



## ***ALL'ATTENZIONE DEL CONSIGLIO FEDERALE***

### ***Rapporto annuale 2007 della Commissione della concorrenza secondo l'articolo 49 capoverso 2 LCart***

---

#### ***Sommario***

<i>Prefazione del presidente</i>	<b>2</b>
<b><i>I Riassunto</i></b>	<b>3</b>
<b><i>II Attività nei diversi rami economici</i></b>	<b>5</b>
1. Servizi	5
a. Settore bancario	5
b. Salute pubblica	8
c. Raccomandazioni di prezzo	9
d. Altre attività	10
2. Infrastrutture	11
a. Telecomunicazioni	12
b. Media e pubblicità	13
c. Agricoltura	13
d. Altre attività	14
3. Industria e produzione	16
a. Commercio al dettaglio	16
b. Edilizia	18
b. Accordi verticali	19
d. Altre attività	20
4. Mercato interno	20
5. Centro di competenza Indagini	21
6. Relazioni internazionali	21
7. Prospettive	22
<b><i>III Organizzazione e statistica</i></b>	<b>23</b>
1. Comco	23
2. Segreteria	23
3. Statistica	24

## *Prefazione del presidente*

Il 2007 è stato un anno contrassegnato da molte decisioni importanti che hanno consentito di progredire nella concretizzazione dell'applicazione del diritto svizzero della concorrenza.

In primo luogo, il nuovo Tribunale amministrativo federale (TAF) ha respinto il ricorso presentato dall'Aeroporto di Zurigo contro una decisione sanzionatoria pronunciata dalla Comco per violazione di misure cautelari. Con questa sentenza il TAF ha confermato che la Comco può ricorrere allo strumento delle sanzioni per imporre il rispetto di misure cautelari e che nella fattispecie l'importo della sanzione, fondato sull'ordinanza sulle sanzioni OS LCart, era adeguato. La Comco potrà basarsi sui considerandi del TAF per emanare altre sanzioni.

Secondariamente, la Comco ha emanato per la prima volta sanzioni dirette in applicazione dell'articolo 49a della legge sui cartelli (LCart). Essa ha inflitto una multa di 333 milioni di franchi a Swisscom Mobile a causa delle sue tasse di terminazione troppo elevate. Una multa di 2,5 milioni di franchi è stata invece inflitta a Publigroupe per aver ostacolato i suoi concorrenti nell'ambito della concessione di spazi pubblicitari sulla stampa scritta. Contro queste due decisioni è stato presentato ricorso al Tribunale amministrativo federale.

In terzo luogo, la Comco ha smascherato e vietato un cartello abilmente architettato per l'assegnazione di lavori di pavimentazione nel Canton Ticino. Questo cartello degli appalti ha danneggiato tanto il Canton Ticino e i Comuni quanto gli appaltatori privati. In seguito allo smantellamento del cartello, i prezzi per questi lavori sono diminuiti di oltre il 30%. Il cartello ha potuto sottrarsi a una sanzione solo grazie al fatto che le imprese coinvolte hanno interrotto l'attività incriminata durante il periodo transitorio previsto nell'ambito della revisione della legge sui cartelli.

I cartelli degli appalti costituiranno quindi uno dei futuri obiettivi delle autorità della concorrenza. Queste ultime vogliono sottolineare, attraverso inchieste mirate e, se occorre, attraverso l'emanazione di decisioni, che i cartelli degli appalti non sono affatto piccoli imbrogli, ma sono comportamenti che nuocciono gravemente all'economia e allo Stato. Seguendo questa linea, che dovrebbe permettere di ottenere effetti a medio e lungo termine, la Comco vuole rinnovare i successi ottenuti con i suoi vari interventi, ad esempio nel settore automobilistico (il livello dei prezzi in Svizzera si è fortemente avvicinato a quello dei Paesi vicini), nelle telecomunicazioni (dal secondo semestre 2005 i prezzi nella telefonia mobile sono diminuiti di circa il 15%) e nel settore delle carte di credito (oggi sono disponibili diverse carte di credito gratuite e, dopo l'intervento della Comco, le tasse per i commercianti si sono ridotte).

Prof. Walter A. Stoffel

Presidente della Commissione della concorrenza

## *I Riassunto*

Il 2007 è stato contraddistinto dall'imposizione delle prime sanzioni dirette molto pesanti e dall'emanazione di decisioni con un potenziale impatto sulla vita quotidiana dei consumatori. In base alla riveduta legge sui cartelli, la Commissione della concorrenza (Comco) ha inflitto in due casi sanzioni per diversi milioni di franchi svizzeri (cfr. Il 2 a e b qui appresso). Inoltre, la Comco e la sua Segreteria si sono pronunciate sulle importanti operazioni di concentrazione intervenute nel commercio al dettaglio (cfr. Il 3 a qui appresso). Queste concentrazioni hanno visto coinvolti i giganti svizzeri del settore, Coop e Migros.

La severità delle sanzioni irrogate ha probabilmente avuto un effetto preventivo su una parte delle imprese: quest'anno molte di esse si sono infatti avvalse del regime del bonus istituito dalla nuova legge (cfr. Il 2 d e Il 3 b qui appresso). Questo sistema consente a un'impresa che denuncia alla Comco un cartello o un'altra limitazione della concorrenza a cui partecipa di evitare completamente o parzialmente la sanzione inflitta alla fine dell'inchiesta.

In più casi, le autorità della concorrenza, essendo in possesso di indizi precisi di una limitazione illecita della concorrenza, hanno effettuato perquisizioni che hanno portato al sequestro, presso le stesse imprese partecipanti, di mezzi di prova che potrebbero dimostrare i fatti denunciati. Nei casi in cui i fatti imputati avevano una componente internazionale, le perquisizioni si sono svolte in collaborazione con le autorità della concorrenza estere (cfr. Il 5 qui appresso).

Oltre a ciò, la Comco e la sua Segreteria hanno inasprito, in diversi settori, le loro misure di lotta contro gli abusi di posizione dominante e contro gli accordi orizzontali e verticali.

Nel settore bancario sono state portate avanti le procedure relative ai mezzi di pagamento. È inoltre stata conclusa un'inchiesta preliminare sul credito al consumo, i cui tassi d'interesse sono sensibilmente più elevati in Svizzera che all'estero. Questo mercato rimarrà sotto la stretta sorveglianza delle autorità della concorrenza, che ne osserveranno l'evoluzione (cfr. Il 1 a qui appresso).

Nel settore della salute pubblica, le autorità della concorrenza si sono concentrate essenzialmente sulle inchieste in corso, su cui si deciderà prossimamente. Esse hanno anche partecipato attivamente ai lavori di revisione della legge sull'assicurazione contro gli infortuni (cfr. Il 1 b qui appresso).

La Comco ha inoltre precisato la sua prassi in materia di raccomandazioni di prezzo emanate dalle associazioni professionali, in particolare nel settore delle professioni liberali. Tali raccomandazioni costituiscono spesso degli accordi illeciti sui prezzi. Le autorità della concorrenza propongono quindi soluzioni alternative, che consentono agli interessati di ottenere un aiuto per la

fissazione del prezzo delle loro prestazioni senza tuttavia falsare la concorrenza (cfr. II 1 c qui appresso).

Nel settore delle infrastrutture, la Comco ha nuovamente rivolto grande attenzione ai mercati delle telecomunicazioni e dei media, due settori nei quali ha inflitto multe elevate (cfr. II 2 a e b qui appresso).

Essa ha inoltre proseguito la sua attività volta a promuovere una deregolamentazione e a evitare limitazioni della concorrenza indotte dalle regolamentazioni statali nell'ambito della politica agricola 2011. Questi sforzi, tuttavia, non sempre producono effetti: l'agricoltura rimane infatti molto regolamentata (cfr. II 2 c qui appresso).

Nei settori dell'industria e della produzione, la Comco ha esaminato soprattutto le tre grandi fusioni intervenute sul mercato del commercio al dettaglio: l'acquisizione di Denner da parte di Migros, quella di Fust da parte di Coop e, infine, quella di Carrefour sempre da parte di Coop (cfr. II 3 a qui appresso).

Parallelamente, ha anche potuto portare a termine diverse procedure legate ai mercati edilizi (cfr. II 3 b qui appresso) e svolgere un'importante attività in materia di accordi verticali e nel settore automobilistico (cfr. II 3 c qui appresso).

Per quanto riguarda l'applicazione della legge sul mercato interno, la Comco, per la prima volta nel 2007, ha inoltrato dei ricorsi al fine di garantire un'applicazione omogenea del diritto da parte dei Cantoni sul mercato interno. In questo stesso intento, ha fornito diverse consulenze a privati e Cantoni e ha promosso le innovazioni della legge presso un vasto pubblico (cfr. II 4 qui appresso).

La fine della legislatura 2003-2007 è coincisa con la fine del mandato di quattro membri della Comco, che hanno lavorato per dodici anni al servizio del diritto svizzero della concorrenza. Con il loro impegno, i signori Zäch e Flückiger, vicepresidenti, e i signori Baldi e Hug, hanno dato un importante contributo al riorientamento della politica svizzera in materia di concorrenza. Dopo la loro partenza, il Consiglio federale ha ridotto il numero di membri che compongono la Comco nominando un solo nuovo membro, ossia il signor Kellerhals, professore all'Università di Zurigo. Alla vicepresidenza della Commissione è invece stato nominato signor Martenet, professore all'Università di Losanna (cfr. III 1 qui appresso).

Il rapporto annuale presenta infine una statistica complessiva dei casi trattati nel 2007 (cfr. III 3 qui appresso).

## ***II Attività nei diversi rami economici***

### ***1. Servizi***

Nell'ambito dei servizi, anche quest'anno l'accento è stato posto sui servizi finanziari e sul settore della salute pubblica.

Nel settore dei servizi finanziari, la Comco ha trattato per la prima volta una procedura di fusione con implicazioni di tipo essenzialmente verticale (SWX, SIS, Telekurs). Al termine dell'esame preliminare, ha autorizzato la fusione imponendo tuttavia degli oneri.

La Comco ha chiarito varie questioni procedurali nell'ambito di diversi dossier. In particolare, si è pronunciata sulla portata e sugli effetti di un annuncio ai sensi dell'articolo 49a capoverso 3 lettera a LCart, secondo cui un'impresa può annunciare un comportamento che potrebbe contravvenire alla legge sui cartelli ma che non è ancora stato messo in atto. Essa ha anche affrontato la questione degli effetti della ricusazione di un membro della direzione sugli atti d'inchiesta già intrapresi nell'ambito di una procedura.

#### ***a. Settore bancario***

Nel settore bancario, la Comco ha avviato, nel febbraio 2007, un'inchiesta nei confronti di *Telekurs* per limitazione della concorrenza sul mercato dei terminali di pagamento. Telekurs Multipay e Telekurs Card Solutions hanno rifiutato ad altri fabbricanti di terminali l'accesso alla funzione di ***Dynamic Currency Conversion (DCC)***. Il sistema DCC permette, in caso di transazioni con carte di credito o di debito, di convertire in un'altra moneta nazionale l'importo della fattura indicato sul terminale di pagamento del commerciante. Questa funzione consente quindi a un cliente straniero di scegliere, direttamente al terminale, se effettuare il suo pagamento in franchi svizzeri o nella sua moneta nazionale. In quest'ultimo caso, il detentore della carta è a conoscenza sia del tasso di conversione che dell'importo finale che sarà addebitato sul suo conto. I commercianti che hanno stipulato un contratto con Telekurs Multipay potevano offrire la funzione DCC soltanto se disponevano di un terminale della società affiliata Telekurs Card Solutions, poiché Telekurs si rifiutava di divulgare le informazioni (interfacce) che avrebbero permesso agli altri fabbricanti di terminali di proporre questa funzione ai commercianti. Dato che Telekurs Multipay ha accettato di modificare il suo comportamento per la durata dell'inchiesta, garantendo quindi l'accesso alla funzione DCC, la Comco ha rinunciato ad adottare le previste misure cautelari. L'inchiesta, tuttavia, prosegue allo scopo di determinare se Telekurs Multipay ha infranto la legge sui cartelli.

Nel corso delle indagini, il vicedirettore incaricato del dossier ha deciso di ricusarsi per evitare qualsiasi ambiguità circa eventuali pregiudizi dovuti a un colloquio avuto con Telekurs nell'ambito di un altro caso. Telekurs ha pertanto chiesto che tutti gli atti d'inchiesta fossero ripetuti. Con decisione incidentale del 5 novembre 2007, la Comco si è rifiutata di ripetere gli atti d'inchiesta in

quanto i motivi di ricusazione e la ricusazione stessa erano intervenuti solo molto tempo dopo che tali atti erano stati intrapresi (DPC 2007/4, p. 649).

Nel dossier riguardante l'introduzione di una Domestic Multilateral Interchange Fee (DIMF) tra gli *issuer* (emittenti) di *carte di debito Maestro*, come quella già applicata per i sistemi di carte di credito Visa e Mastercard, la Comco aveva rinunciato ad avviare un'inchiesta essendo stata adita nell'ambito di un annuncio secondo l'articolo 49a capoverso 3 lettera a LCart e trattandosi quindi soltanto di un progetto, ancora privo di effetti sui mercati interessati.

Le parti hanno chiesto alla Comco di aprire un'inchiesta e di pronunciarsi formalmente, in una decisione d'accertamento, sulla questione dell'ammissibilità dell'introduzione di una DIMF per le carte di debito Maestro. Con decisione del 7 maggio 2007, la Comco si è rifiutata di entrare nel merito di questa domanda (DPC 2007/3, p. 478).

- Da un lato, la Comco ritiene, in base a un'idea avvalorata dalla dottrina e dalla giurisprudenza, che non vi sia un diritto all'apertura di un'inchiesta. Essa dispone di una libertà d'apprezzamento per decidere, in funzione degli indizi in suo possesso, se avviare o meno una procedura d'inchiesta. Nella fattispecie si tratta soltanto di un progetto che non esplica effetti sul mercato, per cui non ci sono indizi di una limitazione della concorrenza che richieda l'apertura di un'inchiesta.
- Secondariamente, non vi è un diritto a ottenere dalla Comco una decisione d'accertamento, né in virtù della legge sulla procedura amministrativa, né in virtù dell'articolo 49a capoverso 3 lettera a LCart. In base alle norme generali stabilite dalla legge sulla procedura amministrativa, una decisione d'accertamento può essere emanata soltanto su una questione precisa, non come nel caso in oggetto. La questione della liceità di un comportamento alla luce della legge sui cartelli può essere risolta unicamente nell'ambito di una procedura prevista espressamente dalla legislazione sui cartelli (inchiesta preliminare, inchiesta) e non con una decisione d'accertamento separato.
- Infine, le parti non hanno alcun interesse immediato a far accertare se il loro progetto è legittimo o meno. Non vi è dubbio che, al termine della procedura d'inchiesta preliminare aperta dopo che le parti avevano segnalato il progetto, la Segreteria della Comco è giunta alla conclusione che l'accordo vertente sull'introduzione di una DIMF costituiva un possibile accordo illecito in materia di concorrenza. Tuttavia, il rischio concreto di eventuali sanzioni pronunciate al termine di un'inchiesta che la Comco potrebbe avviare se le imprese introducessero una DIMF non costituisce un interesse sufficiente per emanare una decisione d'accertamento. In effetti, l'annuncio ai sensi dell'articolo 49a capoverso 3 lettera a LCart non ha lo scopo di chiarire in modo definitivo la questione della liceità di un comportamento. Esso riguarda unicamente le conseguenze di un'eventuale inchiesta secondo l'articolo 26 LCart, ossia la questione della rinascita del rischio di sanzione. Non è quindi

possibile dedurre dall'articolo 49a capoverso 3 lettera a LCart un obbligo per le autorità della concorrenza di pronunciarsi definitivamente su una fattispecie precisa nell'ambito di una procedura d'accertamento. L'impresa che annuncia un caso nell'ambito della procedura di cui all'articolo 49a capoverso 3 lettera a LCart è interamente responsabile del comportamento che intende adottare.

In seguito al ricorso interposto, il caso è attualmente pendente davanti al Tribunale amministrativo federale.

La Comco si è anche occupata della *concentrazione tra SWX, SIS e Telekurs*, il primo caso nel quale hanno dovuto essere esaminate questioni di tipo verticale. L'esame preliminare ha rilevato indizi secondo cui la concentrazione tra queste tre imprese offre alle banche svizzere nuove possibilità di escludere e di discriminare potenziali concorrenti, creando in tal modo le premesse per un rafforzamento della posizione delle tre imprese interessate. La Comco ha quindi deciso di vincolare la sua approvazione a diversi oneri che obbligano SWX e SIS a mettere le loro infrastrutture a disposizione degli altri offerenti. Ciò deve permettere di garantire un'apertura dell'infrastruttura nazionale del mercato finanziario secondo i seguenti principi:

- garanzia di un accesso non discriminatorio e dell'interoperabilità tra i concorrenti;
- libertà di scelta delle banche e dei commercianti nell'ambito di transazioni in borsa;
- creazione di trasparenza dei prezzi e divisione dei prodotti e dei servizi.

Questi oneri in futuro garantiranno un'apertura dell'infrastruttura del mercato finanziario come anche un libero accesso al mercato borsistico e all'esecuzione delle transazioni in borsa. Gli eventuali problemi a livello di sorveglianza dovranno essere esaminati dalla Commissione federale delle banche (DPC 2004/4, p. 557).

A fine anno la tendenza alle fusioni nel settore finanziario si è rafforzata. Le autorità della concorrenza hanno anche esaminato diverse fusioni nel settore bancario. Fra l'altro, hanno approvato la vendita della piattaforma IT *Unicable* a *IBM* e la creazione di un'impresa comune (Entris) tra la Banca cantonale bernese e RBA Holding AG. La Segreteria è inoltre chiamata sempre più spesso a pronunciarsi su progetti di concentrazioni di imprese nell'ambito di procedure di offerte pubbliche d'acquisto, come è stato il caso per l'acquisizione della banca *ABN Amro*, alla quale erano interessate la Barclays Bank e un consorzio formato dalla Royal Bank of Scotland, dalla Fortis e dalla Banco de Santander.

Infine, la Comco e la sua Segreteria si sono occupate, nell'ambito di un'inchiesta preliminare, del *credito al consumo in Svizzera* (DPC 2007/3, p. 364). La procedura ha riguardato i rapporti di concorrenza tra i fornitori di credito al consumo in Svizzera e le attività di informazione delle due banche dati sui crediti ZEK e IKO. La Segreteria della Comco ha potuto appurare che il

tasso d'interesse medio per il credito al consumo in Svizzera era sceso nel corso degli ultimi anni. Parallelamente, il leader nel settore ha perso quote di mercato e nuovi attori hanno stimolato la concorrenza. Nel settore delle banche dati sui crediti non è stato rilevato alcun indizio di una limitazione della concorrenza. Le autorità della concorrenza sono d'avviso che simili banche dati possono favorire la concorrenza se nuovi fornitori hanno la possibilità di accedervi facilmente e senza discriminazioni in modo poter competere ad armi pari con i loro concorrenti. La Comco ha quindi rinunciato ad avviare un'inchiesta più approfondita in merito. Tuttavia, siccome in Svizzera i tassi d'interesse per il credito al consumo sono tendenzialmente più alti che all'estero, la Segreteria continuerà a sorvegliare questo mercato. La Comco si riserva la possibilità di aprire un'inchiesta se la tendenza osservata a favore di una maggiore concorrenza non dovesse confermarsi o se l'accesso di nuovi fornitori fosse reso più difficile se non impossibile. A tale proposito, si terranno in considerazione le misure introdotte nell'UE per creare un mercato interno nel settore dei mercati finanziari e la nuova legislazione sul credito al consumo, attualmente discussa a livello comunitario.

#### ***b. Salute pubblica***

Alla fine di novembre 2007 il Consiglio federale ha posto in consultazione la ***revisione della legge sull'assicurazione contro gli infortuni*** (DPC 2007/2, p. 317). Le osservazioni formulate dalle autorità della concorrenza nel corso degli ultimi otto anni, soprattutto nell'ambito del gruppo di lavoro «Futuro della SUVA» e del gruppo «Analisi empirica dell'utilizzazione dei costi nell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni» sono state in gran parte recepite (ad es. eliminazione dei premi netti unici).

Le autorità della concorrenza quest'anno sono state particolarmente impegnate nell'esame delle attività accessorie della SUVA che potrebbero essere autorizzate. Esse ritengono che tali attività debbano essere ammesse unicamente se sono giustificate da una disfunzione del mercato o da un problema di ripartizione. Anche in questi casi bisognerebbe comunque dimostrare che l'intervento statale è atto a raggiungere lo scopo desiderato con il minimo di effetti collaterali indesiderati e con i minori costi possibili. In altri termini, chiedono che si proceda a una valutazione degli effetti della regolazione.

Il Consiglio federale ha deciso lo scorso autunno di attendere informazioni supplementari prima di pronunciarsi definitivamente su attività accessorie quali la gestione di cliniche di cura e di riabilitazione, la liquidazione di danni per terzi, le prestazioni per la salute pubblica, lo sviluppo di prodotti di sicurezza, la consulenza e la formazione nel settore della promozione della salute sul lavoro o l'offerta di assicurazioni complementari per perdita di guadagno. Le autorità della concorrenza, visti gli sforzi che hanno compiuto in tale ambito, considerano questa decisione un successo.

Nel settore della salute pubblica la Segreteria ha proseguito le inchieste relative a ***Documed*** e all'eventuale accordo verticale sui prezzi dei ***farmaci***



*fuori lista* avviate rispettivamente nel 2005 e nel 2006 (cfr. rapporto annuale 2006). Nell'ambito dell'inchiesta relativa a un eventuale accordo sui prezzi dei medicinali fuori lista, la Segreteria ha effettuato una vasta indagine presso 800 operatori del mercato, farmacisti e medici dispensanti per poter disporre di un campionario statisticamente rappresentativo del mercato. In tale contesto, la Comco ha dovuto prendere delle decisioni fondate sull'obbligo di fornire informazioni per costringere alcuni operatori del mercato a rispondere ai suoi questionari (DPC 2007/3, p. 480). I dati ottenuti sono sottoposti al vaglio della Segreteria.

Quest'ultima ha anche proseguito l'inchiesta relativa ai *contratti tariffari delle assicurazioni complementari nel Canton Lucerna*. Dopo che lo scorso anno aveva chiarito la questione dell'esistenza di prescrizioni riservate ai sensi dell'articolo 3 LCart, nel 2007 la Segreteria ha potuto continuare l'inchiesta in modo approfondito. Una decisione in merito è attesa per il 1° semestre 2008.

La Comco si è inoltre pronunciata sull'*acquisizione della società Unilabs SA da parte di Capio AG*, autorizzandola in quanto non crea né rafforza una posizione dominante sul mercato.

Alla fine del 2007 è stata notificata la fusione tra le assicurazioni malattia CSS e Intras.

### *c. Raccomandazioni di prezzo*

Dall'entrata in vigore della riveduta legge sui cartelli, la Comco è stata regolarmente chiamata a esaminare raccomandazioni orizzontali in materia di prezzi o di tariffe di associazioni professionali (che vanno distinte dalle raccomandazioni verticali, per le quali si applica la Comunicazione della Comco riguardante la valutazione degli accordi verticali). Nel 2007, le autorità della concorrenza hanno incontrato i rappresentanti dell'Unione svizzera delle professioni liberali (USPL), hanno informato diverse associazioni professionali e hanno chiuso un'inchiesta preliminare riguardante gli onorari degli avvocati. Nell'ambito di tali contatti e procedure hanno potuto sviluppare la loro prassi in materia.

Le associazioni economiche e le organizzazioni di categoria promuovono accordi sui prezzi (diretti o indiretti) tra i loro membri emanando raccomandazioni di prezzo, prezzi indicativi, liste di prezzi o schemi di calcolo. Un catalogo di prestazioni contenente tariffe o prezzi non costituisce in principio uno schema di calcolo ai sensi della Comunicazione della Commissione della concorrenza del 4 maggio 1998 relativa agli schemi di calcolo (DPC 1998/2 p. 357 segg.) ma è per principio considerato come un accordo sui prezzi ai sensi dell'articolo 5 capoverso 3 lettera a LCart. Se la raccomandazione di prezzo non elimina la concorrenza ma la intralcia notevolmente, occorre esaminare se esistono motivi di efficienza economica ai sensi dell'articolo 5 capoverso 2 LCart. I motivi generalmente indicati nel caso delle professioni liberali (trasparenza delle prestazioni, dei prezzi, aiuto per i nuovi operatori del mercato, fatturazione facilitata, protezione dei clienti) non possono essere

considerati motivi giustificativi secondo l'articolo 5 capoverso 2 LCart. Altrettanto problematiche sono le raccomandazioni che tendono a unificare il comportamento degli operatori del mercato.

Le associazioni dispongono di almeno due strumenti alternativi che consentono di rispondere ai bisogni delle professioni liberali, pur rimanendo conformi alla LCart. Si tratta, da un lato, delle descrizioni di prestazioni, senza indicazioni concernenti la tariffa o la ponderazione dei diversi elementi dei costi da prendere in considerazione. Ciò consente ai vari operatori del mercato di fissare autonomamente i loro prezzi. D'altro lato, vi è la possibilità per terzi (fiduciari, Ufficio federale di statistica, università, associazioni di consumatori) di pubblicare dati storici, raccolti su base statistica e anonimizzati. Questi dati sono accessibili al pubblico e forniscono la garanzia che le tariffe non sono obbligatorie.

#### *d. Altre attività*

Nel 2007 si è concluso il caso valet parking all'aeroporto di Zurigo *Unique*. Per questo dossier, la Comco nel 2003 aveva ordinato misure cautelari che erano state confermate dalla REKO-WEF. Dato che Unique non si era attenuta a tali misure, la Comco aveva emanato, nel dicembre 2005, una sanzione per contravvenzione a una decisione esecutiva delle autorità della concorrenza secondo l'articolo 50 LCart. Nel settembre 2006 la Comco ha inflitto a Unique una sanzione diretta al termine della procedura d'inchiesta per abuso di posizione dominante. Questa decisione non è stata impugnata.

Unique aveva opposto ricorso contro la sanzione pronunciata in virtù dell'articolo 50 LCart. Il 15 ottobre 2007 il Tribunale amministrativo federale ha emanato la sua decisione su questo caso (DPC 2004/4, p. 653 segg.) appoggiando integralmente la posizione della Comco. Di questa prima decisione in materia di un'autorità di ricorso vanno ritenuti i seguenti elementi:

- L'articolo 50 LCart, benché non lo indichi espressamente, è applicabile anche per far rispettare misure cautelari esecutive.
- La fondatezza della decisione che non è rispettata non deve essere riesaminata nell'ambito di una procedura secondo l'articolo 50 LCart.
- Come per l'articolo 49a capoverso 1 LCart, non è necessario che vi sia un'intenzionalità ai sensi del diritto penale.
- Infine, il Tribunale amministrativo federale non ha contestato lo schema di calcolo né l'ammontare della sanzione.

Poiché Unique ha rinunciato a ricorrere presso il Tribunale federale, il caso è stato archiviato.

La Comco prosegue inoltre il suo impegno a favore dell'introduzione del principio *Cassis-de-Dijon* nell'ambito della revisione della legge sugli ostacoli tecnici al commercio, posta in consultazione alla fine del 2006. Nella sua presa

di posizione del marzo 2007, la Comco rileva come sia importante che i prodotti immessi sul mercato europeo possano circolare liberamente anche in Svizzera. L'introduzione unilaterale del principio Cassis-de-Dijon nella legislazione svizzera consente una rapida risoluzione delle limitazioni della libera circolazione delle merci. Ai fini della concorrenza e della parità di trattamento dei diversi operatori del mercato è indispensabile che nella legge siano inserite misure contro la discriminazione degli operatori indigeni. A tale riguardo, il diritto di ricorso della Comco previsto nel progetto è accolto favorevolmente. Infine, perché la revisione dia i risultati sperati, bisogna limitare al massimo le eccezioni al suddetto principio. La Comco ritiene che la revisione della legge sugli ostacoli tecnici al commercio sia sulla buona strada.

La Commissione della concorrenza si è anche impegnata a favore dell'introduzione del principio dell'esaurimento internazionale nel diritto dei brevetti per facilitare le *importazioni parallele* e rendere più difficile l'isolamento del mercato svizzero da parte dell'estero. Di conseguenza, deplora la decisione del Consiglio federale di introdurre il principio dell'esaurimento nazionale nella legge sui brevetti. Per definizione, l'esaurimento nazionale consente la discriminazione dei prezzi nei confronti della Svizzera e la riduzione o la soppressione della concorrenza *intra-brand* (fra distributori che vendono prodotti della stessa marca), spesso senza che una concorrenza *inter-brand* (fra produttori di marche diverse) sia presente o sufficiente. Inoltre, la legge sui cartelli non consente di eliminare le limitazioni delle importazioni parallele in generale, ma soltanto caso per caso se le condizioni previste dalla legge sono adempiute. Il principio dell'esaurimento internazionale avrebbe rappresentato per la Svizzera, alla luce del suo attuale stato di integrazione europea, la soluzione migliore.

## **2. Infrastrutture**

La Comco ha proseguito i suoi sforzi per stimolare la concorrenza anche nei mercati legati alle infrastrutture.

All'inizio dell'anno ha potuto chiudere due importanti inchieste nel settore delle telecomunicazioni e dei media, che hanno comportato pesanti sanzioni dirette. Le multe inflitte sono infatti ammontate in entrambi i casi a diversi milioni di franchi.

La Commissione si è occupata di diverse concentrazioni di imprese in tutti i settori delle infrastrutture. Una sola di queste (Fenaco/Steffen-Ris) è stata sottoposta a un esame approfondito, mentre le altre hanno potuto essere autorizzate entro un mese dall'esame preliminare. Anche in questi casi la Segreteria ha dovuto effettuare accertamenti approfonditi presso gli operatori dei mercati interessati per assicurarsi che l'operazione di concentrazione progettata non avrebbe creato né rafforzato una posizione dominante che avrebbe rischiato di eliminare una concorrenza efficace.

Sono inoltre pervenute alla Comco denunce accompagnate da richieste di adozione di misure cautelari. In due casi si chiedeva di vietare a un'impresa

dominante di lanciare una nuova offerta sul mercato perché ne sarebbe risultata una violazione del diritto della concorrenza. Simili misure richiedono una certa prudenza: in effetti, la Commissione della concorrenza deve garantire il buon funzionamento della concorrenza sul mercato ma non deve porre un freno all'innovazione. Vietare a un'impresa di lanciare un nuovo prodotto fino al termine della procedura non è una soluzione opportuna anche se esistono indizi in base ai quali questa offerta potrebbe falsare la concorrenza.

#### *a. Telecomunicazioni*

Nel settore delle telecomunicazioni, la Comco ha chiuso l'inchiesta concernente le **tariffe di terminazione nella telefonia mobile** per il periodo fino al 31 marzo 2005. Con decisione del 5 febbraio 2007 ha sanzionato Swisscom Mobile per abuso di posizione dominante (DPC 2007/2, p. 241). Essa ha ritenuto che Swisscom Mobile detenesse una posizione dominante sul mercato e che ne abusasse imponendo un prezzo iniquo a scapito dei clienti finali. Per determinare il carattere iniquo della tassa di terminazione di Swisscom Mobile, la Comco si è basata sui prezzi praticati sui mercati esteri paragonabili e su un'analisi della situazione fondata sul metodo dei costi. La Comco ha quindi sanzionato Swisscom Mobile, per questa infrazione alla legge sui cartelli, con una multa dell'ammontare di 333'365'685.-- franchi, fissata in funzione del tipo e della gravità dell'infrazione. Si tratta della multa più elevata inflitta dalla Comco dall'entrata in vigore della riveduta legge sui cartelli. Contro questa decisione è attualmente pendente un ricorso davanti al Tribunale amministrativo federale. L'inchiesta continua per i fatti successivi al 31 marzo 2005.

Nel settembre 2007 la Comco ha inoltre fornito alla Commissione della comunicazione (ComCom) una perizia che constata la posizione dominante di Swisscom nell'ambito dell'**accesso Internet a flusso di bit ad alta velocità (Bitstream)**. Swisscom è infatti la sola impresa che, grazie alla sua rete di connessione estesa su tutto il territorio (ultimo chilometro), è in grado di proporre ad altri fornitori, per tutta la Svizzera, prestazioni intermedie per le offerte Internet a banda larga. Gli altri fornitori di servizi di telecomunicazione dipendono quindi dalle prestazioni di Swisscom in quanto non esistono soluzioni alternative. La pressione competitiva indiretta esercitata dagli operatori di reti via cavo è minima vista la loro copertura limitata e frammentata. Questa perizia ha permesso alla ComCom di costringere Swisscom a offrire un accesso a flusso di bit ad alta velocità agli altri fornitori di servizi di telecomunicazione.

Infine, la Segreteria ha contattato gli operatori di telecomunicazione nell'ambito di un'osservazione del mercato in seguito all'introduzione della nuova regolamentazione europea relativa al **Roaming international**. Queste tariffe sono quindi state oggetto di nuove trattative tra gli operatori svizzeri ed europei. La Segreteria ha potuto constatare che gli operatori svizzeri hanno reagito all'abbassamento delle tariffe di roaming in Europa riducendo a loro volta le proprie tariffe.

### ***b. Media e pubblicità***

Nel settore dei media e della pubblicità la Comco ha pronunciato nel marzo 2007 una decisione nei confronti di ***Publigrroupe***, sanzionando questa azienda con una multa di 2,5 milioni di franchi per abuso di posizione dominante (DPC 2007/2, p. 190). La Comco ha constatato che Publigrroupe deteneva una posizione dominante sul mercato della pubblicazione di pubblicità e di annunci sulla stampa scritta. Essa ha abusato di questa posizione discriminando gli altri intermediari per quanto riguarda le commissioni versate per la pubblicazione di annunci, isolando così il mercato. Quale appaltatrice di giornali affermati, Publigrroupe si è infatti rifiutata, in base ai propri criteri di selezione, di pagare una commissione per gli annunci negoziati da diverse piccole imprese d'intermediazione indipendenti. Molti di questi criteri sono stati ritenuti contrari al diritto della concorrenza. La Comco ha dunque contribuito a proteggere la concorrenza sul mercato dell'intermediazione di pubblicità e annunci, e di ciò beneficeranno soprattutto le PMI. L'importo della multa è stato fissato tenendo conto del fatto che nel corso dell'inchiesta Publigrroupe si è impegnata a modificare la sua prassi in materia di commissioni. Contro questa decisione è attualmente pendente un ricorso davanti al Tribunale amministrativo federale.

La Comco ha inoltre autorizzato l'***acquisizione di Espace Media Groupe da parte di Tamedia AG*** (DPC 2007/4, p. 605). Queste due imprese sono attive su diversi mercati dei media, come ad esempio i quotidiani e i giornali destinati ai pendolari, la radio, la televisione e i portali Internet. Tamedia svolge la sua attività principalmente nella regione zurighese, mentre Espace Media Groupe è attivo nella regione Mittelland. Al termine di un esame preliminare dettagliato, la Comco è giunta alla conclusione che le aziende mediatiche affermate sui mercati nazionali saranno ancora abbastanza numerose e garantiranno una sufficiente concorrenza. Sui mercati regionali la concentrazione non modifica i rapporti di forza.

### ***c. Agricoltura***

Nel 2007 il Consiglio federale ha posto in consultazione una serie di ordinanze concernenti l'attuazione della ***Politica agricola 2011***. La Comco si era già pronunciata nel dicembre 2005 nell'ambito della consultazione sulla politica agricola (DPC 2005/4, p. 661 segg.). Con la sua Segreteria ha proseguito il proprio impegno, nell'ambito di tre consultazioni degli uffici e di una procedura di consultazione, per una più ampia deregolamentazione, una maggiore flessibilità per gli agricoltori affinché possano diversificare la loro produzione e per evitare il più possibile che la regolamentazione provochi delle limitazioni della concorrenza. Un primo pacchetto di ordinanze è stato adottato nel novembre 2007. Gli elementi chiave della politica agricola 2011 saranno attuati nell'ambito di un secondo pacchetto di ordinanze nel corso del 2008. Benché questo settore resti ampiamente regolamentato e sottratto all'applicazione della LCart, la Comco e la Segreteria continueranno il loro lavoro in vista di una regolamentazione conforme alla legislazione sulla

concorrenza nell'ambito delle consultazioni relative a questo secondo pacchetto di ordinanze.

La Comco ha inoltre deciso di procedere all'esame approfondito del **rilevamento della holding Steffen-Ris da parte di fenaco**, che le è stato notificato a fine anno. Questa fusione porterà alla creazione dell'impresa più potente del settore agricolo svizzero, considerato che fenaco e Steffen-Ris fanno parte delle imprese dominanti nel settore dei prodotti agricoli. Al termine dell'esame preliminare, esistono indizi in base ai quali la prevista fusione potrebbe eliminare la concorrenza, soprattutto per quanto riguarda le patate, i prodotti fitosanitari e i concimi. La decisione dipenderà anche dall'apertura o meno del futuro mercato agricolo svizzero, che è oggi un mercato chiuso.

#### **d. Altre attività**

Nel settore delle **spedizioni**, la Comco ha avviato nell'ottobre 2007 un'inchiesta nei confronti dell'associazione **SPEDLOGSWISS** e di varie imprese di spedizioni e di logistica. L'inchiesta è partita da un'autodenuncia che ha portato a conoscenza della Comco l'esistenza di accordi tra le imprese di spedizione e logistica concernenti la trasmissione e/o la determinazione comune di soprattasse, tasse e tariffe di spedizione per le prestazioni di spedizione di merci per via aerea, marittima e terrestre (nazionale e internazionale) nonché di tariffe legate alla logistica. L'inchiesta è iniziata con una serie di perquisizioni presso la sede di diverse società a scopo di sequestro dei mezzi di prova. Occorrerà ora verificare se tali accordi esistono realmente e valutare la loro incidenza sul mercato svizzero. Anche l'Unione europea e gli Stati Uniti hanno effettuato perquisizioni motivate dalle implicazioni internazionali di questa vicenda. Affinché le perquisizioni potessero svolgersi contemporaneamente nei diversi Paesi, è stato necessario stabilire un coordinamento a livello internazionale.

Nel settore dell'**energia**, la Segreteria ha condotto due inchieste preliminari che non hanno avuto seguito. La prima riguarda un **contratto concernente la delimitazione dei comprensori di distribuzione tra EWL** (Energie Wasser Luzern) e **CKW** (Centralschweizerische Kraftwerke AG), che gestiscono entrambe reti di distribuzione dell'elettricità. La Segreteria è giunta alla conclusione che non esistono indizi dell'esistenza di una limitazione della concorrenza. Vista la giurisprudenza del Tribunale federale nella causa Swissgrid, non è scontato che delle reti di distribuzione elettrica possano essere considerate concorrenti. Anche ammettendo che simili accordi costituiscano una limitazione della concorrenza, possono essere giustificati da motivi di efficienza economica. Inoltre, una procedura in materia sarebbe diventata priva di oggetto con l'entrata in vigore, il 1° gennaio 2008, della legge federale sull'approvvigionamento elettrico (LAEI). Questa legge prevede infatti che i Cantoni definiscano i comprensori dei gestori di rete che operano sul loro territorio, rendendo quindi obsoleti i contratti di delimitazione territoriale.

La seconda inchiesta preliminare riguardava il rifiuto di **NOK** (Nordostschweizerische Kraftwerke AG) di autorizzare le aziende elettriche SN Energie AG di San Gallo e EW di Jona-Rapperswil ad allacciarsi direttamente a una rete di più alta tensione, che permetterebbe di ottenere elettricità a miglior prezzo per i clienti finali. La Segreteria ha ritenuto che il rifiuto di NOK non costituisca un rifiuto illecito di intrattenere relazioni commerciali ai sensi dell'articolo 7 capoverso 2 lettera a LCart poiché nella fattispecie non sono adempiuti i criteri di applicazione della teoria delle *essential facilities* (infrastrutture essenziali). In effetti, anche senza allacciamento diretto alla rete di NOK, le due aziende sono in grado di ricevere l'elettricità di cui hanno bisogno per rifornire i loro clienti finali di energia elettrica (DPC 2007/3, p. 353).

Sul mercato delle bibite, la Comco ha dovuto pronunciarsi *sull'acquisizione delle Fonti Minerali Henniez SA da parte di Nestlé SA*. Al termine dell'esame preliminare, è giunta alla conclusione che la prevista concentrazione non avrebbe creato né rafforzato una posizione dominante, ragione per cui ha rinunciato a procedere a un esame approfondito e ha autorizzato la fusione. Essa ha infatti constatato che dopo la concentrazione sul mercato dell'acqua minerale sussisterà una sufficiente concorrenza per diversi motivi. Sono peraltro presenti importanti gruppi che possono smerciare i loro prodotti attraverso il canale di distribuzione di alberghi, ristoranti, caffè, mense, ecc. Per quanto riguarda il commercio al dettaglio, inoltre, i grandi distributori possiedono un'ampia varietà di proprie marche di acque minerali. Infine, potrebbero attecchire in Svizzera anche marche straniere indipendenti (DPC 2007/4, p. 526).

Sempre nell'ambito della ristorazione, la Segreteria ha dovuto esaminare diversi casi concernenti la *distribuzione di birra*. Essa ha confermato la posizione adottata dalla Comco nel caso Feldschlösschen/Coca-Cola e ha applicato i criteri che vi erano stati sviluppati in relazione all'ammissibilità di contratti di distribuzione esclusivi. Gli accordi di esclusività di durata superiore a cinque anni sono leciti unicamente se sono legati a un prestito, a un comodato o a un altro impegno finanziario e se prevedono la possibilità per i ristoranti, dopo cinque anni, di disdire il contratto in qualunque momento, previo rimborso del debito residuo.

Infine, dopo l'abolizione del prezzo unico dei libri sul mercato del libro germanofono, la Segreteria della Comco sta esaminando, nell'ambito di un'inchiesta preliminare, la situazione concorrenziale sul *mercato del libro francofono* nella Svizzera romanda. La situazione è diversa da quella che vigeva nella Svizzera tedesca dato che nella Svizzera romanda non esistono prezzi unici. I libri sono importati in Svizzera da distributori ufficiali, in gran parte affiliati agli editori francesi, che beneficiano di un diritto esclusivo di distribuzione presso le librerie svizzere. Questi distributori maggiorano i prezzi francesi per il mercato svizzero in base a una loro tabella. Si tratta quindi di appurare, da un lato, se esiste un accordo sui prezzi tra i distributori e, dall'altro, se la maggiorazione è giustificata dal profilo economico e se corrisponde a costi di distribuzione effettivamente più elevati in Svizzera. In

caso contrario, tale maggiorazione potrebbe essere un elemento costitutivo di abuso di posizione dominante mediante l'imposizione di prezzi iniqui. La Segreteria, che ha raccolto informazioni presso distributori svizzeri e librai, deciderà in merito all'eventuale apertura di un'inchiesta nel 2008.

### ***3. Industria e produzione***

Nel 2007, l'attività delle autorità della concorrenza nel settore dell'industria e della produzione si è concentrata su tre importanti fusioni nel settore del commercio al dettaglio, ognuna delle quali ha richiesto un esame approfondito. Queste procedure hanno mobilitato importanti risorse presso la Segreteria e la Commissione durante tutto l'arco dell'anno.

Diversi importanti dossier hanno potuto essere evasi nel settore dell'edilizia. Nel Canton Ticino, ad esempio, è stato smantellato un cartello *hard core*. La Comco ha anche formulato raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale per consentire un miglioramento della concorrenza nell'ambito di future gare di appalto pubbliche per grandi cantieri, come quelli della NTFA.

Un'importante attività di consulenza è stata svolta nel settore automobilistico e infine la Comunicazione riguardante la valutazione degli accordi verticali è stata riveduta.

#### ***a. Commercio al dettaglio***

Nel 2007 la Comco ha trattato tre casi di concentrazione, tutti molto mediatizzati, che hanno coinvolto i giganti svizzeri del settore del commercio al dettaglio, Migros e Coop.

Nel caso dell'acquisizione di *Denner da parte di Migros* (DPC 2008) l'esame preliminare aveva rilevato indizi secondo cui l'operazione di concentrazione avrebbe potuto condurre al rafforzamento o alla creazione di una posizione dominante sul mercato, ragione per cui nel mese di maggio 2007 si è deciso di procedere a un esame approfondito. La Comco temeva inoltre un possibile rafforzamento degli ostacoli all'ingresso nel mercato del commercio al dettaglio di nuovi concorrenti nonché i probabili effetti sul mercato causati dalla scomparsa di un'eventuale «terza forza» a fronte di Migros e Coop.

Nell'ambito dell'inchiesta approfondita la Segreteria della Comco ha svolto un lavoro considerevole. Lo ha fatto, tra l'altro, raccogliendo informazioni mediante questionari presso imprese concorrenti - in Svizzera e all'estero - fornitori, associazioni e consumatori. Con una delegazione della Comco, ha inoltre condotto colloqui con diversi operatori del mercato svizzero e ha ascoltato le parti interessate. Per la prima volta nel quadro dell'esame di una concentrazione, ha richiesto delle perizie a quattro esperti indipendenti al fine di chiarire i fatti e di permettere una comprensione adeguata delle questioni materiali da risolvere nel corso della procedura. Al termine di questo esame circostanziato, il 3 settembre 2007 la Comco ha deciso di autorizzare l'acquisizione di Denner da parte di Migros, assoggettando tuttavia questa approvazione a diversi oneri. La Commissione ha ammesso che, nell'immediato,



la concentrazione rafforzi Migros e crei una posizione dominante collettiva di Migros e Coop sul mercato del commercio al dettaglio. Nel segmento di mercato di Denner, questo effetto sarà tuttavia attenuato entro un certo periodo di tempo dal rafforzamento della concorrenza estera.

Un divieto drastico della concentrazione sarebbe stato sproporzionato. Per attenuare l'impatto negativo della concentrazione sul mercato, la Comco ha imposto oneri cospicui per una durata complessiva di 7 anni. Questi ultimi hanno lo scopo di garantire l'indipendenza operativa di Denner, soprattutto in materia di politica dei prezzi, di assortimento e di insediamento. La marca e i negozi Denner, che vendono soprattutto articoli di marca, devono essere mantenuti. In tal modo i consumatori continueranno ad avere un'alternativa a Migros e Coop e i fornitori di articoli di marca potranno ancora contare su questo canale di distribuzione. La Comco vieta inoltre a Migros di acquistare qualsiasi altra impresa attiva nel commercio al dettaglio. Allo scopo di intensificare la concorrenza tra distributori, Migros deve rinunciare alla distribuzione esclusiva dei prodotti. Infine, in caso di cambiamento di fornitori che si trovano in una situazione di dipendenza, le parti dovranno cercare una soluzione individuale per le PMI svizzere interessate.

La Comco ha incaricato una società di revisione indipendente (Deloitte) di controllare che tali oneri e condizioni siano rispettati.

La seconda concentrazione riguarda l'acquisizione di *Fust da parte di Coop*, società madre della catena Interdiscount (DPC 2008). Anche in questo caso, la Comco ha deciso di procedere a un esame approfondito sulla base di indizi che fanno temere il rafforzamento o la creazione di una posizione dominante. Questo esame si focalizza sui mercati della vendita al dettaglio di apparecchi elettronici (piccoli elettrodomestici, audio e video in particolare).

Al termine dell'esame, il 21 novembre 2007 la Comco ha deciso di autorizzare la concentrazione, assoggettandola però anche in questo caso a degli oneri. Dall'esame approfondito è emerso che sui mercati principali esiste una concorrenza sufficiente e che inoltre il mercato è aperto alle imprese estere. L'acquisizione di Fust potrebbe creare una posizione dominante collettiva del gruppo Coop e di Migros soltanto nel settore dei piccoli elettrodomestici. Gli oneri imposti consentiranno di rafforzare la concorrenza su questo mercato. La Comco esige quindi, da un lato, che le imprese del gruppo Coop rinuncino ad accordi di esclusività con i fornitori per gli apparecchi elettrodomestici e l'elettronica d'intrattenimento. D'altro lato, Fust dovrà condurre per un periodo di 5 anni una propria politica di assortimento, di prezzi e di promozione nel settore dei piccoli elettrodomestici. La Comco ha affidato il controllo del rispetto di tali oneri e condizioni a una società di revisione indipendente (Refidar Moore Stephens AG).

Infine, il 26 novembre 2007 la Comco ha deciso di procedere a un esame approfondito del progetto di rilevamento di *Carrefour da parte di Coop*. I timori della Comco riguardano, da un lato, la posizione di Coop nei confronti di alcuni suoi fornitori su determinati mercati di approvvigionamento, i quali

potrebbero ritrovarsi in una situazione di dipendenza economica. D'altro lato, acquistando i 12 negozi di Carrefour, Coop rafforzerebbe la sua posizione sul segmento degli ipermercati e ciò potrebbe dissuadere altri operatori dall'inserirsi su questo mercato a causa delle scarse possibilità di trovare spazi per l'insediamento di simili superfici commerciali.

#### ***b. Edilizia***

Il 19 novembre 2007 la Comco si è pronunciata sul ***cartello della pavimentazione stradale in Ticino***. Essa ha ritenuto che l'applicazione della convenzione conclusa tra 17 imprese di pavimentazione stradale attive in Ticino costituisse un cartello ***hard core*** vertente sui prezzi e sulla ripartizione dei mercati e che quindi violasse in maniera lampante la legge sui cartelli. Questo cartello ha danneggiato i clienti privati, le autorità pubbliche e i contribuenti. La convenzione aveva lo scopo di garantire alle imprese una quota di mercato definita a priori attraverso una ripartizione degli appalti pubblici e privati. Le imprese si riunivano settimanalmente per decidere l'assegnazione degli incarichi e discutere del prezzo. Lo scioglimento del cartello prima dello scadere del periodo transitorio stabilito dal legislatore ha permesso alle imprese coinvolte di sfuggire alle sanzioni previste dalla riveduta legge sui cartelli. Alcune imprese hanno presentato ricorso contro la decisione.

L'inchiesta sul prezzo elevato del cemento e del calcestruzzo per i due tunnel ***NFTA*** è stata chiusa (DPC 2007/3, p. 489 segg.). Nel caso specifico non è stato constatato nessun accordo illecito tra i fornitori svizzeri di cemento e di sistemi di calcestruzzo necessari alla costruzione delle gallerie di base del Lötschberg e del Gottardo. I prezzi elevati del cemento e del calcestruzzo sono essenzialmente imputabili ai costi di trasporto elevati (accesso difficile) e ad altri costi logistici nonché alle esigenze di qualità. In base ai risultati dell'inchiesta, la Comco ha tuttavia emanato delle raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale in vista delle nuove gare di appalto che saranno indette per le perforazioni nella galleria del Ceneri. Esse dovranno permettere di migliorare le condizioni concorrenziali e la trasparenza dei costi per le future gare di appalto. Le raccomandazioni contengono proposte concernenti le modalità di approvvigionamento di cemento e di calcestruzzo per grandi cantieri, in particolare per la domanda di offerte alternative concernenti il trasporto e gli standard di qualità (DPC 2007/3, p. 489).

La Comco ha concluso l'inchiesta riguardante i prezzi dei ***lavori di rinnovo della biblioteca nazionale*** (DPC 2008). Questo caso era stato infatti rinviato alla Comco per un'ulteriore chiarificazione e una nuova decisione. Dall'inchiesta sono emersi indizi dell'esistenza di un accordo illecito tra quattro imprese di costruzione al momento della gara di appalto pubblica per i lavori. Tuttavia, la prova richiesta dalla Commissione di ricorso in materia di concorrenza che il committente disponesse effettivamente di una stima dei costi dettagliata e affidabile non ha potuto essere prodotta. Questa prova sarebbe stata necessaria per documentare la differenza di prezzo tra le quattro offerte di appalto contestate e una stima dei costi affidabile. La Comco ha vietato di contrarre simili accordi in futuro.

Infine, la Comco ha aperto nel luglio 2007 un'inchiesta nei confronti di diverse imprese nel settore dell'edilizia. Una denuncia l'ha infatti portata a conoscenza dell'esistenza di accordi tra imprese produttrici di *serramenti per finestre e porte*. Questi accordi riguardavano i prezzi, l'aumento e i supplementi di prezzo nonché l'aggiudicazione di incarichi nell'ambito di gare di appalto. L'inchiesta è iniziata con una serie di perquisizioni in diverse imprese a scopo di sequestro e conservazione dei mezzi di prova.

#### ***b. Accordi verticali***

Nel luglio 2007 la Comco ha riveduto la sua *Comunicazione riguardante la valutazione degli accordi verticali*. La nuova comunicazione è entrata in vigore il 1° gennaio 2008 (DPC 2007/4, p. 675).

Nella sua formulazione e nella sua struttura il nuovo testo si ispira ampiamente al diritto europeo, senza andare oltre le esigenze previste da quest'ultimo. In generale, la Comco ritiene che i contratti di distribuzione autorizzati dal diritto europeo siano ammissibili anche per il diritto svizzero e, viceversa, considera i contratti vietati dal diritto europeo contrari al diritto svizzero. Del resto, il nuovo testo è stato adeguato in funzione del nuovo articolo 5 capoverso 4 LCart, che introduce la presunzione secondo cui contratti di distribuzione che prevedono un accordo sui prezzi o che contengono una clausola di limitazione territoriale assoluta sopprimono la concorrenza efficace. In tale contesto la Comco attribuisce un'importanza particolare, benché non decisiva, all'esistenza di una concorrenza *interbrand*, ma continua a tenere conto anche dell'esistenza di vantaggi in termini di efficacia, quali l'apertura facilitata e rapida del mercato svizzero per un nuovo prodotto. La nuova versione della Comunicazione sugli accordi verticali contiene inoltre una disposizione relativa alle raccomandazioni di prezzo. Queste ultime sono equiparate alla fissazione dei prezzi di rivendita quando si presentano come raccomandazioni ma costituiscono in realtà degli accordi nascosti.

Sul *mercato automobilistico*, la Comco ha continuato a far applicare la Comunicazione riguardante la valutazione degli accordi verticali nel settore del commercio di autoveicoli. La Segreteria ha trattato molti casi concernenti l'aggregazione tra riparatori. I fornitori di autoveicoli devono organizzare le loro reti di riparatori autorizzati in base a un sistema di distribuzione selettiva basato esclusivamente su criteri qualitativi. Ciò significa che devono accettare come riparatori autorizzati tutti coloro che sono in grado di soddisfare questi criteri (obbligo di contrattare). I fornitori sono liberi di fissare i criteri qualitativi che devono essere soddisfatti dai candidati, ma devono anche applicarli in modo non discriminatorio a tutti i riparatori. Sul mercato della distribuzione di pezzi distaccati l'intervento ha indotto alcuni operatori del mercato a conformare il loro comportamento alla Comunicazione e alla legge sui cartelli. Come per l'aggregazione dei riparatori, i fornitori di autoveicoli hanno l'obbligo di accettare nella loro rete tutti coloro che sono in grado di soddisfare i criteri di qualità prefissati.

#### *d. Altre attività*

La Segreteria della Comco ha chiuso senza darvi seguito l'inchiesta preliminare aperta nei confronti di *armasuisse* nell'ambito dell'acquisto di 20 elicotteri leggeri da formazione e trasporto (DPC 2007/4, p. 517). Essa ha constatato che *armasuisse* non deteneva, come acquirente, una posizione dominante sul mercato mondiale degli elicotteri leggeri da formazione e da trasporto. Non è stato rilevato nessun indizio di comportamento abusivo ai sensi della legge sui cartelli.

#### *4. Mercato interno*

La riveduta legge sul mercato interno (LMI) sta dando i risultati attesi e le speranze del legislatore quanto al rafforzamento del mercato interno svizzero sembrano realizzarsi.

Gran parte dell'attività del centro di competenza Mercato interno è consistita nel rispondere agli interrogativi e alle domande di privati e autorità preposte all'applicazione della legge. Il centro di competenza ha fornito consulenza a una trentina di privati e a una decina di autorità. Inoltre, ha passato in rassegna le decisioni cantonali pronunciate in applicazione della LMI che gli sono state notificate conformemente al nuovo articolo 10a capoverso 2 LMI.

In diversi casi l'intervento della Comco ha permesso a dei privati di accedere al mercato e ha indotto alcune autorità a rivedere le loro decisioni, in particolare per quanto riguarda gli emolumenti richiesti per le decisioni in materia di accesso al mercato, che sono vietati dalla legge.

Nel 2007 la Commissione della concorrenza si è avvalsa per la prima volta del suo diritto di ricorso in materia di LMI. Ha infatti presentato due ricorsi contro decisioni della Direzione della salute pubblica zurighese che limitavano l'accesso al mercato di psicoterapeuti. Un terzo ricorso è stato presentato contro una decisione vodese che impediva a un avvocato di assumere uno stagista. Nel caso concernente l'accesso di psicoterapeuti al mercato il Tribunale amministrativo zurighese ha dato ragione alla Comco. La Direzione della salute pubblica zurighese ha portato il caso davanti al Tribunale federale. Nel dossier vodese il Tribunale amministrativo ha respinto il ricorso della Comco, che ricorrerà presso il Tribunale federale.

Infine, il centro di competenza Mercato interno si è prodigato nell'ambito della comunicazione per garantire una maggiore visibilità alla LMI. A tale scopo ha attivato una nuova pagina Internet e ha partecipato a numerose manifestazioni durante le quali ha presentato la LMI. Questo impegno si è rivelato proficuo: la LMI è ora meglio conosciuta dal grande pubblico, dalle associazioni professionali e dalle autorità. Lo si constata, in particolare, nelle decisioni cantonali indirizzate alla Comco, che prendono sempre più in considerazione le esigenze della LMI.

Il rafforzamento della LMI, segnatamente del principio del libero accesso al mercato in virtù delle disposizioni sul luogo di provenienza, ha inoltre spinto i

Cantoni a riflettere su un'armonizzazione di alcuni settori a livello intercantonale. Nel settore delle imprese di sicurezza, ad esempio, si sta per giungere all'adozione di un concordato intercantonale. Simili iniziative sono benvenute nella misura in cui contribuiscono alla creazione di un vero e proprio mercato interno svizzero.

### ***5. Centro di competenza Indagini***

Nel 2007 il centro di competenza Indagini ha organizzato e condotto nuove perquisizioni nell'ambito di inchieste di portata nazionale e internazionale. Così facendo ha rafforzato le sue relazioni con le polizie cantonali e federale, il cui appoggio è essenziale alla buona riuscita delle operazioni. Ha inoltre partecipato a riunioni di lavoro con gli specialisti europei dell'investigazione informatica in materia di cartelli. Infine, il centro di competenza Indagini ha formato nuovi collaboratori della Segreteria nel campo delle perquisizioni al fine di garantire la sua perfetta capacità operativa.

### ***6. Relazioni internazionali***

La Comco continua a curare le sue relazioni con importanti autorità estere in materia di concorrenza. La frequenza e la qualità di questi contatti non possono però colmare le lacune dovute alla mancanza di un quadro istituzionale affidabile quale potrebbe essere un accordo di diritto internazionale pubblico che regoli la cooperazione tra autorità della concorrenza. Questa lacuna complica considerevolmente l'applicazione della LCart da parte della Comco. Un primo passo nella giusta direzione è stato compiuto con i negoziati condotti dalla SECO, ai quali ha partecipato anche la Comco, in vista di un accordo di libero scambio tra la Svizzera e il Giappone contenente norme concernenti la cooperazione in materia di concorrenza. Per finire, hanno avuto luogo visite ufficiali del Consiglio della concorrenza francese e dell'autorità della concorrenza finlandese.

**OCSE.** La Comco ha partecipato ai tre incontri annuali organizzati a Parigi dal comitato della concorrenza dell'OCSE e dai suoi tre gruppi di lavoro «Competition and Regulation», «International cooperation and enforcement» e «Competition law and policy». Per quanto riguarda i comportamenti unilaterali si sono in particolare tenute tavole rotonde sul rifiuto di contrattare e sulle linee direttive concernenti l'abuso di potere monopolistico. Nell'ambito degli accordi l'accento è stato posto sulle pratiche che favoriscono gli accordi illeciti negli oligopoli e sul ruolo delle associazioni professionali. Per quanto riguarda le fusioni, la complessità di questo tipo di procedura è stata illustrata soprattutto tramite tavole rotonde sull'analisi delle concentrazioni verticali e sull'utilizzazione di dati complessi (analisi econometriche, sondaggi presso i consumatori, ecc.). Sono inoltre stati organizzati diversi workshop sul tema del perseguimento penale delle infrazioni al diritto della concorrenza (fra cui uno per i giudici e i procuratori). Dal punto di vista dei settori economici, nel 2007 sono state discusse presso l'OCSE questioni concernenti le professioni giuridiche, la sicurezza energetica e i taxi. La Svizzera ha peraltro svolto il

ruolo esaminatrice dei Paesi Bassi nel quadro del *peer review* di questi ultimi sul *retail banking*.

**ICN.** La Comco ha preso parte alla sesta conferenza annuale dell'International Competition Network tenutasi a fine maggio 2007 a Mosca. La Segreteria ha anche partecipato al «Merger Workshop» organizzato nel mese di aprile a Dublino e al «Cartel Workshop» organizzato a fine ottobre - inizio novembre a San Salvador. La Segreteria ha inoltre avviato la preparazione dell'ottava conferenza annuale che si svolgerà in Svizzera nel 2009.

**CNUCED.** La Segreteria ha partecipato alla riunione semestrale del programma di assistenza tecnica a favore di cinque Paesi dell'America latina (COMPAL) svoltasi a Ginevra il 20 luglio 2007 nel quadro della CNUCED. I vari Paesi vi hanno esposto i successi ottenuti rispetto agli obiettivi fissati dal programma sostenuto dalla SECO e in collaborazione con la CNUCED e la Comco: il bilancio dell'incontro è positivo. La Segreteria ha ospitato due stagisti dell'autorità nazionale della concorrenza del Salvador e uno stagista dell'autorità del Costa Rica, per tre mesi ciascuno. La Segreteria è inoltre intervenuta durante l'ottava riunione del Gruppo Intergovernativo di Esperti di diritto e politica della concorrenza.

**Progetto Vietnam.** In seguito all'eccellente esperienza vissuta con il progetto «Advocacy and Capacity Building on Competition Policy and Law in the Mekong», conclusosi nel 2006, un nuovo progetto denominato "Strengthening the Vietnamese Competition Authorities" è stato lanciato nel 2007. Nell'ambito di questo progetto, la collaborazione bilaterale tra le autorità della concorrenza del Vietnam (VCAD) e della Svizzera (Comco) saranno intensificate. Il progetto sarà avviato all'inizio del 2008 e avrà una durata di 3 anni. Il finanziamento è garantito dalla SECO, mentre il Centro di competenza Internazionale è responsabile dell'esecuzione del progetto.

## **7. Prospettive**

Nel 2008 l'attenzione delle autorità della concorrenza sarà focalizzata sulle inchieste riguardanti i cartelli orizzontali e gli accordi verticali *hard core* (art. 5 cpv. 3 e 4 LCart) nonché gli abusi di posizione dominante (art. 7 LCart).

La Comco e la sua Segreteria porranno l'accento in special modo sui cartelli di appalto, che costituiscono una grave violazione della concorrenza. Un altro tema sul quale si concentreranno le autorità della concorrenza è l'applicazione della nuova Comunicazione riguardante la valutazione degli accordi verticali.

Nell'ambito del mercato interno la Comco proseguirà la sua campagna d'informazione e di sostegno ai Cantoni e ai Comuni e si avvarrà del diritto di ricorso, ormai a sua disposizione, per assicurare un'applicazione omogenea della nuova legge sui cartelli.

### ***III. Organizzazione e statistica***

#### ***1. Comco***

Alla fine della legislatura 2003-2007, quattro membri della Commissione che occupavano questa funzione sin dal 1° febbraio 1996, data della sua istituzione, hanno dato le loro dimissioni. I quattro membri dimissionari, in possesso di vaste conoscenze in materia di diritto svizzero della concorrenza, hanno contribuito in modo importante, con il loro straordinario impegno, al nuovo orientamento della politica svizzera in materia di concorrenza. Alla fine del 2007 lasciano la Comco i seguenti membri:

- prof. Roger Zäch, vicepresidente;
- prof. Yves Flückiger, vicepresidente;
- dott. Marino Baldi;
- dott. Klaus Hug, rappresentante di Swiss Retail Federation.

Il presidente, la Comco e la Segreteria ringraziano i membri dimissionari per il loro impegno al servizio della concorrenza e augurano loro ogni successo per il futuro.

Per la legislatura 2008-2011, il Consiglio federale ha proceduto alle seguenti nomine:

- il prof. Vincent Martenet è nominato vicepresidente della Comco;
- il prof. Andreas Kellerhals, dell'Università di Zurigo, è nominato membro della Comco.

Nel 2007 la Comco ha tenuto in totale 17 sedute giornaliere (sedute delle camere, sedute plenarie e audizioni nell'ambito di procedure).

#### ***2. Segreteria***

Fatta eccezione per la normale fluttuazione di personale, nella Segreteria della Comco non vi sono stati mutamenti a livello di personale.

Alla fine del 2007 la Segreteria impiegava 65 collaboratori (a tempo pieno e parziale), di cui il 50,7% donne, per un totale di 58,4 posti a tempo pieno. Il personale è così ripartito: 43 collaboratori scientifici (direzione compresa, per un totale di 38,9 posti a tempo pieno), 11 collaboratori scientifici stagisti (11 posti a tempo pieno), 11 collaboratori del Servizio risorse umane e logistica (per un totale di 8,5 posti a tempo pieno).

### 3. Statistica

Inchieste	2007	2006
Eseguite nel corso dell'anno	18	18
Riprese dall'anno precedente	15	14
Aperture	3	4
Decisioni finali	7	4
di cui adeguamenti del comportamento	3	2
di cui conciliazioni	1	1
di cui decisioni delle autorità	3	0
di cui sanzioni secondo l'art. 49a cpv. 1 LCart	2	1
Misure cautelari	2	2
Procedure sanzionatorie secondo l'art. 50 segg. LCart	0	1
Inchieste preliminari		
Eseguite nel corso dell'anno	28	56
Riprese dall'anno precedente	21	46
Aperture	7	16
Chiusure	18	35
di cui con apertura di un'inchiesta	1	2
di cui conciliazioni	6	9
di cui senza seguito	11	24
Altre attività		
Annunci secondo l'art. 49a cpv. 3 lett. a LCart	26	32
Consulenze	28	22
Osservazioni di mercato	62	46
Altre questioni	212	412
Concentrazioni		
Notifiche	45	29
Nessuna obiezione dopo l'esame preliminare	39	26
Esami approfonditi	5	3
Decisioni della Comco	3	0
Realizzazione provvisoria	0	0
Perizie, raccomandazioni, prese di posizione, ecc.		
Perizie (art. 15 LCart)	1	1
Raccomandazioni (art. 45 LCart)	0	1
Perizie (art. 47 LCart o 11 LTC)	4	2
Monitoraggio	1	3
Comunicazioni (art. 6 LCart)	1	1
Prese di posizione (art. 46 cpv. 1 LCart)	84	44
LMI		
Raccomandazioni / Inchieste (art. 8 LMI)	0	0
Perizie (art. 10 cpv. 1 LMI)	0	0
Consulenze (Segreteria)	25	8
Ricorsi (art. 9 cpv. 2 <sup>bis</sup> LMI)	3	0