
Al Consiglio federale

**Rapporto annuale 2020
della Commissione della concorrenza (COMCO)**

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

Indice

1	Prefazione del presidente	4
2	Principali decisioni del 2020	5
2.1	Decisioni della COMCO	5
2.2	Decisioni dei tribunali	6
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	Ambiente e smaltimento	10
3.1.4	Sensibilizzazione sugli accordi di appalto	10
3.2	Servizi	11
3.2.1	Servizi finanziari	11
3.2.2	Sistema sanitario	11
3.2.3	Servizi delle professioni liberali e altri ambiti professionali	12
3.3	Infrastruttura	13
3.3.1	Telecomunicazione	13
3.3.2	Media	13
3.3.3	Energia	14
3.3.4	Trasporti	14
3.3.5	Aiuti pubblici	14
3.4	Mercati dei prodotti	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	16
3.5	Mercato interno	17
3.6	Indagini	18
3.7	Affari internazionali	19
3.8	Legislazione	20
4	Organizzazione e statistica	21
4.1	COMCO, Segreteria e statistica	21
4.2	Statistica	21
5	Tema speciale: 25 anni LCart	24
5.1	Modernizzazione del diritto svizzero sui cartelli	24
5.1.1	La Svizzera cartellistica e le conseguenze del no allo SEE	24
5.1.2	Revisione del 1995	24
5.1.3	Cura dei dettagli nella revisione del 2003	25
5.2	Obiettivi della legge sui cartelli e attuazione pratica	25
5.2.1	Obiettivi della legge sui cartelli e orientamento delle attività delle autorità	25

5.2.2	Importazioni parallele: apertura ai mercati esteri.....	27
5.2.3	Apertura dei mercati degli appalti e accordi di appalto	27
5.2.4	Apertura dei mercati delle infrastrutture sotto la supervisione delle autorità della concorrenza	28
5.2.5	Mantenere aperti i mercati digitalizzati	29
5.2.6	Sfide nell'ambito del diritto procedurale.....	30
5.3	Aspetti migliorabili dell'attuale legge sui cartelli	31
5.3.1	In generale.....	31
5.3.2	Controllo delle concentrazioni	31
5.3.3	Diritto civile in materia di cartelli.....	31
5.3.4	Revisione 2021	32
5.4	Conclusione e previsioni.....	32

1 Prefazione del presidente

I grandi protagonisti del 2020 sono stati senz'altro la diffusione del virus SARS-CoV-2 e le sue pesanti ripercussioni a livello sociale, politico ed economico. Nonostante le rapide contromisure e l'ottima adattabilità dimostrata dall'economia di mercato, nel primo semestre si è assistito a un crollo senza precedenti del prodotto interno lordo, con alcuni settori più colpiti di altri. Anche la concorrenza è stata messa a dura prova, ed è emerso il bisogno di una migliore collaborazione. La COMCO ha chiarito pubblicamente che la legge sui cartelli dev'essere rispettata anche in questo contesto caratterizzato dal coronavirus e ha espresso l'intenzione di collaborare all'impostazione delle contromisure per garantirne la conformità con le disposizioni in materia. Le imprese hanno ad esempio ottenuto un ampio margine di manovra che permette loro di collaborare allo sviluppo di terapie e vaccini e per scongiurare una carenza di beni essenziali.

Dopo che il 16 marzo scorso la situazione è stata dichiarata straordinaria, la COMCO, così come altri Uffici, imprese e organizzazioni, ha dovuto cambiare repentinamente il suo metodo di lavoro. Dal momento che le autorità avevano già digitalizzato gran parte dei loro processi, le difficoltà tecniche hanno potuto essere risolte in tempi brevi, e i collaboratori erano quindi in ogni momento raggiungibili per il mondo economico e l'amministrazione. La loro grande flessibilità ha permesso il rispetto delle scadenze senza bisogno di adeguamenti giuridici e senza ritardi: grazie agli straordinari, è infatti stato possibile dare delle risposte agli attori coinvolti senza lunghe attese, come è successo nel caso dell'esame degli aiuti pubblici per il settore dell'aviazione.

Malgrado queste difficoltà, la COMCO è riuscita a portare avanti tutte le sue procedure. Oltre agli esami degli aiuti pubblici sopracitati, la COMCO si è dedicata in particolare a due questioni: per quanto riguarda il settore dell'orologeria, dopo tanti anni ha deciso di revocare l'obbligo e la restrizione di fornitura imposti a Swatch, anche se la sua affiliata ETA continua a occupare una posizione dominante nel mercato dei movimenti meccanici. Nel mercato del gas naturale invece, ha preso l'importante decisione di obbligare i proprietari della rete di approvvigionamento della Svizzera centrale a permettere il transito di gas di terzi, lasciando quindi ai clienti la libera scelta del fornitore. Questa decisione è particolarmente significativa per tutto il Paese, e costituisce un grande passo in avanti verso la completa liberalizzazione del mercato del gas.

Anche se questo non è certo il momento più adatto per festeggiare, il 2021 resta comunque l'anno di un importante anniversario: come la legge sui cartelli e la legge federale sul mercato interno, anche la COMCO spegne la sua venticinquesima candelina. Nonostante il passare degli anni però, il suo mandato per la protezione della concorrenza non è mai cambiato. Il presente rapporto annuale propone una panoramica delle varie questioni di cui si è occupata.

Andreas Heinemann
Presidente della COMCO

2 Principali decisioni del 2020

2.1 Decisioni della COMCO

Il 14 dicembre 2020 la COMCO ha disposto misure cautelari con effetto immediato nei confronti di Swisscom, vietandole di potenziare la sua rete di fibra ottica in modo tale da impedire a imprese terze di avere accesso diretto all'infrastruttura (layer 1). Allo stesso tempo ha aperto un'inchiesta sulla **strategia di potenziamento della rete Swisscom**.

La COMCO, che si oppone con forza agli accordi nell'ambito degli appalti, nel 2020 ha svolto per la prima volta un'inchiesta su un accordo relativo agli appalti nel settore informatico. L'accordo riguardava anche la Banca nazionale svizzera (BNS): per la comunicazione dei dati la BNS ricorre in parte a una rete propria (**rete ottica**) e acquista componenti di rete presso imprese IT; nel quadro di una commessa pubblica, i fornitori e i produttori dei componenti si erano coordinati sui prezzi dell'offerta. Nel corso della procedura tutte le imprese hanno cooperato, rendendo così possibile la conclusione di una conciliazione, una procedura accorciata (10 mesi) e una notevole riduzione della sanzione, scesa a un totale di 55 000 franchi. La sentenza è passata in giudicato il 16 novembre 2020.

Per quanto riguarda l'ambito finanziario, a fine 2016 e a metà 2019 la COMCO aveva emanato una serie di decisioni parziali per le quali erano previste sanzioni e aveva approvato numerose conciliazioni. A ottobre del 2020 la Camera per le decisioni parziali della COMCO ha approvato ulteriori conciliazioni. Per esempio, ha approvato una conciliazione con Nex (in precedenza Brokerhaus ICAP plc) chiudendo l'inchiesta relativa ai **derivati di tassi d'interesse in Yen basati sullo Yen LIBOR**. Conformemente alla legge sui cartelli, le pratiche dell'azienda sono state valutate illecite, ma non sanzionabili. Inoltre, l'inchiesta contro Nex sui derivati di tassi d'interesse in Euroyen basati sull'Euroyen LIBOR è stata chiusa senza seguito. Inoltre, la Camera per le decisioni parziali ha approvato una conciliazione con Crédit Agricole e HSBC France nell'inchiesta sui **derivati di tassi d'interesse in euro basati sull'EURIBOR**, infliggendo loro multe pari a circa 4,5 milioni e quasi 2 milioni di franchi. La sentenza è passata in giudicato.

UPC aveva ottenuto i diritti esclusivi per la trasmissione delle partite del **campionato svizzero di hockey su ghiaccio** tra il 2017 e il 2022. Trasmettendo in diretta le partite di hockey tramite pay TV, UPC era riuscita a occupare una posizione dominante. La società aveva però abusato di tale posizione negando a Swisscom qualsiasi offerta per la diffusione in diretta delle partite di hockey fino all'estate del 2020, ostacolando in modo illecito la concorrenza. A causa di questa pratica, il 7 settembre 2020 la COMCO ha inflitto a UPC una multa di circa 30 milioni di franchi, decisione impugnata dall'impresa dinanzi al Tribunale amministrativo federale (TAF). A maggio 2016 la COMCO aveva sanzionato Swisscom per una pratica simile relativa alla trasmissione in diretta di eventi sportivi (calcio e hockey su ghiaccio).

A seguito della decisione della COMCO del 13 luglio 2020, alla società affiliata **ETA** (Swatch Group) non si applicherà un nuovo obbligo o una nuova restrizione delle forniture di **movimenti meccanici Swiss made**. La decisione attuale si basa su decisioni precedenti. Nel 2013 era stata conclusa una conciliazione con Swatch Group secondo la quale ETA doveva fornire da quel momento e fino alla fine del 2019, determinati quantitativi di movimenti meccanici ai suoi clienti di allora. L'obiettivo era stimolare la concorrenza nel settore e permettere ai clienti di trovare nuovi fornitori entro la fine del 2019. Non si prevedevano ulteriori obblighi di fornitura oltre il termine di scadenza. Tuttavia, siccome il mercato dei movimenti meccanici Swiss made non sembrava evolversi come sperato, a novembre 2018 la COMCO aveva aperto una procedura di riesame. Gli ampi accertamenti della COMCO avevano poi mostrato che il mercato stava reagendo allo stimolo del 2013 e che la concorrenza stava aumentando come sperato (i clienti di ETA avevano ad esempio ampliato la rete di fornitori). Dopo un'approfondita analisi della situazione, la COMCO ha deciso che non è più necessario imporre nuovi obblighi.

Ad ogni modo, visto che la società affiliata di Swatch Group continua a dominare il mercato dei movimenti meccanici Swiss made, il gigante orologiero continua a essere tenuto sotto controllo per evitare il rischio di abusi. La decisione è passata in giudicato.

Con la decisione passata in giudicato del 25 maggio 2020, la COMCO ha aperto il **mercato del gas naturale** nella Svizzera centrale. L'inchiesta mirava a stabilire se *energie wasser luzern (ewl)* ed *Erdgas Zentralschweiz AG (EGZ)* commettessero un atto illecito negando l'accesso alle loro reti ad aziende terze, che non potevano quindi servirsene per distribuire gas naturale ai propri clienti finali. La COMCO è giunta alla conclusione che le due imprese avevano abusato della loro posizione dominante in materia di trasporto e distribuzione di gas naturale: a domanda espressa, esse avevano negato l'accesso alle proprie reti a un fornitore terzo che voleva approvvigionare i propri clienti a Lucerna. In passato ewl e EGZ avevano gestito il cambio di fornitore solo per i grossi clienti allacciati alle loro reti che soddisfacevano i requisiti stabiliti dall'accordo di settore in materia. Questo rifiuto illecito di relazioni commerciali faceva sì che l'intero fatturato ricavato dalla vendita di gas naturale da parte delle due imprese fosse realizzato in assenza di pressione concorrenziale, dato che per i clienti finali era impossibile scegliere liberamente il proprio fornitore. Avendo eliminato la concorrenza, ewl e EGZ potevano cioè realizzare utili di monopolio. Le due imprese hanno collaborato con la COMCO e, per mezzo di una conciliazione, si sono impegnate a permettere a tutti i clienti finali allacciati alle loro reti di cambiare fornitore. Al momento di stabilire la multa, ridotta infine a circa 2,6 milioni di franchi, la Commissione ha anche tenuto conto del fatto che l'offerta di aprire le reti fosse scaturita direttamente dalle imprese sanzionate. Questa decisione costituisce un segnale paragonabile a quella presa nel 2001 nei confronti delle centrali elettriche friburghesi, la quale aveva aperto il mercato dell'elettricità dando seguito alla legge sui cartelli.

Dopo un'attenta analisi, il 23 marzo 2020 la COMCO ha approvato la partecipazione in **FFS Cargo** da parte di Pflanzler e di Camion-Transport. Le due imprese hanno quindi acquisito una partecipazione del 35 per cento in FFS Cargo per mezzo della loro affiliata comune Swiss Combi, che a sua volta è detenuta da Galliker e Bertschi con una percentuale del 10 per cento ciascuno. Attraverso la concentrazione, Planzer e Camion-Transport hanno voluto apportare a FFS Cargo le loro conoscenze logistiche al fine di ottimizzare i prodotti esistenti e svilupparne di nuovi. Le FFS e le imprese di logistica intendevano invece migliorare la profittabilità e la competitività di FFS Cargo. Anche se la concentrazione prevista determina una posizione dominante nei servizi di trasbordo del trasporto combinato nella regione di Gossau/San Gallo, non permette alle imprese coinvolte di sopprimere la concorrenza efficace. Di conseguenza, la COMCO ha approvato la concentrazione.

2.2 Decisioni dei tribunali

A luglio 2019 la Camera per le decisioni parziali della COMCO aveva sanzionato otto società finanziarie attive nel **leasing per auto** con multe per un totale di 30 milioni di franchi. A seguito di questa decisione, FCA Capital Suisse SA (FCA, Fiat) aveva sia intentato un'azione, esigendo una riduzione della decisione parziale da 45 pagine a un massimo di 5, sia presentato ricorso dinanzi al TAF. Nel corso dell'esame preliminare sulla conciliazione, la Segreteria della COMCO (Segreteria) ha approvato la richiesta di una decisione più breve. Nella sua decisione del 13 ottobre 2020 il TAF non è intervenuto su quest'aspetto.

Tamedia aveva impugnato dinanzi al TAF l'assunzione delle spese pari a 5000 franchi per l'esame preliminare inerente alla **concentrazione Tamedia** (oggi TXGroup) / **Adextra** svolto dalla COMCO. L'azienda richiedeva di annullare le spese affermando che l'interpretazione della COMCO del concetto di «obbligo di annuncio» dell'articolo 9 capoverso 4 LCart sarebbe stata troppo estensiva e che la concentrazione non sottostà a tale obbligo. Il 6 ottobre 2020 il Tribunale ha respinto il ricorso confermando l'interpretazione della COMCO. Gli effetti reali tra i mercati in questione non devono essere chiariti nell'ambito dell'obbligo di annuncio di cui

all'articolo 9 capoverso 4 LCart, ma sono piuttosto oggetto della procedura di esame di cui all'articolo 32 LCart. L'azienda ha nuovamente presentato ricorso al Tribunale federale (TF).

Con la decisione relativa alla **costruzione stradale e al genio civile nel Cantone di Argovia** del 16 dicembre 2011, la COMCO era intervenuta contro alcuni accordi di appalto multando per circa 4 milioni di franchi 14 imprese attive nelle costruzioni stradali che avevano concluso accordi di appalto illeciti in materia di prezzi e di ripartizione dei mercati tra il 2006 e il 2009. Gli accordi in questione interessavano circa 100 progetti di costruzione pubblici e privati. Quattro società avevano poi impugnato la decisione della COMCO. La procedura era rimasta pendente presso il TAF per circa sei anni e mezzo. Il 25 maggio 2018 il TAF aveva in buona parte confermato la decisione della COMCO chiarendo anche alcuni aspetti fondamentali, inerenti in particolare ai requisiti legali minimi in materia di assunzione e apprezzamento delle prove e al trattamento delle informazioni in materia di autodenuncia e punibilità degli accordi di cartello (anche se non remunerativi). Una delle imprese di costruzione aveva impugnato la sentenza del TAF dinanzi al TF. Il 3 agosto 2020 il TF ha respinto il ricorso, ritenendolo infondato e confermando la decisione del TAF.

Musik Hug aveva impugnato dinanzi al TAF la multa imposta dalla COMCO nella sua decisione del 14 dicembre 2015 sui **pianoforti**, ritenendola sproporzionata e non finanziariamente sostenibile anche dopo che questa era già stata ridotta da 1,3 milioni di franchi a 445 000 franchi in considerazione della situazione finanziaria dell'impresa. Il 2 aprile 2020 il TAF ha stabilito che la sanzione della COMCO era proporzionata e sostenibile finanziariamente, concludendo così che la riduzione del suo importo non fosse contestabile. Di conseguenza, il ricorso di Musik Hug è stato respinto.

Il 17 settembre 2018 la COMCO aveva permesso al Cantone dei Grigioni di consultare solo parzialmente gli atti della sua decisione del 10 luglio 2017 sugli accordi di appalto concernenti alcune imprese edili e di ingegneria civile della **Val Monastero** (GR), impedendo di accedere all'autodenuncia. Il 24 ottobre 2019 il TAF aveva respinto il ricorso del Cantone di Grigioni, che il 29 novembre 2019 aveva quindi avanzato ricorso al TF per poi ritirarlo il 20 marzo 2020. Il TF ha stralciato il ricorso.

Il 12 febbraio 2020 il TF ha stabilito che la **Aktiengesellschaft Hallenstadion** aveva violato la legge sui cartelli con una clausola di ticketing nei confronti di altri organizzatori di eventi, aggiungendo che con la sua clausola di cooperazione stipulata con **Ticketcorner AG** aveva concluso un accordo anticoncorrenziale. L'accordo firmato nel 2009 da Hallenstadion e da Ticketcorner permetteva a quest'ultimo di vendere almeno il 50 per cento di tutti i biglietti per gli eventi di Hallenstadion. Nel 2011 la COMCO aveva avviato un'inchiesta in materia e nel 2016 il TAF aveva accolto il ricorso presentato da Starticket AG e da ticketportal AG, concludendo che la clausola di cooperazione costituiva un accordo anticoncorrenziale e che facendone uso Hallenstadion aveva abusato della loro posizione dominante. A inizio 2020 il TF ha parzialmente accolto il ricorso presentato a sua volta da Hallenstadion e da Ticketcorner, confermando solo la valutazione del TAF concernente Hallenstadion. Secondo quanto stabilito, Hallenstadion deterrebbe effettivamente una posizione dominante, di cui avrebbe abusato applicando questa clausola di ticketing con gli organizzatori di eventi (negozio abbinato). Di conseguenza, l'accordo con Ticketcorner avrebbe violato la legislazione sui cartelli sia nel mercato delle location per concerti rock e pop (grandi eventi) sia in quello del relativo ticketing. Al contrario, sulla base della fattispecie non è stato possibile stabilire se Ticketcorner detenga una posizione dominante né se sia stato commesso un abuso in tal senso. Il TF ha rinviato alla COMCO il compito di determinare le sanzioni e le misure amministrative del caso nonché di verificare ulteriormente i fatti. Alla COMCO competerà quindi ora il compito di sanzionare Hallenstadion per l'applicazione della clausola di ticketing e di chiarire la questione dell'abuso dell'eventuale posizione dominante di Ticketcorner.

Il 16 dicembre 2019 la COMCO aveva emesso misure cautelari nell'ambito della **procedura di riesame sulla sospensione delle forniture nel caso Swatch Group** (v. rapporto annuale

2019). Swatch Group aveva però presentato ricorso. A seguito della decisione incidentale del 13 maggio 2020, nella quale il TAF valutava se annullare le misure cautelari della COMCO in base alle quali Swatch Group e la sua affiliata ETA dovevano provvisoriamente continuare a rispettare le restrizioni di fornitura a terzi, il ricorso è stato respinto e la decisione della COMCO confermata. Tra le motivazioni, per il TAF sussisteva un'urgenza temporale e materiale nonché un preponderante interesse pubblico ad attendere i risultati dell'inchiesta avviata a novembre 2018 prima di revocare gli obblighi e le restrizioni risultanti dalla conciliazione del 2013. Dopo la decisione della COMCO del 13 luglio 2020 di non imporre nuovi obblighi allo Swatch Group (v. 2.1), il gruppo ha ritirato il ricorso. Le misure cautelari del 16 dicembre 2019 sono quindi passate in giudicato.

I tribunali hanno pronunciato ulteriori sentenze sulle pubblicazioni delle decisioni della COMCO, confermando questa pratica:

- Il TAF ha trattato le decisioni della COMCO del 12 novembre 2018, nelle quali si approvava ancora una volta – dopo il rinvio da parte del TAF – la pubblicazione delle sanzioni del 2 dicembre 2013 relative al **trasporto aereo di merci**. Delle dieci parti che avevano richiesto una decisione di pubblicazione, otto avevano presentato ricorso. Nella sua sentenza del 1° settembre 2020 il TAF ha pienamente respinto tutti i ricorsi; quattro di queste decisioni sono allora state impugnate dinanzi al TF.
- Per quanto riguarda il ricorso di Goldbach Media (Switzerland) AG, il 21 settembre 2020 il TAF si è espresso circa la decisione della COMCO dell'8 aprile 2019 relativa alla pubblicazione del parere della Commissione sul progetto di concentrazione **Goldbach/Tamedia**, confermando quasi tutti gli argomenti della COMCO. Goldbach ha impugnato la decisione del TAF dinanzi al TF.
- Con la sentenza del 17 luglio 2020 il TF ha deciso di non entrare nel merito del ricorso dell'impresa sulla **pubblicazione del rapporto finale relativo a un'inchiesta preliminare**, dato che la decisione impugnata del TAF non è definitiva, bensì solo incidentale, e verrà rinviata. Le decisioni di rinvio possono essere impuginate solo in via eccezionale, e questo non sarebbe uno dei casi. Sulla base di questa sentenza del TF è stata nuovamente applicata la decisione di rinvio emessa dal TAF il 30 gennaio 2019, grazie alla quale la Segreteria ha potuto di nuovo disporre la pubblicazione del rapporto finale, nel frattempo passata in giudicato.
- Il 27 febbraio 2020 il TAF ha emesso una sentenza sulla pubblicazione della decisione incidentale della COMCO relativa alla partecipazione di Sunrise in qualità di terza parte all'inchiesta sulla **diffusione di hockey su ghiaccio tramite Pay-TV**. UPC aveva impugnato la decisione incidentale dinanzi al TAF, che aveva respinto completamente il ricorso presentato il 23 settembre 2019 confermando la giurisprudenza vigente. La sentenza è passata in giudicato.
- Con la sua sentenza dell'11 febbraio 2020 il TF ha specificato che se una società non è ancora esistente al momento della violazione della legge sui cartelli ma per motivi di continuità aziendale viene obbligata a pagare una sanzione per un cartello preesistente, essa non può godere dell'anonimato, ragione per cui deve accettare che il suo nome venga menzionato nella versione pubblicata. In questo modo è stato possibile pubblicare la decisione della COMCO dell'8 luglio 2016 relativa alla sanzione di alcune **imprese attive nel settore della costruzione nel distretto di See-Gaster**.

3 Attività nei vari ambiti economici

3.1 Costruzione

3.1.1 Accordi di appalto

Alla luce degli indizi su accordi di appalto fra numerose imprese, il 14 gennaio 2020 la COMCO ha avviato una nuova inchiesta e ha svolto delle perquisizioni. Gli accordi riguardavano prodotti hardware e software nel settore delle **reti in fibra ottica** per la trasmissione di dati tramite fibra ottica da parte di grossi clienti. L'inchiesta si è conclusa il 16 novembre 2020 con una conciliazione e alcune sanzioni (v. 2.1).

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). Sette delle dodici parti coinvolte hanno presentato ricorso al TAF. Fra questi, uno dei ricorsi riguardava «Engadin II», mentre gli altri si riferivano a Engadin I e a cinque decisioni minori. Gli scambi di scritti davanti al TAF sono conclusi e le prime sentenze sono previste per il 2021.

Nel mese di giugno 2020 la Segreteria ha avviato una nuova inchiesta nel Cantone dei Grigioni appoggiandosi su alcuni indizi di accordi di appalti fra diverse imprese emersi nella regione **Moesa**. La COMCO aveva ricevuto alcuni indizi dal Cantone dei Grigioni. I presunti accordi riguardavano alcuni appalti nel settore dell'edilizia e del genio civile da parte di committenti pubblici e privati. La procedura, avviata nei confronti delle tre principali imprese edili della zona, si trova in fase investigativa.

In relazione all'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, in passato, ha ripetutamente ribadito che dal punto di vista del diritto dei cartelli i consorzi favoriscono la concorrenza e sono pertanto leciti. Nell'inchiesta preliminare conclusa nel 2020 la Segreteria ha individuato due particolari tipi di consorzi duraturi, ossia consorzi da parte di imprese che presentano molto spesso offerte congiunte per progetti di acquisto. In linea di massima i consorzi duraturi non puntano a limitare la concorrenza, né causano tali limitazioni. Non rappresentano quindi un accordo ai sensi della legge sui cartelli fintanto che l'inoltro delle offerte viene deciso caso per caso. Alla base dei consorzi duraturi o per singoli progetti troviamo diversi motivi, per esempio: i partner del consorzio non possono, da soli, presentare domanda; esistono rischi o problemi legati alla capacità, motivi di natura economica o commerciale, oppure un'offerta tramite consorzio è chiaramente più vantaggiosa rispetto a singole offerte. I consorzi duraturi potrebbero diventare problematici se, nonostante le offerte comuni, un numero molto elevato di progetti venisse svolto singolarmente oppure la decisione di presentare un'offerta comune non fosse presa di volta in volta bensì indipendentemente dal singolo progetto per determinate regioni o per certe tipologie di mandati.

I ricorsi contro la decisione della COMCO di luglio 2016, nella quale è stato stabilito che otto imprese di costruzione stradale e ingegneria civile dei distretti di **See-Gaster (SG)** e **March und Höfe (SZ)** tra il 2002 e il 2009 si sono accordate sui prezzi e l'aggiudicazione di diverse centinaia di gare d'appalto, sono ancora pendenti presso il TAF. Alcune imprese ritenevano inoltre che la decisione della COMCO non dovesse essere pubblicata. Il TF ha respinto questo ricorso (v. 2.2).

Con decisione del TF del 3 agosto 2020 è stato trattato l'ultimo ricorso contro la decisione della COMCO nella causa relativa alla **costruzione stradale e al genio civile nel Cantone di Argovia** del 16 dicembre 2011 (v. 2.2). Ancora pendente presso il TF è anche la questione riguardo all'accessibilità agli atti: in che misura i richiedenti possono consultare una sanzione integrale della COMCO e i relativi atti prima che la decisione passi in giudicato per far valere

le pretese di risarcimento danni? Nell'attesa di questa decisione del TF, la COMCO ha sospeso numerose richieste di accesso agli atti.

3.1.2 Materiali edili e discariche

Il 25 gennaio 2015 la COMCO aveva aperto un'inchiesta nei confronti di diverse imprese attive nel settore dei materiali edili e delle discariche nella regione di Berna. Dopo che per ragioni di economia processuale è stata suddivisa in due parti – «**KTB-Werke**» (Impianti KTB) e «**KAGA**» –, l'inchiesta minore, «**KTB-Werke**», l'inchiesta si è conclusa il 10 dicembre 2018 con una sanzione decisa dalla COMCO. Questa decisione è pendente presso il TAF e lo scambio di scritti è in fase avanzata. «**KAGA**», la maggiore delle due inchieste, sta per essere conclusa. Le parti riceveranno nell'estate 2021 la proposta della Segreteria sulla quale dovranno esprimersi.

Il 5 marzo 2019 la COMCO ha aperto un'inchiesta contro due **produttori di 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. Inoltre, alcuni indizi portano a credere che uno di questi produttori abbia una posizione dominante sul mercato e che ne abbia abusato. Anche quest'inchiesta ha origine dall'inchiesta avviata nel 2015 (**KAGA**). Gli accertamenti si sono conclusi nel 2020. Le parti riceveranno la proposta della Segreteria alla COMCO presumibilmente entro l'estate 2021 per una presa di posizione. La decisione della COMCO è attesa nella seconda metà del 2021.

3.1.3 Ambiente e smaltimento

Le aziende svizzere di incenerimento dei rifiuti urbani 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 ha presentato un annuncio per la procedura di opposizione. Il 29 ottobre 2019 la Segreteria ha aperto un'inchiesta preliminare, stando alla quale la SwissZinc AG, con il suo progetto, avrebbe una posizione dominante sul mercato con un conseguente potenziale rischio di abuso. Fra gli altri, i seguenti comportamenti sono potenzialmente vietati: fatturare importi diversi per prestazioni identiche; imporre alle aziende che partecipano a SwissZinc AG diritti esclusivi sulle consegne e un divieto di concorrenza per 15 anni; istituire una compensazione per i costi di trasporto per gli azionari e i donatori e stabilire i costi di trasporto; definire una *gate fee* (da parte del Consiglio di amministrazione). SwissZinc AG si è dichiarata disposta ad attuare i suggerimenti della Segreteria; in questo modo sono stati eliminati gli indizi di limitazioni illecite della concorrenza e la Segreteria ha sospeso l'inchiesta preliminare.

Per quanto riguarda il settore ambientale, il Servizio Costruzioni ha trattato circa 20 consultazioni degli uffici, che vertevano per la maggior parte sul raggiungimento degli obiettivi climatici.

3.1.4 Sensibilizzazione sugli accordi di appalto

Gli accordi di appalto possono essere individuati ed evitati: per questo, già da diversi anni, la Segreteria porta avanti un'opera di sensibilizzazione nei confronti dei servizi di aggiudicazione. Nel 2020 si sono tenute alcune presentazioni in occasione della formazione dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica per gli acquirenti a nome della Confederazione, oltre ad un'opera di sensibilizzazione dei rappresentanti comunali della regione Moesa e a una presentazione nel quadro dei cicli di formazione CAS degli atenei di Berna e Friburgo.

3.2 Servizi

3.2.1 Servizi finanziari

Nell'anno in rassegna sono state emanate altre decisioni parziali nelle inchieste **IBOR**, nelle inchieste **EURIBOR** e **Yen LIBOR /Euroyen TIBOR** (v.2.1). Contro altre parti le inchieste Yen LIBOR / Euroyen TIBOR ed EURIBOR sono ancora in corso.

Nel suo rapporto annuale 2019 la COMCO ha reso noto di aver concluso due inchieste in relazione agli accordi sui **corsi di cambio** fra banche («Forex»). Si trattava delle inchieste sulle chat room «**Essex express**» e «**Three way banana split**», le cui protagoniste hanno firmato entrambe una conciliazione. Nello stesso contesto è stata portata avanti l'inchiesta contro Credit Suisse in procedura ordinaria, poi proseguita nel 2020.

Nell'inchiesta sui **leasing per auto** la FCA ha portato dinanzi al TAF la decisione della Camera per le decisioni parziali. La FCA ha fatto causa e presentato ricorso chiedendo la riduzione della decisione parziale. Il TAF non è entrato nel merito (v. 2.2). Con il ricorso pendente dinanzi al TAF, la FCA chiede l'annullamento totale della decisione o, in alternativa, la riduzione della pena pecuniaria. L'inchiesta nei confronti di Ford Credit Switzerland GmbH (Ford) continua in procedura ordinaria.

Nel 2020 è stata portata avanti l'inchiesta concernente il presunto **boicottaggio di Apple Pay**. In due sentenze dell'8 novembre 2019 il TAF ha confermato la sua prassi secondo cui i collaboratori che avevano una funzione dirigenziale possono essere interrogati solo limitatamente in qualità di testimoni e, in virtù del diritto dell'impresa a non deporre contro se stessa (*nemo tenetur*), possono rifiutarsi di rispondere a domande che potrebbero ledere l'impresa stessa. In una sentenza del 13 marzo 2020 ha invece affermato che i collaboratori che attualmente non ricoprono una funzione dirigenziale non possono avvalersi del diritto di non deporre. Il TAF non è entrato nel merito del ricorso dell'impresa contro l'ultima sentenza citata. Sono invece pendenti due ricorsi contro le sentenze in cui il TAF ha stabilito il diritto di non deporre per gli ex collaboratori con funzione dirigenziale.

Una procedura di opposizione avviata nell'estate 2020 relativa a un prodotto per il pagamento virtuale di viaggi B2B basato su una soluzione *virtual user commercial account* (**VUCA**) ha portato, in novembre, all'apertura di un'inchiesta preliminare. Quest'ultima intende principalmente appurare se le *interchange fee* derivanti da un pagamento VUCA rientrano nel campo di applicazione della conciliazione conclusa dalla COMCO nel 2014 con diversi istituti di emissione delle carte di credito (*issuer*) e *acquirer* degli esercenti.

3.2.2 Sistema sanitario

L'inchiesta aperta nel mese di settembre 2019 contro varie imprese svizzere e internazionali che operano nell'ambito della produzione, della distribuzione e della vendita del principio attivo della **scopolamina butilbromuro** è ancora in corso. L'inchiesta intende verificare se esistono indizi di coordinazione dei prezzi di vendita e di ripartizione dei mercati a livello internazionale per questo principio attivo e, in caso affermativo, se è stata violata la legge sui cartelli.

A fine 2020 la Segreteria ha chiuso, senza seguito, l'inchiesta preliminare sui medicinali biologici (**biologics**) dato che non disponeva, al momento, di indizi di violazione dell'articolo 7 LCart contro l'azienda accusata da un concorrente di abusare della sua posizione dominante ostacolando o addirittura impedendo a quest'ultimo l'ingresso sul mercato.

Nel 2020 è di nuovo tornato di attualità l'accordo settoriale **fra le casse malati** sul divieto della promozione telefonica e delle indennità per intermediari e broker nell'acquisizione di nuovi assicurati. Su richiesta del Parlamento, il Consiglio federale ha emanato un disegno di legge che dovrebbe, fra l'altro, consentire al Consiglio federale di trovare soluzioni settoriali di obbligatorietà generale nel disciplinamento delle provvigioni nel settore dell'assicurazione

malattie, sia obbligatoria che complementare. Le autorità in materia di concorrenza hanno già comunicato a tutti gli attori (Parlamento, DFI/UFSP, santésuisse e curafutura nonché intermediari e broker), nelle rispettive prese di posizione, i loro timori sugli effetti dell'accordo settoriale e sulla regolamentazione passata e futura del settore. L'autorità in materia di concorrenza segue ora il processo legislativo.

Le oltre 150 **procedure di consultazione**, perlopiù relative a interventi parlamentari sulla pandemia da COVID nel sistema sanitario, e le numerosissime **domande dei cittadini** hanno comportato una grande mole di lavoro per il personale della Segreteria.

Nel settore sanitario la COMCO ha inoltre dovuto giudicare le seguenti **concentrazioni di imprese**: Medbase/HCH/SDH/Zahnarztzentrum, Medbase/Unilabs/Unilabs St. Gallen, Kohlberg/Mubadala/Partners Group/Pioneer Midco UK 1 Limited. L'esame preliminare ha permesso alla COMCO di dare il via libera a tutte le concentrazioni sopracitate.

3.2.3 Servizi delle professioni liberali e altri ambiti professionali

Il 12 febbraio 2020 il TF ha confermato che il contratto concluso nel 2009 fra **Hallenstadion e Ticketcorner** (in base al quale Ticketcorner aveva il diritto di distribuire almeno il 50 % di tutti i biglietti delle manifestazioni organizzate da Hallenstadion) rappresenta un accordo illecito in materia di concorrenza. Il TF ha rinviato l'affare alla COMCO (v. 2.2); è in corso un'indagine.

È stata portata avanti l'inchiesta avviata nel 2018 nei confronti di diverse **aziende elettriche a Ginevra**. Sono stati condotti dei negoziati in vista di una conciliazione ed è attesa una decisione nel corso del 2021. La decisione riguarderà soltanto le aziende che avranno deciso di firmare la conciliazione.

Infine, la Segreteria ha svolto diverse procedure in **ambito sportivo**. Per quanto riguarda il calcio, la Segreteria ha ricevuto una domanda di misure cautelari da parte di FC Sion contro la decisione presa dalla Swiss Football League (SFL) sulla ripresa del campionato di Super League dopo l'interruzione a causa della pandemia. La Segreteria è giunta alla conclusione che la decisione della SFL non è contraria alla LCart e non ha quindi dato seguito alla domanda di misure cautelari.

Il settore Servizi ha avuto a che fare con un possibile accordo sui prezzi anche in un altro caso, che è stato motivato con le contingenze della situazione COVID-19. Le autorità in materia di concorrenza hanno espresso chiaramente, nel mese di marzo, che non avrebbero tollerato casi di sfruttamento della situazione volti a imporre limitazioni della concorrenza. La situazione economica complessiva non va sfruttata per creare cartelli e accordarsi sui prezzi. Le norme del diritto in materia di cartelli creano però un margine di manovra per cooperazioni efficienti, sia in tempi normali che in tempi di crisi. L'elemento determinante è lo scopo per il quale due o più imprese si coordinano: per limitare la concorrenza o per operare con efficienza? Il coordinamento dei prezzi di determinate merci fra esercenti sarebbe inammissibile. Invece, lo scambio reciproco di informazioni fra gli esercenti sugli stock in magazzino in tempi di crisi potrebbe servire a prevenire lacune di approvvigionamento di beni importanti, per cui in questo caso sarebbe ammesso. Lo stesso vale per le cooperazioni di ricerca finalizzate allo sviluppo accelerato di un vaccino urgente. Poiché vi era molta incertezza su come strutturare una condotta legalmente conforme nella situazione COVID, la COMCO ha aiutato a rispondere alle domande e a sviluppare soluzioni, come in altri settori.

Sono state inoltre avviate procedure in diversi **comprensori sciistici** in merito ad alcuni rapporti privilegiati fra impianti di risalita, scuole di sci e hotel. In uno dei casi una scuola di sci lamentava una disparità di trattamento da parte di un impianto di risalita, che avrebbe pubblicizzato le attività di un'altra scuola e messo a disposizione alcuni locali della propria sede. In un altro caso un hotel deplorava il fatto che un'impresa di impianti di risalita favorisse delle strutture di accoglienza di sua proprietà permettendo a queste ultime di offrire sconti sui prezzi degli abbonamenti per gli impianti. Infine, una scuola di sci ha segnalato che l'ufficio del

turismo favoriva la scuola di sci «tradizionale» del posto indirizzando esplicitamente i turisti verso quest'ultima. L'intervento della Segreteria in questi tre casi ha permesso di chiarire la situazione rendendo attente le varie imprese al loro obbligo di neutralità verso i concorrenti.

3.3 Infrastruttura

3.3.1 Telecomunicazione

Il 24 agosto 2020 la COMCO ha avviato un'inchiesta nei confronti di Swisscom (Svizzera) AG per quanto riguarda **la connessione alla banda larga delle sedi aziendali (connessione WAN)**. Esistono indizi di un abuso di posizione dominante da parte di Swisscom. Per numerose gare d'appalto sul collegamento fra sedi aziendali, Swisscom ha presumibilmente richiesto prezzi troppo elevati ai concorrenti. Questi ultimi, ossia altre imprese di telecomunicazioni, devono appoggiarsi all'infrastruttura di rete di Swisscom e, in caso di prezzi troppo alti, non possono proporre offerte concorrenziali ai loro clienti. Nel 2015 la COMCO aveva sanzionato Swisscom per una fattispecie analoga nella gara d'appalto riguardante la connessione delle sedi della Posta. Quest'ultimo caso è pendente dinanzi al TAF.

Il 14 dicembre 2020 la COMCO ha avviato un'inchiesta sulla **strategia di potenziamento della rete Swisscom** (v. 2.1). Esistono indizi di comportamento illecito da parte di Swisscom che detiene una posizione dominante sul mercato, perché nelle aree in cui procede da sola a questo ampliamento Swisscom sviluppa ora la sua rete in fibra ottica in una nuova struttura ad albero (P2MP) e giustifica così il fatto di non offrire più a terzi l'accesso diretto a un'offerta layer 1 «ALO». I terzi devono optare per l'offerta layer 3 di Swisscom «BBCS». La COMCO ha inoltre adottato misure cautelari e ha vietato a Swisscom, con effetto immediato, di potenziare la sua rete in fibra ottica in una modalità che rende impossibile a terzi l'accesso al layer 1 dalle centrali di collegamento di Swisscom.

Nell'anno in rassegna è stata portata avanti l'inchiesta preliminare aperta nel dicembre 2019 su Swisscom Directories contro Swisscom e Swisscom Directories.

Sempre nell'anno in esame, la COMCO ha valutato due concentrazioni di imprese. Nel caso di **Liberty Global / Sunrise** la COMCO ha approvato l'acquisizione di Sunrise da parte di UPC (Liberty Global) senza imporre oneri né condizioni, dopo essere giunta alla conclusione che, presumibilmente, UPC / Sunrise e Swisscom non si coordineranno in futuro. A suo avviso non sussiste dunque il rischio di soppressione della concorrenza efficace. Le due società avevano già pianificato una fusione l'anno prima; in tal caso l'acquisizione sarebbe però partita da Sunrise. La COMCO aveva esaminato in modo approfondito e approvato l'acquisizione. Tuttavia, il progetto era fallito per la mancanza di consenso fra gli azionisti (maggioranza non raggiunta). Nell'attuale fusione la COMCO ha riesaminato le condizioni di mercato, che sono rimaste in gran parte invariate. Nel caso della concentrazione **Swisscom Directories / OLMeRO**, Swisscom Directories intendeva rilevare la divisione Renovero (www.renovero.ch), una piattaforma per artigiani, di OLMeRO AG. La COMCO ha dato la sua autorizzazione, anche in questo caso, al termine dell'esame preliminare.

3.3.2 Media

La COMCO ha imposto a **UPC** una multa di circa 30 milioni di franchi. La ditta di telefonia ha abusato della sua posizione dominante nella trasmissione in diretta di partite di hockey su ghiaccio **in pay-tv** negando a Swisscom qualsiasi offerta per trasmettere in diretta l'hockey su ghiaccio fino all'estate 2020. UPC ha impugnato dinanzi al TAF questa decisione (v. 2.1), così come la pubblicazione della decisione incidentale sulla partecipazione di Sunrise come terza parte. Con la sentenza del 27 novembre 2020 il TAF ha totalmente respinto il ricorso contro la decisione di pubblicazione della COMCO del 23 maggio 2019, confermando la giurisprudenza. La sentenza è passata in giudicato (v. 2.2).

Nel settore dei media la COMCO ha valutato la **concentrazione Admeira / Ringier**. Ringier AG intendeva infatti acquisire da Swisscom il pieno controllo di Admeira AG. Dopo un esame preliminare la concentrazione è stata approvata.

Nel caso della **fusione Tamedia** (ora TXGroup) / **Adextra**, il 6 ottobre il TAF ha respinto il ricorso del gruppo TX, confermando così l'interpretazione dell'articolo 9 capoverso 4 LCart da parte della COMCO. La sentenza è stata impugnata davanti al TF (v. 2.2).

3.3.3 Energia

Con la sua decisione del 25 maggio 2020, la COMCO ha chiuso l'inchiesta sull'**accesso alla rete nel settore del gas naturale** contro ewl ed EGZ. Queste ultime hanno collaborato con la COMCO e nel quadro di una conciliazione si sono impegnate a consentire in futuro a tutti i clienti finali collegati alle loro reti di cambiare fornitore. La COMCO ha inflitto una sanzione di circa 2,6 milioni di franchi (v. 2.1).

Nell'autunno del 2020 la Segreteria ha chiuso un'inchiesta preliminare che aveva aperto nel settembre 2019 contro un gestore di rete elettrica per il presunto **uso di dati derivati dal monopolio per attività in altri mercati**. Dall'inchiesta era emerso che l'uso di dati derivati dal monopolio può provocare in generale distorsioni della concorrenza. Ciò accade soprattutto se i dati quali le informazioni di contatto e i dati che forniscono informazioni sulle caratteristiche, il comportamento e gli interessi dei clienti sono disponibili solo per l'azienda in posizione dominante e possono essere utilizzati in modo mirato per controllare i clienti e influenzare il loro comportamento di acquisto. Nel caso specifico, tuttavia, non c'era motivo di ritenere che il comportamento del gestore della rete elettrica fosse tale da distorcere la concorrenza in modo contrario alla legge sui cartelli.

Nel settore dell'elettricità la Segreteria è stata interpellata più volte nell'ambito della consultazione degli uffici e la COMCO nel corso di procedure di consultazione. In quest'ambito la COMCO si è impegnata in particolare a favore di un sistema orientato al mercato, neutrale dal punto di vista della concorrenza e della tecnologia, per garantire l'espansione delle energie rinnovabili e quindi contro l'attuale sistema di sovvenzionamento. La COMCO ha anche espresso il suo parere sulla nuova **legge sull'approvvigionamento di gas** e, in particolare, ha sostenuto la piena liberalizzazione del mercato.

3.3.4 Trasporti

Nel settore del trasporto di merci la COMCO ha sottoposto il progetto di concentrazione **FFS Cargo** ad una verifica approfondita e dato il via libera alla partecipazione di FFS Cargo da parte di FFS, Planzer e Camion-Transport (v. 2.1).

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 di franchi per aver concluso accordi orizzontali sui prezzi. Nel giugno 2020 si è svolto a questo proposito un dibattito pubblico. In questo caso si tratta anche di stabilire se e in che misura pubblicare la decisione del 2 dicembre 2013 (v. 2.2).

3.3.5 Aiuti pubblici

Nell'anno in rassegna la COMCO ha dovuto esaminare due casi relativi a eventuali **aiuti pubblici conformemente all'accordo sul trasporto aereo** basandosi sulla legge federale sulla navigazione aerea. La COMCO ha verificato la compatibilità delle misure di sostegno previste con l'accordo in questione. Per stabilire se concedere o meno gli aiuti, le autorità preposte alla decisione devono tenere conto dei risultati dell'esame.

Nel primo caso la Confederazione intendeva sostenere l'aviazione svizzera, fortemente colpita dalla pandemia da coronavirus, garantendo i prestiti alle **compagnie aeree Swiss International Air Lines AG e Edelweiss Air**. Nella sua presa di posizione del 20 maggio 2020 la COMCO ha deciso che le misure di sostegno previste sono compatibili con l'accordo sul trasporto aereo.

Il secondo caso riguardava l'intenzione della Confederazione di sostenere anche le aziende legate al settore dell'aviazione. Concretamente, si trattava di aiutare **SR Technics Switzerland AG**, un'azienda che si dedica prevalentemente alla manutenzione, alla riparazione e alle revisioni di aerei commerciali nonché alla realizzazione di soluzioni per componenti e motori. Nella sua presa di posizione del 29 giugno 2020 la COMCO ha decretato che gli aiuti pubblici non sarebbero risultati compatibili con l'accordo sul trasporto aereo, in particolare perché l'azienda si trovava in difficoltà finanziarie già il 31 dicembre 2019.

Infine, in occasione di una **richiesta di consulenza**, la Segreteria ha valutato se anche le misure federali di sostegno previste a favore di **Skyguide AG** fossero soggette all'obbligo di notifica presso la COMCO. La Segreteria è giunta alla conclusione che se un ente, come ad esempio Skyguide, è attivo sia in ambito statale sia in ambito imprenditoriale, solo gli aiuti pubblici a favore delle attività imprenditoriali devono essere verificati dalla COMCO.

Nell'ambito della **procedura di consultazione relativa all'ordinanza COVID-19 sui casi di rigore** la COMCO ha stabilito che le misure di sostegno a favore delle **agenzie di viaggi** non rientrano nel campo di applicazione dell'accordo sul trasporto aereo e quindi non spetta alla COMCO verificarne la compatibilità.

3.4 Mercati dei prodotti

3.4.1 Accordi verticali

In relazione al tema «**Isola dei prezzi elevati**» la Segreteria ha svolto varie osservazioni di mercato per sospetti accordi sui prezzi, isolamento del mercato e impedimento del commercio online. In diversi casi i contratti sono stati adattati e sono state inviate circolari ai partner della distribuzione per fare chiarezza ed evitare malintesi.

Ad agosto 2020 la Commissione della concorrenza ha aperto un'inchiesta contro una produttrice di **prodotti del tabacco**. Vi sono elementi secondo i quali la produttrice tedesca avrebbe imposto divieti di esportazione ad alcuni distributori partner al di fuori della Svizzera. Tali divieti potrebbero aver ostacolato le importazioni parallele e dirette di prodotti del tabacco nel nostro Paese.

3.4.2 Industria dei beni di consumo e commercio al dettaglio

Nel settore del commercio al dettaglio le autorità in materia di concorrenza si sono concentrate sui mercati degli acquisti. Il 1° settembre 2020 la COMCO ha aperto un'inchiesta su un possibile **cartello sul fronte dell'offerta da parte di imprese commerciali**. L'inchiesta è incentrata sul sospetto che grossisti e dettaglianti, insieme alla Markant Handels- und Industriewaren-Vermittlungs AG, attiva nel traffico dei pagamenti, abbiano esercitato congiuntamente pressioni sui fornitori affinché questi ultimi affidassero a Markant la gestione degli incassi. Le presunte misure collettive si sarebbero spinte fino alla minaccia da parte di grossisti e dettaglianti di escludere i prodotti di uso quotidiano dal loro assortimento. Sembra che, negli ultimi anni, le condizioni che i fornitori pagano a Markant per l'incasso e altri servizi siano state aumentate e in parte ridestinate ai commercianti.

Nel corso dell'anno la Segreteria ha ricevuto numerose reclami da parte dei fornitori legati alla recente collaborazione tra Coop e Markant Handels- und Industriewaren-Vermittlungs AG per quanto riguarda la **gestione del traffico dei pagamenti**. I fornitori si sono lamentati in particolare dell'entità delle condizioni relative all'incasso e ad altri servizi offerti da Markant. Le

condizioni sono calcolate in base al volume di vendita; per molti dei fornitori Coop rappresenta uno dei canali di vendita maggiori e quindi più importanti in Svizzera in termini di volume e di fatturato. Nel quadro di un'osservazione del mercato, la Segreteria appurerà se ci sono indizi di violazione della legge sui cartelli.

3.4.3 Industria orologiera

Con la decisione del 13 luglio 2020 (v. 2.1), che annulla le **misure cautelari** emanate il 16 dicembre 2019 (v. 2.2), la COMCO ha concluso la procedura di riesame avviata a novembre 2018 sulla **sospensione delle forniture nel caso Swatch Group**.

Dal 2014 al 2019 compreso, una società di revisione e le autorità in materia di concorrenza hanno monitorato costantemente il **rispetto** della **conciliazione** firmata dalla società Swatch Group e dalla sua affiliata ETA e approvata dalla COMCO nel 2013. Dai controlli non sono emerse violazioni della conciliazione.

3.4.4 Settore automobilistico

Nel corso di varie osservazioni di mercato, la Segreteria ha verificato il rispetto delle **regole previste dalla Comunicazione autoveicoli (ComAuto)**. Laddove necessario le aziende hanno adattato il loro comportamento a queste regole. In ogni caso, l'intervento della Segreteria è servito a ricordare alle imprese i principi contenuti nella ComAuto. In diversi casi la Segreteria ha chiarito che limitare la possibilità dei membri di un sistema di distribuzione di ottenere, da parte di un fabbricante o un distributore, pezzi di ricambio o apparecchiature originali o pezzi di ricambio di qualità equivalente di loro scelta e di utilizzare tali pezzi per la riparazione o la manutenzione di autoveicoli va considerata un intralcio qualitativamente grave alla concorrenza.

La Segreteria è stata informata, tra l'altro, che un **mediatore di automobili** tedesco aveva indicato a un cliente svizzero che i veicoli a motore di una certa marca dovevano essere registrati per almeno quattro mesi a un indirizzo tedesco, altrimenti non avrebbe potuto concedere uno sconto al cliente svizzero. In questo caso si tratterebbe di istruzioni del fabbricante. La Segreteria ha effettuato accertamenti nell'ambito di un'osservazione del mercato, ma non ha rilevato indizi di accordi illeciti sui prezzi né di protezione territoriale. Oltre alle osservazioni di mercato effettuate, la Segreteria ha risposto a circa 50 richieste di informazioni riguardanti la ComAuto.

La Segreteria ha ricevuto un reclamo da un'associazione secondo la quale gli importatori di automobili tenderebbero a riverberare le sanzioni per le **emissioni di CO₂** sui concessionari in una modalità probabilmente illecita in base alla legislazione sui cartelli. La Segreteria ha chiarito i fatti nell'ambito di un'osservazione del mercato ed è giunta alla conclusione che non ci sono indicazioni in tal senso, perché i concessionari possono trasferire i prezzi più alti ai clienti finali, il che è in linea con l'obiettivo delle sanzioni per il CO₂.

3.4.5 Agricoltura

Per quanto riguarda il settore agricolo, nel 2020 la COMCO ha partecipato a due procedure di consultazione. La Segreteria ha invece preso parte a circa 30 consultazioni degli uffici, molte delle quali riguardanti la **pandemia da coronavirus**. A livello nazionale la pandemia ha comportato un calo della domanda per determinati generi alimentari (per es. per i vini svizzeri DOC), ma un aumento per altri, con una conseguente richiesta di aumento temporaneo dei contingenti doganali parziali per burro e altre materie grasse derivanti dal latte, uova di consumo e patate da tavola. La Segreteria ha approvato la richiesta.

Nell'ambito di un'osservazione del mercato nel settore **dell'economia forestale e del legname** la Segreteria ha verificato il comportamento dei rappresentanti dei proprietari forestali e dell'industria del legno. Riunendosi a cadenza regolare, i rappresentanti hanno

discusso i prezzi dell'offerta e della domanda per il legname e le relative quantità. Al termine delle discussioni sono state pubblicate raccomandazioni di prezzo per l'offerta e la domanda di legname e per quanto riguarda l'opportunità di procedere al taglio del bosco. Per la Segreteria determinati comportamenti potrebbero essere problematici dal punto di vista del diritto dei cartelli e ha raccomandato ai rappresentanti dei proprietari forestali e dell'industria del legno – rimandando alla prassi delle autorità in materia di concorrenza per quanto riguarda la pubblicazione di onorari, tariffe e prezzi e delle relative raccomandazioni da parte delle associazioni economiche e delle organizzazioni di settore – di adeguare il proprio comportamento affinché sia conforme alla legge sui cartelli. Gli interpellati hanno messo fine al comportamento potenzialmente non conforme.

3.5 Mercato interno

La legge federale sul mercato interno (LMI) garantisce il **libero esercizio dell'attività lucrativa** in tutta la Svizzera. Questo principio è garantito dal diritto di accesso al mercato secondo le disposizioni del luogo di provenienza, dalla pubblicazione di concessioni e dalla preservazione di requisiti minimi legali negli appalti cantonali e comunali.

Il principio su cui si fonda il **libero accesso al mercato** della LMI è il diritto di offrire merci e prestazioni di lavoro su tutto il territorio della Confederazione se l'esercizio dell'attività lucrativa in questione è autorizzato nel **luogo d'origine**. In diversi Cantoni molte organizzazioni private che forniscono cure a domicilio (Spitex) hanno incontrato difficoltà a ottenere le licenze necessarie stabilite dalle disposizioni della LMI e hanno quindi faticato ad avere accesso al mercato. Alcuni Cantoni richiedono che i fornitori extracantonali presentino le stesse prove che normalmente sono necessarie solo per una prima autorizzazione ed esigono ad esempio che venga presentata una documentazione completa. A seguito di ripetuti interventi da parte della Segreteria nei confronti delle autorità sanitarie, gli uffici di sanità cantonali formulano di regola le proprie richieste conformemente ai requisiti del mercato interno. La COMCO ha presentato ricorso per un caso concernente un'ostetrica, alla quale il Cantone aveva richiesto l'invio dell'estratto del casellario giudiziale. Il ricorso è stato respinto a livello cantonale.

In caso di limitazioni di accesso al mercato la LMI prevede una procedura semplice, rapida e **gratuita**. La verifica dei diritti di accesso al mercato da parte delle autorità deve quindi avvenire senza imputazione dei costi. La maggior parte delle autorità si attiene al principio di gratuità. Nel caso concernente un'azienda della Svizzera occidentale che offre servizi di sicurezza però, gli organi di esecuzione cantonali avevano richiesto un emolumento per il prolungamento di un'autorizzazione anche quando le persone coinvolte potevano far valere autorizzazioni rilasciate da diversi Cantoni di provenienza e il principio di gratuità di cui alla LMI. Anche in questo caso la COMCO ha presentato ricorso contro un'imposizione di costi apparentemente contraria alle disposizioni in materia di mercato interno. Il ricorso è pendente dinanzi alle autorità cantonali.

Nel quadro di un'osservazione di mercato, la Segreteria ha analizzato dal punto di vista del mercato interno la normativa relativa ai taxi nella Svizzera tedesca. A questo proposito 13 tra città e Cantoni hanno avviato delle indagini, dalle quali è risultato che il **settore taxi** è regolato da normative diverse che possono complicare l'erogazione del servizio a livello comunale o cantonale. Al centro dell'osservazione del mercato si trovavano da una parte la registrazione obbligatoria di corse e prenotazioni taxi tramite app, mentre dall'altra la necessità di dimostrare il rispetto dell'obbligo introdotto dalla giurisprudenza del TF del 1° settembre 2017 relativo al bisogno di prevedere una gara d'appalto trasparente e non discriminatoria per la concessione delle licenze per taxi. I primi risultati avevano dimostrato una generale tendenza al rispetto delle disposizioni del mercato interno. Inoltre, il settore taxi di alcune città della Svizzera romanda e del Ticino lavorava a contatto diretto con le autorità di polizia del commercio preposte al rilascio delle autorizzazioni per formulare la prassi delle autorizzazioni in conformità dei requisiti del mercato interno.

La LMI definisce anche **standard minimi** per gli **acquisti pubblici** a livello cantonale e comunale. Questi comprendono, tra l'altro, un divieto di discriminazione. Inoltre, l'articolo 2 capoverso 7 LMI, prevede che il trasferimento a privati di attività rientranti in **monopoli** cantonali o comunali si deve svolgere su concorso. Molti dei casi trattati nel 2020 presentavano riferimenti sia alla legislazione in materia di appalti pubblici, sia all'articolo 2 capoverso 7 LMI. Ciò si deve in parte alla giurisprudenza del Tribunale federale, che ha assoggettato al diritto in materia circostanze simili alle concessioni, come è successo per esempio nelle sentenze sul noleggio di biciclette pubbliche. In futuro le concessioni di pubblico interesse saranno invece soggette alle revisioni della giurisprudenza in materia di appalti pubblici. Simili questioni di assoggettamento si presentano anche in materia di **servizi di soccorso**. Il 21 agosto 2020 il TF ha deciso che il Canton Vallese deve procedere all'attribuzione del servizio di salvataggio per elicottero tramite pubblico concorso. A suo tempo, su invito del TF la COMCO aveva inoltrato una presa di posizione, la quale era stata ripresa nella decisione del TF. Sempre in questo ambito, in seguito alla denuncia del gestore di un'officina, la Segreteria ha svolto osservazioni di mercato sul **soccorso stradale** in due Cantoni. Per l'assegnazione degli incarichi di soccorso, la polizia dei rispettivi Cantoni si affida a strutture associative che non garantiscono un accesso non discriminatorio al mercato. L'analisi giuridica della Segreteria ha concluso che non si tratta di una pratica conforme alla legislazione sul mercato interno. I due Cantoni in questione hanno quindi deciso che in futuro verrà indetto un concorso pubblico per i servizi di soccorso stradale.

In una procedura di ricorso davanti al TF, la COMCO ha presentato la sua posizione sulla questione dei requisiti legali per il trasferimento della gestione di una **rete di distribuzione dell'elettricità** (DPC 2020/2, pag. 861). Un simile trasferimento potrebbe essere soggetto alla legislazione in materia di appalti pubblici, rientrare nelle fattispecie di cui all'articolo 2 capoverso 7 LMI o essere disciplinato secondo le disposizioni relative all'approvvigionamento energetico. Visto l'esito della procedura, il TF non ha dovuto chiarire definitivamente le questioni citate nella sua sentenza del 17 agosto 2020.

Inoltre la Segreteria è rappresentata anche in veste di osservatore presso la **Conferenza degli acquisti della Confederazione (CA)**. A livello di Amministrazione federale, la CA è l'organo strategico che si occupa dell'acquisto di beni e servizi. La CA accompagna e sostiene lo sviluppo del diritto degli appalti pubblici della Confederazione nonché l'armonizzazione dello stesso a livello nazionale. In vista dell'entrata in vigore del diritto degli appalti pubblici riveduto si è resa necessaria una modifica alla documentazione di base in materia di acquisti (linee guida, direttive, raccomandazioni). In questo contesto la Segreteria si è impegnata attivamente affinché tali documenti contenessero formulazioni conformi alla legislazione in vigore (LMI e LCart) nonché favorevoli alla concorrenza.

3.6 Indagini

Nel 2020 sono state effettuate tre perquisizioni. La prima si è verificata nel gennaio dell'anno in esame e ha riguardato un accordo nel settore IT (reti ottiche; v. 3.1.1). La perquisizione in questione ha gettato le basi che hanno permesso la chiusura delle operazioni entro un anno. La seconda ha avuto luogo a giugno, dopo la prima ondata di coronavirus, nel quadro della verifica di eventuali accordi di appalto nel settore edilizio nella regione della Moesa (v. 3.1.1). Questa operazione si è quindi svolta in condizioni subottimali a causa della pandemia. Al fine di proteggere la salute delle persone coinvolte e dei collaboratori, la Segreteria ha elaborato un piano di protezione per lo svolgimento delle indagini che comprende, in particolare, l'uso di mascherine o di pannelli in plexiglas durante gli interrogatori. La legalità delle perquisizioni nella regione della Moesa è stata confermata dal Tribunale penale federale (TPF) in una procedura di dissigillamento. La terza azione di perquisizione è infine stata realizzata a settembre per un presunto cartello di imprese commerciali (v. 3.4.2), sempre nel rispetto delle misure di protezione COVID-19. Una delle imprese coinvolte ha fatto sigillare parte dei documenti sequestrati. A questo proposito, una procedura di dissigillamento è ancora

pendente presso il TPF. Con riferimento ai documenti senza sigillo, l'impresa ha presentato ricorso al TAF contro la perquisizione.

Per quanto riguarda la questione in sospeso relativa a quali dipendenti e organi precedenti o attuali di un'impresa possano invocare il principio del *nemo tenetur*, in marzo il TAF ha chiarito la sua giurisprudenza stabilendo che gli attuali dipendenti possono essere interrogati in qualità di testimoni. La questione relativa al diritto di non deporre per gli organi non più attivi è pendente presso il TF (v. 3.2.1).

Infine verso la chiusura dell'anno in esame è stato implementato un nuovo software per l'esecuzione di pre-selezioni e analisi di dati da parte dell'ufficio forense della Segreteria (Nuix Investigate). Tutti i collaboratori della Segreteria sono stati informati virtualmente riguardo alla selezione dei dati e alle caratteristiche del nuovo software. Un gruppo ristretto di dieci collaboratori ha seguito un corso di formazione di un giorno ed è quindi in grado di impiegare il nuovo software.

3.7 Affari internazionali

UE: La Segreteria della COMCO ha intrattenuto scambi regolari con la Direzione generale (DG) della Concorrenza della Commissione europea. Nel caso delle concentrazioni notificate parallelamente in Svizzera e nell'UE, gli scambi tra le due autorità della concorrenza hanno avuto luogo segnatamente nel quadro dell'esame preliminare degli effetti propri del diritto in materia di concorrenza. Nelle procedure relative alle indagini sulle limitazioni della concorrenza e nell'ambito delle osservazioni di mercato, la Segreteria ha contattato la DG Concorrenza per discutere alcune questioni di diritto in materia di concorrenza a livello astratto, come previsto dall'articolo 7 capoverso 2 dell'accordo di cooperazione con l'UE in materia di concorrenza. La Segreteria ha per esempio chiesto alla DG Concorrenza un parere su determinate questioni legate alla vendita di autoveicoli e di generi alimentari. Si è inoltre informata presso la DG sullo stato dei suoi progetti di revisione relativi alla comunicazione sugli accordi verticali e sul commercio di autoveicoli, sottoposti a revisione. Da parte loro i colleghi della DG, nell'ambito della modifica alla comunicazione sulla delimitazione del mercato dell'UE, hanno rivolto alla Segreteria domande specifiche sulla prassi utilizzata dalla COMCO.

Germania: Durante l'anno in esame sono proseguite le discussioni per negoziare un accordo bilaterale con la Germania relativo alla cooperazione in materia di concorrenza.

OCSE: Quest'anno gli incontri dell'OCSE si sono tenuti online. Gli eventi virtuali hanno rappresentato un vantaggio per la Segreteria in quanto hanno permesso a diversi esperti di partecipare nonché di risparmiare tempo. In occasione degli eventi virtuali tenutisi a giugno e a dicembre 2020 sono stati discussi in particolare i seguenti temi: ruolo della politica di concorrenza nella promozione della ripresa economica, mercati pubblicitari digitali, sostenibilità e concorrenza, criminalizzazione di cartelli e accordi di appalto nonché concorrenza in materia di appalti pubblici. Per quanto riguarda l'ultimo tema, la Segreteria ha rilasciato un intervento online. Tra i temi discussi in relazione alle concentrazioni d'impresa rientravano: start-up, acquisizioni killer e valori soglia per il controllo delle concentrazioni nonché effetti conglomerati. Inoltre, l'OCSE ha organizzato diversi webinar e ha pubblicato una guida per coadiuvare le autorità della concorrenza in un periodo che risente degli effetti del coronavirus. Durante i webinar che hanno visto la partecipazione della Segreteria sono stati affrontati temi quali collaborazione legittima tra concorrenti, offerte concordate negli appalti pubblici e pratiche abusive in materia di prezzi.

ICN: Nel 2020 la Segreteria ha rielaborato forma e contenuto della collaborazione con gli advisor non governativi (NGA), rieletti per tre anni. I cinque NGA eletti nel 2020 hanno alle spalle esperienza professionale nel campo dell'avvocatura e dell'insegnamento. In occasione di un incontro virtuale le autorità e gli NGA hanno discusso la loro prossima collaborazione e la strategia futura. Inoltre, il gruppo di lavoro interno responsabile dell'ICN ha rielaborato la

sua organizzazione e i suoi obiettivi. Tra le altre attività, i membri di questo gruppo trasmettono le informazioni dei webinar e degli opuscoli ICN a specifici gruppi d'interesse e si sono anche occupati di selezionare le offerte di *training ICN on demand* che in futuro potranno essere impiegate per la formazione di collaboratori interni. A causa della pandemia, la conferenza annuale ICN che si sarebbe dovuta tenere la primavera scorsa a Los Angeles è stata sostituita da una serie di conferenze organizzate su base giornaliera tra il 14 e il 17 settembre. A specifici blocchi di conferenze hanno partecipato sia i rappresentanti delle autorità che gli NGA svizzeri. I collaboratori della Segreteria dei gruppi ICN «Advocacy», «Cartel», «Merger» e «Unilateral Conduct» hanno poi preso parte a varie teleconferenze su temi che sono confluiti o che confluiranno in futuro in vari opuscoli dell'ICN. Nell'anno in esame la creazione e la pubblicazione di un rapporto dell'«Unilateral Conduct Working Group» sul tema «Dominance/Substantial Market Power In Digital Marktes» hanno goduto di particolare attenzione. A tal fine il gruppo di lavoro ha interpellato le autorità della concorrenza e gli NGA.

UNCTAD: A ottobre 2020 l'ottava conferenza di revisione delle Nazioni Unite riguardante la concorrenza e la tutela dei consumatori si è svolta sia online che in presenza, a Ginevra. Nel quadro di questa conferenza di revisione organizzata a cadenza quinquennale sono state accolte le «Guiding Policies and Procedures under Section F of the UN Set on Competition» alla cui elaborazione hanno collaborato le autorità della concorrenza e la Segreteria di Stato dell'economia (SECO). Si è inoltre deciso di impiegare un nuovo gruppo di lavoro per i cartelli transfrontalieri (Cross-Border Cartels). Questi sforzi dovranno servire ad approfondire ulteriormente la cooperazione internazionale in ambito di concorrenza e semplificare il coordinamento tra autorità della concorrenza, che in occasione degli eventi dell'UNCTAD si sono confrontate su temi di rilevanza attuale quali «Leaving No One Behind in the Post COVID-19 World», «Combating Cross-Border Cartels» e «Competitive Neutrality».

3.8 Legislazione

Dopo il fallimento della revisione della LCart, nel settembre del 2014, la situazione riguardante gli **interventi parlamentari** inerenti alla legge sui cartelli depositati e ancora pendenti è la seguente:

- la **mozione Bischof** «Vietare le clausole di parità tariffaria stabilite dalle piattaforme di prenotazione on line a scapito degli albergatori» depositata il 30 settembre 2016 (16.3902) 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). La relativa consultazione si è aperta a novembre 2020.
- la **mozione Fournier** «Migliorare la situazione delle PMI nei procedimenti in materia di concorrenza» depositata il 15 dicembre 2016 (16.4094) chiede che vengano stabiliti termini per i procedimenti amministrativi in materia di concorrenza, che si preveda un indennizzo delle parti anche in relazione a procedimenti amministrativi di prima istanza, che vengano alleggerite le sanzioni a carico delle PMI e che le decisioni vengano pubblicate soltanto dopo il loro passaggio in giudicato. A seguito dell'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 Pfister** «Garantire l'applicazione della legge sui cartelli nel commercio di autoveicoli» depositata il 27 settembre 2018 (18.3898) chiede che il Consiglio federale elabori un'ordinanza per la tutela dei consumatori e delle PMI dalle pratiche distorsive della concorrenza nel settore del commercio di autoveicoli. Dopo essere stata accolta dal Consiglio Nazionale a settembre 2020 la mozione è ora al vaglio del Consiglio degli Stati.
- la **mozione Nantermod** «Procedure efficaci ed eque nel diritto della concorrenza» depositata il 12 dicembre 2018 (18.4183), 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 dalle Camere;

- la **mozione Français** «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 (18.4282), che richiede una modifica dell'articolo 5 LCart, è stata accolta a dicembre 2020 dal Consiglio degli Stati e si trova ora in Consiglio nazionale;
- la **mozione Bauer** «Inchieste della COMCO. La presunzione d'innocenza deve prevalere» depositata il 12 dicembre 2018 (18.4304) chiede la cancellazione dell'articolo 28 LCart, che prevede la pubblicazione dell'apertura delle indagini con indicazione dei nomi delle persone inquisite. La mozione non è ancora stata trattata dalle Camere.
- il **postulato Molina** «Rafforzamento del controllo delle fusioni sugli investimenti diretti esteri» depositato il 9 maggio 2019 (19.3491) 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). Il Parlamento ha respinto l'iniziativa, ma ha accolto il **controprogetto indiretto** del Consiglio federale, il quale prevede l'introduzione espressa della nozione di posizione dominante relativa, e ha quindi ampiamente adottato le richieste dell'iniziativa. Nella votazione finale del 19 marzo 2021 il Consiglio degli Stati e il Consiglio nazionale hanno appianato le divergenze.

Il Consiglio federale pianifica infine una revisione parziale della legge sui cartelli che prevede in particolare: modernizzazione del controllo delle fusioni, rafforzamento del diritto civile in materia di cartelli nonché miglioramento della procedura di opposizione. Inoltre i lavori di revisione si estendono a due richieste contenute nella già citata mozione Fournier, ovvero l'inserimento nella legislazione di termini per i procedimenti amministrativi e l'indennizzo delle parti per le procedure davanti alla COMCO.

All'interno dell'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 2020 la **COMCO** ha svolto 13 riunioni plenarie di un giorno o di mezza giornata (cinque delle quali online). Le decisioni prese in occasione delle sedute di cui sopra, in armonia con la legge sui cartelli e la legge federale sul mercato interno, sono consultabili all'interno della statistica riportata di seguito (v. 4.2).

4.2 Statistica

A fine 2020 la **Segreteria** contava 75 collaboratori (anno precedente: 74), di cui il 45,3% donne (anno precedente: 41,9%). I 75 collaboratori lavorano a tempo pieno o parziale per un totale di 64,1 posti a tempo pieno (anno precedente: 64,2). Inclusa la direzione, i collaboratori che si dedicano all'attuazione della LCart e della LMI sono 56 (anno precedente: 57), cioè 49,8 posti a tempo pieno (anno precedente: 51,6). 19 collaboratori (2019: 17) sono impiegati nell'ambito delle Risorse e forniscono sostegno a tutti i lavori della sede per un totale di 14,3 posti a tempo pieno (anno precedente: 12,6). Inoltre la Segreteria offre 4 posti di stage (anno precedente: 5). I quattro stagisti lavorano a tempo pieno.

La tabella riassume i dati statistici relativi alle attività della COMCO e della sua Segreteria nel 2020:

	2020	2019	2018
Inchieste			
Eseguite nel corso dell'anno	20	19	24
di cui riprese dall'anno precedente	13	16	18
di cui avviate ex-novo	7	3	6
di cui nuove inchieste nate dalla suddivisione di inchieste precedenti	0	2	0
Decisioni finali	6	11	4
di cui conciliazioni	4	9	2
di cui ordini delle autorità	1	2	2
di cui sanzioni secondo l'art. 49a cpv. 1 LCart	4	10	4
di cui decisioni parziali	2	5	0
Decisioni incidentali	2	2	0
Altre decisioni (pubblicazione, costi, visione degli atti, ecc.)	1	6	2
Misure cautelari	1	1	0
Procedure sanzionatorie secondo gli art. 50 e segg. LCart	1	0	0
Inchieste preliminari			
Eseguite nel corso dell'anno	14	14	15
di cui riprese dall'anno precedente	13	8	10
di cui avviate ex-novo	1	6	5
Concluse	8	4	7
di cui con apertura di un'inchiesta	1	1	2
di cui con adeguamento delle attività dell'impresa	4	3	3
di cui senza seguito	3	0	2
Altre attività			
Annunci secondo l'art. 49a cpv. 3 lett. a LCart	1	2	2
Consulenze	24	28	21
Osservazioni del mercato concluse	80	63	72
Domande LTras	18	7	20
Altre richieste evase	565	488	581
Concentrazioni			
Annunci	35	40	34
Nessuna obiezione dopo l'esame preliminare	34	37	27
Esami	1	3	3
Decisioni della COMCO dopo l'esame	1	2	3
Divieti	0	0	0
Ammissioni vincolate a condizioni/oneri	0	0	0
Ammissioni senza riserve	1	2	3
Esecuzioni anticipate	0	0	0
Procedure di ricorso			
Procedure di ricorso davanti a TAF e TF (totale)	42	46	37
Sentenze del TAF	9	4	7
che confermano la decisione dell'autorità in materia di concorrenza	6	1	5
che confermano in parte la decisione dell'autorità in materia di concorrenza	2	2	1
che respingono la decisione dell'autorità in materia di concorrenza	1	1	1
Sentenze del TF	7	6	1

che confermano la decisione dell'autorità in materia di concorrenza	6	5	0
che confermano in parte la decisione dell'autorità in materia di concorrenza	1	0	1
che respingono la decisione dell'autorità in materia di concorrenza	0	1	0
Pendenti a fine anno (presso TAF e TF)	29	36	33
Pareri, raccomandazioni, preavvisi ecc.			
Pareri (art. 15 LCart)	0	0	0
Raccomandazioni (art. 45 LCart)	0	0	0
Pareri (art. 47 LCart., art. 5 cpv. 4 LSPPr oppure 11a LTC)	0	2	0
Controlli a posteriori	0	1	0
Comunicazioni (art. 6 LCart)	0	1	0
Preavvisi (art. 46 cpv. 1 LCart)	327	120	152
Procedure di consultazione (art. 46 cpv. 2 LCart)	12	17	8
Valutazione degli aiuti	2	-	-
LMI			
Raccomandazioni/Indagini (art. 8 LMI)	0	3	0
Perizie (art. 10 LMI)	1	2	3
Consulenze (Segreteria)	63	93	94
Ricorsi (art. 9 cpv. 2 ^{bis} LMI)	2	0	0

Dai dati statistici relativi al 2020 e dal loro confronto con quelli relativi al 2019-2018 emergono i seguenti punti essenziali:

- inchieste: nel 2020 le autorità della concorrenza hanno svolto più o meno lo stesso numero di inchieste rispetto a entrambi gli anni precedenti. Nel 2020 il numero di procedure portate a termine dalla COMCO è stato leggermente minore (in due casi su sei le decisioni prese dalla Camera competente sono decisioni parziali). Ciononostante, data la maggiore disponibilità di risorse, è riuscita ad aprirne più del normale;
- inchieste preliminari e osservazioni di mercato: nel 2020 la Segreteria ha svolto più o meno lo stesso numero di inchieste preliminari rispetto ai due anni precedenti. Ciò vale anche per il numero di conciliazioni. Tuttavia la Segreteria quest'anno ha avviato una sola inchiesta preliminare. Il numero di osservazioni di mercato avviate nel 2020 tramite annunci e notifiche è stato di gran lunga superiore alla media;
- concentrazioni: il numero di concentrazioni accertate è rimasto costante;
- procedure di ricorso: pur rimanendo relativamente elevato, il numero di procedure pendenti presso il TAF e il TF è comunque leggermente diminuito. La COMCO si considera soddisfatta di aver vinto almeno parzialmente la maggior parte delle cause;
- perizie, raccomandazioni e prese di posizione: a prescindere da due perizie per la Sorveglianza dei prezzi nel 2019, negli ultimi tre anni la COMCO non ha né rilasciato raccomandazioni, né redatto perizie. In compenso la Segreteria è stata invitata a una presa di posizione in un numero molto maggiore di consultazioni degli uffici. Questo aumento si deve soprattutto all'alto numero di interventi parlamentari e richieste da parte della politica nonché di dossier legati al coronavirus. Il numero di prese di posizione della COMCO all'interno di procedure di consultazione è rimasto piuttosto costante;
- LMI: le questioni affrontate nell'ambito della legge federale sul mercato interno riguardano più o meno gli stessi temi considerati negli anni precedenti. Solo il numero

di consulenze si attesta a un valore inferiore di circa un terzo rispetto al 2018 e al 2019.

5 Tema speciale: 25 anni LCart

5.1 Modernizzazione del diritto svizzero sui cartelli

5.1.1 La Svizzera cartellistica e le conseguenze del no allo SEE

Fino alla fine degli anni Ottanta la lotta contro i cartelli e le altre restrizioni della concorrenza aveva un basso profilo in Svizzera. Come quella del 1962, anche la legge sui cartelli del 1985 aveva un approccio basato principalmente sulla protezione della singola azienda, pur equiparando tale protezione alla protezione funzionale, cioè alla protezione della concorrenza efficace. Tuttavia, gli strumenti giuridici per la lotta ai cartelli erano insufficienti. Con il «metodo del saldo», la Commissione dei cartelli doveva trovare il giusto equilibrio fra gli interessi della protezione della concorrenza e altri interessi pubblici; non c'erano istruzioni chiare sul comportamento delle aziende e la legge era diretta solo contro i cartelli. Inoltre, l'attuazione non era soddisfacente a causa delle scarse risorse a disposizione della Segreteria, la Commissione non poteva emanare decisioni ma solo raccomandazioni e la procedura era lacunosa.

Quello era un periodo di recessione, i tassi d'inflazione erano alti e si stava instaurando una certa stasi economica. Le speranze di miglioramento dell'economia si basavano allora sull'eventuale adesione della Svizzera allo Spazio economico europeo (SEE). Anche dal punto di vista del diritto della concorrenza, l'adesione sarebbe stata particolarmente liberatoria considerate le lacune della LCart del 1985: avrebbe infatti comportato per la Svizzera l'adozione delle severe norme di concorrenza che vigevano all'epoca nella Comunità Economica Europea (CEE), ora Unione Europea (UE), cioè il divieto di cartelli, il divieto di abuso da parte di imprese dominanti e il controllo delle concentrazioni, nonché l'adozione della giurisprudenza in materia.

Come è noto, le cose andarono diversamente. Il 6 dicembre 1992 il Popolo svizzero rifiutò l'adesione allo SEE con una maggioranza risicata. Questo evento decisivo diede il via a una nuova politica della concorrenza, moderna e basata sulle conoscenze economiche. Pochi giorni dopo, infatti, il Consiglio federale annunciò il suo programma di rinnovamento dell'economia di mercato. Quest'ultimo era destinato a compensare la mancanza di impulsi in termini di politica di concorrenza che il Consiglio federale aveva associato all'adesione allo SEE. Oltre alla revisione della legge sui cartelli, furono redatte la legge federale sul mercato interno (LMI), la legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTG) e la legge federale sugli appalti pubblici (LAPub). Inoltre, nel 1994 la Svizzera aderì all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). Questi eventi e strumenti portarono ad aperture dei mercati in settori economici precedentemente protetti e al rispetto obbligatorio dei principi in materia di concorrenza.

5.1.2 Revisione del 1995

La revisione della legge sui cartelli, avviata dopo l'annuncio del Consiglio federale, procedette rapidamente. Dopo quasi tre anni, il Parlamento approvò la revisione totale e pertanto anche il cambio di paradigma. Ciò ridisegnò completamente il diritto della concorrenza secondo il modello economico dell'UE, moderno e collaudato. Le nuove disposizioni, tuttora applicabili, trattano le tre forme principali di limitazioni della concorrenza (accordi, abuso di posizione dominante, concentrazioni) e forniscono un chiaro orientamento alle imprese. L'attenzione si concentra sulla protezione funzionale, ossia sulla protezione della concorrenza efficace. La neo-costituita Commissione della concorrenza ha il potere di emanare sentenze ed è assistita da una Segreteria con una buona dotazione di personale.

5.1.3 Cura dei dettagli nella revisione del 2003

Il cartello delle vitamine, ripetutamente e altamente sanzionato a livello internazionale, mise in luce una grande carenza nella legge. Nel 1999 la COMCO poté solo constatare accordi illeciti in materia di concorrenza e imporre le spese procedurali. All'epoca, in Svizzera, non si potevano ancora emanare sanzioni dirette né prelevare una parte del guadagno ottenuto con le pratiche cartellistiche. L'allora presidente della COMCO trovò un'espressione molto calzante: «il primo omicidio è gratuito».

Diversi interventi parlamentari, un piano chiaro del Consiglio federale e un ampio consenso in Parlamento portarono, nel giugno del 2003, alla prima revisione della legge sui cartelli. Da quel momento in poi la COMCO venne autorizzata a sanzionare direttamente le violazioni più gravi della legge sui cartelli, fu introdotta la possibilità di autodenuncia (sistema del bonus, programma di clemenza) per facilitare l'individuazione dei cartelli e alla Segreteria fu data la facoltà di effettuare perquisizioni e sequestrare prove. Il Consiglio federale non aveva previsto il nuovo articolo 5 capoverso 4 sugli accordi verticali, ma attraverso la Sala dei passi perduti questa disposizione ha trovato la sua strada nella legge sui cartelli.

Questa revisione, che prevedeva un inasprimento degli strumenti a disposizione della COMCO, mirava ad aumentare l'effetto deterrente e la probabilità di individuazione delle infrazioni. Può quindi essere descritta come un perfezionamento dell'approccio seguito fino ad allora, che ha innalzato il diritto svizzero in materia di cartelli al livello del diritto dell'UE sulla concorrenza.

5.2 Obiettivi della legge sui cartelli e attuazione pratica

5.2.1 Obiettivi della legge sui cartelli e orientamento delle attività delle autorità

L'obiettivo fondamentale della legge sui cartelli è quello di proteggere la «libera»¹ concorrenza contro l'abuso di posizioni dominanti, l'isolamento del mercato svizzero e l'eccessiva regolamentazione. La legge contiene quindi regole sui tre tipi principali di pratiche che limitano la concorrenza: il divieto di accordi ingiustificati che sopprimono o riducono notevolmente la concorrenza, il divieto di abuso di posizione dominante e l'intervento nelle concentrazioni che portano a una posizione dominante e alla soppressione della concorrenza. Inoltre, permette alle autorità in materia di concorrenza (la COMCO e la sua Segreteria) di prendere posizione contro le regolamentazioni statali che limitano la concorrenza.

La COMCO ha annunciato molto presto che avrebbe **agito principalmente contro le forme più dannose di restrizioni della concorrenza**, anche in considerazione delle limitate risorse di personale della sua Segreteria. Si è quindi concentrata sulla lotta contro i tre **accordi orizzontali** più dannosi (di prezzo, di quantità e territoriali), i due accordi **verticali chiave** (fissazione dei prezzi e protezione territoriale assoluta) e gli **abusi di posizione dominante**. Esempi delle decisioni e delle attività della COMCO in questi settori sono elencati di seguito (v. da 5.2.2 a 5.2.4).

Inoltre, nei primi anni dopo la revisione del 1995, la COMCO affrontò con molto slancio la concentrazione del mercato derivante dalle **fusioni**. Il suo scopo era quello di impedire l'emergere di posizioni dominanti a seguito di concentrazioni di imprese (cioè non come risultato di innovazioni o di successi commerciali) nell'economia svizzera, che è piccola e altamente concentrata. Le imprese dominanti create dalle fusioni indeboliscono o annullano la concorrenza. Nel 2007, tuttavia, il Tribunale federale frenò l'autorità della concorrenza:

¹ Non esiste una definizione giuridica di concorrenza, per questo viene completata con aggettivi come «funzionante» o «efficace». Vi è unanimità su ciò che la concorrenza dovrebbe raggiungere, vale a dire la produzione di prodotti e la fornitura di servizi secondo le esigenze dei consumatori e al miglior rapporto prezzo-prestazione possibile.

seguendo un'interpretazione strettamente giuridica e letterale dell'articolo 10 capoverso 2 lettera a LCart, concluse che la COMCO doveva provare non solo la posizione dominante sul mercato, ma anche il possibile annullamento della concorrenza in seguito alla concentrazione. La soglia per intervenire, già alta, fu così ulteriormente innalzata rispetto alla prassi della COMCO e resa significativamente più alta che in altri Paesi. In considerazione di questo cambiamento, la COMCO ha limitato l'impiego di risorse in questo settore e ha ripetutamente sottolineato la differenza rispetto al test più restrittivo ed economicamente più sensato previsto nell'UE, nonché la necessità di una riforma nel controllo delle concentrazioni (v. 5.3.2).

Le autorità in materia di concorrenza hanno svolto un ruolo importante nel contesto delle **regolamentazioni statali**. L'esperienza ha mostrato che le regolamentazioni possono essere influenzate individuando precocemente le potenziali conseguenze a livello di limitazione della concorrenza. A volte è efficace anche ripetere con insistenza avvisi e riserve. L'essenziale è che l'autorità della concorrenza non sia percepita come una guastafeste indesiderata nel processo di regolamentazione, bensì come una partner credibile, affidabile e neutra. Questa è una posizione che la COMCO e la sua Segreteria hanno saputo costruire nel corso degli anni. Inoltre, nei settori economici che sono stati gradualmente aperti alla concorrenza (per es. i mercati delle infrastrutture e l'agricoltura), le autorità in questione hanno seguito il processo dosando gli interventi e impegnandosi per preservare e rafforzare la concorrenza.

Gli interventi di un'autorità della concorrenza sono a volte pesanti intromissioni nell'autonomia delle imprese ed è essenziale che rispettino le **garanzie fondamentali dello Stato di diritto**. Devono quindi essere anche verificabili dai tribunali, aspetto che in Svizzera è garantito con il Tribunale amministrativo federale e il Tribunale federale come autorità giudiziarie. Anche se a volte le decisioni della COMCO vengono corrette dai tribunali nell'applicazione materiale del diritto e la COMCO ha dovuto svolgere un ruolo pionieristico nei primi anni, i tribunali confermano da diverso tempo che le autorità in materia di concorrenza conducono le procedure in modo corretto secondo lo Stato di diritto e che i diritti delle parti sono pienamente garantiti.

La globalizzazione dell'economia ha lasciato il segno anche nel diritto della concorrenza. Le restrizioni della concorrenza non si fermano alle frontiere nazionali: le imprese si accordano a livello continentale o addirittura mondiale per limitare la concorrenza. La risposta **internazionale** delle autorità della concorrenza è stata la creazione di nuovi organismi per condividere esperienze e procedure, anche se le autorità continuano ad applicare le loro leggi nazionali. Nel 2002, per esempio, è stata fondata la Rete internazionale della concorrenza (*International Competition Network*, ICN), alla quale ora appartengono più di 120 autorità in materia. L'ICN e il Comitato per la concorrenza (*Competition Committee*) dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) sono diventati due piattaforme centrali per lo scambio di informazioni ed esperienze. Tuttavia, all'interno di questi organi gli scambi rimangono informali e a causa delle restrizioni imposte dal segreto d'ufficio e dai diritti procedurali delle parti non è possibile, per esempio, scambiare prove. A tal fine è necessaria un'esplicita base legale o una convenzione internazionale. La Svizzera ne ha creata una insieme all'UE nel 2013 concludendo un accordo di cooperazione. Quest'ultimo permette alle autorità svizzere ed europee in materia di concorrenza di scambiarsi una gran quantità di informazioni, tra cui le reciproche prove in procedure parallele.

Di seguito sono riportati alcuni punti salienti della prassi della COMCO, con cui l'autorità ha attuato gli obiettivi della legge sui cartelli e quindi la volontà del legislatore. L'analisi non mira a coprire l'intera prassi della COMCO degli ultimi 25 anni, ma evidenzia piuttosto i punti focali dell'attività delle autorità in questione sulla base delle decisioni che hanno raggiunto un alto livello di notorietà pubblica (v. 5.2.2 – 5.2.5). Anche il diritto procedurale ha svolto un ruolo centrale (v. 5.2.6).

5.2.2 Importazioni parallele: apertura ai mercati esteri

Un obiettivo importante della legge sui cartelli è quello di mantenere il mercato svizzero aperto ai Paesi limitrofi. La concorrenza transfrontaliera fornisce un contributo importante al funzionamento della concorrenza interna. Essendo un mercato relativamente piccolo (con circa 8,5 milioni di abitanti), la Svizzera è molto concentrata in vari settori dell'economia e in alcuni casi presenta volumi di mercato ridotti. Questo significa che in diversi mercati manca lo scontro fra varie aziende forti e di successo. Inoltre, è un Paese dai prezzi elevati per diverse ragioni, tra cui diversi ostacoli commerciali. Gli interventi delle autorità in materia di concorrenza possono contrastare solo in misura limitata questa situazione. Per la Svizzera i mercati aperti – verso l'esterno e all'interno – sono la migliore forma di concorrenza. Le frontiere aperte e la libera circolazione di beni e servizi compensano inoltre la parziale mancanza di pressione competitiva sul territorio nazionale.

Nell'ambito delle sue possibilità la COMCO si è sempre occupata degli ostacoli alle importazioni dirette e parallele, dando così il suo contributo all'apertura dei mercati. La trilogia di decisioni GABA-BMW-NIKON ha avuto un ruolo centrale in questo senso. Nel caso di GABA si trattava degli ostacoli alle importazioni parallele del dentifricio «Elmex». Dal punto di vista economico il caso è piuttosto insignificante, ma il Tribunale federale gli ha dato lo status di sentenza-guida. Oltre a confermare la decisione della COMCO e del Tribunale amministrativo federale, la più alta corte svizzera ha anche affermato che ostacolare le importazioni parallele è significativo di principio, anche senza che gli effetti vengano dimostrati (come le altre fattispecie dell'art. 5 cpv. 3 e 4 LCart), nonché inammissibile, salvo se giustificato da ragioni di efficienza economica. Nei casi BMW e NIKON una delle questioni riguardava le cosiddette «clausole SEE» negli accordi di distribuzione esteri, che vietavano ai concessionari di fornire i prodotti in questione ai clienti in Svizzera, cioè al di fuori dello SEE. Questi casi hanno anche dimostrato che la legge sui cartelli è applicabile a livello extraterritoriale se una restrizione causata all'estero produce un effetto in Svizzera. Nel caso della BMW si trattava di un mercato di importanza economica. L'intervento della COMCO ha favorito le importazioni dirette e parallele di automobili e quindi la pressione sui prezzi degli importatori e dei concessionari locali.

5.2.3 Apertura dei mercati degli appalti e accordi di appalto

I classici accordi *hard-core* orizzontali sono chiaramente dannosi. Tra le altre cose, portano a prezzi più alti, riducono la qualità e inibiscono l'innovazione. Gli accordi sui prezzi sono sempre stati una caratteristica della Svizzera. La COMCO li ha perseguiti con coerenza e in molte occasioni, sia nei settori economici più ampi (per esempio gli accordi tra alcune banche e nel settore degli appalti) sia nei mercati più piccoli (per esempio gli accordi tra scuole guida). La loro nocività è illustrata in modo impressionante dagli accordi nel settore delle costruzioni.

Con l'adesione all'OMC nel 1994 la Svizzera ha assunto l'obbligo (a partire da determinate soglie) di aggiudicare gli appalti pubblici in una procedura trasparente e competitiva. Il principio della concorrenza è stato quindi applicato anche in un ambito che prima era fortemente caratterizzato dagli interessi personali delle comunità e delle persone coinvolte. Così, da parte del settore pubblico, c'erano le condizioni per poter assegnare gli appalti su base competitiva – con conseguenze positive per l'uso dei fondi pubblici.

A loro volta, anche le aziende hanno dovuto essere disposte a riorientarsi. Da quel momento hanno dovuto competere per i contratti che prima vincevano senza molto sforzo grazie ad aggiudicazioni protezionistiche. Le procedure di appalto pubblico sono caratterizzate dall'anonimato delle aziende in concorso e dunque, in questo gioco *one-shot*, vince l'offerta con il miglior rapporto qualità-prezzo. Era quindi ovvio che alcune aziende avrebbero aggirato lo scopo della legge sugli appalti e diretto le aggiudicazioni secondo la loro volontà, come ai tempi dei cartelli, determinando vincitori e vinti sulla base di una fissazione comune dei prezzi delle offerte. Dalla revisione del 1995 in poi le autorità della concorrenza hanno ricevuto

diverse segnalazioni di tali accordi. Dopo aver scoperto un ampio cartello nel settore della pavimentazione stradale in Ticino nel 2007, la COMCO ha reso gli accordi di appalto un punto focale delle sue attività nel 2008.

Negli anni successivi la COMCO ha concluso con successo varie inchieste: installazioni elettriche a Berna nel 2009, costruzione stradale e genio civile nel Cantone di Argovia nel 2011 e nel Cantone di Zurigo nel 2013, pulizia delle gallerie nel 2015 e settore della costruzione strade e del genio civile nel distretto di See-Gaster nel 2016. La COMCO ha affrontato il più grande complesso di accordi di appalto nell'inchiesta aperta nell'ottobre 2012 nel Cantone dei Grigioni. Mentre l'inchiesta iniziale si limitava alle segnalazioni di accordi di appalto nella Bassa Engadina, dopo diverse autodenuce e ulteriori perquisizioni l'inchiesta si è estesa all'intero Cantone ed è stata poi suddivisa in dieci inchieste separate. Nelle sue dieci decisioni (Engadin «I-VIII», Münstertal e Strassenbau Grigioni), la COMCO ha constatato che più di 1150 progetti edili e di genio civile del Cantone, di alcuni Comuni e di privati, per un valore totale di diverse centinaia di milioni di franchi, erano stati manipolati mediante accordi di appalto. Le decisioni hanno attirato una grande attenzione mediatica, dimostrando così a un vasto pubblico che gli accordi orizzontali sui prezzi sono dannosi, fanno lievitare i prezzi e mantengono le vecchie strutture a scapito dei consumatori. La COMCO non si sottrae all'onere di lavoro dato dai casi complessi e persegue con coerenza gli accordi di appalto.

Oltre a perseguire gli accordi di appalto, le autorità in materia di concorrenza hanno investito molto nella prevenzione e nella sensibilizzazione. La Segreteria, per esempio, ha sensibilizzato e informato a più riprese i servizi cantonali e federali di aggiudicazione dedicando a questo tema eventi di mezza giornata o di una giornata intera. Oggi gli enti aggiudicatori sono in grado di rilevare da soli gli indizi di accordi illeciti. Inoltre, le autorità in materia di concorrenza hanno sviluppato uno strumento statistico («screening tool») per individuare i casi sospetti. Questo strumento, che ha avuto un buon riscontro all'estero, è utilizzato da alcuni Cantoni. Le varie attività aumentano l'effetto deterrente e prevengono gli accordi di appalto rendendo più difficile la loro realizzazione.

5.2.4 Apertura dei mercati delle infrastrutture sotto la supervisione delle autorità della concorrenza

La Svizzera ha iniziato nel 1998 ad ammettere la concorrenza nei suoi mercati delle infrastrutture. L'obiettivo era far sì che i monopoli statali affrontassero la concorrenza delle nuove aziende sul mercato. Una prima ondata di aperture ha interessato i mercati delle telecomunicazioni, delle poste e del trasporto ferroviario. Nel mercato delle telecomunicazioni, per esempio, dopo l'apertura sono emersi nuovi fornitori che hanno sfidato Swisscom, la quale aveva iniziato come società consolidata con una posizione dominante e di monopolio. Il compito delle autorità in materia di concorrenza, in particolare in questo mercato, era quindi prevenire eventuali abusi contro le nuove società in modo da dare una possibilità alla concorrenza. Come già accaduto in altri Paesi, gli ex monopolisti in alcuni casi sono entrati in conflitto con la legislazione sui cartelli. Nel mercato delle telecomunicazioni ciò è testimoniato da numerose inchieste e decisioni della COMCO (non tutte passate in giudicato). La decisione più significativa è stata ADSL II, in cui la COMCO ha constatato un'inammissibile compressione dei margini, cioè una discriminazione dei prezzi contro i concorrenti nelle offerte a banda larga. Il Tribunale federale ha confermato la violazione della legge sui cartelli e a Swisscom è stata inflitta una multa di 186 milioni di franchi per questa pratica – fra le sanzioni della COMCO passate in giudicato questa resta finora la più alta.

In altri mercati delle infrastrutture l'apertura del mercato è stata ritardata ed è avvenuta sotto la pressione delle decisioni della COMCO.

- Nel mercato dell'elettricità la COMCO ha condotto un'inchiesta sul rifiuto delle centrali elettriche friburghesi (*Freiburger Elektrizitätswerke*, FEW) di trasmettere ai consumatori finali elettricità di altri produttori attraverso le loro reti. Nel 2000 questo

rifiuto è stato considerato un abuso di posizione dominante nel settore della rete. Anche se l'apertura del mercato per mezzo di una legge sul mercato dell'energia elettrica è stata respinta dal popolo nel 2002, la conferma della decisione FEW della COMCO da parte del Tribunale federale nel giugno del 2003 ha di fatto aperto il mercato alla concorrenza. All'inizio del 2008 il legislatore ha optato per un'apertura regolamentata del mercato (Legge sull'approvvigionamento elettrico).

- Dopo l'apertura regolamentata del mercato dell'elettricità, il Consiglio federale intendeva aprire anche il mercato del gas. Tuttavia, i lavori accumulavano sempre più ritardi. Allo stesso tempo si facevano più pressanti i reclami da parte dei clienti, che volevano essere liberi di scegliere il loro fornitore. Nel giugno 2020 la COMCO ha emanato una decisione fondamentale nel mercato del gas naturale della Svizzera centrale, sanzionando gli operatori della rete del gas ewl ed EGZ per aver rifiutato illegalmente il passaggio del gas. Le due società si sono dichiarate disposte a trasportare in futuro il gas di altri fornitori e hanno concluso una conciliazione in tal senso con l'autorità della concorrenza. Di conseguenza, il mercato del gas – come quello dell'elettricità nel 2003 – è stato aperto sulla base della legge sui cartelli, applicabile caso per caso.

5.2.5 Mantenere aperti i mercati digitalizzati

La diffusione di Internet e delle connessioni a banda larga in Svizzera, iniziata all'inizio del secolo e ormai quasi completa e capillare, ha portato alla nascita di nuovi mercati e all'erosione o alla scomparsa di altri all'insegna del concetto di «digitalizzazione». Questa trasformazione dell'economia ha offerto e continua a offrire ottime opportunità, ma comporta anche rischi per la concorrenza e nuove sfide per le autorità in materia. Nei mercati digitalizzati, gli effetti di rete, le piattaforme digitali, la sovranità sui dati e la domanda danno spesso origine a posizioni dominanti sul mercato, che sono viste in modo ambivalente dal punto di vista del diritto della concorrenza. Da un lato possono essere la soluzione economicamente più efficiente quando i mercati tendono verso i monopoli naturali, dato che questo è l'unico modo per ottenere prezzi bassi e alta qualità. Dall'altro, le aziende dominanti in questi mercati possono sfruttare la loro posizione a scapito dei consumatori e spingere fuori dal mercato i concorrenti sgraditi o addirittura impedire loro di entrarci per preservare ed espandere il proprio potere.

Negli ultimi anni le autorità della concorrenza si sono occupate sempre più di queste ambivalenze dei mercati digitali. Al fine di mantenere aggiornata la base per la valutazione dei mercati digitali, nel 2014 la Segreteria ha creato un gruppo di lavoro interno denominato «Digitalizzazione». Oltre ad assistere l'autorità nelle varie questioni, il gruppo segue gli sviluppi internazionali e la giurisprudenza. Inoltre, la COMCO ha scelto la digitalizzazione come suo nuovo tema prioritario nel 2017, manifestando così la particolare attenzione che rivolge al settore.

Oltre a questo riorientamento a livello organizzativo e contenutistico, le autorità della concorrenza hanno condotto una serie di procedimenti in cui la digitalizzazione ha svolto un ruolo rilevante. Una delle decisioni più importanti è stata quella relativa alle piattaforme di prenotazione alberghiera, che hanno acquisito sempre maggior peso. Le piattaforme come Booking imponevano condizioni restrittive agli hotel e, nella sua decisione del 2015, la COMCO ha proibito loro di limitare in modo esteso la politica di offerta degli hotel. Concretamente, questi ultimi devono poter fissare prezzi più bassi o offrire un numero di camere superiore su altri canali di distribuzione. Un'altra procedura ha riguardato il comportamento di Apple, che non intendeva ammettere TWINT come soluzione alternativa di pagamento digitale a tutti gli effetti sugli iPhone. Solo dopo l'intervento della Segreteria, Apple ha fornito il codice necessario per il funzionamento di TWINT sugli iPhone senza restrizioni. Sempre in questo ambito è ancora in corso una procedura sulle soluzioni di pagamento digitale. In questo caso si sospetta un boicottaggio da parte delle banche sostenitrici di TWINT, che non consentono l'utilizzo delle loro carte di credito in Apple Pay. Si può partire dal presupposto che le autorità

della concorrenza continueranno a trattare nuove questioni relative alla digitalizzazione anche nel prossimo futuro.

5.2.6 Sfide nell'ambito del diritto procedurale

Il buon diritto materiale entra in considerazione solo se viene applicato correttamente dal punto di vista procedurale. Questa è stata una grande sfida per le autorità della concorrenza dopo l'entrata in vigore della legge sui cartelli del 1995. I collaboratori avevano poca esperienza con il diritto procedurale amministrativo (PA) e dovevano prima elaborarne i principi. Sono anche stati fatti degli errori lungo la strada. In una sentenza del 1998 basilare per il diritto procedurale, l'allora Commissione di ricorso in materia di concorrenza diede istruzioni sul corretto svolgimento delle procedure in conformità con lo Stato di diritto.

La Segreteria ha quindi introdotto un sistema di gestione dei processi che ha uniformato le procedure dell'autorità della concorrenza, ha garantito il rispetto dei principi dello Stato di diritto e ha istituzionalizzato il controllo della qualità dal punto di vista giuridico ed economico. Un rapporto esterno sulle procedure della COMCO commissionato dall'allora Dipartimento dell'economia ha confermato, nel 2000, che c'erano state carenze fondamentali a livello procedurale, ma che nel frattempo erano state eliminate.

Dopo questa importante correzione nella procedura, la discussione si è concentrata sulle questioni materiali. Anche se le parti cercano di far valere quasi sempre una generica «violazione del diritto di essere sentiti», il TAF ha regolarmente confermato la correttezza della procedura dinanzi alla COMCO.

Un nuovo fronte è stato aperto solo in relazione alle prime decisioni sulle sanzioni. Nel caso Publigroupe si è sostenuto che la procedura dinanzi alla COMCO abbia violato la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e che la sanzione imposta dovesse quindi essere revocata. In sentenze esemplari il Tribunale amministrativo federale e il Tribunale federale hanno confermato che le procedure sanzionatorie della COMCO sono di natura simile al diritto penale e che i principi della CEDU sono applicabili ad esse. Seguendo le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, hanno stabilito che la CEDU è soddisfatta se durante la procedura un tribunale indipendente con piena giurisdizione può controllare le decisioni della COMCO, compito che in Svizzera viene svolto dal Tribunale amministrativo federale. A loro avviso, è quindi irrilevante se la COMCO e i suoi rappresentanti di interessi non soddisfano i requisiti di un tribunale indipendente ai sensi della CEDU.

Le perquisizioni, che la Segreteria può svolgere dalla revisione del 2003, si sono rivelate un vero successo: permettono infatti di accedere a prove detenute dalle aziende non ottenibili attraverso le misure investigative tradizionali, come questionari e audizioni. Dopo un'accurata formazione del personale, la prima perquisizione ha avuto luogo il 14 febbraio 2006. Negli anni successivi lo strumento è stato migliorato, l'esperienza del personale è aumentata continuamente e si è fatto ricorso a nuovi strumenti digitali. Da allora la Segreteria ha condotto circa 40 perquisizioni in oltre 150 aziende. Le prove sequestrate le hanno generalmente permesso di dimostrare una limitazione illecita della concorrenza.

La Svizzera ha raggiunto una pietra miliare a livello internazionale il 1° dicembre 2014 con l'entrata in vigore dell'accordo di cooperazione con l'UE. È stato il primo accordo al mondo a permettere non solo uno scambio informale di prove, ma anche, in determinate circostanze, uno scambio di prove senza il consenso delle imprese coinvolte. L'accordo permette alle autorità della concorrenza di scambiarsi informazioni su qualsiasi questione e di coordinare le perquisizioni nelle procedure parallele, di esaminare le autodenuce con il consenso dell'impresa coinvolta e di scambiarsi le prove in una procedura prestabilita. L'attuazione dell'accordo si è rivelata molto positiva – almeno dal punto di vista della Svizzera – perché porta a una serie di contatti e scambi che sono estremamente utili nella lotta contro i cartelli attivi a livello internazionale e permette di coordinare le procedure.

5.3 Aspetti migliorabili dell'attuale legge sui cartelli

5.3.1 In generale

Nella revisione del 2003 il legislatore aveva sancito un obbligo di valutazione dei nuovi strumenti (sanzioni dirette, autodenuncia, programma di clemenza, ecc.) nella legge sui cartelli. Il Consiglio federale vi ha dato seguito nel 2009 con una revisione completa dell'applicazione della legge sui cartelli e un rapporto dettagliato. Nel rapporto ha illustrato le carenze rimanenti, come l'assetto istituzionale dell'autorità della concorrenza, la mancanza di un divieto per le forme più dannose di accordi, il test materiale nel controllo delle concentrazioni, l'attuazione appena percettibile del diritto civile in materia di cartelli e alcuni aspetti procedurali.

La revisione della legge sui cartelli avviata su questa base è fallita nel 2014, dopo che il Consiglio nazionale ha deciso per due volte di non entrare in materia. La ragione va ricercata nella profonda divergenza degli interessi in Parlamento, a seguito della quale si potevano trovare maggioranze per singoli punti della revisione, ma non per l'intero pacchetto.

Mentre il divieto dei cartelli *hard-core* è stato *de facto* attuato con la giurisprudenza GABA del Tribunale federale, la riforma istituzionale è stata controversa. Nonostante le critiche internazionali, anche in futuro sarà probabilmente difficile trovare una maggioranza in Parlamento per una COMCO professionalizzata e ridimensionata o per un'autorità della concorrenza sullo stile del *Bundeskartellamt* tedesco. Alcuni punti sono rimasti tuttavia in gran parte indiscussi e la loro necessità di revisione permane. La questione viene brevemente presentata qui di seguito.

5.3.2 Controllo delle concentrazioni

Il controllo svizzero delle concentrazioni, con la sua alta soglia di intervento (soppressione della concorrenza), contrasta con il controllo internazionale delle fusioni, in particolare con quello dell'UE. Quest'ultimo è stato rivisto nel 2004 e da allora è sufficiente un «ostacolo significativo ad una concorrenza effettiva» per l'intervento dell'autorità in materia. In compenso, permette di esaminare le efficienze. In questo aspetto il diritto svizzero sui cartelli, che altrimenti è modellato su quello dell'UE in quasi tutti i settori e le cui disposizioni sono interpretate in conformità con la giurisprudenza europea, si discosta significativamente dall'UE. Ciò è controproducente per una valutazione uniforme delle fusioni internazionali. Anche il test molto permissivo della legge svizzera sui cartelli non è favorevole alle PMI, poiché permette alle grandi imprese già dominanti di concentrarsi ulteriormente, portando a squilibri di potere nei rispettivi settori economici.

Dopo il fallimento della revisione la SECO ha commissionato due studi per analizzare le differenze tra le soglie d'intervento in Svizzera e nell'UE ed esaminare come le disposizioni europee sarebbero state applicate alle concentrazioni autorizzate dalla COMCO. Per la COMCO la conclusione di questi studi è chiara: l'adozione del test materiale europeo permetterebbe di affrontare meglio la crescente concentrazione dell'economia svizzera e anche di tenere conto adeguatamente delle considerazioni sull'efficienza, che vengono spesso formulate nel caso delle concentrazioni.

5.3.3 Diritto civile in materia di cartelli

Con la scoperta dei numerosi accordi di appalto (v. 5.2.3), l'attenzione si è spostata sulle modalità con cui le collettività pubbliche e i privati potrebbero far valere nei confronti dei cartellisti la riparazione del danno subito per i prezzi eccessivamente elevati. L'attuale legge sui cartelli prevede che le vittime di limitazioni illecite della concorrenza possono ottenere il risarcimento del danno e la riparazione morale, così come la restituzione dell'utile illecito attraverso un procedimento civile. Di fatto però cause simili vengono presentate solo

raramente davanti ai tribunali civili cantonali e la probabilità di successo è molto bassa. Ciò è dovuto al fatto che per far valere i diritti in materia di cartelli sul piano civile gli ostacoli sono eccessivamente alti in Svizzera (v. rapporto annuale COMCO del 2019).

A causa di questi ostacoli il *private enforcement* in Svizzera – in contrapposizione al quadro giuridico sostanzialmente rafforzato nell'UE – è di fatto inesistente. Gli incentivi ad avviare un'azione davanti a un tribunale civile potrebbero essere nettamente aumentati con modifiche della legge conformi al sistema. Bisogna prestare attenzione ai rischi, come la compromissione dell'importante autodenucia (programma di clemenza) a seguito dell'accesso facilitato ai documenti delle autorità. Non si tratta di rafforzare il diritto civile in materia di cartelli a scapito di quello amministrativo, ma piuttosto di migliorare l'applicazione del diritto in materia. 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 consentire a coloro che subiscono una limitazione della concorrenza di prendere autonomamente l'iniziativa, in modo che non dipendano dalla discrezione dell'autorità in materia di concorrenza.

5.3.4 Revisione 2021

Dal punto di vista della COMCO è opportuno lavorare sui punti deboli dell'attuale legge sui cartelli e colmare le lacune in una revisione. Anche il Consiglio federale si è dichiarato favorevole e ha annunciato che intende inviare in consultazione una proposta di revisione nella prima metà del 2021 – salvo ritardi legati alla situazione COVID. La revisione prevista affronterà il controllo delle concentrazioni e il diritto civile in materia di cartelli, così come altre questioni subordinate in sospeso. L'esperienza del passato mostra che una revisione limitata e snella ha maggiori possibilità di essere approvata, come avvenuto con quella del 2003. Un «carrello» sovraccarico rischia di rovesciarsi, come la revisione del 2012. Da un punto di vista economico e giuridico, è importante che nessun elemento estraneo al sistema sia introdotto nella legge sui cartelli e che nessun pilastro centrale della legge sia indebolito a seguito del successo della COMCO negli ultimi anni.

5.4 Conclusione e previsioni

La legge sui cartelli, che ha ormai 25 anni, è un pilastro solido e importante della politica economica svizzera. La COMCO e la sua Segreteria hanno combattuto contro gli accordi sui prezzi e le varie forme di isolamento del mercato, hanno aperto i mercati e rafforzato il mercato interno. Le autorità della concorrenza si sono concentrate sugli accordi orizzontali di concorrenza più dannosi (accordi di prezzo, di quantità e territoriali), sugli accordi verticali chiave (fissazione dei prezzi e protezione territoriale assoluta) e sugli abusi di posizione dominante. I preziosi strumenti che le sono stati affidati, come le sanzioni, il programma di clemenza (autodenucia) e le perquisizioni, hanno dimostrato il loro valore. Così, le dichiarazioni centrali del rapporto di valutazione del 2009 possono essere ancora citate a buon titolo 12 anni dopo:

«Le analisi confermano che un diritto dei cartelli moderno e un'autorità della concorrenza dinamica e indipendente presentano grandi vantaggi economici per la Svizzera. Il legislatore ha dunque intrapreso la strada giusta. Il diritto dei cartelli deve essere incisivo e l'autorità della concorrenza deve disporre dei mezzi per applicarlo.»

«Nel complesso, i nuovi strumenti istituiti con la revisione della legge sui cartelli (sanzioni dirette, regime del bonus, procedura di opposizione, perquisizioni) si sono rivelati utili. Essi contribuiscono a impedire o a individuare gli ostacoli alla concorrenza nonché a promuovere la concorrenza migliorando l'effetto preventivo della legge e la conformità delle pratiche alla legislazione sui cartelli.»

La politica svizzera della concorrenza e la sua attuazione nell'attuale legge sui cartelli sono mirate e in linea con gli standard internazionali. I punti da migliorare sono già stati identificati e si sta lavorando all'eliminazione degli aspetti più problematici. In ultima analisi, però, è l'autorità della concorrenza che attua le disposizioni. Ha il potere di rimediare alle violazioni del diritto della concorrenza con le sue decisioni, creando così certezza del diritto e ottenendo un effetto preventivo sufficientemente elevato. La COMCO garantisce un'applicazione del diritto sui cartelli al passo con i tempi.