2015 relativa alle sanzioni in materia di **bagni (commercio all'ingrosso di sanitari)**. Con la sua sentenza il TF ha confermato la prassi seguita nel caso Nikon e ha accolto le argomentazioni presentate dalla COMCO.

Il 30 gennaio 2019 il TAF ha emesso una decisione relativa alla **pubblicazione del rapporto finale di un'inchiesta preliminare**. Il TAF ha sostanzialmente difeso la decisione impugnata: i rapporti finali delle inchieste preliminari rappresentano delle «decisioni» ai sensi dell'articolo 48 capoverso 1 LCart e possono essere pubblicati (se come nel caso in questione sussiste un interesse pubblico alla pubblicazione). Il TAF ha accolto due punti del ricorso e ha rimandato la questione alla COMCO affinché effettuasse una nuova valutazione alla luce dei considerandi: da un lato il rapporto finale andava anonimizzato (la ricorrente deve comunque accettare che la sua identità possa emergere dalla situazione descritta), dall'altro il TAF ha classificato alcuni punti del rapporto finale come segreti d'affari, che quindi dovevano essere resi illeggibili. La ricorrente ha portato la decisione davanti al TF.

Il 29 novembre 2010 la COMCO ha comminato all'azienda **SIX** una sanzione di circa 7 milioni di franchi per aver ostacolato l'accesso alla funzione **DCC** (Dynamic Currency Conversion) ad altri fornitori di terminali. SIX Multipay aveva abusato della sua posizione dominante per favorire i terminali per carte di pagamento della sua consorella SIX Card Solutions: la funzione DCC lanciata nel 2005 da SIX Multipay era disponibile unicamente sui terminali della consorella a scapito di altri fornitori di terminali. La DCC è una funzione che permette la conversione in valute estere direttamente al terminale per carte di pagamento presso i commercianti. DCC consente al proprietario di una carta di credito o di debito estera di scegliere direttamente al terminale se pagare la somma dell'acquisto in franchi svizzeri o nella sua valuta nazionale. SIX aveva presentato ricorso presso il TAF. Nel maggio del 2019 il TAF ha pubblicato la sua decisione, che ha in gran parte confermato la decisione della COMCO. SIX ha impugnato la decisione presso il TF.

Il 24 ottobre 2019 il TAF ha deciso che alle parti non coinvolte in un procedimento non deve essere concessa la possibilità di **prendere visione di un'autodenuncia**. In precedenza erano ricorsi ai rimedi giuridici sempre coloro che avevano violato la legge sui cartelli al fine di impedire la consultazione dei documenti. Nel presente caso per la prima volta è stato un

servizio di aggiudicazione, il Cantone dei Grigioni, a chiedere di accedere all'intera documentazione. Punto di partenza è stata la sua domanda di consultare tutti gli atti della procedura Münstertal passata in giudicato. La COMCO aveva concesso al richiedente un diritto di consultazione limitato, escludendo in particolare le autodenuce. Nel contempo aveva limitato l'impiego dei documenti forniti. Il TAF ha seguito la decisione della COMCO ritenendo l'interesse pubblico a proteggere l'istituto dell'autodenuncia più importante di quello del servizio di aggiudicazione del Cantone dei Grigioni a consultare gli atti. Il Cantone ha presentato ricorso presso il TF.

Il 27 maggio 2013 la COMCO ha sanzionato, per un totale di circa 16,5 milioni di franchi dieci **grossisti/distributori di libri francesi** per aver ostacolato le importazioni parallele. I grossisti avevano sviluppato sistemi di vendita che limitavano la concorrenza sul mercato in questione: i loro accordi esclusivi con le case editrici impedivano ai rivenditori di acquistare, nel periodo indicato, libri all'estero. Di conseguenza, tra il 2005 e il 2011 non erano praticamente avvenute importazioni parallele visto che ogni tentativo dei rivenditori di ricevere libri dall'estero a prezzi più bassi falliva inesorabilmente. Il 30 ottobre 2019 il TAF ha confermato la decisione della COMCO che gli accordi sono illeciti e quindi da sanzionare, riducendo tuttavia in quattro casi le sanzioni, che ammontano ora a circa 14,5 milioni di franchi. La maggioranza delle parti ha presentato ricorso presso il TF.

Con la sua decisione del 9 dicembre 2019 il TF ha respinto il ricorso di Swisscom contro la decisione del TAF in materia di **ADSL** e confermato la decisione del TAF, compresa la sanzione di 186 milioni di franchi circa. Le decisioni dei due tribunali si rifanno alla decisione della COMCO del 19 ottobre 2009. La COMCO era allora giunta alla conclusione che i prezzi richiesti da Swisscom per l'offerta di servizi per l'accesso a internet a banda larga erano tali, rispetto ai prezzi finali richiesti ai clienti, da impedire un margine sufficiente che consentisse ad altri offerenti di essere presenti sul mercato. Una pratica del genere viene definita «effetto forbice». La sanzione applicata dalla COMCO ammontava a circa 220 milioni di franchi. Il 14 settembre 2015 il TAF ha confermato la decisione della COMCO, riducendo tuttavia la sanzione all'importo di circa 186 milioni di franchi confermato dal TF.

3 Attività nei vari ambiti economici

3.1 Costruzione

3.1.1 Accordi di appalto

Contro le decisioni pronunciate dalla COMCO in relazione agli **accordi di appalto nel Cantone dei Grigioni** (v. capitolo 1.1) sette delle dodici parti coinvolte hanno presentato ricorso al TAF. Sette ricorsi riguardano la decisione sul caso «Strassenbau» e una la decisione sul caso «Engadin II».

In relazione alla citata inchiesta «Strassenbau» è emerso il sospetto che le imprese di costruzione stradale collaborassero nel quadro di cosiddetti «**consorzi duraturi**» per ripartirsi a lungo termine progetti di costruzione stradale e stabilire l'importo delle offerte per le gare d'appalto. La COMCO ha in passato ripetutamente ribadito che dal punto di vista del diritto dei cartelli i consorzi favoriscono sostanzialmente la concorrenza e sono pertanto leciti. Un consorzio duraturo, ossia la ripartizione duratura e in comune di progetti edilizi e la spartizione del mercato può invece limitare in maniera illecita la concorrenza e quindi violare la legge sui cartelli, ma può anche favorire la concorrenza. La Segreteria ha pertanto aperto un'inchiesta preliminare per esaminare la situazione e valutare se vi siano o meno indizi di una limitazione illecita della concorrenza.

Sono tuttora pendenti presso il TAF i ricorsi contro la decisione della COMCO del luglio del 2016 secondo la quale otto imprese attive nel ramo della costruzione stradale e del genio civile

nei distretti di **See-Gaster (SG) e March und Höfe (SZ)**, nel periodo compreso tra il 2002 e il 2009 si sono accordate illecitamente sui prezzi e l'aggiudicazione di diverse centinaia di gare d'appalto. Qualche impresa riteneva inoltre che la decisione della COMCO non potesse essere pubblicata. Una delle parti interessate ha presentato ricorso al TAF contro le due decisioni di pubblicazione della COMCO dell'ottobre del 2017. Con sentenza del 25 giugno 2019 il TAF ha sostanzialmente respinto il ricorso, accogliendo unicamente la richiesta di rendere illeggibili alcuni passaggi della decisione di sanzione, contrariamente a quanto previsto dalla decisione di pubblicazione della COMCO. Il TAF ha deciso inoltre che la decisione era stata notificata correttamente, che non era stato violato il diritto di essere sentiti, che non sussiste il diritto all'anonimizzazione e che le forchette erano corrette. Il TAF non ha ancora deciso in merito all'oggetto principale del ricorso.

Il 25 maggio 2018 il TAF ha in gran parte confermato la decisione della COMCO del 16 dicembre 2011 riguardante il settore **della costruzione stradale e del genio civile nel Cantone di Argovia** secondo la quale diciassette imprese attive nel Cantone avevano preso accordi nell'ambito di appalti ed erano quindi state multate dalla COMCO. Una delle imprese ha impugnato la decisione davanti al TF; il ricorso è ancora pendente. Due **servizi di aggiudicazione** del Cantone di Argovia hanno in questo contesto presentato la **richiesta di consultare** il testo integrale della decisione della COMCO e i relativi atti. La COMCO ha in parte approvato queste richieste. I ricorsi presentati in merito da due imprese sono stati accettati dal TAF con decisione del 23 ottobre 2018, che così ha rifiutato la consultazione anche solo parziale. In relazione alle decisioni riguardanti uno dei due servizi di aggiudicazione, il DEFR, in collaborazione con la COMCO, si è rivolto al TF. È essenziale chiarire questo aspetto, in quanto si tratta di capire in quale misura terzi, in particolare le parti lese dai cartelli, possano avere accesso agli atti per presentare una richiesta di risarcimento danni prima che una decisione di sanzione passi in giudicato. In attesa della decisione del TF su questo punto la COMCO ha sospeso una serie di altre richieste di consultazione.

3.1.2 Materiali edili e discariche

Nel gennaio del 2015 la COMCO ha aperto un'inchiesta contro varie imprese attive nel settore dei materiali edili e delle discariche nella regione di Berna. Dopo che per ragioni di economia processuale l'inchiesta è stata suddivisa in due parti – «KTB-Werke» (Impianti KTB), e «KAGA» (Materiali edili e discariche a Berna) – l'inchiesta minore, **KTB-Werke**, si è conclusa il 10 dicembre 2018 con una sanzione decisa dalla COMCO. I gruppi Kästli e Alluvia si sono accordati per anni su prezzi ed elementi di prezzo spartendosi il mercato di Berna e dintorni nel settore della ghiaia e del cemento. Le due parti hanno presentato ricorso al TAF, dove il procedimento è pendente. «**KAGA**», la maggiore delle due inchieste, si è rivelata più complessa di fatto e di diritto e si concluderà nel 2020.

Il 5 marzo 2019 la COMCO ha aperto un'inchiesta contro **due produttori d'asfalto** nel Cantone di Berna e gli azionisti di uno dei due. Vi erano elementi secondo i quali le due aziende avrebbero coordinato il loro comportamento sul mercato. L'inchiesta verte inoltre su un presunto accordo tra gli azionisti di una delle due aziende a non far concorrenza alla società gestita in comune. Vi sono anche indizi che portano a credere che uno di questi produttori disponga di una posizione dominante e che abbia abusato. In concreto, vi è il sospetto che abbia favorito i suoi azionisti e che abbia creato, a discapito di altri produttori di asfalto, un meccanismo che vincola i clienti a lungo termine.

3.1.3 Smaltimento

In relazione all'incenerimento per lo smaltimento di rifiuti urbani la Sorveglianza dei prezzi ha riscontrato un abuso in materia di prezzi da parte **dell'impianto «Limeco» di Dietikon** senza tuttavia arrivare con l'impresa a una conciliazione. Per emanare una decisione, la Sorveglianza dei prezzi deve consultare la COMCO in merito al potere sul mercato e alla concorrenza efficace. Nel suo preavviso del 15 luglio 2019 all'attenzione della Sorveglianza dei prezzi, la

COMCO ha osservato che Limeco occupa una posizione dominante sul mercato rilevante e che i prezzi su tale mercato non sono il risultato di una concorrenza efficace (sui prezzi).

Le aziende di incenerimento dei rifiuti urbani svizzeri intendono costruire e gestire congiuntamente un **impianto di lavorazione di fanghi di idrossidi**, un residuo ricco di metalli dell'incenerimento dei rifiuti. Per pianificare questo impianto – il cosiddetto impianto SwissZinc – è stata fondata l'omonima società, la SwissZinc AG, che ha chiesto alla COMCO di valutare il progetto e le ha presentato un annuncio per la procedura di opposizione. Il 29 ottobre 2019 la Segreteria della COMCO ha aperto un'inchiesta preliminare, i cui risultati dovrebbero essere disponibili nel secondo trimestre del 2020.

3.1.4 Sensibilizzazione sugli accordi di appalto

Per non combattere soltanto, ma impedire sul nascere gli accordi di appalto ci vogliono servizi di aggiudicazione informati e sensibilizzati a tutti i livelli. L'individuazione tempestiva di possibili accordi illeciti è più efficace che condurre a posteriori dei procedimenti. Dopo aver organizzato, nel 2009 e nel 2014, **eventi di sensibilizzazione nei Cantoni della Svizzera tedesca sul tema degli accordi di appalto**, anche quest'anno la Segreteria della COMCO si è rivolta ai Cantoni. Tra maggio e dicembre del 2019, si sono svolte 22 manifestazioni in 17 Cantoni (in parte congiuntamente nei Semicantoni) sul tema degli accordi di appalto e della legge sul mercato interno alle quali hanno partecipato all'incirca 500 persone.

Come nelle manifestazioni precedenti lo scopo era di sensibilizzare i servizi di aggiudicazione su tali accordi, di far conoscere la prassi recente della COMCO e di mettere a disposizione dei partecipanti strumenti che consentano loro di riconoscere e impedire gli accordi di appalto. Le manifestazioni informavano anche sugli aspetti rilevanti della LMI in relazione agli **acquisti pubblici**, in particolare su definizioni, procedure, standard minimi e violazioni.

In aggiunta a questi eventi, la COMCO e la Segreteria tengono conferenze in occasioni particolari presso associazioni, aziende della Confederazione ecc.

3.2 Servizi

3.2.1 Servizi finanziari

Nel settore dei servizi finanziari si sono concluse definitivamente con una conciliazione due inchieste sui corsi di cambio («**Forex**») riguardanti il cartello «Three way banana split», al quale hanno partecipato Barclays, Citigroup, JPMorgan, Royal Bank of Scotland (RBS) e UBS e il cartello «Essex express» nel quale sono state coinvolte Barclays, MUFG Bank, RBS e UBS. La COMCO ha applicato sanzioni per un totale di circa 90 milioni di franchi. Contro Credit Suisse è in corso un'inchiesta secondo la procedura ordinaria. L'inchiesta nei confronti di Julius Bär e della Banca cantonale di Zurigo è stata archiviata (v. capitolo 1.1).

L'inchiesta relativa a possibili accordi tra banche nel commercio di **metalli preziosi** (Precious Metals) è stata archiviata. I sospetti che avevano portato all'apertura dell'inchiesta non sono stati confermati.

Nelle inchieste IBOR è stato raggiunto un nuovo obiettivo intermedio. Le inchieste contro le banche Lloyds e Rabobank in merito ai prodotti derivati su tassi d'interesse in yen basati sul tasso di riferimento **Yen LIBOR** hanno potuto essere chiuse con una conciliazione e delle sanzioni. Contro altre parti le inchieste Yen LIBOR / Euroyen TIBOR ed EURIBOR sono ancora in corso (v. capitolo 1.1).

Nell'inchiesta sul **leasing di automobili** la Camera per le decisioni parziali ha approvato per otto delle nove parti interessate un accordo di conciliazione e ha applicato nei loro confronti una sanzione di circa 30 milioni di franchi perché avevano scambiato informazioni sui tassi di leasing. Non è stato possibile giungere a un accordo con la Ford Credit Switzerland GmbH e

pertanto contro questa impresa l'inchiesta prosegue secondo la procedura ordinaria che sarà conclusa con una decisione finale della commissione al completo. Una destinataria della decisione parziale ha presentato ricorso per cui la procedura al momento è passata in giudicato soltanto per sette parti (v. capitolo 1.1).

L'inchiesta aperta l'anno scorso in relazione al **boicottaggio di Apple Pay** è proseguita nell'anno in esame. Varie audizioni effettuate durante il procedimento sono state contestate. Vi è disaccordo tra le parti interessate e l'autorità soprattutto in merito a quali dei collaboratori attuali e degli ex collaboratori di un'impresa siano da interrogare come testimoni e quali come parte in causa. In una sentenza di inizio dicembre il TAF ha stabilito che i collaboratori che facevano parte degli organi delle imprese siano da interrogare come testimoni ma che possano rifiutarsi di testimoniare basandosi sul diritto al silenzio dell'impresa (principio *nemo tenetur*). Per chiarire se sussista un tale diritto extragiuridico di rifiutare la testimonianza la decisione è stata portata dall'autorità davanti al TF.

La Segreteria è riuscita a ottenere un risultato positivo nel procedimento **DCC**. Il TAF ha confermato con sentenza del 18 dicembre 2018 la decisione della COMCO del 29 novembre 2010 di applicare sanzioni nei confronti di SIX Group e di SIX Payment Services. La sentenza è stata tuttavia impugnata dalle ricorrenti davanti al TF.

Alla Segreteria sono inoltre pervenute varie richieste di consulenza nell'ambito dei servizi finanziari. Va citata a questo proposito la consulenza riguardante la sostituzione dei tassi di riferimento LIBOR con il **SARON** (Swiss Average Rate Overnight). La Segreteria è stata interpellata dal gruppo di lavoro nazionale per i tassi di riferimento della Banca nazionale svizzera che le ha chiesto di esaminare l'ammissibilità dal punto di vista del diritto dei cartelli di determinate raccomandazioni nell'ambito dei prodotti di credito basati sul SARON (p. es. ipoteche).

Infine, nell'ambito dei servizi finanziari sono state esaminate e autorizzate varie **concentrazioni d'impresa**, per esempio la vendita di Investlab ad Allfunds da parte di CS.

3.2.2 Sistema sanitario

Nel settembre del 2019 le autorità in materia di concorrenza hanno aperto un'inchiesta contro varie imprese svizzere e internazionali che operano nell'ambito della produzione, della distribuzione e della vendita del principio attivo della **scopolamina butilbromuro**. Ci sono indizi che queste imprese abbiano tenuto alto il prezzo di vendita di questo principio attivo e si siano ripartite i mercati internazionali. Nell'ambito dell'inchiesta, condotta in cooperazione con le autorità in materia di concorrenza europee, si tratterà di stabilire se esistono effettivamente delle restrizioni illecite della concorrenza.

Nel corso dell'anno la Segreteria ha risposto a cinque **richieste di consulenza** provenienti dal settore sanitario, tre delle quali in relazione alla possibilità di fissare tariffe per prestazioni ospedaliere e ambulatoriali nell'ambito dell'assicurazione complementare. Basandosi sulla prassi delle autorità in materia di concorrenza, la Segreteria si è espressa in maniera scettica in merito.

La COMCO ha inoltre valutato le seguenti **concentrazioni di imprese** nel settore sanitario: Migros / Topwell; Bristol Meyer Squibb / Celgene; Medbase AG / LUKS; Medbase AG / Spital STS AG; Medbase AG / Zur Rose. Dopo un esame preliminare queste concentrazioni hanno ottenuto l'approvazione della COMCO.

Numerose richieste di cittadini e più di 150 procedure di consultazione, principalmente relative a interventi parlamentari nell'ambito delle assicurazioni sociali e dei mercati sanitari hanno richiesto ulteriori risorse della Segreteria.

3.2.3 Servizi delle professioni liberali e altri ambiti professionali

L'inchiesta aperta all'inizio del 2018 nei confronti dell'associazione degli **istruttori di guida dell'Alto Vallese** e dei suoi membri attivi si è conclusa nella primavera del 2019 con una conciliazione. Ai membri attivi sono stati inflitti una sanzione di 50 000 franchi per aver concordato illecitamente i prezzi e il pagamento di 30 000 franchi per i costi del procedimento. L'inchiesta sui cartelli avviata a seguito della segnalazione alla Sorveglianza dei prezzi da parte di un cittadino mostra che la collaborazione tra la Sorveglianza dei prezzi e la COMCO funziona bene (v. capitolo 1.1).

L'inchiesta aperta nel 2018 nei confronti di dieci **imprese ginevrine attive nella fornitura di installazioni e servizi elettrici** è in corso.

Le commissioni applicate dalla **piattaforma di prenotazioni online Booking.com** nei confronti degli alberghi in Svizzera sono oggetto di un procedimento del Sorvegliante dei prezzi. Come previsto dalla legge sulla sorveglianza sui prezzi, il Sorvegliante dei prezzi ha consultato la COMCO all'inizio del 2019 in merito alla sua valutazione della posizione sul mercato di Booking.com. Nel suo preavviso dell'aprile del 2019 la COMCO giunge alla conclusione che in base alla legge sulla sorveglianza dei prezzi Booking.com è un'impresa che domina il mercato e che le commissioni che applica non sono il risultato di una concorrenza efficace. Sulla base di questa analisi l'entità delle commissioni di Booking.com rientra nella sfera di competenza del Sorvegliante dei prezzi che sta ora esaminando se le commissioni di Booking.com siano abusive ai sensi della legge sulla sorveglianza sui prezzi.

Infine, la Segreteria ha condotto varie **procedure in ambito sportivo** in particolare in relazione alla Federazione internazionale delle associazioni delle guide di montagna, alle attività di paracadutismo in tandem e ai voli in tandem in parapendio e deltaplano. Poiché queste attività sono regolamentate da associazioni private, la loro organizzazione potrebbe rendere più difficile l'accesso al mercato alle imprese che non ne fanno parte.

3.3 Infrastruttura

3.3.1 Telecomunicazione

Nel dicembre del 2019 la Segreteria ha aperto un'inchiesta preliminare su **Swisscom Directories** contro Swisscom e Swisscom Directories. Si tratta di verificare se vi siano indizi di una posizione dominante sul mercato nell'ambito degli elenchi telefonici e del marketing digitale e di un abuso di questa posizione da parte di Swisscom e Swisscom Directories. Si sospetta in particolare che i dati non siano trasmessi a terzi e che la conclusione di contratti sia subordinata alla fornitura di vari servizi.

L'inchiesta preliminare riguardante la **connessione a banda larga di siti industriali (connessione WAN)** è stata portata avanti.

La COMCO ha sottoposto a un esame approfondito il progetto di concentrazione **Sunrise / Liberty Global**. Al termine dell'esame la COMCO ha dato la sua autorizzazione (v. capitolo 1.1).

La COMCO ha inoltre esaminato la concentrazione **Swisscom Directories / Websheep** nella quale Swisscom Directories aveva intenzione di rilevare da Swissvit il 100 % delle quote sociali di Websheep. Anche in questo caso la COMCO ha dato la sua autorizzazione al termine dell'esame preliminare.

3.3.2 Media

L'inchiesta avviata nel maggio del 2017 dalla COMCO nei confronti di UPC Svizzera per indizi di abuso di posizione dominante sul mercato della trasmissione di incontri di **hockey su**

ghiaccio su canali della TV a pagamento è proseguita ed è stato necessario emanare varie decisioni incidentali. Nell'estate del 2016 UPC aveva acquisito dalla Swiss Ice Hockey Federation i diritti relativi alla trasmissione degli incontri del maggior campionato svizzero di hockey su ghiaccio per cinque anni a decorrere dalla stagione 2017/18. 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.

Nell'ambito dei media la COMCO ha dovuto esaminare diversi **progetti di concentrazione**: con la concentrazione Tamedia / Zattoo International la società Tamedia intendeva assumere il controllo esclusivo di Zattoo International. Nel caso della concentrazione Infront / Ringier II, Ringier intendeva assumere il controllo esclusivo di Infront Ringier Sports & Entertainment Switzerland. Nel caso di Tamedia / Planet 105, Tamedia intendeva acquisire il controllo esclusivo sulla parte dell'impresa «Planet 105». Dopo un esame preliminare queste concentrazioni hanno ottenuto l'approvazione della COMCO.

Il 30 ottobre 2019 il TAF ha essenzialmente confermato la decisione della COMCO del 27 maggio 2013 in materia di **prezzi dei libri sul mercato romando (marché du livre en français)**. Il tribunale è giunto alla conclusione che nove imprese avessero preso accordi tali da portare a un divieto della vendita passiva da parte di altri venditori autorizzati eliminando in tal modo la concorrenza sul mercato dei libri in lingua francese (v. capitolo 1.2).

3.3.3 Energia

Il 30 gennaio 2019 la COMCO ha aperto un'inchiesta in materia di **accesso alla rete** nei confronti di Erdgas Zentralschweiz (EGZ) ed ewl Energie Wasser Luzern Holding (ewl). L'inchiesta dovrà verificare se EGZ ed ewl detengono una posizione dominante in materia di trasporto e distribuzione di gas naturale attraverso le loro reti e se abusano di tale posizione per impedire a terzi di accedere alle loro reti e di fornire gas naturale a determinati utenti finali nel comprensorio di rete di ewl.

L'**inchiesta preliminare** contro un **gestore di una rete di gas naturale** si è conclusa con un rapporto finale il 23 luglio 2019. La Segreteria è giunta alla conclusione che sussistano indizi di pratiche illecite da parte di un'impresa che domina il mercato. A condizione che tali pratiche siano abbandonate entro il 1° ottobre 2019 la COMCO ha deciso per ora di non aprire un'inchiesta. L'inchiesta preliminare ha riguardato in particolare il calcolo e la fatturazione diversi dei corrispettivi per l'utilizzazione della rete nel caso di clienti finali che ricevevano forniture dall'azienda e nel caso di clienti che ricevevano forniture da terzi.

Nel settembre del 2019 la Segreteria ha aperto un'inchiesta preliminare contro un gestore di rete elettrica. L'inchiesta dovrà chiarire se vi siano indizi di un impiego da parte del gestore di **dati del settore di monopolio** per attività in altri mercati, in particolare in quello della costruzione e della manutenzione di impianti fotovoltaici. Potrebbe quindi trattarsi di una pratica illecita da parte di un'impresa che domina il mercato.

Nel settore energetico la COMCO ha dovuto esaminare due **concentrazioni di imprese**: nel caso della concentrazione BKW Energie / swisspro group, BKW Energie intendeva acquisire il 100% del capitale azionario di swisspro group. Nel caso Gasverbund Mittelland / Gaznat / SET Swiss Energy Trading si trattava di un progetto di concentrazione riguardante misure di scorporo di SET Swiss Energy Trading. Swissgas ed Erdgas Ostschweiz intendevano vendere le loro partecipazioni a SET ai rimanenti azionisti Gasverbund Mittelland, Gaznat ed Erdgas Zentralschweiz. Dopo un esame preliminare queste concentrazioni hanno ottenuto l'approvazione della COMCO.

Nel settore dell'elettricità la Segreteria e la COMCO sono state interpellate più volte, rispettivamente, nel quadro di consultazioni di uffici e di indagini conoscitive nonché di procedure di consultazione, in particolare in merito alla liberalizzazione completa del mercato

della fornitura agli utenti finali. Il 14 febbraio 2020 si è inoltre conclusa la procedura di consultazione sulla nuova **legge sull'approvvigionamento di gas**.

3.3.4 Trasporti

Nel settore del trasporto merci, la COMCO ha esaminato a fondo il progetto di concentrazione **FFS / Hupac / Rethmann / GBN**. Il progetto è stato approvato dalla COMCO (v. capitolo 1.1).

Nel dicembre del 2019 la COMCO ha effettuato un esame approfondito anche in relazione al progetto di concentrazione **FFS Cargo**. In questo progetto le FFS, Planzer-Holding e Camion-Transport Wil CT intendevano assumere il controllo congiunto di FFS Cargo. Dall'esame preliminare sono emersi indizi di una creazione o di un rafforzamento di una posizione dominante. Ciò riguarda vari mercati nel settore del trasporto merci su rotaia, dei servizi di operatore e dei servizi di trasbordo. Vi sono inoltre indizi che si possa creare una posizione dominante collettiva nel settore dei servizi di trasbordo. Nel caso degli esami approfonditi la COMCO ha a disposizione un termine legale di quattro mesi per valutare se una concentrazione crea o rafforza una posizione dominante sul mercato, potenzialmente in grado di sopprimere la concorrenza efficace.

Presso il TAF rimane pendente la procedura di ricorso relativa al **trasporto aereo di merci**. Diverse parti hanno impugnato la decisione della COMCO del 2 dicembre 2013 che infliggeva a 11 compagnie aeree sanzioni complessive per circa 11 milioni per aver concluso accordi orizzontali sui prezzi. In questo caso si trattava anche di stabilire se e in che misura pubblicare la decisione: 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 il 12 novembre 2018 ha deciso la pubblicazione di una versione riveduta. Anche contro questa decisione è stato interposto ricorso.

3.4 Produzione

3.4.1 Accordi verticali

Il perseguimento di accordi che ostacolano le importazioni parallele o dirette e/o la definizione dei prezzi dei rivenditori è da diversi anni un elemento centrale delle attività delle autorità della concorrenza. Nel 2019 la COMCO ha concluso con una conciliazione le due inchieste **Bucher Landtechnik** e **Stöckli** (v. capitolo 1.1).

In relazione al tema **«Isola dei prezzi elevati»** la Segreteria ha svolto varie osservazioni del mercato per sospetti accordi sui prezzi, isolamento del mercato e impedimento del commercio online. In vari casi sono stati modificati i contratti e inviate circolari ai rivenditori ai fini di una maggiore chiarezza e per evitare malintesi.

3.4.2 Industria dei beni di consumo e commercio al dettaglio

Nell'ambito di un'osservazione del mercato la Segreteria ha effettuato un sondaggio presso i grandi commercianti al dettaglio svizzeri esaminando in particolare se **nell'acquisto di derrate alimentari all'estero** si trovino di fronte a limitazioni rilevanti dal punto di vista della legislazione sui cartelli. Dal sondaggio non sono emersi indizi concreti di una limitazione illecita della concorrenza ai sensi della legge sui cartelli. I commercianti al dettaglio interrogati hanno tuttavia sottolineato che gli ostacoli al commercio statale, per esempio dazi elevati sui prodotti agricoli e prescrizioni in relazione alla confezione dei prodotti, alla dichiarazione e alla prova dell'origine rendono più difficili le importazioni parallele.

Alla fine di novembre del 2019 il Consiglio federale ha proposto, nell'ambito del pacchetto di misure contro i prezzi elevati in Svizzera, l'**abolizione dei dazi doganali sui prodotti industriali** e ha approvato il relativo messaggio all'attenzione del Parlamento. L'abolizione dei dazi doganali sui prodotti industriali consente di importare in franchigia doganale gran parte

dei prodotti industriali. In tal modo cessa anche gran parte degli obblighi derivanti dalle prove dell'origine per l'importazione in franchigia dei prodotti industriali. Per l'importazione di derrate alimentari si applicano invece i dazi sui prodotti agricoli, che vengono mantenuti. Nella procedura di consultazione la COMCO aveva fortemente appoggiato l'abolizione dei dazi doganali sui prodotti industriali. A suo parere l'eliminazione degli ostacoli tariffari e non tariffari – in particolare l'abolizione unilaterale dei dazi doganali sui prodotti industriali, la riduzione dei dazi doganali sui prodotti agricoli e la riduzione del numero di eccezioni al principio Cassis de Dijon nonché di regolamentazioni e norme specifiche della Svizzera – rappresenta uno strumento primario ed efficace per promuovere la concorrenza in Svizzera ed esercitare una pressione sensibile sui prezzi.

3.4.3 Industria orologiera

Il 16 dicembre 2019 la COMCO, basandosi sulla precedente inchiesta, ha preso delle misure precauzionali nella procedura di riesame sulla **sospensione delle forniture nel caso Swatch Group**. Nell'ottobre del 2013 la COMCO ha approvato una conciliazione con Swatch Group che prevedeva che la società affiliata ETA Manufacture Horlogère Suisse (ETA) dovesse fornire ai suoi clienti fino alla fine del 2019 una quantità di movimenti meccanici gradualmente ridotta e che dopo tale data non avesse più alcun obbligo di fornitura. Nel frattempo doveva crearsi una concorrenza a ETA sul mercato in grado di soddisfare la domanda di movimenti meccanici di produttori indipendenti di orologi. La COMCO si era riservata la facoltà di prendere una nuova decisione se all'inizio del 2020 non fosse presente sul mercato un numero sufficiente di offerte alternative ai movimenti meccanici di ETA. Dato che vi erano indizi in tal senso, nel novembre del 2018 la COMCO ha avviato una procedura di riesame. Non essendo possibile prendere una decisione prima della fine del 2019, la COMCO ha deciso di adottare delle **misure precauzionali** applicabili fino a che non fosse giunta a una decisione, comunque non oltre il 31 dicembre 2020. L'esito della procedura di riesame rimane così aperto. L'obbligo di fornitura di ETA viene prolungato formalmente fino al momento della decisione finale della COMCO. In base alla pianificazione degli ordini ETA per il momento non effettua forniture. Ciò significa che non deve fornire ai clienti che ha rifornito finora ma nel contempo non può nemmeno fornire a singoli (grandi) clienti selezionati. In questo modo si fa sì che la società non metta a rischio gli investimenti fatti finora dai suoi concorrenti. ETA può continuare a fornire volontariamente movimenti meccanici alle PMI, le quali devono tuttavia beneficiare dello stesso trattamento.

3.4.4 Settore automobilistico

Il 9 dicembre 2019 la COMCO ha esteso l'inchiesta **Concessionari Volkswagen**, aperta nel giugno del 2018, ad altre fattispecie e ad altri concessionari autorizzati del Cantone del Ticino di veicoli del Gruppo Volkswagen. Oltre a presunti accordi di appalto illeciti nell'acquisto di automobili e veicoli commerciali delle marche citate nel Cantone del Ticino, l'inchiesta si concentra ora anche su possibili accordi illeciti sulle condizioni di vendita dei veicoli e la ripartizione del mercato per zone.

Nel settembre del 2019 la COMCO ha aggiornato la **Comunicazione autoveicoli (ComAuto)** e il relativo **opuscolo esplicativo**. Sulla base della sentenza del TF nel caso *Gaba* e della recente prassi seguita dalla Segreteria in relazione alla garanzia del costruttore, per ragioni di certezza giuridica e di trasparenza ha apportato varie modifiche e ha prolungato la validità della suddetta comunicazione fino al 31 dicembre 2023. Si tratta soltanto di un aggiornamento della comunicazione e dell'opuscolo esplicativo. La questione di un'eventuale revisione si porrà solo in vista dello scadere della validità alla fine del 2023.

La Segreteria ha esaminato se e in che misura AMAG attui i provvedimenti raccomandati nell'inchiesta preliminare sulla **rete di distribuzione AMAG** per eliminare e impedire le limitazioni alla concorrenza descritte nel rapporto finale. La Segreteria continuerà a osservare gli sviluppi del caso.

Nell'ambito di un'osservazione del mercato la Segreteria ha esaminato l'ammissibilità della **limitazione della garanzia del costruttore** per veicoli acquistati presso rivenditori ufficiali. È giunta alla conclusione che il rifiuto di rilasciare una garanzia del costruttore per veicoli importati direttamente o parallelamente possa costituire una protezione territoriale assoluta indiretta. Nell'ambito di un sistema di distribuzione selettivo conforme alla legge sui cartelli un costruttore o un importatore di veicoli non viola tuttavia la legge sui cartelli se concede la garanzia soltanto sui veicoli nuovi acquistati presso distributori autorizzati. La COMCO ha inserito questa precisazione nell'opuscolo esplicativo della ComAuto.

La Segreteria ha inoltre approfondito varie segnalazioni di rivenditori e officine in base alle quali un costruttore di autoveicoli limitava i suoi distributori autorizzati nell'**acquisto di pezzi di ricambio**. Vi era inoltre il sospetto che in tal modo i produttori di ricambi venissero limitati nella vendita di ricambi ai rivenditori e alle officine autorizzate. Secondo la ComAuto simili limitazioni sono da considerarsi un intralcio qualitativamente grave alla concorrenza. La Segreteria ha sottoposto al costruttore i reclami e ha formulato delle raccomandazioni che sono state attuate da quest'ultimo.

Per quanto riguarda varie **disdette di contratti di vendita e di servizi** la Segreteria ha esaminato se siano avvenute nel rispetto dei termini di disdetta conformemente alla ComAuto. Quando i termini di disdetta sono rispettati, in genere le autorità in materia di concorrenza non intervengono se non vi sono concreti indizi di una limitazione illecita della concorrenza. La ComAuto assicura che anche le officine non concessionarie possano effettuare riparazioni e fornire assistenza. La Segreteria esamina con attenzione le segnalazioni di una limitazione dell'accesso delle officine indipendenti a ricambi o a informazioni tecniche.

Le disdette dei contratti sono state anche un tema centrale nello scambio di informazioni svoltosi nel novembre del 2019 con i tribunali civili per l'**attuazione parallela della legge sui cartelli sul piano del diritto civile e del diritto amministrativo**. Gran parte dei contenziosi riguardanti il diritto dei cartelli valutati dai tribunali civili negli ultimi dieci anni riguardavano la disdetta di contratti di assistenza. I rappresentanti delle autorità in materia di concorrenza hanno ricordato a questo proposito che in caso di dubbi circa la liceità di una limitazione della concorrenza i tribunali civili devono rivolgersi alla COMCO per avere un suo parere. Sono state inoltre indicate possibili misure per rafforzare il diritto civile in materia di cartelli.

In due sentenze dell'8 maggio 2019 nel caso **Incontri regionali PVW / progetto Repo 2013** il TF ha confermato le sentenze del TAF secondo le quali le parti che non hanno partecipato a una conciliazione non erano legittimate a impugnare la decisione della COMCO che la approvava (v. capitolo 1.2).

3.4.5 Agricoltura

La COMCO ha partecipato alla procedura di consultazione relativa alla **politica agricola a partire dal 2022 (PA22+)** presentando varie proposte, per esempio: ridurre ulteriormente le protezioni doganali, sostituire l'assegnazione di quote del contingente doganale in base alle prestazioni nazionali con metodi di assegnazione più neutrali sotto il profilo della concorrenza e abolire il sostegno del prezzo del latte.

Nel 2019 la Segreteria ha partecipato a una trentina di consultazioni degli uffici in relazione a tematiche agricole, in particolare nel quadro di modifiche di ordinanze, della PA22+ e di una ventina di interventi parlamentari. In diversi casi le richieste indirizzate alla Segreteria in merito a questioni agricole hanno portato a colloqui, consulenze e osservazioni del mercato.

Nell'anno in esame alla COMCO sono state inoltre notificati vari progetti di concentrazione di imprese attive nei mercati a valle del settore agricolo. La COMCO ha esaminato tra l'altro la fondazione di un'impresa comune costituita da IP-Suisse e dal gruppo Migros nel campo del commercio di suini. Dagli esami preliminari non sono emersi indizi tali da far ritenere che il

progetto potrebbe portare alla creazione o al rafforzamento di una posizione dominante. La COMCO ha quindi deciso di non approfondire l'esame.

3.4.6 Altri ambiti

Il 2 dicembre 2019 la COMCO ha concluso con una conciliazione l'inchiesta **AdBlue** avviata nei confronti di Brenntag Schweizerhall e di Bucher Langenthal (v. capitolo 1.1).

Nel settembre del 2019 la Segreteria ha aperto un'inchiesta preliminare nei confronti di un importatore generale nel settore della **vendita di motocicli e scooter**. Sono oggetto dell'inchiesta preliminare tra l'altro indizi di possibili accordi illeciti sui prezzi e di protezione territoriale.

Il 30 gennaio 2019 il TAF ha preso una decisione in materia di **pubblicazione del rapporto finale di un'inchiesta preliminare** (v. capitolo 1.2) in base alla quale la Segreteria può pubblicare rapporti finali di inchieste preliminari, tuttavia anonimizzandoli.

3.5 Mercato interno

La **legge federale sul mercato interno (LMI)** garantisce la libera circolazione intercantionale e lo svolgimento di gare pubbliche per le concessioni nonché la tutela di prescrizioni minime negli appalti cantonali. La COMCO deve vigilare sul rispetto della legge sul mercato interno.

La LMI prevede il diritto di accesso al mercato nell'ambito intercantionale in base al principio di provenienza, vale a dire, l'accesso al mercato va in linea di massima concesso se nel luogo di provenienza l'attività è esercitata legalmente. Per quanto riguarda la libera circolazione intercantionale, l'attività della COMCO si è incentrata sul **sistema sanitario**. Da un lato la COMCO ha emanato una raccomandazione per l'attuazione della legge sulle professioni sanitarie (v. capitolo 1.1), dall'altro la Segreteria ha effettuato un'osservazione del mercato in merito all'accesso al mercato delle cure extraospedaliere (Spitex).

L'**osservazione del mercato Spitex** ha esaminato la concessione dell'accesso al mercato per le organizzazioni Spitex extracantonali in 13 Cantoni. L'osservazione era stata avviata in seguito alla segnalazione di un'organizzazione Spitex attiva a livello nazionale. Dall'analisi sono emerse notevoli differenze cantonali; inoltre solo una minoranza dei Cantoni attuava correttamente le prescrizioni in materia di mercato interno. La maggioranza dei Cantoni non teneva correttamente conto delle prescrizioni della LMI nell'ammissione di organizzazioni Spitex extracantonali. In certi casi la procedura non era semplice, rapida e gratuita. Inoltre, molti Cantoni non rilasciavano l'autorizzazione sulla base di quella del Cantone di origine, ma, senza motivi sufficienti, chiedevano la presentazione di documentazione aggiuntiva. La Segreteria ha analizzato la prassi seguita dai vari Cantoni e ha comunicato i risultati alle direzioni sanitarie cantonali.

Sempre in relazione al libero accesso al mercato la COMCO ha emanato due **raccomandazioni rivolte alle autorità ticinesi**. Nella prima, del 25 febbraio 2019, ha esaminato il progetto della nuova legge ticinese sulle imprese artigianali (LIA). La COMCO è giunta alla conclusione che in particolare l'obbligo di iscriversi a un albo professionale non sia conforme al diritto sul mercato interno. Nella stessa data la COMCO ha emanato una seconda raccomandazione destinata al Cantone del Ticino relativa all'attuazione conforme alla legge sul mercato interno di una modifica al regolamento di applicazione della legge edilizia ticinese. È stata trattata in particolare la questione di come potrebbe essere strutturata concretamente la notifica preliminare di chi intende intraprendere un'attività.

La LMI prevede anche prescrizioni minime per le gare d'appalto cantonali. La COMCO ha a questo proposito emanato una raccomandazione sull'ammissibilità limitata degli **emolumenti di protezione** (v. capitolo 1.1) e il 21 ottobre 2019 un parere sull'applicazione del **principio del luogo della prestazione**. Il parere della COMCO rispondeva, all'attenzione dei Cantoni,

alla domanda se dopo la revisione della legislazione sugli acquisti pubblici a livello cantonale per le condizioni di lavoro valga il principio del luogo della prestazione. Sulla base della legge sul mercato interno, in questo ambito vale ancora il principio del luogo d'origine.

Il 21 giugno 2019 il Parlamento ha approvato la **revisione della legislazione sugli acquisti pubblici**. Ai fini dell'armonizzazione a livello cantonale il 15 novembre 2019 i Cantoni hanno approvato il Concordato intercantonale sugli appalti pubblici (CIAP) riveduto. Nell'ambito della revisione della legislazione sugli acquisti pubblici la COMCO si è impegnata negli ultimi anni a favore della concorrenza e in particolare degli aspetti relativi al diritto sul mercato interno. Le osservazioni della COMCO sono in gran parte state considerate, per esempio è stato mantenuto nella LMI il diritto di ricorso della COMCO. La revisione della legislazione sugli acquisti pubblici ha comportato anche la revisione in alcuni punti della LMI. Dal punto di vista materiale in futuro le concessioni di interesse pubblico saranno soggette al diritto sugli acquisti pubblici.

Alla COMCO sono inoltre pervenute varie **segnalazioni** su pratiche da parte di servizi di aggiudicazione che potrebbero essere contrarie alla legislazione sugli acquisti pubblici e sul mercato interno. Nel caso delle supposte violazioni delle prescrizioni minime in materia di acquisti pubblici della LMI la Segreteria si è rivolta ai servizi in questione chiedendo informazioni e formulando suggerimenti. Per quanto riguarda la legislazione sugli acquisti pubblici si è posta spesso anche la domanda se l'acquisto di elettricità sia soggetto alla legislazione sugli acquisti pubblici. A seguito di una segnalazione, la Segreteria ha esaminato nell'ambito di un'osservazione del mercato in che misura **l'acquisto di elettricità** da parte delle imprese di trasporto urbano di Berna sia soggetto alla legislazione sugli acquisti pubblici e se eventualmente l'aggiudicazione possa avvenire mediante trattativa privata.

Secondo la LMI, il **trasferimento a privati di attività rientranti in monopoli cantonali** deve svolgersi su concorso e in modo non discriminatorio. La COMCO ha presentato un preavviso al TF riguardante i **servizi di soccorso** nel Cantone del Vallese. Si trattava di stabilire se per l'ammissione di imprese nel campo dei servizi di soccorso sia da effettuare una gara d'appalto pubblica.

La **campagna di sensibilizzazione** relativa agli accordi di appalto e al diritto sul mercato interno effettuata nei Cantoni (v. capitolo 2.1.4) ha contribuito a far conoscere maggiormente la LMI.

3.6 Indagini

Nel 2019 sono state effettuate tre perquisizioni. La prima ha riguardato due produttori d'asfalto nel Cantone di Berna, la seconda è avvenuta nel quadro dell'inchiesta sulla scopolamina butilbromuro. Si è trattato della prima operazione effettuata simultaneamente in tutte e tre le regioni linguistiche della Svizzera. La terza perquisizione si è svolta alla fine dell'anno in Ticino con l'estensione del procedimento «Concessionari VW» ad altre imprese.

In relazione alla domanda in sospeso riguardo a quali collaboratori (attuali o precedenti) e organi di un'impresa possano riferirsi al principio del nemo tenetur, all'inizio di dicembre il TAF ha emanato una decisione con la quale ha confermato una decisione precedente che stabiliva che gli ex rappresentanti di organi siano da ascoltare come testimoni ma che questi ultimi possano rifiutarsi di rispondere a domande che possono incriminare l'impresa. Questa decisione è stata impugnata davanti al TF in modo che questa problematica possa essere chiarita dalla massima istanza giudiziaria (v. capitolo 2.2.1).

Per l'anno in esame va infine segnalato uno sviluppo negativo a livello internazionale: l'ECN Forensic IT Working Group è stato trasformato nell'ECN Digital Investigations and Artificial Intelligence Working Group. Al nuovo gruppo possono ora partecipare soltanto rappresentanti degli Stati membri e dello Spazio economico europeo. La Segreteria cercherà di compensare

almeno in parte questa esclusione stabilendo più contatti bilaterali con le autorità degli Stati membri e la Commissione UE.

3.7 Affari internazionali

UE: l'accordo di cooperazione tra Svizzera e UE in vigore dal 1° dicembre 2014 continua a dare buoni risultati. Va sottolineato in particolare che nell'anno in esame sono state effettuate delle perquisizioni coordinate: in Svizzera, in vari Stati membri dell'UE e in altri Paesi per i quali tuttavia l'accordo di cooperazione con l'UE non vale, sono state effettuate perquisizioni in relazione a diversi presunti accordi sui prezzi e accordi territoriali. L'accordo prevede che le autorità in materia di concorrenza svizzere ed europee possano scambiare informazioni acquisite nel corso di un'inchiesta se l'impresa che mette a disposizione le informazioni dà espressamente il suo consenso alla trasmissione di tali informazioni. Senza questo assenso le informazioni possono essere trasmesse per essere impiegate come mezzi di prova soltanto se le due autorità in materia di concorrenza stanno indagando sullo stesso comportamento o sulla stessa operazione, o su comportamenti od operazioni correlati – cosa che sarebbe avvenuta nella fattispecie citata – e l'autorità della concorrenza presenta una domanda scritta dettagliata. Le informazioni risultanti dalle autodenuce e da una procedura di conciliazione vengono in ogni caso trasmesse soltanto con il consenso scritto dell'impresa.

Nel giugno del 2019 si è svolta la decima edizione dell'EUROCOMP organizzata dalla COMCO, ossia la **Conferenza delle autorità europee in materia di concorrenza** intesa a consentire lo scambio di informazioni e istituita nel 2010 dai Paesi Bassi. A questa conferenza annuale partecipano le autorità di dieci Paesi, rappresentanti della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) e dell'autorità di vigilanza dell'AELS. Nel corso dei workshop le autorità partecipanti presentano casi e tematiche che vengono in seguito discusse. Nel 2019, oltre alla COMCO in veste di organizzatrice, hanno partecipato le autorità di Portogallo, Belgio, Serbia, Slovenia, Croazia, Danimarca, Germania, Francia, Norvegia, Ungheria, Italia, Paesi Bassi nonché l'autorità di vigilanza dell'AELS e la CGUE. Il programma prevedeva anche due relazioni: Dennis Oswald del Comitato Olimpico Internazionale (CIO) e Philippe Dubey del Tribunale Arbitrale dello Sport (TAS) hanno parlato del rapporto tra diritto sportivo e diritto in materia di cartelli.

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: Nell'anno in esame sono stati condotti colloqui relativi ai negoziati su un accordo bilaterale sulla cooperazione antitrust con la Germania.

OCSE: La nomina del presidente della COMCO all'ufficio del Comitato della concorrenza dell'OCSE è stata formalmente confermata. L'ufficio definisce i temi che vengono discussi nel comitato e nei due gruppi di lavoro «Concorrenza e regolamentazione» e «Cooperazione e attuazione». Nel 2019 la Segreteria ha redatto dei contributi sull'esame giudiziario dei cartelli e sulla consultazione degli atti e la protezione di informazioni riservate. In occasione dell'incontro semestrale di Parigi sono stati inoltre discussi in particolare i seguenti temi: «FinTech» e «Disruptive Innovation» nei mercati finanziari, licenza sui diritti della proprietà intellettuale e diritto in materia di concorrenza nonché accordi verticali nel settore della tecnologia, dei media e delle telecomunicazioni. Tra gli aspetti principali analizzati vi sono la neutralità concorrenziale e le misure statali volte a limitare la concorrenza.

ICN: Nel 2019 le autorità in materia di concorrenza hanno partecipato attivamente allo sviluppo della Rete internazionale della concorrenza (International Competition Network, ICN), in particolare per quanto riguarda la partecipazione della Svizzera all'«ICN Framework for Competition Agency Procedures (CAP)» entrata in vigore nel 2019. La CAP è una

dichiarazione d'intenti non vincolante dal punto di vista giuridico dei membri fondatori e disciplina i principi fondamentali della giustizia legale. Oltre agli USA, all'Australia, all'UE e alla maggior parte degli Stati europei partecipano alla CAP vari Stati asiatici e africani. Attualmente i membri sono 72. Le loro autorità confermano la prassi seguita finora di concedere i diritti fondamentali riconosciuti alle parti coinvolte in un procedimento. La CAP mira ad assicurare il rispetto degli standard dello stato di diritto, a migliorare la collaborazione tra le autorità in materia di concorrenza coinvolte e ad aumentare la trasparenza delle varie procedure nazionali. Una delegazione delle autorità in materia di concorrenza ha partecipato nel maggio del 2019 alla conferenza annuale dell'ICN svoltasi a Cartagena, in Colombia. L'evento era incentrato sull'economia digitale. Durante la seduta plenaria il direttore della Segreteria ha presentato le modalità con cui le autorità svizzere in materia di concorrenza impiegano gli strumenti di lavoro dell'ICN nelle inchieste. La Segreteria ha inoltre compilato un ampio questionario OCSE/ICN relativo alla cooperazione delle autorità in materia di concorrenza. I collaboratori della Segreteria dei gruppi ICN «Advocacy», «Cartel», «Merger» e «Unilateral Conduct» hanno partecipato a varie teleconferenze su temi che sono infine confluiti in varie note informative dell'ICN. L'anno in rassegna è stato incentrato sulla pubblicazione delle note informative relative agli incentivi all'autodenuncia, all'attuazione sul piano del diritto civile del diritto in materia di concorrenza, alle modalità di procedere raccomandate nelle inchieste e alla cooperazione delle autorità della concorrenza nell'esame delle concentrazioni di imprese.

UNCTAD: Nell'ambito della conferenza annuale dell'UNCTAD è stata presentata la bozza delle «Guiding Policies and Procedures under Section F of the UN Set on Competition» (bozza GPP). La bozza è stata approvata dai membri in presenza del direttore della Segreteria che aveva collaborato alla sua elaborazione nel gruppo di lavoro «International Cooperation» partecipando, in alternanza con la SECO, a una serie di videoconferenze. La bozza GPP sarà presentata per essere sottoposta a esame e per approvazione l'anno prossimo durante la conferenza di revisione dell'ONU di New York ed è intesa a semplificare le cooperazioni internazionali e il coordinamento tra le autorità in materia di concorrenza.

3.8 Legislazione

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

- l'**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 alla quale le Commissioni di entrambi i Consigli hanno dato seguito, è stata stralciata a metà settembre del 2019 a causa dell'iniziativa popolare «Stop all'isola dei prezzi elevati – per prezzi equi (Iniziativa per prezzi equi)» e del controprogetto indiretto del Consiglio federale;
- 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. La richiesta della mozione dovrà essere adempiuta mediante una modifica della legge federale contro la concorrenza sleale (LCSI). Il DEFR sta elaborando un progetto da porre in consultazione;
- la **mozione 16.4094** «Migliorare la situazione delle PMI nei procedimenti in materia di concorrenza», depositata il 15 dicembre 2016 dal consigliere agli Stati **Fournier**, chiede che vengano stabiliti termini per i procedimenti amministrativi in materia di concorrenza, previsto un indennizzo delle parti anche in relazione a procedure amministrative di prima istanza, 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 Consiglio nazionale ha accolto le prime due richieste e respinto le altre due. Il DEFR sta elaborando un progetto da porre in consultazione;

- la **mozione 17.3629** «Creazione di uno strumento efficace contro i prezzi sproporzionati delle riviste» depositata il 14 agosto 2017 dalla **Commissione dell'economia e dei tributi CN** è stata respinta dal Consiglio degli Stati l'11 marzo 2019 e quindi liquidata;
- la **mozione 18.3898** «Garantire l'applicazione della legge sui cartelli nel commercio di autoveicoli», depositata il 27 settembre 2018 dal consigliere nazionale **Pfister** 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;
- 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, è stata inoltrata dal Consiglio degli Stati alla CET-S il 20 marzo 2019 per l'esame preliminare;
- 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;
- il 18 giugno 2019 il Consiglio degli Stati ha deciso di non dar seguito **all'iniziativa 18.304** «Per una correttezza dei prezzi d'acquisto in Svizzera, isola dai costi e dai prezzi elevati» presentata dal **Cantone di Basilea Città**;
- Il **postulato 19.3491** «Rafforzamento del controllo delle fusioni sugli investimenti diretti esteri» depositato il 9 maggio 2019 dal consigliere nazionale **Molina** non è ancora stato trattato.

Il 29 maggio 2019 il Consiglio federale ha adottato il messaggio concernente l'iniziativa popolare «Stop all'isola dei prezzi elevati – per prezzi equi (**Iniziativa per prezzi equi**)» e il controprogetto indiretto (modifica della legge sui cartelli), 19.037, FF 2019 4059. L'iniziativa popolare è attualmente dibattuta dalla Camera prioritaria (Consiglio nazionale). Il controprogetto indiretto che prevede l'introduzione nella LCart della nozione di posizione dominante relativa, inerente però soltanto agli ostacoli alle imprese nella concorrenza transfrontaliera, è stato approvato con qualche modifica all'inizio di novembre del 2019 dalla Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N). La CET-N chiede pertanto di respingere l'iniziativa popolare. L'iniziativa e il controprogetto indiretto saranno probabilmente trattati dal Consiglio nazionale nella sessione primaverile del 2020.

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, Segreteria e statistica

Nel 2019 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 3.2).

Mutazioni di personale nell'anno in rassegna: alla fine del 2019 **Andreas Kellerhals**, avendo raggiunto la durata massima del suo mandato di 12 anni, ha lasciato la COMCO.

4.2 Statistica

Alla fine del 2018 la **Segreteria** occupava 74 (anno precedente: 68) collaboratori (a tempo pieno e a tempo parziale) con una quota femminile del 41,9 per cento (anno precedente: 39,7 per cento): in tutto 64,2 equivalenti a tempo pieno (ETP; anno precedente 58,1). Inclusa la direzione, i collaboratori che si dedicano all'attuazione della LCart e della LMI sono 57 (anno precedente: 51), cioè 51,6 ETP (anno precedente: 44,3). Il servizio Risorse (fino al 30 settembre Risorse e logistica) occupa 17 (anno precedente: 12) collaboratori, che svolgono tutte le attività inerenti agli spazi occupati dalla COMCO; si tratta di 12,6 ETP (anno precedente: 8,8). Inoltre la Segreteria offre 5 posti di stage (come l'anno precedente). I cinque stagisti lavorano a tempo pieno.

Nel giugno del 2018 il Consiglio federale ha concesso alla Segreteria altri quattro posti nel quadro del suo esame globale delle risorse che si sono concretizzati nel 2019. L'aumento è stato motivato dall'intensificazione dei compiti per concludere procedimenti e condurre altre inchieste. Dal 1° ottobre 2019, la COMCO fornisce inoltre, secondo la decisione del capo del DEFR, anche prestazioni trasversali per l'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB) e l'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese (UFAE) negli ambiti del personale, delle finanze, dell'informatica, della gestione degli affari e della logistica.

La tabella riassume i dati statistici relativi alle attività della COMCO e della sua Segreteria nel 2019:

	2019	2018
Inchieste		
Eseguite nel corso dell'anno	19	24
riprese dall'anno precedente	16	18
avviate ex-novo	3	6
nuove inchieste nate dalla suddivisione di inchieste precedenti	2	0
Decisioni finali	11	4
di cui conciliazioni	9	2
di cui ordini delle autorità	2	2
di cui sanzioni secondo l'art. 49a cpv. 1 LCart	10	4
di cui decisioni parziali	5	0
Decisioni incidentali	2	0
Altre decisioni (pubblicazione, costi, visione degli atti, ecc.)	6	2
Misure cautelari	1	0
Procedure sanzionatorie secondo gli art. 50 e segg. LCart	0	0
Inchieste preliminari		
Eseguite nel corso dell'anno	14	15
di cui riprese dall'anno precedente	8	10
di cui avviate ex-novo	6	5

Concluse	2	7
di cui con apertura di un'inchiesta	1	2
di cui con adeguamento delle attività dell'impresa	3	3
di cui senza seguito	0	2
Altre attività		
Annunci secondo l'art. 49a cpv. 3 lett. a LCart	2	2
Consulenze	28	21
Attività di osservazione del mercato	63	72
Domande LTras	7	20
Altre richieste evase	488	581
Concentrazioni		
Annunci	40	34
Nessuna obiezione dopo l'esame preliminare	37	27
Esami	3	3
Decisioni della COMCO dopo l'esame	2	3
Divieti	0	0
Ammissioni vincolate a condizioni/oneri	0	0
Ammissioni senza riserve	2	3
Esecuzioni anticipate	0	0
Procedure di ricorso		
Procedure di ricorso davanti a TAF e TF (totale)	46	37
Sentenze del TAF	4	7
che confermano la decisione dell'autorità in materia di concorrenza	1	5
che confermano in parte la decisione dell'autorità in materia di concorrenza	2	1
che respingono la decisione dell'autorità in materia di concorrenza	1	1
Sentenze del TF	6	1
che confermano la decisione dell'autorità in materia di concorrenza	5	0
che confermano in parte la decisione dell'autorità in materia di concorrenza	0	1
che respingono la decisione dell'autorità in materia di concorrenza	1	0
Pendenti a fine anno (presso TAF e TF)	26	33
Pareri, raccomandazioni, preavvisi ecc.		
Pareri (art. 15 LCart)	0	0
Raccomandazioni (art. 45 LCart)	0	0
Pareri (art. 47 LCart., art. 5 cpv. 4 LSPR oppure 11a LTC)	2	0
Controlli a posteriori	1	0
Comunicazioni (art. 6 LCart)	1	0
Preavvisi (art. 46 cpv. 1 LCart)	120	152
Procedure di consultazione (art. 46 cpv. 2 LCart)	17	8
LMI		
Raccomandazioni/Indagini (art. 8 LMI)	3	0
Perizie (art. 10 LMI)	2	3
Consulenze (Segreteria)	93	94
Ricorsi (art. 9 Cpv. 2 ^{bis} LMI)	0	0

Dai dati statistici relativi al 2019 e dal loro confronto con quelli relativi al 2018 emerge quanto segue:

- rispetto all'anno precedente, **nel 2019 la COMCO ha concluso un numero nettamente maggiore di inchieste con una decisione**. Ciò è dovuto al fatto che molte inchieste erano nella fase finale;
- il numero di **inchieste preliminari** è rimasto pressoché invariato;
- rispetto all'anno precedente, nel 2019 alla COMCO è stato annunciato un **numero maggiore di progetti di concentrazione**; rispetto al 2018 altrettante concentrazioni sono state sottoposte a un esame approfondito. Nessuna concentrazione è stata vietata;
- nel 2019 – come già nel confronto tra il 2017 e il 2018 – il numero di **ricorsi presso il TAF e il TF** è aumentato, mentre il numero di ricorsi pendenti è sceso al di sotto del livello del 2018. Nel 2019 il TF ha preso più decisioni rispetto al 2018, il TAF ne ha prese di meno;
- il numero di **consulenze** è aumentato, mentre il numero di **osservazioni del mercato** è diminuito. La COMCO ha ricevuto un numero molto minore di **domande LTras**. Anche le **richieste** dei cittadini, delle aziende e le consultazioni degli uffici sono diminuite rispetto all'anno precedente;
- nel 2019 la COMCO ha prestato all'incirca lo stesso un **numero di consulenze LMI** dell'anno precedente.

5 Tema speciale: violazioni del diritto della concorrenza e risarcimento danni

5.1 Situazione iniziale

Negli ultimi due anni alla COMCO e alla sua Segreteria sono pervenute varie richieste da parte di imprese, privati e servizi pubblici (p. es. Cantoni, Comuni) in merito a richieste di risarcimento danni a seguito di decisioni della COMCO su accordi illeciti. I potenziali danneggiati hanno discusso in particolare la possibilità di ottenere il risarcimento dopo la decisione della COMCO nell'ambito del leasing di automobili (v. capitoli 1.1 e 2.2.1) e dopo le diverse decisioni della COMCO sugli accordi nel settore edilizio del Cantone dei Grigioni (v. capitoli 1.1. e 2.1.1). Molti committenti hanno chiesto alle autorità in materia di concorrenza informazioni sulla possibilità di ottenere un risarcimento danni da parte delle imprese che facevano parte del cartello. Tali richieste di risarcimento in relazione a un cartello presentate a un tribunale civile sono definite «azioni follow on», ossia azioni basate su quanto emerso dal procedimento di diritto amministrativo della COMCO.

La legislazione vigente sui cartelli prevede che chi è impedito nell'accesso o nell'esercizio della concorrenza da una limitazione illecita della stessa può chiedere il risarcimento danni e la riparazione morale attraverso un procedimento civile nonché la consegna dell'utile illecito (il cosiddetto «private enforcement» sulla base dell'art. 12 LCart). Di fatto simili cause davanti ai tribunali civili cantonali vengono raramente avviate e raramente hanno successo. Per far valere i diritti in materia di cartelli sul piano civile in Svizzera rispetto agli altri Paesi (p. es. Paesi Bassi, Germania, Regno Unito) gli ostacoli sono eccessivamente alti.

- spesso è molto complesso e costoso verificare la presenza di una violazione del diritto. Una parte danneggiata che fa causa per una limitazione illecita della concorrenza deve spesso anticipare le spese e rischia di non rientrare di queste spese se alla fine non vince la causa;

- in materia di cartelli il diritto delle obbligazioni prevede termini di prescrizione brevi. Per le parti danneggiate è quindi difficile presentare per tempo una documentazione fondata presso il tribunale civile;
- spesso, inoltre, le vittime che hanno fatto causa devono illustrare e provare i fatti davanti al giudice; ma per loro è quasi impossibile ottenere i mezzi di prova necessari, che perlopiù sono esclusivamente in possesso dei soggetti appartenenti al cartello o delle autorità in materia di concorrenza. Visto il segreto d'ufficio e l'interesse delle autorità in materia della concorrenza a tutelare l'istituto dell'autodenuncia è possibile prendere visione solo in parte dei documenti ufficiali. Per questo motivo e per proteggere i segreti d'affari anche le decisioni della COMCO vengono quindi pubblicate con degli omissis;
- anche quando l'attore riesce a provare una violazione della legge sui cartelli deve quantificare il danno subito. Quest'ultimo è definito in base al concetto di differenza: la parte danneggiata deve indicare esattamente la differenza tra l'attuale situazione patrimoniale e quella che sussisterebbe se la violazione non fosse stata commessa. Vista la complessità delle varie situazioni economiche, è estremamente difficile determinare lo stato ipotetico della situazione patrimoniale (e quindi del danno).
- la legge sui cartelli vigente nega, secondo l'interpretazione prevalente della legge, il diritto d'azione ai richiedenti, quindi in particolare ai consumatori;
- il procedimento amministrativo rappresenta inoltre una forte concorrenza nei confronti del procedimento civile: la scelta di rivolgersi alla COMCO è più conveniente perché evita a chi presenta una denuncia i costi e i rischi di un processo civile e perché le autorità in materia di concorrenza dispongono di strumenti di inchiesta più incisivi di quelli dei tribunali civili (p. es. perquisizioni).

Per i suddetti motivi in Svizzera la prassi in materia di richieste di risarcimento danni relative a pratiche illecite ai sensi della legge sui cartelli è insufficiente. Se il procedimento civile rappresenta un'opzione secondaria e l'attuazione della legge sui cartelli viene di fatto lasciata alle autorità in materia di concorrenza ciò comporta uno svantaggio essenziale: i danneggiati non vengono risarciti per i danni subiti. Bisogna pertanto chiedersi in che misura sia necessario migliorare il «private enforcement».

5.2 Rafforzamento del diritto civile in materia di cartelli nel diritto vigente

5.2.1 Conflitto di obiettivi

Il doppio approccio della legge sui cartelli per contrastare le violazioni è sensato: le violazioni gravi vanno punite dalla COMCO con multe in un procedimento amministrativo. Chi ha violato la legge deve inoltre risarcire il danneggiato sul piano civile. L'obiettivo di queste misure è far capire che non conviene violare la legge sui cartelli: da un lato c'è quindi la compensazione tra privati del danno causato e dall'altro la prevenzione di futuri danni, ovvero l'effetto deterrente.

Vi è tuttavia un certo conflitto tra questi obiettivi. La COMCO e la sua Segreteria sono responsabili, sulla base della legge sui cartelli, dell'attuazione del diritto amministrativo in materia di cartelli. Possono disporre misure per impedire violazioni e applicare multe elevate. Hanno a disposizione strumenti efficaci per identificare le violazioni, per esempio audizioni, perquisizioni e il cosiddetto programma di clemenza (autodenuncia, trattamento favorevole o istituto dei pentiti), in base al quale a impresa che si autodenuncia e rivela in tal modo l'esistenza di un cartello viene punita in maniera più lieve o non viene punita. Se le vie legali civili venissero eccessivamente sostenute, le vittime potrebbero chiedere il risarcimento danni

e in tal modo disincentivare le violazioni della LCart. Viceversa, però, facilitare le cause civili farebbe aumentare il rischio di dover risarcire i danni, per cui chi avesse violato la legge non sarebbe più disposto a cooperare con le autorità e a fornire informazioni nel quadro del programma di clemenza. Di conseguenza, le violazioni alla LCart non verrebbero più scoperte e ciò andrebbe a svantaggio delle vittime. Le autorità devono pertanto trovare un equilibrio, considerando da un lato gli interessi finanziari delle vittime e dall'altro l'interesse dello Stato a scoprire le violazioni della LCart (e, connesso a questo interesse, anche l'interesse alla segretezza per chi ha violato la legge).

Nel rafforzare il diritto civile in materia di cartelli le autorità della concorrenza non devono perdere di vista questo conflitto tra gli obiettivi: in altre parole, rendere più facili le procedure civili non deve rendere più difficile l'individuazione dei cartelli e indebolire di conseguenza il diritto della concorrenza nel suo insieme (sia quello amministrativo che quello civile).

5.2.2 Accesso alle informazioni

Questo conflitto tra obiettivi viene considerato per esempio nell'ambito delle attività di informazione delle autorità in materia di concorrenza: la COMCO e la sua Segreteria mettono a disposizione varie informazioni alle possibili vittime a seguito di violazioni della LCart; pubblicano in particolare le loro decisioni, perlopiù estremamente dettagliate, e a certe condizioni consentono di prendere visione di determinati documenti e atti interni delle autorità.

Per non svantaggiare le imprese che cooperano rispetto a quelle che non cooperano le autorità devono tuttavia evitare di consegnare a coloro che hanno intenzione di intentare un'azione giudiziaria le informazioni presentate alle autorità con un'autodenuncia dalle imprese appartenenti a un cartello. In caso contrario svaluterebbero lo strumento efficace del programma di clemenza. Dato questo dilemma il potenziale per sostenere le cause civili è pertanto ridotto.

5.2.3 Riduzione delle sanzioni a seguito del risarcimento danni

Già la revisione della LCart del 2014 prevedeva di considerare adeguatamente, nella definizione delle sanzioni, il risarcimento danni versato da un'impresa ai danneggiati a seguito della decisione di un tribunale civile (v. capitolo 4.3). Essendo la revisione fallita, la disposizione di legge prevista e le nuove possibilità che ne risultavano non sono state introdotte. Le autorità possono comunque incentivare nel contesto del procedimento della COMCO chi ha violato la normativa sui cartelli a indennizzare le loro vittime.

Con la sua decisione del 19 agosto 2019 riguardante l'inchiesta «Bauleistungen Graubünden/Strassenbau u.a.» la COMCO ha deciso per la prima volta che il risarcimento danni corrisposto alle vittime di una limitazione illecita della concorrenza prima della decisione della COMCO possa essere considerato una condizione attenuante per la sanzione. Questa possibilità di ridurre le sanzioni a seguito di un risarcimento danni rappresenta un incentivo importante a risarcire rapidamente e ampiamente le parti danneggiate e contribuisce a fare in modo che chi ha contravenuto alla legge sui cartelli restituisca «volontariamente» l'utile realizzato tramite la limitazione della concorrenza o parte di esso alle vittime. Il diritto vigente prevede in ogni caso che la riduzione della sanzione a seguito di un impegno al risarcimento danni possa avvenire soltanto se tale impegno è sufficientemente concreto e definito prima della decisione della COMCO.

Nel diritto sui cartelli svizzero vigente la riduzione della sanzione a seguito del risarcimento danni non è prevista esplicitamente, ma può basarsi su norme esistenti (in particolare art. 49a cpv. 1 per. 3 e 4 LCart e art. 3 e 6 OS LCart). La possibilità di ridurre la sanzione a seguito del pagamento per risarcire i danni alle vittime dei cartelli corrisponde in linea di massima anche al regime delle multe e delle sanzioni di altri ambiti del diritto svizzero e di quello estero. Nel diritto penale, per esempio la riparazione da parte dell'autore del reato può portare una

riduzione di pena. Da qualche tempo, anche il diritto della concorrenza dell'UE e altri ordinamenti esteri sulla concorrenza prevedono la possibilità di una riduzione delle sanzioni a seguito del risarcimento danni. Si rimanda in particolare alla relativa direttiva UE e alla direttiva ECN+ in base alla quale le autorità in materia di concorrenza possono tener conto nella definizione della sanzione dei risarcimenti effettuati a seguito di un confronto precedente all'applicazione di una multa. Al momento non vi sono tuttavia sufficienti esperienze legate a queste norme.

Nel caso in cui venga tenuto conto di tali pagamenti alle vittime dei cartelli si pone la questione di come confluiscono nella definizione delle sanzioni. Nel caso citato dei Grigioni, la COMCO ha ridotto la sanzione in base all'importo effettivo dei risarcimenti versati e ha fatto le seguenti considerazioni:

- il calcolo si basa sempre sull'importo concreto effettivamente versato alle vittime;
- in ogni caso deve essere mantenuta una multa ai sensi della legge sui cartelli in modo da garantire l'elemento sanzionatorio, deterrente e preventivo. Anche se il risarcimento danni dovesse essere superiore alla sanzione le imprese dovranno pagare una parte della sanzione. L'effettivo importo del risarcimento non verrà pertanto considerato per intero, ma solo in parte;
- sia la multa che l'importo della riduzione devono inoltre essere proporzionati: ciò presuppone che la riduzione sia in un rapporto ragionevole con gli altri criteri impiegati per la definizione delle sanzioni e alla sanzione complessiva;
- considerando la protezione dell'istituto dell'autodenuncia l'incentivo a presentare un'autodenuncia deve essere sufficientemente forte.

La riduzione concreta della sanzione a seguito di risarcimenti danni è dipeso nel caso in questione da varie circostanze. Anche in futuro sarà da valutare in modo diverso caso per caso a seconda del tipo di violazione del diritto della concorrenza e del risarcimento avvenuto.

Gli autori della violazione pagano di più rispetto a quello che pagherebbero se fossero stati semplicemente multati ma non condannati al risarcimento danni, ma pagano di meno di quanto non pagherebbero se dovessero pagare la multa intera più il risarcimento danni. Detto in maniera semplice: la Confederazione aumenta l'incentivo a risarcire i danneggiati rinunciando in parte a carico delle casse della Confederazione a entrate legate alle sanzioni.

Nel caso citato dei Grigioni il modo di procedere è stato efficace: anziché le sanzioni originariamente calcolate di 14 milioni di franchi circa le imprese che facevano parte del cartello hanno dovuto alla fine pagare alla Confederazione «soltanto» 11 milioni di franchi circa, ma in più hanno versato 6 milioni di risarcimento alle loro vittime. Soprattutto per queste ultime la procedura scelta è stata vantaggiosa: hanno ricevuto in modo relativamente rapido e semplice il risarcimento danni senza dover affrontare un procedimento civile lungo, costoso e dall'esito incerto.

5.3 Rafforzamento del diritto civile in materia di cartelli mediante una revisione di legge

Gli incentivi ad avviare un'azione davanti a un tribunale civile potrebbero essere nettamente aumentati con modifiche della legge conformi al sistema. Non si tratta di rafforzare il diritto civile in materia di cartelli a scapito di quello amministrativo ma piuttosto di assicurare una migliore attuazione del diritto della concorrenza in generale. Le esperienze fatte nei Paesi europei mostrano che è possibile rendere più attrattiva la procedura civile senza che si arrivi a una «cultura» eccessiva dell'azione legale. La riforma dovrebbe fare in modo che coloro che subiscono una limitazione della concorrenza possano in futuro chiedere più spesso il risarcimento danni (p. es. tramite le azioni follow-on) o prendere l'iniziativa (p. es. per

rivendicare l'azione inibitoria) e quindi non dipendere dalla discrezione dell'autorità in materia di concorrenza.

Già in occasione della revisione della LCart fallita del 2014 il Consiglio federale aveva tra le altre cose proposto di estendere la possibilità dell'azione di diritto civile, oggi limitata ai concorrenti, a tutte le parti interessate dai cartelli. Ciò avrebbe consentito ai clienti finali e ai committenti pubblici (in particolare i Cantoni e i Comuni) di far valere i loro diritti sul piano del diritto civile. Inoltre, il termine di prescrizione previsto dal diritto civile in materia di cartelli doveva essere sospeso dal momento dell'apertura di un'inchiesta da parte delle autorità in materia di concorrenza fino al momento della decisione finale passata in giudicato. Si intendeva in tal modo evitare che procedimenti di diritto amministrativo lunghi impedissero di avviare efficacemente un'azione civile. Il fallimento della revisione della LCart del 2014 ha lasciato irrisolti molti problemi.

5.4 Conclusione

Il rapporto tra diritto amministrativo e diritto civile in materia di cartelli, di cui il legislatore aveva originariamente previsto la coesistenza, non è equilibrato: mentre la procedura amministrativa è stata rafforzata con l'introduzione di sanzioni, con il programma di clemenza e con perquisizioni, quella civile non ha assunto un'importanza pratica vera e propria.

Per promuoverla, le autorità in materia di concorrenza possono in certi casi contribuire a fare in modo che le vittime dei cartelli siano rimborsate dagli autori della violazione. Su questa base la COMCO in un caso pilota ha detratto metà dell'importo del risarcimento pagato ai danneggiati prima della decisione della COMCO dalla sanzione prevista nei confronti dei membri di un cartello del settore edilizio. Si tratta, anche vista sul piano internazionale, di una tappa fondamentale nell'attuazione del diritto civile in materia di cartelli.

Questo strumento è solo un elemento che consente di rafforzare tale diritto. Le autorità in materia di concorrenza si impegnano inoltre affinché il legislatore apporti i miglioramenti necessari alla legge e aggiorni il diritto civile in materia di cartelli. Rendere più facili le procedure civili non deve però rendere più difficile l'individuazione dei cartelli a seguito di autodenunce e indebolire di conseguenza il diritto della concorrenza nel suo insieme (sia quello amministrativo che quello civile).