

---

**Al Consiglio federale**

**Rapporto annuale 2021  
della Commissione della concorrenza (COMCO)**

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

---

# Indice

<b>1</b>	<b>Prefazione del presidente</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Principali decisioni del 2021</b> .....	<b>6</b>
2.1	Decisioni della COMCO .....	6
2.2	Decisioni dei tribunali .....	7
<b>3</b>	<b>Attività nei vari ambiti economici</b> .....	<b>10</b>
3.1	Costruzione .....	10
3.1.1	Accordi di appalto .....	10
3.1.2	Materiali edili e discariche .....	11
3.1.3	Diverse attività .....	11
3.2	Servizi .....	11
3.2.1	Servizi finanziari .....	11
3.2.2	Sistema sanitario .....	12
3.2.3	Servizi delle professioni liberali e altri ambiti professionali .....	13
3.3	Infrastruttura .....	14
3.3.1	Telecomunicazione .....	14
3.3.2	Media .....	14
3.3.3	Energia .....	15
3.3.4	Trasporti .....	16
3.3.5	Aiuti pubblici .....	16
3.3.6	Altri ambiti .....	16
3.4	Mercati dei prodotti .....	17
3.4.1	Accordi verticali .....	17
3.4.2	Industria dei beni di consumo e commercio al dettaglio .....	17
3.4.3	Industria orologiera .....	17
3.4.4	Settore automobilistico .....	18
3.4.5	Agricoltura .....	18
3.5	Mercato interno .....	18
3.6	Indagini .....	19
3.7	Affari internazionali .....	20
3.8	Legislazione .....	22
<b>4</b>	<b>Organizzazione e statistica</b> .....	<b>24</b>
4.1	COMCO, Segreteria e statistica .....	24
4.2	Statistica .....	24
<b>5</b>	<b>Digitalizzazione</b> .....	<b>26</b>
5.1	Introduzione .....	26
5.2	Attività delle autorità svizzere della concorrenza .....	27
5.2.1	Strategia di potenziamento della rete: inchiesta nei confronti di Swisscom .....	27
5.2.2	Google .....	27
5.2.3	Commercializzazione dei dati dell'elenco telefonico: inchiesta nei confronti di Swisscom Directories .....	27

5.2.4	Connessione a banda larga delle sedi aziendali (connessione WAN) .....	28
5.2.5	Hockey su ghiaccio sulla Pay TV .....	28
5.2.6	Procedure relative al pagamento mobile .....	28
5.2.7	Piattaforme di prenotazione online per alberghi .....	28
5.2.8	Fornitore di software vs. ospedali universitari.....	29
5.3	Contesto internazionale.....	29
5.4	Conclusioni.....	29

# 1 Prefazione del presidente

Nel 2021 l'attuale legge sui cartelli e la Commissione della concorrenza (COMCO) hanno compiuto 25 anni. L'anniversario è stato celebrato nel corso di una cerimonia ufficiale nel mese di giugno del 2021. Se prima del 1996 in materia di limitazioni della concorrenza si seguiva un approccio permissivo, con l'introduzione della legge vigente la protezione della concorrenza efficace è diventata un principio cardine. I cartelli non sono più considerati una forma di ordinamento legittimo e accettabile; la libertà di manovra delle imprese con una posizione dominante sul mercato è ristretta dal divieto di abusi; e le grandi concentrazioni di imprese vengono controllate sotto il profilo della loro compatibilità con la concorrenza.

I rapporti annuali della COMCO mostrano come si adempiono questi compiti, offrendo una sintesi delle attività svolte dalle autorità e fornendo una panoramica delle pertinenti decisioni giudiziarie. Anche nel 2021 sono stati raggiunti importanti chiarimenti giudiziari: riguardo ai *medicamenti fuori lista* e alla *connessione alla banda larga (rete WAN)* delle filiali della Posta, il Tribunale federale e il Tribunale amministrativo federale hanno confermato, rispettivamente, che in determinate condizioni le raccomandazioni di prezzo costituiscono accordi verticali vietati di imposizione del prezzo, e che sussistevano abusi di prezzo e di compressione dei margini da parte di *Swisscom*, ricollegabili alla sua posizione dominante sul mercato. Sono state prese numerose decisioni giudiziarie inerenti a questioni procedurali relative, ad esempio, alla prassi di pubblicazione seguita dalle autorità in materia di concorrenza, al diritto all'esame degli atti e all'obbligo di testimoniare degli ex organi aziendali. Il rapporto tra le allegazioni procedurali e quelle materiali risulta squilibrato. Considerate le limitate risorse a disposizione delle autorità, ogni settimana lavorativa dedicata, ad esempio, alla preparazione e al seguito delle decisioni di pubblicazione viene sottratta al tempo che può essere impiegato per il trattamento dei casi. I tribunali dovrebbero stabilire in questa materia direttive chiare, così da snellire le allegazioni procedurali ripetitive. Più in generale, ai fini della protezione della concorrenza lo sveltimento delle procedure riveste un'importanza fondamentale. Se la concorrenza viene messa a rischio da fatti compiuti, occorre intervenire rapidamente. A questo scopo, in relazione al caso della *strategia di potenziamento della rete Swisscom* la COMCO ha disposto misure cautelari: se gli altri operatori non possono accedere direttamente alla rete di fibra ottica, la concorrenza nel settore infrastrutturale viene annullata, o quantomeno fortemente limitata. Il Tribunale amministrativo federale non ha accolto un ricorso interposto contro le suddette misure cautelari, e il Tribunale federale ha respinto una richiesta di effetto sospensivo. Resta da decidere il proseguimento della procedura, in materia di misure e nel merito della causa.

Un nuovo compito attende ora la COMCO: durante la sessione primaverile del 2021, il Parlamento ha accolto il controprogetto indiretto all'Iniziativa per prezzi equi, entrato in vigore il 1° gennaio 2022. La legge sui cartelli è stata integrata con delle regole concernenti le posizioni dominanti relative. Anche queste disposizioni sono finalizzate a impedire che le imprese della Svizzera subiscano discriminazioni all'atto dell'acquisto di merci e servizi all'estero. La COMCO si è preparata per tempo e nel dicembre 2021 ha pubblicato una circolare con formulario. Riguardo all'attuazione di queste nuove regole, la COMCO vuole avere un ruolo centrale e giungere a delle sentenze guida, pur considerando che in quest'ambito sono competenti anche i tribunali civili. Invece le nuove prescrizioni contro il blocco geografico (*geo-blocking*) sono contenute nella legge federale contro la concorrenza sleale, e pertanto non sono di competenza della COMCO.

Da molti anni, la situazione relativa alla concorrenza sul mercato digitale è il tema predominante del dibattito giuridico in questa materia. La COMCO da lungo tempo si occupa di questioni legate a questi aspetti, e ha deciso nel merito di svariati casi inerenti a mercati differenti. Vista la sua particolare importanza, la digitalizzazione riveste un ruolo particolare in questo rapporto annuale. Si tratta di un fenomeno trasversale, che non riguarda soltanto le grandi piattaforme online bensì, più in generale, tutti i campi della politica della concorrenza.

La scelta dei casi è difficile. In considerazione della crescente interdipendenza economica, molte attività che si svolgono nel mondo hanno ripercussioni anche in Svizzera. La COMCO ritiene prioritari i casi particolarmente attinenti alla realtà nazionale. Inoltre presta particolare attenzione alle soluzioni antitrust adottate, ad esempio, nell'UE, che possono se necessario trovare applicazione anche in Svizzera. Nella maggior parte dei casi ciò non richiede alcuna procedura formale. Resta il fatto che l'obiettivo di protezione di una concorrenza efficace concerne tutti i mercati. La COMCO persegue questo obiettivo tenendo presente anche l'economia digitale.

Andreas Heinemann  
Presidente della COMCO

## 2 Principali decisioni del 2021

### 2.1 Decisioni della COMCO

Con la decisione del *6 dicembre 2021* la COMCO ha chiuso l'inchiesta sui **produttori di asfalto bernesi**, multando diverse imprese (per un importo di ca. 2,2 mio. fr.) per infrazioni della legge sui cartelli. La ditta fornitrice di asfalto Rubigen AG (BERAG) ha abusato della sua posizione dominante sul mercato concedendo condizioni preferenziali ai propri azionisti e distribuendo un premio fedeltà alla sua clientela. Alcuni azionisti della BERAG hanno anche concluso un accordo volto a impedire la concorrenza alla BERAG nelle vicinanze del suo impianto di Rubigen. Inoltre BERAG e BLH Belagswerk Hasle AG si sono affidate reciprocamente un mandato nel consiglio di amministrazione e in questo contesto si sono scambiate informazioni pertinenti agli affari. Con cinque delle 17 parti coinvolte è stata raggiunta una conciliazione. Nei confronti di cinque parti la procedura è stata sospesa o abbandonata. Alcune parti hanno impugnato la decisione della COMCO davanti al Tribunale amministrativo federale (TAF).

Il *28 giugno 2021* la COMCO ha inflitto a Pöschl Tabak GmbH una multa di ca. 270 000 franchi. Questa società tedesca commercia in Svizzera **tabacco da fiuto e da arrotolare**. Nei contratti di distribuzione con diversi partner europei prevedeva divieti di esportazione: ai commercianti in questione non era concesso inviare in Svizzera forniture di prodotti del tabacco. Questi accordi di protezione territoriale non sono ammessi perché isolano il mercato svizzero e ostacolano la concorrenza. Pöschl ha cooperato con le autorità in materia concorrenza, dichiarandosi disponibile a una conciliazione. Ora i partner esteri di distribuzione possono servire senza alcuna limitazione i clienti svizzeri. In considerazione della sua piena collaborazione con la COMCO, Pöschl ha ottenuto un alleggerimento della sanzione. La decisione è passata in giudicato.

Nel luglio del 2019 la camera per le decisioni parziali della COMCO ha multato otto società finanziarie che offrono il **leasing auto**, per un importo complessivo di 30 milioni di franchi. Il *10 maggio 2021* in quest'ambito la COMCO ha terminato l'indagine concernente l'ultima società, multando la Ford Credit Switzerland GmbH per coordinamento illecito delle condizioni di leasing (da luglio 2006 a marzo 2014) per circa 7,7 milioni di franchi. Per diversi anni Ford Credit, con le altre otto società, ha scambiato informazioni sulle condizioni di leasing. Le società condividevano ad esempio informazioni sugli interessi e le tabelle relative al valore residuo delle automobili. Questi elementi di prezzo confluivano nel calcolo dei tassi di leasing dei diversi offerenti. Con otto società finanziarie la COMCO ha raggiunto una conciliazione, ma non con Ford Credit, che ha interposto ricorso presso il TAF.

Il *10 maggio 2021* otto imprese attive nell'**installazione e manutenzione elettrica** della regione di Ginevra sono state multate per un totale di 1,27 milioni di franchi a causa di accordi di appalto illeciti. Dal 2013 al 2018 hanno coordinato le loro offerte in occasione di gare d'appalto pubbliche e private e spartito incarichi nel settore dell'elettricità. Le imprese in questione erano coinvolte in misura diversa: da alcuni fino a diverse decine di progetti concordati. Le imprese hanno raggiunto una conciliazione con la COMCO. Nei confronti di due imprese la COMCO ha abbandonato la procedura vista l'impossibilità di dimostrare la loro partecipazione ad un accordo di appalto. La decisione è passata in giudicato.

L'*8 febbraio 2021* la COMCO ha avviato un'inchiesta nei confronti di **Mastercard**: quest'ultima è sospettata di aver ostacolato il National Cash Scheme (NCS) di SIX. La COMCO ha disposto misure cautelari. NCS è un nuovo ordinamento nazionale di SIX concernente il prelievo contanti e altre transazioni ai bancomat, finalizzato in particolare a permettere i pagamenti in contanti o le richieste di saldo anche al bancomat di altri istituti. L'inchiesta è partita da una segnalazione di SIX, secondo cui Mastercard ostacolerebbe a NCS l'accesso al mercato, rifiutando il *co-badging* di NCS sulla nuova Debit Mastercard. Per *co-badging* si intende

l'applicazione di due o più marchi/applicazioni a un'unica carta di pagamento. Le misure cautelari permettono agli istituti che emettono le carte debito di predisporre sul piano tecnico un'eventuale attivazione successiva di NCS. Contro le misure cautelari Mastercard ha interposto ricorso presso il TAF.

## 2.2 Decisioni dei tribunali

Il 14 dicembre 2020 la COMCO ha avviato l'inchiesta relativa alla **strategia di potenziamento della rete Swisscom**. Nel contempo ha disposto misure cautelari nei confronti di Swisscom vietandole – con effetto immediato – un potenziamento della sua rete di fibra ottica che impedisca a terzi di accedere direttamente all'infrastruttura (*layer 1*) dalle centrali di collegamento di Swisscom. Quest'ultima ha impugnato le misure cautelari di fronte al TAF. Con decisione incidentale del 15 gennaio 2021 il TAF ha respinto la domanda di Swisscom di ripristino dell'effetto sospensivo e con decisione del 30 settembre 2021 ha confermato le misure cautelari della COMCO relative all'ampliamento della rete di fibra ottica. Secondo il TAF, Swisscom non è stata in grado di dimostrare l'attendibilità dei motivi tecnici ed economici che avrebbero giustificato il passaggio dall'attuale standard (cavo a quattro fibre) a un cavo a fibra unica. Le ragioni addotte da Swisscom, relative ad aspetti legati all'approvvigionamento e alla politica regionale e concernenti l'approvvigionamento con le reti a banda ultra larga delle regioni più discoste, non legittimavano una limitazione della concorrenza. Secondo il TAF l'ampliamento della rete di Swisscom con un sistema monofibra costituisce un abuso di posizione dominante. L'urgenza delle misure cautelari è stata confermata dal TAF, perché abbandonando l'attuale sistema Swisscom si sarebbe assicurata una posizione giuridicamente inoppugnabile per un lungo arco di tempo. Successivamente Swisscom ha interposto ricorso presso il Tribunale federale (TF) chiedendo il ripristino dell'effetto sospensivo. Il *6 dicembre 2021* il TF ha respinto il ricorso.

L'8 febbraio 2021 la COMCO ha avviato un'inchiesta nei confronti di **Mastercard** sospettandola di ostacolare l'attuazione del **National Cash Scheme (NCS)** di SIX; lo stesso giorno, ha disposto misure cautelari contro cui Mastercard ha interposto ricorso davanti al TAF (cfr. n. 2.1). Il *10 novembre 2021* il TAF ha accolto la richiesta di Mastercard relativa al ripristino dell'effetto sospensivo. La revoca di quest'ultimo non si giustificava, visto che a quel momento non sussisteva alcuna urgenza. Questa decisione del TAF è passata in giudicato. Sull'ammissibilità delle misure cautelari in sé il TAF deciderà in seguito.

Tamedia aveva presentato ricorso al TAF in relazione al rimborso spese, per un importo di 5000 franchi, dovute all'esame preliminare svolto dalla COMCO in relazione alla **concentrazione Tamedia** (oggi TXGroup) / **Adextra**. Il ricorso chiedeva la cancellazione delle spese sostenendo che la COMCO aveva interpretato in modo eccessivamente estensivo l'obbligo di annuncio e che la concentrazione in questione non era soggetta a tale obbligo. Il 6 ottobre 2020 il TAF ha respinto il ricorso, confermando l'interpretazione della COMCO. Successivamente Tamedia ha interposto ricorso presso il TF. Quest'ultimo, nella sua decisione del *23 settembre 2021* non è entrato nel merito della questione concernente l'esistenza o meno di un obbligo di annuncio, ritenendo che l'inoltro di un annuncio comportasse automaticamente l'apertura di un esame preliminare, e che di conseguenza la tassa forfettaria di 5000 franchi fosse dovuta indipendentemente dall'obbligo suddetto. D'altra parte secondo il TF quest'ultimo aspetto poteva essere chiarito, ad esempio, consultando la Segreteria della Commissione della concorrenza (di seguito Segreteria) oppure mediante una decisione di accertamento impugnabile. In questo modo il TF ha confermato la decisione della COMCO.

Il *26 agosto 2021* il Tribunale amministrativo di Zurigo ha accolto il ricorso della COMCO del 28 gennaio 2021 contro un invito a presentare offerte nel quadro di una procedura di appalto di un Comune zurighese. Il tribunale ha accolto le richieste della COMCO e stabilito che l'invito infrangeva la legge sul mercato interno (LMI). Il Comune aveva incaricato uno studio

d'ingegneria di progettare e gestire la fornitura dell'acqua alla **piscina** comunale. A nome del Comune lo studio d'ingegneria ha invitato quattro operatori a presentare un'offerta. Con uno di questi offerenti lo studio era tuttavia in stretti rapporti di parentela e societari. Nella fattispecie la condotta dello studio d'ingegneria era imputabile al Comune. Di conseguenza sussistevano un pregiudizio e una violazione degli obblighi di ricsuazione, che impedivano una procedura di appalto equa ed erano inammissibili sotto il profilo del diritto. Pertanto la procedura di aggiudicazione ostacolava la concorrenza e violava la legge sul mercato interno. La decisione è passata in giudicato.

Sette imprese hanno interposto ricorso contro la decisione del 2019 della COMCO relativa a **lavori di costruzione nei Grigioni**. Con decisione del 9 agosto 2021 il TAF ha respinto tre ricorsi. Queste decisioni concernevano questioni inerenti alla continuità aziendale (applicabilità di una sanzione anche dopo una ristrutturazione aziendale), alle misure della COMCO e al calcolo del termine di decadenza di cinque anni, vigente per le sanzioni. In tutte le decisioni il TAF ha sostenuto le argomentazioni della COMCO. Una parte ha presentato ricorso al TF. Nei confronti di due altre imprese la decisione è passata in giudicato.

Con decisione del 24 giugno 2021 il TAF ha in larga parte convalidato la decisione della COMCO del 21 settembre 2015 nei confronti di **Swisscom** nel settore della **connessione alla banda larga**. Nel 2008, la Posta ha messo a concorso la connessione e/o la creazione e la gestione di una rete WAN (*wide area network*) per le sue sedi. Swisscom si è aggiudicata il mandato, avendo proposto un'offerta all'incirca del 30 per cento più bassa di quella delle concorrenti. Queste ultime dipendevano dalle prestazioni intermedie fornite da Swisscom. Il TAF ha stabilito che per le sue concorrenti Swisscom ha fissato prezzi troppo elevati, tali da impedire loro di competere con la sua offerta. Inoltre con questa politica dei prezzi Swisscom avrebbe imposto prezzi eccessivi alla Posta. In questo caso, vista la posizione delle concorrenti, Swisscom avrebbe abusato della sua posizione di dominanza del mercato comprimendo i loro margini. Il TAF ha calcolato l'importo della multa in modo diverso rispetto alla COMCO, abbassandolo da 7 916 438 a 7 475 261 franchi. Swisscom ha interposto ricorso presso il TF.

Il 16 dicembre 2011 la COMCO ha multato diverse imprese nella procedura inerente al **settore della costruzione stradale e del genio civile nel Cantone di Argovia**. Questa procedura si è conclusa con la decisione del TF del 3 agosto 2020, passata in giudicato, concernente l'ultima società ricorrente. Già in precedenza, soprattutto con la pubblicazione della decisione della COMCO, i servizi di aggiudicazione del Cantone di Argovia hanno **chiesto di esaminare** la versione integrale della decisione della COMCO e gli atti ad essa relativi. L'11 dicembre 2017 la COMCO ha parzialmente accettato la domanda, con l'intenzione di permettere un esame limitato e di fornire le informazioni pertinenti. Contro questa decisione alcune imprese hanno interposto ricorso, accolto dal TAF con decisione del 23 ottobre 2018. Secondo il TAF la comunicazione dei dati è permessa dalla legge federale sulla protezione dei dati (LPD) soltanto 1) in presenza di una decisione di sanzione passata in giudicato, in cui 2) viene stabilita una violazione alla normativa sui cartelli. Contro questa sentenza sia il DEFR, assistito dalla COMCO, sia il Cantone di Argovia (servizio di aggiudicazione) hanno inoltrato ricorso al TF. Il 18 marzo 2021, con due sentenze, il TF ha accolto i ricorsi sostenendo la posizione della COMCO, secondo cui l'esame degli atti può essere consentito ai servizi di aggiudicazione anche in assenza di una decisione passata in giudicato, dunque anche se la decisione della COMCO è stata impugnata.

Con tre decisioni dell'8 marzo 2021 il TF ha accolto i ricorsi del DEFR contro le decisioni del TAF confermando l'opinione della COMCO, secondo cui gli ex organi aziendali e destinatari di procedura possono essere interrogati senza restrizioni, e quindi sottostanno all'obbligo di deposizione e all'obbligo di dichiarare il vero (con comminatoria penale in caso di falsa dichiarazione). Secondo il TF, in generale per l'interrogatorio di un ex organo il principio *nemo tenetur* (secondo cui nessuno può essere obbligato ad affermare la propria responsabilità penale), non si applica. In precedenza il TAF aveva invece deciso che gli ex organi possono

essere interrogati soltanto limitatamente, considerato che, in virtù del diritto di non rispondere dell'azienda imputata, in quanto parti al procedimento effettive possono rifiutarsi di fare deposizioni che potrebbero incriminare il loro ex datore di lavoro. Coloro che sono ancora dipendenti e che non occupano una posizione di organo non hanno invece questo diritto (derivato) di rifiutare una deposizione. Le sentenze suddette sono state emesse nel quadro dell'inchiesta relativa al **boicottaggio di Apple Pay**.

Nella sua sentenza del *16 febbraio 2021* il TAF ha confermato la decisione della COMCO dell'11 dicembre 2017 nei confronti di **Naxoo SA**. Anche il TAF è giunto alla conclusione che Naxoo SA sul mercato della città di Ginevra occupasse una posizione dominante. Naxoo ha abusato di questa posizione, a danno di proprietari di immobili, fornitori di altri sistemi e clienti finali. Nei contratti di allacciamento degli immobili imponeva condizioni inadeguate; ha pregiudicato i mercati di sbocco e lo sviluppo tecnico. Considerato che in seguito alla decisione della COMCO Naxoo SA ha corretto le cifre del proprio fatturato, e visto che queste costituiscono la base per stabilire l'importo delle multe, il TAF ha ridotto l'ammontare deciso dalla COMCO da 3,6 a circa 3,25 milioni di franchi. Naxoo SA ha impugnato questa decisione davanti al TF.

Il *4 febbraio 2021* rispettivamente il *7 ottobre 2021* Il TF ha accolto complessivamente quattro dei cinque ricorsi presentati dal DEFR contro decisioni del TAF del 19 dicembre 2017 relative ai **medicamenti fuori lista (raccomandazioni di prezzo)**, e ne ha respinto uno con decisione dell'*8 dicembre 2021*. In pratica il TF ha confermato l'illiceità delle raccomandazioni di prezzo al pubblico dei fabbricanti di medicinali contro le disfunzioni erettili. Queste decisioni sono state precedute da un lungo iter, con due ricorsi al TF. Il 2 novembre 2009 la COMCO aveva deciso che le raccomandazioni di prezzo al pubblico per questi medicinali celassero un accordo verticale di non concorrenza tra le società farmaceutiche e i punti vendita che stabilivano i prezzi finali di vendita ai consumatori. La COMCO ha vietato alle tre società produttrici dei farmaci la pubblicazione di raccomandazioni di prezzo di vendita al pubblico per Cialis, Levitra e Viagra, infliggendo loro anche una multa. Il TF ha ora confermato la decisione in causa, rinviando al TFA tre casi affinché stabilisca le sanzioni e un caso per la decisione relativa a spese e indennizzo. In assenza di un sufficiente accertamento dei fatti, il TF non si è espresso in merito alla questione relativa alla complicità di grossisti e aziende informatiche nell'accordo in questione, e ha respinto il ricorso. Tuttavia il TF non ha escluso queste parti siano qualificabili come partner dell'accordo, nella misura in cui la loro condotta corrisponde ai requisiti di legge.

Nei casi seguenti i tribunali hanno emesso altre sentenze concernenti la **pubblicazione** di decisioni in materia di diritto in materia di cartelli e confermato la pressa vigente:

- con decisione del *27 ottobre 2021* relativa al **trasporto aereo di merci**, il TF ha respinto i ricorsi delle parti contro la pubblicazione della decisione della COMCO del 2 dicembre 2013. In quell'occasione la COMCO aveva stabilito che diverse compagnie avevano concluso accordi illeciti riguardo a supplementi applicati nel settore del trasporto aereo internazionale. La causa principale è pendente di fronte al TAF;
- una società facente parte di una concentrazione ha interposto ricorso contro la pubblicazione di un preavviso della COMCO relativo a un **progetto di concentrazione**. Il TAF ha deciso il 21 settembre 2020 di rinviare alla COMCO il preavviso affinché ne omettesse e anonimizzasse altre parti. Le società facenti parte della concentrazione hanno ricorso contro questa decisione di fronte al TF. Quest'ultimo il *19 ottobre 2021* ha respinto il ricorso stabilendo che i preavvisi della COMCO inerenti a progetti di concentrazioni vanno qualificati come «decisioni» e pertanto possono essere pubblicati dalla COMCO. Ha confermato anche che pubblicando i preavvisi della COMCO non si rivela alcun segreto d'affari e si rispetta la protezione dei dati;

- in relazione alla pubblicazione di un rapporto finale del 2014, nell'anno in rassegna sono state emesse diverse sentenze: il 9 giugno 2021 il TF ha deciso di non entrare nel merito. Dapprima, il 16 aprile 2021, il TAF aveva respinto in larga parte un ricorso contro una decisione di pubblicazione e successivamente ha respinto un altro ricorso concernente il rigetto della domanda di riesame. In seguito all'applicazione di questa sentenza da parte della COMCO – con decisione di pubblicazione del 14 settembre 2021 –, il 15 dicembre il TAF non è entrato nel merito di un nuovo ricorso presentato contro quest'ultima (cfr. n. 3.3.2).

## 3 Attività nei vari ambiti economici

### 3.1 Costruzione

#### 3.1.1 Accordi di appalto

Il 27 aprile 2021 la Segreteria ha aperto un'inchiesta su possibili accordi nel settore del **trasporto di merci e rifiuti nel Cantone del Vallese**. Secondo gli indizi raccolti dalla Segreteria, ditte di autotrasporto di merci e rifiuti avrebbero stipulato accordi di appalto. Si sospetta che in occasione di una gara d'appalto per delle offerte inerenti alla raccolta dei rifiuti solidi urbani le società di trasporto abbiano concordato le offerte. La Segreteria ha effettuato diverse perquisizioni. È in corso la fase di indagine.

Nel giugno 2020 la Segreteria ha avviato un'inchiesta nel **Moesano (GR)**. Sussistono indizi concreti di accordi di appalto da parte di varie società attive nel settore dell'edilizia e del genio civile. Si trattava di progetti di committenti privati e pubblici. Nel giugno del 2021 l'inchiesta si è estesa ad altre tre società (due con sede in Ticino, una nel Moesano), che sono state perquisite. È in corso la fase di indagine.

Nell'estate 2019 la COMCO ha concluso le ultime due di dieci inchieste che hanno interessato il **Cantone dei Grigioni**. In ognuna delle varie procedure (Engadina I, II, III, IV, U, Q e Genio civile) alcune parti hanno interposto ricorso presso il TAF. Gli scambi di scritti davanti al TAF sono sostanzialmente conclusi. Nel frattempo il TAF ha emesso tre decisioni nell'ambito della costruzione di strade (cfr. n. 2.2). Per il 2022 sono attese nuove decisioni del TAF.

Nell'estate del 2021 la Segreteria ha avviato un'inchiesta preliminare nei confronti di diverse società che, nel quadro di un'unica gara d'appalto, potrebbero aver concordato le loro offerte per la realizzazione di **sistemi di protezione antincendio**. È in corso la fase di indagine.

Contro una decisione della COMCO, di luglio 2016, secondo cui otto imprese del settore della costruzione e del genio civile nei circondari **See-Gaster (SG) e March und Höfe (SZ)** tra il 2002 e il 2009 avrebbero concordato illecitamente i prezzi nel quadro di diverse centinaia di gare d'appalto, tre ricorsi sono ancora pendenti davanti al TAF. Quest'ultimo nel 2020 ha cancellato un ricorso che era stato ritirato.

In relazione alla decisione della COMCO inerente **alla costruzione di strade e al genio civile nel Cantone di Argovia**, fino alla primavera del 2021 è rimasta pendente davanti al TF la questione relativa alla possibilità, per i servizi di aggiudicazione, di esaminare la versione completa (senza omissioni) di una decisione di sanzione e degli atti pertinenti, così da far valere le loro richieste di risarcimento prima che questa passi in giudicato. A questa domanda il TF ha risposto il 18 marzo 2021, sostenendo la posizione della COMCO (cfr. n. 2.2). In virtù di questa sentenza, la COMCO ha potuto proseguire il trattamento delle cinque richieste di consultazione degli atti che erano rimaste in sospeso, riguardanti la decisione della COMCO agli accordi di appalto nel circondario See-Gaster e due decisioni concernenti il Cantone dei Grigioni. Una parte delle richieste di consultazione degli atti è stata evasa il 6 dicembre 2021. I richiedenti e le società di costruzione interessati possono ricorrere al TAF.

### 3.1.2 Materiali edili e discariche

Il 7 giugno 2021 la COMCO ha avviato un'inchiesta nei confronti della **Deponie Höli Liestal AG**, sulla base di indizi di abusi di posizione dominante da parte di questa società della regione basilese, attiva nel settore delle discariche. In passato la Deponie Höli potrebbe aver offerto prezzi ridotti ai propri azionisti rispetto a quelli praticati normalmente e rifiutato di accettare il materiale di scarto di alcuni clienti. È in corso la fase di indagine.

Nel gennaio del 2015 la COMCO ha aperto un'inchiesta nei confronti di diverse imprese del settore dei materiali edili e delle discariche operanti nell'area di Berna. Per ragioni di economia processuale, l'inchiesta è stata suddivisa in due procedure (KTB-Werke e KAGA). La procedura di minore entità (**KTB-Werke**) si è conclusa il 10 dicembre 2018 con la comminazione di sanzioni. La relativa decisione è pendente davanti al TAF e lo scambio di scritti è in una fase avanzata. Quella di entità maggiore (**KAGA**) è in fase conclusiva. La Segreteria dovrebbe presentare alle parti la sua proposta nell'estate di quest'anno; la decisione della COMCO è attesa per fine anno.

Il 5 marzo 2019 la COMCO ha avviato un'inchiesta nei confronti di **due impianti di pavimentazione** del Cantone di Berna come pure degli azionisti di uno dei due impianti. Questa inchiesta trae origine da quella aperta nel 2015 (**KAGA**). Si è conclusa con una decisione della COMCO il 6 dicembre 2021 (cfr. n. 2.1).

### 3.1.3 Diverse attività

Nel settore della costruzione la Segreteria si è occupata di 11 denunce effettuate nel quadro dell'osservazione di mercato, ha prestato due consulenze e valutato una concentrazione di imprese. Anche nel 2021 sono state organizzati diversi eventi di sensibilizzazione (formazione e/o sensibilizzazione degli acquirenti della Confederazione e dei Comuni, formazione CAS dell'Università di Berna). In ambito ambientale la Segreteria ha preso posizione in relazione a ca. 15 procedure di consultazione dell'Amministrazione.

## 3.2 Servizi

### 3.2.1 Servizi finanziari

Nell'anno di riferimento le due inchieste IBOR concernenti **EURIBOR** e **Yen LIBOR / Euroyen TIBOR** nonché l'inchiesta in relazione con accordi di non concorrenza nel settore del commercio delle divise di cassa tra banche (**Forex**) sono proseguite verso la conclusione della procedura ordinaria. Questa serie di inchieste ibride ha già portato a diverse decisioni parziali da parte della camera preposta della COMCO, con le relative conciliazioni e sanzioni, e alla conclusione anticipata delle inchieste nei confronti delle parti interessate.

Nel 2021 è proseguita anche l'inchiesta **Boycott Apple Pay**. Nel periodo di riferimento, il TF ha respinto tre sentenze del TAF e deciso che gli ex organi aziendali e i destinatari dell'inchiesta possono essere interrogati senza restrizioni (cfr. n. 2.2 e 3.6). Queste decisioni del TF hanno una grande rilevanza pratica per le attività di indagine delle autorità in materia di concorrenza (cfr. n. 3.6).

Nell'inchiesta nei confronti di **Mastercard** in merito alla possibilità che abbia ostacolato il National Cash Scheme (NCS) di SIX, la COMCO ha disposto misure cautelari che sono state impugnate da Mastercard davanti al TAF. In una prima decisione incidentale il TAF ha ripristinato l'effetto sospensivo dei ricorsi che in precedenza era stato ritirato dalla COMCO, osservando che sull'urgenza delle misure cautelari si deciderà in seguito (cfr. n. 2.1 e 2.2). Le indagini sono in corso.

Il **traffico elettronico dei pagamenti** mediante carte di pagamento è un tema che da tempo occupa le autorità in materia di concorrenza. Anche nell'anno in rassegna sono giunte

numerose richieste da parte di cittadini e della stampa, concernenti in particolare i modelli tariffari di Mastercard e Visa per le loro carte di debito di ultima generazione. In quest'ambito la Sorveglianza dei prezzi e la Segreteria della COMCO hanno avviato delle procedure. Inoltre la Segreteria sta valutando se l'introduzione di nuovi diritti di licenza per la partecipazione al *card scheme* di Mastercard o Visa e/o l'aumento dei relativi costi sia conciliabile con la legge sui cartelli. La Segreteria ha svolto anche un'inchiesta preliminare sulla soluzione *virtual user commercial account* di Visa e sull'inclusione della relativa commissione d'interscambio (*interchange fee*) nel campo d'applicazione della conciliazione che nel 2014 la COMCO ha concluso con le emittenti di carte di credito e gli *acquirer* di cui si avvalgono i commercianti. Da ultimo, la Segreteria ha proseguito l'inchiesta preliminare concernente la commissione d'interscambio nel settore *cross-border*.

Il 20 gennaio 2021 il Consiglio federale ha incaricato il DATEC e il DFF (AFF) di elaborare entro fine anno proposte concrete per sviluppare ulteriormente, anche alla luce della digitalizzazione, l'**approvvigionamento di base nel settore dei servizi postali e del traffico dei pagamenti**. Il gruppo indipendente e interdisciplinare di esperti ha sentito la Segreteria della COMCO nel novembre 2021 riguardo agli aspetti del mandato inerenti alla concorrenza. Nell'ambito del traffico dei pagamenti la Segreteria non constata alcuna inefficienza del mercato. Sotto il profilo della concorrenza, per quanto concerne il traffico dei pagamenti si può rinunciare a un mandato legale di approvvigionamento di base. Anche all'estero l'offerta di questi servizi non è associata a un mandato legale.

Da ultimo, in ambito di servizi finanziari sono state esaminate e ammesse alla fase I diverse concentrazioni di imprese.

### 3.2.2 Sistema sanitario

Dopo una prima sentenza del TF, del 2015, nell'anno di riferimento si è conclusa la procedura concernente i **medicamenti fuori lista** (Cialis, Levitra e Viagra; cfr. n. 2.2). Per questi medicinali le società farmaceutiche Pfizer AG, Eli Lilly (Suisse) SA e Bayer (Schweiz) AG hanno fornito raccomandazioni di prezzo al pubblico ai grossisti e ai punti vendita (farmacia e i medici dispensatori). La maggior parte dei punti vendita ha seguito le «raccomandazioni di prezzo», contenute nella banca dati di e-mediat AG tramite i sistemi di cassa al momento della lettura del codice a barre. Il TF ha ritenuto dimostrata la presenza di accordi verticali di determinazione del prezzo tra i fabbricanti e i punti vendita che hanno seguito le raccomandazioni di prezzo al pubblico. In questo modo ha confermato la decisione pilota della COMCO del 2009, relativa alle imposizioni di prezzo, dando così importanti indirizzi operativi alla futura prassi della COMCO.

L'inchiesta avviata nel settembre 2019 nei confronti di diverse società svizzere ed estere attive nella produzione, nella distribuzione e nella vendita del principio attivo **scopolamina butilbromuro** è proseguita. L'inchiesta dovrà verificare gli indizi di un coordinamento illecito dei prezzi di vendita del principio attivo sul piano internazionale e di una ripartizione dei mercati internazionali.

Nel settore sanitario la Segreteria ha ricevuto diverse **richieste di consulenza**. Si trattava di questioni inerenti, ad esempio, alla possibilità di introdurre strutture tariffarie nell'assicurazione complementare, alla liceità di negoziati tariffari da parte dell'assicuratori malattie, alle regole per un'attribuzione chiara delle regioni di intervento agli operatori Spitex oppure a un piano per organizzare efficacemente i test COVID-19 nelle amministrazioni e nelle imprese. Per rispondere a tutte queste domande d'intesa con i richiedenti sono stati organizzati brevi incontri sotto forma di riunioni e rilasciate valutazioni scritte.

Inoltre la COMCO ha valutato diverse **concentrazioni di imprese** del settore sanitario: Astorg/Nordic Capital/Novo/Bioclinica, CSS/Visana/Zur Rose/medi24/WELL e

Advent/Eurazeo/Hoist. La Segreteria si è occupata di più di 150 **procedure di consultazione nel settore sanitario** nonché di numerose **richieste di cittadini**.

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

La procedura concernente l'**installazione e manutenzione elettrica nella regione di Ginevra** si è conclusa con una conciliazione con otto imprese, convalidata dalla COMCO il 10 maggio 2021. La decisione è passata in giudicato. Questa inchiesta ha permesso di scoprire quasi 130 accordi orizzontali conclusi tra il 2013 e il 2018 (cfr. n. 2.1).

Nell'inchiesta sul **leasing auto**, Ford Credit – l'ultima destinataria di procedura ordinaria – ha impugnato la decisione conclusiva della COMCO, del 10 maggio 2021, davanti al TAF (cfr. n. 2.1). In precedenza la camera per le decisioni parziali della COMCO aveva terminato la procedura nei confronti delle otto altre parti raggiungendo con esse una conciliazione (decisione parziale del 26 luglio 2019). Una delle parti, la FCA Capital Suisse SA (FCA, Fiat), ha sporto denuncia e interposto ricorso nei confronti della decisione parziale. Nel 2020 il TAF ha deciso di non entrare nel merito della denuncia; il ricorso è invece ancora pendente.

La Segreteria ha lavorato a diversi dossier legati alla **digitalizzazione**, che vengono illustrati alla fine del rapporto. Inoltre ha svolto diverse procedure nel **settore sportivo**. Per ciò che concerne lo **sci**, sono stati analizzati i rapporti intercorrenti tra l'ufficio del turismo di Zermatt e le diverse scuole di sci. Non essendo stati rilevati problemi particolari di discriminazione nei confronti di singole scuole, la procedura si è conclusa senza alcun seguito. In quest'ambito, anche l'offerta *Action sports de neige* – introdotta dal Cantone del Vallese – è stata esaminata in seguito a una denuncia per possibile disparità di trattamento tra le scuole di sci beneficiarie di detta offerta. Si tratta di un'iniziativa volta a promuovere gli sport invernali e a concedere sovvenzioni alle scuole elementari vallesane per l'organizzazione di giornate sulla neve o eventi simili sul territorio vallesano. In collaborazione con il servizio preposto del Cantone del Vallese *Action sports de neige*, è stata modificata in modo da evitare possibili distorsioni della concorrenza. La Segreteria ha valutato anche le sovvenzioni versate al **tennis** coperto del Cantone di Zurigo. Secondo un reclamo inoltrato alla Segreteria, il fondo sportivo cantonale, destinato al sovvenzionamento di diversi progetti sportivi, avrebbe discriminato le aziende rispetto alle associazioni a scopo non lucrativo. Considerato che la distinzione tra attività a scopo lucrativo e/o non lucrativo era stata voluta dal legislatore cantonale e che l'organo cantonale competente in materia di sovvenzioni verifica sistematicamente e in modo approfondito le richieste, la procedura è stata chiusa senza alcun seguito. Riguardo all'**hockey su ghiaccio**, la lega nazionale di hockey (National League AG) ha sottoposto alla Segreteria una domanda di consulenza riguardo all'introduzione del cosiddetto «fair play finanziario». Si tratta di un sistema finalizzato a limitare l'importo totale dei salari versati ai giocatori delle squadre che militano nella National League, così da migliorare la stabilità finanziaria dei club e, nel contempo, favorire l'equilibrio delle forze in campo in seno alla lega. Il tutto con l'obiettivo di accrescere l'interesse nei confronti di questo sport. L'analisi ha portato a evidenziare aspetti dell'accordo che avrebbero potuto costituire una forma di accordo sui prezzi, visto che il tetto salariale sarebbe stato negoziato soltanto tra i rappresentanti dei club. La Segreteria ha dunque manifestato le sue riserve rilevando la possibilità di altre modalità d'intervento, con un impatto minore sulla concorrenza. Da ultimo, per ciò che concerne lo **sport automobilistico**, la Segreteria ha ricevuto una denuncia nei confronti dell'Associazione auto sport Suisse (ASS). L'ASS è stata nominata organizzazione sovrana in materia di sport automobilistico e karting in Svizzera dalla Federazione internazionale dell'automobile. Nel quadro di questa attività, l'ASS si preoccupa di garantire che le gare degli sport automobilistici si svolgano correttamente e secondo le regole emanate dalla FIA. La procedura non ha avuto seguito in quanto si tratta di interessi prevalentemente privati, che devono essere oggetto delle giurisdizioni civili.

## 3.3 Infrastruttura

### 3.3.1 Telecomunicazione

Nel settembre 2021 la COMCO ha aperto un'inchiesta nel settore dei **servizi d'elenco online** nei confronti di Swisscom e della sua filiale Directories. Directories è l'editrice dell'elenco telefonico cartaceo e gestisce i due servizi d'elenco online local.ch e search.ch. Nella primavera del 2019 Directories ha introdotto il prodotto unitario SWISS LIST modificando radicalmente prezzo e condizioni per l'integrazione dei dati registrati nell'elenco telefonico. Fino ad allora le società potevano integrare autonomamente i loro dati con altre informazioni. Con SWISS LIST diversi prodotti e servizi vengono offerti soltanto sotto forma di pacchetti. Attualmente la COMCO sta verificando se e in quale misura ciò possa ostacolare i concorrenti e svantaggiare la controparte commerciale.

L'inchiesta concernente la **strategia di potenziamento della rete Swisscom** è proseguita. Le relative misure cautelari decise dalla COMCO nel dicembre 2020 – che vietavano a Swisscom un potenziamento della sua rete di fibra ottica che impedisse ai suoi concorrenti di accedere all'infrastruttura (layer 1) – sono state confermate da una sentenza del TAF del 30 settembre 2021. Swisscom ha impugnato la sentenza davanti al TF, che a fine 2021 ha respinto la domanda di ripristino dell'effetto sospensivo del ricorso (cfr. n. 2.2).

L'inchiesta avviata nel 2020 nei confronti di Swisscom nel settore della **connessione alla banda larga di sedi aziendali (rete WAN)** è proseguita con la raccolta e l'analisi di nuovi dati.

Nel 2015 la COMCO aveva sanzionato per abuso di posizione dominante sul mercato tramite **compressione dei margini**, nel quadro delle gare d'appalto inerenti alla connessione delle filiali della Posta. Il TAF ha ampiamente confermato la decisione della COMCO con decisione del 24 giugno 2021, limitandosi a modificare leggermente l'importo della multa. Swisscom ha impugnato la decisione davanti al TF (cfr. n. 2.2).

Con sentenza del 16 febbraio 2021 il TAF ha confermato la decisione della COMCO dell'11 dicembre 2017 nei confronti della **Naxoo SA** per abuso di posizione dominante sul mercato nel settore dei collegamenti via cavo a Ginevra. Il TAF ha ridotto la multa inflitta dalla COMCO da 3,6 a circa 3,25 milioni di franchi perché si è basato su un fatturato leggermente più basso. La Naxoo SA ha interposto ricorso contro questa decisione presso il TF (cfr. n. 2.2).

### 3.3.2 Media

Nel settore della **commercializzazione e mediazione di pubblicità cinematografica** nell'anno di riferimento in seguito a una denuncia si è proceduto a una osservazione di mercato nei confronti di una società di commercializzazione pubblicitaria per accertare eventuali abusi di posizione dominante sul mercato. La questione principale riguarda la possibilità che altri operatori di questo settore – commercializzazione e mediazione di pubblicità cinematografica – vengano ostacolati quanto tentano di entrare in concorrenza.

La COMCO ha valutato tre **progetti di concentrazione** nel settore dei media. Nel caso di TX Group / Acheter-Louer.ch e TX Group / Immowelt Schweiz, TX Group AG intendeva acquisire Acheter Louer.ch & Publimmo Sàrl e una parte delle attività svolte in Svizzera da Immowelt AG. Dalle analisi svolte nel quadro dell'esame preliminare è emerso che non sussistono (praticamente) indizi che le suddette concentrazioni creino o rafforzino una posizione dominante. Nel caso di Aventinus / Heidi Media la fondazione Aventinus progettava di rilevare Heidi Media SA. Anche in questo caso, dopo un esame preliminare la COMCO ha approvato la concentrazione.

La decisione emanata dalla COMCO nel 2020, concernente la **trasmissione televisiva a pagamento di partite di hockey** in diretta, che sanzionava UPC con una multa di circa 30 milioni di franchi, è sempre pendente davanti al TAF. Nell'anno di riferimento è avvenuto il

relativo scambio di scritti. Anche la decisione emanata dalla COMCO nel 2016 nei confronti di Swisscom, sanzionata a causa di una condotta simile riguardo alla trasmissione di eventi sportivi dal vivo (calcio e hockey su ghiaccio), è pendente davanti al TAF.

Con decisione del 16 aprile 2021, il TAF ha parzialmente accolto il ricorso contro la decisione del 27 maggio 2015, concernente la pubblicazione del rapporto finale del 12 novembre 2014 sull'interruzione di un'inchiesta preliminare nel settore della **commercializzazione televisiva e della mediazione di pubblicità radiofonica**. In sostanza, si chiedeva di omettere e anonimizzare altre parti del rapporto. Contro tale decisione la società interessata ha presentato ricorso al TF. Quest'ultimo il 9 giugno 2021 ha deciso di non entrare nel merito del ricorso. In adempimento della sentenza del TAF, il 14 settembre 2021 la COMCO ha emesso una nuova decisione di pubblicazione, contro cui è stato nuovamente interposto ricorso presso il TAF. Quest'ultimo non è entrato nel merito del ricorso (decisione del 15 dicembre 2021). Nella stessa causa, il TAF ha inoltre respinto un ricorso presentato contro una decisione della COMCO inerente al rifiuto di una domanda di riconsiderazione (cfr. n. 2.2).

Il 21 settembre 2020 il TAF ha deciso di rinviare alla COMCO una decisione di pubblicazione di un **rapporto relativo a un progetto di concentrazione**, per ulteriori omissioni e interventi di anonimizzazione. Il ricorso che le parti della concentrazione hanno presentato contro questa decisione è stato respinto dal TF 19 ottobre 2021; in questa occasione il TF ha confermato che con la pubblicazione del preavviso della COMCO non si rivela alcun segreto d'affari e che anche le disposizioni in materia di protezione dei dati non sono in contrasto con detta pubblicazione (cfr. n. 2.2).

In relazione a un altro progetto di concentrazione di imprese, il 6 ottobre 2020 il TAF aveva respinto un ricorso di una parte interessata contro il pagamento della tassa forfettaria di 5000 franchi prevista per l'esame preliminare e, di conseguenza, ha confermato **l'interpretazione estensiva dell'articolo 9 capoverso 4 LCart** data dalla COMCO. Il TF ha respinto un ricorso interposto contro questa decisione (sentenza del 23 settembre 2021) stabilendo che l'emolumento forfettario è dovuto indipendentemente dall'obbligo di annuncio (cfr. n. 2.2).

### 3.3.3 Energia

Riguardo all'**utilizzo di dati provenienti dal settore di monopolio** la Segreteria ha svolto diverse osservazioni di mercato per accertare eventuali abusi di posizione dominante sul mercato.

Per ciò che concerne l'inchiesta preliminare, interrotta nell'agosto del 2020, relativa all'utilizzazione di dati provenienti dal settore di monopolio per attività su altri mercati, la questione della **pubblicazione del rapporto finale** è oggetto di contestazione. La decisione emanata dalla Segreteria il 23 settembre 2021 è stata impugnata davanti al TAF dal gestore di rete elettrica interessato.

Nel settore dell'energia elettrica la Segreteria e la COMCO hanno espresso diversi pareri nel quadro di **consultazioni degli uffici**. In quest'ambito la COMCO si è impegnata soprattutto per una rapida e totale apertura del mercato dell'approvvigionamento dei clienti finali e nell'ambito della metrologia; per consentire i cambiamenti entro periodi inferiori a un anno; e per un sistema che garantisca lo sviluppo delle energie rinnovabili in modo compatibile con il mercato, la concorrenza e la neutralità tecnologica. Inoltre in merito al trasferimento di compiti statali del settore Energia dell'Approvvigionamento economico del Paese, la COMCO ha chiesto che un attore autonomo e indipendente dal settore del gas – anche sotto il profilo giuridico e della sua funzione –, gestisca il sistema di monitoraggio per l'osservazione della situazione relativa all'approvvigionamento, rilevi i dati necessari e li metta a disposizione del settore Energia.

### 3.3.4 Trasporti

Nel settore della spedizione e della logistica la COMCO ha valutato il **progetto di concentrazione di imprese** DSV Panalpina / Agility Global Integrated Logistics. DSV Panalpina A/S intendeva acquisire Agility Logistics International B.V. e Agility International GIL Holdings I Limited da Agility Public Warehousing Company K.S.C.P. Al termine della valutazione nel quadro dell'inchiesta preliminare, la COMCO ha dato il via libera alla concentrazione.

In materia di **trasporto aereo di merci** rimane pendente il ricorso presentato da diverse parti al TAF contro la decisione del 2 dicembre 2013, che sanzionava 11 compagnie aeree per accordi orizzontali sui prezzi con una multa ammontante complessivamente 11 milioni di franchi. In questo caso la questione litigiosa concerneva anche la pubblicazione della decisione suddetta. In seguito alla decisione di rinvio del TAF nel 2017, la COMCO il 12 novembre 2018 ha disposto la pubblicazione della decisione in una versione riveduta. Contro questa decisione sono stati nuovamente interposti ricorsi davanti al TAF, tutti respinti completamente nel 2020. In quattro casi, le decisioni sono state impugnate davanti al TF. Il 27 ottobre 2021 il TF ha respinto completamente tutti i ricorsi in cui è entrato nel merito (cfr. n. 2.2).

Nel settore del trasporto regionale di persone e della mobilità multimodale la Segreteria è stata interpellata nel quadro di diverse **consultazioni degli uffici**. In relazione alla promozione della mobilità multimodale la Segreteria ha ripetutamente auspicato che gli operatori intermediari della mobilità possano accedere in tempi brevi e senza discriminazioni alle infrastrutture di distribuzione dei trasporti pubblici.

### 3.3.5 Aiuti pubblici

Nell'anno di riferimento la COMCO, in virtù della legge federale sulla navigazione aerea, ha esaminato un caso concernente **aiuti di Stato secondo un accordo internazionale relativo al traffico aereo**. Il Cantone di Ginevra intendeva concedere, a causa della pandemia di coronavirus, all'aeroporto di Ginevra in caso di crisi u credito massimo di 200 milioni di franchi affinché potesse garantirsi sufficiente liquidità per la gestione presente e futura. Il Cantone di Ginevra ha perciò sottoposto alla COMCO un progetto di legge. La COMCO ha esaminato le misure di finanziamento previste alla luce della loro conformità secondo un accordo internazionale relativo al traffico aereo. Nel suo preavviso del 5 luglio 2021 è giunta alla conclusione che la legge proposta sarebbe conforme all'accordo soltanto se la concessione delle tranche di prestito fosse stata soggetta alle condizioni menzionate nel relativo messaggio e concretizzate nel preavviso della COMCO. Il Parlamento cantonale ginevrino terrà conto del risultato dell'esame ai fini della promulgazione del progetto di legge, cioè della decisione sulla concessione degli aiuti.

### 3.3.6 Altri ambiti

La Posta svizzera SA ha interposto ricorso davanti al TAF contro la decisione della COMCO del 30 ottobre 2017, concernente il **tariffario per clienti commerciali relativo agli invii indirizzati della posta-lettere**. Il TAF ha stralciato il ricorso il 24 agosto 2021 in quanto privo di oggetto. Di conseguenza la decisione della COMCO di sanzionare la Posta con una multa di circa 22,6 milioni di franchi per abuso di posizione dominante sul mercato è passata in giudicato.

## 3.4 Mercati dei prodotti

### 3.4.1 Accordi verticali

In relazione al **livello elevato dei prezzi in Svizzera**, la Segreteria ha effettuato circa dieci osservazioni di mercato per sospetti accordi di prezzo e isolamento del mercato. In diversi casi sono stati modificati contratti e inviate circolari ai partner di distribuzione per fare chiarezza ed evitare malintesi.

Nel giugno del 2021 la COMCO ha chiuso l'inchiesta concernente **Pöschl Tabakprodukte** con una conciliazione e multando la società produttrice tedesca Pöschl Tabak GmbH per divieti d'esportazione illeciti contenuti nei suoi contratti di distribuzione (cfr. n. 2.1).

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

Le indagini nel quadro dell'inchiesta su un possibile **cartello di imprese commerciali nel settore della domanda** sono proseguite. In seguito all'apertura dell'inchiesta, nel 2020, una parte ha interposto ricorso davanti al TAF contro la perquisizione, chiedendo che venissero apposti i sigilli ai dati sequestrati. Nel febbraio 2021 il Tribunale penale federale (TPF) ha accolto la domanda di dissigillamento della COMCO e il TAF nel marzo del 2021 ha respinto il ricorso contro la perquisizione (cfr. n. 3.6). Le sentenze non sono passate in giudicato.

In seguito a un'osservazione di mercato del 2020, nel gennaio 2021 è stata aperta un'**inchiesta preliminare sul regolamento dei pagamenti presso Coop**. Nel quadro dell'*osservazione di mercato*, Coop nell'estate 2020 ha garantito alla Segreteria di non obbligare i propri fornitori a fatturare le proprie forniture tramite la società Markant Handels- und Industriewaren-Vermittlungs AG. Qualora un fornitore decidesse di non rivolgersi a Markant per le forniture, in nessun caso Coop reagirebbe stralciando il fornitore in questione dall'elenco dei suoi partner commerciali, bensì negozierebbe con lui una soluzione conforme all'approccio collaborativo seguito in precedenza. La Segreteria, nonostante le assicurazioni suddette, ha raccolto a questo riguardo indizi contrari, e pertanto ha avviato un'*inchiesta preliminare*, incentrata sul sospetto che Coop eserciti pressione sui fornitori affinché ora fatturino le loro forniture a Coop tramite Markant assumendosene i costi. In alternativa, Coop offrirebbe ai fornitori la possibilità di una fatturazione diretta a Coop, individuale e più cara. Nel quadro dell'inchiesta preliminare si tratterà di accertare se sussistono indizi di un abuso di posizione dominante sul mercato.

### 3.4.3 Industria orologiera

Nel maggio 2021 la Segreteria ha avviato un'*inchiesta preliminare* nei confronti di **Swatch Group** e della sua filiale Nivarox, che produce, tra le altre cose, i cosiddetti *assortiment* (insieme delle parti che formano lo scappamento di un movimento meccanico). Con decisione del 21 ottobre 2013 nel merito della cessazione delle forniture di Swatch Group, la COMCO aveva constatato che Nivarox occupa una posizione di dominanza sul mercato svizzero degli *assortiment*. L'inchiesta preliminare è focalizzata sul comportamento di Nivarox nel quadro delle forniture di *assortiment* a clienti esterni a Swatch Group. L'inchiesta preliminare dovrà verificare se sussistono indizi di abusi di posizione dominante sul mercato da parte di Swatch Group e/o Nivarox, in particolare mediante limitazione dei quantitativi ordinabili e aumenti di prezzo ingiustificati, e dunque di comportamento illecito.

Nel giugno del 2021 la COMCO ha sanzionato due aziende per **violazione dell'obbligo di fornire informazioni** (art. 52 LCart) nel quadro della procedura di riesame relativa alla cessazione di forniture da parte di Swatch Group, infliggendo ad ognuna una multa di 20 000 franchi. Le decisioni in questione sono state impugnate.

#### 3.4.4 Settore automobilistico

L'inchiesta sui **concessionari VW**, avviata nel giugno 2018 ed estesa nel dicembre 2019, è proseguita. Oggetto della procedura sono presunti accordi illeciti di prezzo e di ripartizione dei mercati tra rivenditori autorizzati di veicoli dei marchi del gruppo Volkswagen nel Cantone Ticino. In dicembre la Segreteria ha inviato alle parti il suo progetto di decisione per presa di posizione. La decisione della COMCO è prevista per il 2022.

La Segreteria ha risposto a più richieste concernenti il rispetto delle **regole contenute nella Comunicazione autoveicoli (ComAuto)**. In questo modo la Segreteria ha potuto chiarire che la garanzia legale e la garanzia del fabbricante non vengono annullate da lavori di riparazione o manutenzione non effettuati a regola d'arte da officine indipendenti. Anche nel periodo di garanzia, per la riparazione o manutenzione del loro veicolo i consumatori non sono tenuti a rivolgersi esclusivamente alle officine della rete di concessionari. Inoltre le officine indipendenti devono in generale poter accedere alle informazioni tecniche e ottenere ricambi originali per i lavori di riparazione senza subire limitazioni dovute ad accordi di non concorrenza.

#### 3.4.5 Agricoltura

Nel 2021 la Segreteria ha partecipato a circa 50 consultazioni degli uffici riguardanti questioni legate all'agricoltura. Inoltre la COMCO ha autorizzato la concentrazione Swissgenetics/New Generation Genetics operante nel settore del seme bovino. Visto che la concentrazione, pur essendo soggetta all'obbligo previsto dall'articolo 9 capoverso 4 LCart, non è stata annunciata, nel settembre 2021 la Segreteria d'intesa con un membro della Presidenza ha aperto **una procedura di sanzione amministrativa** ai sensi dell'articolo 51 LCart.

### 3.5 Mercato interno

La legge federale sul mercato interno (LMI) garantisce la libertà di esercitare su tutto il territorio della Confederazione un'attività lucrativa, in virtù del diritto di accesso al mercato secondo le prescrizioni del luogo d'origine, delle gare d'appalto relative al trasferimento a privati di attività rientranti in monopoli pubblici e delle norme minime applicabili agli acquisti cantonali e comunali. All'inizio del 2021 è entrata in vigore la revisione del diritto in materia di appalti pubblici. Le **priorità** della COMCO nell'ambito del mercato interno concernevano perciò gli appalti pubblici cantonali e comunali.

La COMCO ha interposto ricorso presso il tribunale amministrativo del Cantone di Zurigo in relazione a una gara d'appalto pubblica comunale per la ristrutturazione di una **piscina**. Il tribunale ha accolto il ricorso con decisione del 26 agosto 2021, sostenendo ampiamente le argomentazioni della COMCO (cfr. n. 2.2). Secondo il tribunale ci sono state una violazione del diritto cantonale in materia di appalti (regole in materia di astensione e riconsulazione) e una violazione del divieto di discriminazione ai sensi della LMI. In base alle denunce ricevute, le autorità in materia di concorrenza sanno che questo tipo di situazioni, in cui alle attività preliminari di pianificazione si aggiunge la presentazione dell'offerta, si verificano spesso in occasione delle gare d'appalto pubbliche. Ciò limita la concorrenza e l'accessibilità del mercato, visto che gli altri offerenti non hanno le stesse possibilità di aggiudicarsi l'appalto. Alla luce di questo caso, la Segreteria ha svolto una campagna di sensibilizzazione su questa problematica presso più di 90 Comuni.

Il 30 marzo 2021 la COMCO ha emanato una raccomandazione secondo cui l'**acquisto di energia** da parte di Cantoni e Comuni è soggetto al diritto in materia di appalti e deve essere oggetto di gare d'appalto pubbliche. Finora non ci sono quasi mai stati bandi pubblici per l'acquisto di corrente elettrica. Secondo le valutazioni della COMCO, l'acquisto di energia elettrica da parte di enti comunali sottostà al diritto pubblico in materia di appalti, anche in virtù della revisione della normativa in questa materia entrata in vigore a inizio anno. L'obbligo di indire un bando pubblico sussiste ad esempio nel caso dell'acquisto di corrente per

l'approvvigionamento di edifici amministrativi o mezzi di trasporto pubblici. Anche le società erogatrici di energia sono tenute a indire concorsi pubblici per l'acquisto di corrente elettrica destinata ai clienti finali nel quadro dell'approvvigionamento di base. Le gare d'appalto pubbliche consentono di scegliere tra diversi fornitori di corrente e permettono a un numero maggiore di operatori di accedere al mercato. Nell'anno di riferimento le autorità in materia di concorrenza hanno discusso l'attuazione della raccomandazione della COMCO con diversi attori coinvolti, e sono state interpellate più volte in merito alle raccomandazioni. Alcune questioni verranno decise dalla giurisprudenza dei Tribunali.

In seguito alla denuncia di un'impresa di servizi rimorchio veicoli, la Segreteria ha svolto un'osservazione di mercato nella Svizzera romanda concernente il **rimorchio veicoli**. Le analisi giuridiche della Segreteria hanno permesso di concludere che la collaborazione, senza bando pubblico, del Cantone con un gruppo di imprese di autoriparazione non era conforme alla normativa sul mercato interno. La Segreteria ha perciò invitato il Cantone a emanare una decisione relativa all'assenza di bando, considerato che questa costituisce una limitazione dell'accesso al mercato. Contro una simile decisione anche la COMCO avrebbe potuto presentare ricorso. Il Cantone ha rinunciato a emanare una decisione, scegliendo di indire una gara d'appalto per le future prestazioni di servizio rimorchio veicoli.

Il diritto di accedere liberamente al mercato comporta, in via di principio, quello di offrire merci e prestazioni lavorative su tutto il territorio svizzero, quando le attività lucrative in questione sono permesse nel luogo d'origine. Per consentire l'accesso al mercato la LMI prevede una procedura semplice, rapida e gratuita. Un'eventuale verifica dell'accessibilità del mercato da parte dell'autorità deve quindi escludere l'imposizione di costi. In un caso concernente una **società di sicurezza** della Svizzera romanda gli organi esecutivi cantonali hanno chiesto il pagamento di emolumenti per la proroga di un'autorizzazione, nonostante gli interessati abbiano fatto riferimento ad autorizzazioni rilasciate da altri Cantoni d'origine nonché alla gratuità secondo la LMI. Sia la COMCO sia gli interessati hanno presentato ricorso contro l'attribuzione dei costi. Con decisione del 7 maggio 2021, l'autorità cantonale ha accolto il ricorso della COMCO e stabilito che l'attribuzione di costi viola il principio di gratuità della procedura definito nella LMI.

In due procedure di ricorso davanti al TF la COMCO ha dato la sua presa di posizione basandosi sulla LMI. In un primo caso (preavviso del 25 maggio 2021) la COMCO ha giustificato l'applicabilità della LMI anche alle sanzioni decise in base al diritto pubblico in materia di cartelli; tuttavia in relazione alla questione in giudizio non sussisteva alcuna violazione della LMI. Nel secondo preavviso (del 25 ottobre 2021) la COMCO ha spiegato che in merito all'utilizzazione dei **ricavati delle tasse di soggiorno** la LMI si applica anche a prestazioni di sostegno come sovvenzioni o aiuti, se queste limitano l'accessibilità del mercato.

Inoltre la COMCO su richiesta di un tribunale cantonale ha stilato una perizia sulla necessità, in base alla LMI, di aprire bandi di concorso pubblici per il progetto **Gateway Basel Nord**. La LMI prevede che il trasferimento a privati di attività rientranti in monopoli cantonali o comunali si svolga su concorso. Nel suo parere del 6 dicembre 2021 la COMCO si è espressa sulle questioni giuridiche che le sono state poste. Il parere e le due procedure di ricorso al TF sono tuttora pendenti.

### 3.6 Indagini

Nel 2021 sono state effettuate due operazioni di perquisizione. La prima, in aprile, concerneva presunti accordi tra trasportatori di merci e rifiuti nel Cantone del Vallese (cfr. n 3.1.1). La seconda si è svolta in giugno, nel quadro degli sviluppi dell'inchiesta su eventuali accordi di appalto nel settore della costruzione nel Moesano, che concerneva anche società del Cantone Ticino (cfr. n 3.1.1). Entrambe le operazioni si sono svolte nel rispetto delle misure di protezione COVID-19.

L'8 marzo 2021 il TF ha deciso sulla questione, oggetto di lunghe controversie, riguardo a quali presenti e/o passati collaboratori e organi di una società possano in caso di interrogatorio far valere il principio *nemo tenetur* e, di conseguenza, rifiutarsi di deporre. Nella sua sentenza guida il TF ha stabilito che: 1) le società oggetto di una procedura sanzionatoria in materia di cartelli possono appellarsi al principio suddetto (diritto di non rispondere); 2) gli organi (che sono tali sotto il profilo formale e materiale) possono esercitare il diritto di non rispondere delle persone giuridiche; e (3) che tutte le altre persone possono essere interrogate senza limitazioni in qualità di testimoni; sono soprattutto gli ex organi e tutti gli altri collaboratori presenti e passati della società. Si tratta di una sentenza di grande rilevanza ai fini delle attività investigative delle autorità in materia di concorrenza. Le limitazioni poste dal TAF in relazione all'interrogatorio di ex organi sono state soppresse. Inoltre il TF ha stabilito con due altre sentenze che il TAF non avrebbe dovuto entrare nel merito dei ricorsi contro le citazioni, mancando la condizione di pregiudizio irreparabile.

Nell'anno di riferimento, in relazione a una perquisizione un'impresa ha presentato ricorso sia davanti al TPF (ricorso in opposizione) sia davanti al TAF. Entrambi i tribunali hanno esaminato separatamente la perquisizione giudicandola legittima. Le due sentenze sono state impugnate davanti al TF, che a quel punto ha potuto esprimersi anche in merito al rapporto tra le due vie di diritto (cfr. n. 3.4.2). Davanti al TAF le autorità in materia di concorrenza hanno sostenuto che nel caso dell'apposizione (anche parziale) di sigilli, la procedura davanti al TPF dovesse avere la precedenza sulla procedura di ricorso davanti al TAF, in modo da evitare inefficienze (doppioni) e il rischio di sentenze contraddittorie. Inoltre in un'altra procedura di dissigillamento il TPF ha giudicato legittima una perquisizione effettuata nel quadro di un'inchiesta di accordi di appalto nel Moesano (cfr. n. 3.1.1) e approvato il dissigillamento. Nello stesso affare è pendente un ricorso al TAF.

Dalla seconda metà del 2020 per un'autodenuncia si può utilizzare un modulo elettronico disponibile sul sito della COMCO (e-Marker). Questo strumento si è dimostrato funzionale e nel 2021 è stato ampiamente utilizzato.

### 3.7 Affari internazionali

**UE:** L'accordo di cooperazione tra Svizzera e UE sui diritti della concorrenza promuove lo scambio di esperienze e permette di cooperare e coordinare in modo ottimale le inchieste, anche per ciò che concerne lo scambio di mezzi di prova. Nella pratica questo scambio si dimostra estremamente utile, nonostante debba sottostare a condizioni restrittive. Nell'anno di riferimento la COMCO e la direzione generale Concorrenza della Commissione UE (DG Concorrenza) si sono scambiate mezzi probatori nel quadro di un'inchiesta condotta parallelamente; anche le tempistiche delle perquisizioni effettuate nell'UE e in Svizzera che hanno portato all'avvio dell'inchiesta erano state coordinate. Nel quadro dei loro contatti, i responsabili della COMCO e della DG Concorrenza hanno discusso questioni procedurali e di diritto materiale concernenti diversi casi trattati nell'ambito di altre inchieste. Sono state discusse anche questioni tecniche e materiali inerenti a procedure di concentrazione oggetto di annunci paralleli a Berna e Bruxelles. Anche in vista di modifiche di leggi, ordinanze o direttive gli scambi tra autorità possono portare chiarezza. Ad esempio la COMCO si è informata presso i colleghi di Bruxelles in occasione della revisione del regolamento UE sugli accordi verticali, ed è stata a sua volta consultata da questi ultimi in merito alla revisione delle regole di concorrenza dell'UE sugli accordi orizzontali tra imprese. La COMCO si è rivolta agli specialisti dell'UE anche per domande specificamente inerenti all'attuazione del diritto UE in materia di concorrenza, ad esempio per valutare alleanze di acquisto nel settore del commercio al dettaglio.

**Germania:** alla fine del 2017, Svizzera e Germania 2017 hanno avviato negoziati per un accordo di cooperazione in materia di concorrenza. Si tratta in particolare di assistenza amministrativa tra la COMCO e l'Ufficio federale dei cartelli tedesco (*Bundeskartellamt*)

nell'ambito delle limitazioni della concorrenza e delle concentrazioni di imprese illecite secondo il diritto pertinente delle parti contrattuali. Il progetto di accordo che è stato nel frattempo negoziato con la Germania corrisponde ampiamente, sotto il profilo dei contenuti, all'accordo di cooperazione con l'UE. A causa delle elezioni al *Bundestag* di settembre 2021, non è ancora possibile prevedere la data in cui l'accordo verrà firmato. Successivamente il Consiglio federale sottoporrà per approvazione l'accordo al Parlamento.

**OCSE:** Anche nell'anno di riferimento i due incontri OCSE di giugno e dicembre si sono svolti esclusivamente in remoto. Non essendo necessaria una presenza fisica a Parigi, i collaboratori della COMCO hanno potuto approfittare maggiormente della partecipazione diretta alle discussioni, che concernevano in particolare i temi seguenti: esercizio della concorrenza e regolamentazioni alternative; portabilità dei dati, interoperabilità e concorrenza; metodi di misurazione della concorrenza sul mercato; questioni legate alla concorrenza nei libri cartacei ed elettronici; aspetti ambientali inerenti all'esercizio della concorrenza; regolazione ex ante e concorrenza sui mercati digitali; media di informazione e piattaforme digitali. Il forum globale si è occupato soprattutto di analisi economica e prove nei casi di abuso. Anche quest'anno la COMCO ha partecipato attivamente alle discussioni, con un contributo su un caso concernente il commercio librario, per il quale la COMCO ha sanzionato dieci commercianti all'ingrosso di libri in lingua francese per limitazione delle importazioni parallele. Inoltre la COMCO ha partecipato attivamente all'elaborazione di diverse raccomandazioni OCSE, ad esempio quelle sulla cooperazione internazionale e la lotta alle turbative d'asta.

**ICN:** il 5 ottobre 2021 la COMCO ha incontrato i *non-governmental advisor* (NGA) eletti lo scorso anno. La discussione, che si tiene ogni anno, verteva sui temi in programma alla conferenza annuale dell'ICN, svoltasi dal 13 al 15 ottobre 2021 a Budapest. Sia i rappresentanti delle autorità, sia gli NGA svizzeri hanno partecipato in remoto a una selezione di manifestazioni. La COMCO ha aderito al sondaggio sul tema principale della conferenza di quest'anno: sviluppo sostenibile e diritto in materia di concorrenza. Inoltre è stata coinvolta nell'elaborazione di diverse note informative dell'ICN. In primo piano quest'anno c'erano l'elaborazione e la pubblicazione di un rapporto del gruppo di lavoro sulla condotta unilaterale in relazione alle teorie concernenti i danni e i correttivi sui mercati digitali. A questo scopo il gruppo di lavoro ha consultato le autorità in materia di concorrenza e gli NGA.

**UNCTAD:** nel luglio del 2021 la COMCO ha partecipato in remoto alla conferenza annuale dell'UNCTAD. Inoltre, alternandosi con la SECO, ha contribuito alle videoconferenze del neocostituito gruppo di lavoro sui cartelli transfrontalieri (*cross-border cartels*) illustrando il punto di vista della Svizzera. Il gruppo di lavoro si propone di intensificare la collaborazione nella lotta ai cartelli transfrontalieri, soprattutto per fornire sostegno alle autorità antitrust che dispongono di minori risorse ed esperienza.

**Banca mondiale:** nel secondo semestre la COMCO si è impegnata nel quadro di un progetto di sviluppo in Ucraina finanziato dalla SECO (*Competition Policy Implementation Review in Ukraine – International Practice*). Il progetto è stato realizzato in collaborazione con l'International Finance Corporation (IFC), un'istituzione della Banca mondiale che si dedica allo sviluppo del settore privato. Nel novembre 2021 la COMCO in collaborazione con le autorità ucraine preposte alla concorrenza (AMCU) ha organizzato in remoto un *capacity building workshop* che verteva sullo scambio di esperienze tra autorità, in particolare sullo screening, cioè i metodi che permettono di scoprire i cartelli servendosi dei dati relativi alle gare d'appalto. Il workshop ha avuto un largo seguito (più di 80 partecipanti). Inoltre la COMCO ha collaborato con l'IFC nel quadro di studi di progetto, presentando il punto di vista di un'autorità in materia di concorrenza e le questioni e i problemi attualmente dibattuti a livello internazionale nell'ambito del diritto pertinente.

### 3.8 Legislazione

Con la votazione finale del 19 marzo 2021 il Consiglio degli Stati e il Consiglio nazionale hanno accolto il controprogetto indiretto all'Iniziativa per prezzi equi. Le nuove disposizioni (art. 4 cpv. 2<sup>bis</sup> e art. 7 cpv. 1 nonché cpv. 2 lett. g), che introducono il concetto di **posizione dominante relativa** nella legge sui cartelli, sono entrate in vigore il 1° gennaio 2022. All'inizio dell'estate del 2021 la Segreteria della COMCO ha iniziato i lavori attuativi; ha elaborato un piano d'attuazione e una **circolare** che è stata pubblicata il 14 dicembre 2021. Le principali informazioni contenute nella circolare sono le seguenti:

- si considera che un'impresa abbia una posizione dominante relativa se altre imprese dipendono da essa per la fornitura o la domanda di un prodotto o servizio in modo tale che non ci sono sufficienti e ragionevoli possibilità di passare a fonti alternative. Le imprese possono presentare un reclamo alla COMCO se sono ostacolate o svantaggiate nella concorrenza in questo modo. Un'impresa che dispone di una posizione dominante relativa può ad esempio comportarsi in modo abusivo, se rifiuta senza motivo di fornire a un produttore dei componenti da cui quest'ultimo dipende. Esiste un abuso anche qualora un'impresa con una posizione dominante relativa impedisce ad altre imprese di acquistare un prodotto offerto in Svizzera e all'estero alle condizioni estere;
- affinché la COMCO possa agire, essa dipende dalle informazioni delle imprese coinvolte. Per facilitare la loro segnalazione, la COMCO ha pubblicato una circolare e un formulario di notifica;
- con questa revisione, l'attuale divieto di abuso di posizione dominante nella legge sui cartelli è esteso alle imprese con una posizione dominante relativa. Le imprese non saranno multate per le violazioni delle nuove disposizioni. Tuttavia, la COMCO potrà imporre loro degli obblighi o dei divieti di agire.

Per ciò che concerne **gli interventi parlamentari che riguardano la legge sui cartelli**, la situazione è la seguente:

- la **mozione** depositata dal consigliere agli Stati **Bischof** il 30 settembre 2016 «Vietare le clausole di parità tariffaria stabilite dalle piattaforme di prenotazione on line a scapito degli albergatori» (16.3902) è stata accolta da entrambi i Consigli. Il 17 novembre 2021 il Consiglio federale ha licenziato il progetto di legge e il messaggio concernente la modifica della legge federale contro la concorrenza sleale (LCSI): le clausole di parità di prezzo vengono qualificate come CCG abusive e, di conseguenza, non sono valide; nei contratti tra le piattaforme di prenotazione online e le strutture ricettive le clausole di imposizione del prezzo devono essere vietate;
- della **mozione** «Migliorare la situazione delle PMI nei procedimenti in materia di concorrenza» (16.4094), depositata il 15 dicembre 2016 dal consigliere agli Stati **Fournier**, i due Consigli hanno accolto due temi su quattro: la fissazione di termini per i procedimenti amministrativi del diritto in materia di cartelli e l'indennizzo delle parti anche per i procedimenti amministrativi di primo grado. Il Consiglio federale li ha inseriti nel progetto di revisione della legge sui cartelli; la procedura di consultazione è stata aperta nel novembre 2021;
- la **mozione** depositata il 27 settembre 2018 dal consigliere nazionale **Pfister** «Garantire l'applicazione della legge sui cartelli nel commercio di autoveicoli» (18.3898) chiede al Consiglio federale di emanare un'ordinanza per tutelare i consumatori e le PMI dalle pratiche distorsive della concorrenza nel settore del commercio di autoveicoli. Nel settembre del 2020 è stata accolta dal Consiglio nazionale; ora dovrà pronunciarsi il Consiglio degli Stati;

- la **mozione** depositata dal consigliere nazionale **Nantermod** il 12 dicembre 2018 «Procedure efficaci ed eque nel diritto della concorrenza» (18.4183), che chiedeva una modifica del diritto delle regole procedurali in relazione alla consultazione degli atti e agli emolumenti obbligatori nel quadro delle inchieste preliminari, è stata respinta dal Consiglio nazionale nel dicembre 2020 ed è pertanto liquidata;
- la **mozione** depositata dal consigliere agli Stati **Français** il 13 dicembre 2018 «La revisione della legge sui cartelli deve prendere in considerazione criteri sia qualitativi che quantitativi per valutare l'illiceità di un accordo» (18.4282), che incarica il Consiglio federale di precisare l'articolo 5 LCart, è stata accolta anche dal Consiglio nazionale (secondo Consiglio) nel giugno del 2021. Il Consiglio federale ne ha tenuto conto nel quadro del progetto di revisione della legge sui cartelli; la procedura di consultazione è stata aperta nel novembre 2021;
- la **mozione** «Inchieste della COMCO. La presunzione d'innocenza deve prevalere» (18.4304), depositata dal consigliere nazionale **Bauer** il 14 dicembre 2018 chiedeva la soppressione dell'articolo 28 LCart, secondo cui nella pubblicazione ufficiale dell'apertura dell'inchiesta vengono menzionate le persone inquisite. La mozione è stata stralciata dal ruolo nel dicembre 2020;
- il **postulato** depositato il 9 maggio 2019 dal consigliere nazionale **Molina** «Rafforzamento del controllo delle fusioni sugli investimenti diretti esteri» (19.3491) è stato respinto nel giugno del 2021 dal Consiglio nazionale e di conseguenza è liquidato;
- l'**interpellanza** «Modernizzazione completa della legge sui cartelli» (21.4108) depositata il 28 settembre 2021 dal consigliere agli Stati **Noser** propone una riforma delle strutture istituzionali delle autorità in materia di concorrenza e pone al Consiglio federale delle domande a tale riguardo. È stata trattata nel dicembre 2021 dal Consiglio degli Stati senza discussione; l'interpellanza è liquidata;
- la **mozione** «Mantenere il principio inquisitorio. No all'inversione dell'onere della prova nella legge sui cartelli» (21.4189) depositata il 30 settembre 2021 dal consigliere agli Stati **Wicki** mira in particolare a precisare la legge sui cartelli mediante un rafforzamento del principio inquisitorio, affinché venga applicata la presunzione d'innocenza prevista dalla Costituzione. Il Consiglio federale propone di respingere la mozione, perché le irregolarità nell'applicazione della legge espresse dall'autore della mozione *non* sussistono e le esigenze di presunzione d'innocenza sono già contenute nella legge sui cartelli vigente. Il Consiglio degli Stati ha accolto la mozione nel dicembre 2021; il Consiglio nazionale se ne occuperà presumibilmente nel 2022;
- diversi altri interventi parlamentari concernono i temi della concorrenza e delle aziende statali e parastatali nonché l'accesso ai mercati chiusi: ad esempio, la **mozione Caroni** (15.3399), l'**iniziativa parlamentare Schilliger** (17.518), il **postulato Caroni** (19.3701), il **postulato CET-S** (19.4379), la **mozione Caroni** (20.3531), la **mozione Rieder** (20.3532) e l'**interpellanza Sauter** (21.3472).

Il Consiglio federale sta progettando una **revisione parziale della legge sui cartelli** focalizzata sulla modernizzazione del controllo delle concentrazioni di imprese, il rafforzamento del diritto civile in materia di cartelli e il miglioramento della procedura di opposizione. Nei lavori di revisione sono state inserite le due richieste delle succitate mozioni Fournier (termini ordinatori e indennizzi alle parti per la procedura della COMCO) e Français (accordi di cartello). La procedura di consultazione è stata avviata nel novembre 2021. Responsabili della revisione parziale sono la SG-DEFER e la SECO. La Segreteria della COMCO partecipa ai lavori.

## 4 Organizzazione e statistica

### 4.1 COMCO, Segreteria e statistica

Nel 2021 la **COMCO** ha svolto 11 riunioni plenarie di un giorno o di mezza giornata (sei delle quali online). Le decisioni prese in occasione di tali sedute, in conformità con la legge sui cartelli e la legge federale sul mercato interno, sono consultabili all'interno della statistica riportata di seguito (cfr. n. 4.2).

### 4.2 Statistica

A fine 2021 la **Segreteria** contava 76 collaboratori (anno precedente: 75), di cui il 44,7 % donne (anno precedente: 45,3 %). I 76 collaboratori lavorano a tempo pieno o parziale, per un totale di 65,2 posti a tempo pieno (anno precedente: 64,1). Inclusa la direzione, i collaboratori che si dedicano all'applicazione della LCart e della LMI sono 57 (anno precedente: 56), cioè 50,6 posti a tempo pieno (anno precedente: 49,8). 19 collaboratori (anno precedente: 19) sono impiegati nell'ambito delle Risorse e forniscono sostegno a tutti i lavori della sede per un totale di 14,6 posti a tempo pieno (anno precedente: 14,3). Inoltre la Segreteria offre 4 posti di stage (anno precedente: 4). I quattro stagisti lavorano a tempo pieno.

La tabella riassume i dati statistici relativi alle attività della COMCO e della sua Segreteria nel 2021:

	2021	2020	2019
<b>Inchieste</b>			
Eseguite nel corso dell'anno	20	20	19
di cui riprese dall'anno precedente	16	13	16
di cui avviate	4	7	3
di cui nuove inchieste nate dalla suddivisione di inchieste precedenti	0	0	2
<b>Decisioni finali</b>	4	6	11
di cui conciliazioni	3	4	9
di cui decisioni dell'autorità	2	1	2
di cui sanzioni secondo l'art. 49a cpv. 1 LCart	4	4	10
di cui decisioni parziali	0	2	5
<b>Decisioni di procedura</b>	2	2	2
<b>Altre decisioni (pubblicazione, costi, consultazione degli atti, ecc.)</b>	2	1	6
<b>Misure cautelari</b>	1	1	1
<b>Procedure sanzionatorie secondo gli art. 50 e segg. LCart</b>	2	1	0
<b>Inchieste preliminari</b>			
Eseguite nel corso dell'anno	11	14	14
di cui riprese dall'anno precedente	7	13	8
di cui avviate	4	1	6
<b>Concluse</b>	3	8	4
di cui con apertura di un'inchiesta	1	1	1
di cui con adeguamento delle attività dell'impresa	1	4	3
di cui senza seguito	1	3	0
<b>Altre attività</b>			
<b>Annunci secondo l'art. 49a cpv. 3 lett. a LCart</b>	1	1	2
<b>Consulenze</b>	33	24	28
<b>Osservazioni del mercato concluse</b>	48	80	63
<b>Domande LTras</b>	10	18	7

Altre richieste evase	519	565	488
<b>Concentrazioni</b>			
Annunci	31	35	40
Nessuna obiezione dopo l'esame preliminare	31	34	37
Esami	0	1	3
Decisioni della COMCO dopo l'esame	0	1	2
Divieti	0	0	0
Ammissioni vincolate a condizioni/oneri	0	0	0
Ammissioni senza riserve	0	1	2
Esecuzioni anticipate	0	0	0
<b>Procedure di ricorso</b>			
Procedure di ricorso davanti a TAF e TF (totale)	39 (92)	42	46
Sentenze del TAF	11 (15)	9	4
che confermano la decisione dell'autorità in materia di concorrenza	8 (12)	6	1
che confermano in parte la decisione dell'autorità in materia di concorrenza	2 (2)	2	2
che respingono la decisione dell'autorità in materia di concorrenza	1 (1)	1	1
Sentenze del TF	5 (12)	7	6
che confermano la decisione dell'autorità in materia di concorrenza	4 (11)	6	5
che confermano in parte la decisione dell'autorità in materia di concorrenza	1 (1)	1	0
che respingono la decisione dell'autorità in materia di concorrenza	0 (1)	0	1
Pendenti a fine anno (presso TAF e TF)	30 (71)	29	36
<b>Pareri, raccomandazioni, preavvisi ecc.</b>			
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)	2	0	2
Controlli a posteriori	0	0	1
Comunicazioni (art. 6 LCart)	0	0	1
Preavvisi (art. 46 cpv. 1 LCart)	335	327	120
Procedure di consultazione (art. 46 cpv. 2 LCart)	11	12	17
Valutazione degli aiuti	1	2	-
<b>LMI</b>			
Raccomandazioni/Indagini (art. 8 LMI)	1	0	3
Perizie (art. 10 LMI)	4	1	2
Consulenze (Segreteria)	68	63	93
Ricorsi (art. 9 cpv. 2 <sup>bis</sup> LMI)	1	2	0

Dai dati statistici relativi al 2021 e dal loro confronto con quelli relativi al 2019-2020 emergono i seguenti punti essenziali:

- inchieste: nel 2021 le autorità della concorrenza hanno svolto più o meno lo stesso numero di inchieste rispetto a entrambi gli anni precedenti. Come nel 2020 il numero di procedure portate a termine dalla COMCO è stato leggermente inferiore alla media;
- inchieste preliminari e osservazioni del mercato: anche nel 2021 la Segreteria ha svolto meno inchieste preliminari rispetto agli anni precedenti. Tuttavia, la Segreteria ha svolto più consulenze del solito;

- concentrazioni: il numero di concentrazioni esaminate è stato leggermente inferiore a quello del 2020 e del 2019, ma rimane in linea con la media degli anni precedenti;
- procedure di ricorso: il numero di procedure pendenti presso i tribunali è rimasto praticamente invariato. Tuttavia, i tribunali hanno preso decisioni importanti, a volte su ricorsi individuali, a volte su tutti i ricorsi a una decisione della COMCO. Per il computo bisogna tener di quanto segue:
  - Le decisioni della COMCO sono di solito rivolte contro più parti che però interpongono ricorso individualmente. Di regola, i tribunali trattano ogni ricorso singolarmente ed emettono quindi diverse sentenze riguardo a una singola decisione della COMCO. Queste sentenze sono in parte molto simili nella sostanza, ma possono anche trattare questioni individuali.
  - Per il 2021, a titolo di novità, per ogni decisione della COMCO non vengono più conteggiate solo le procedure di ricorso trattate parallelamente e considerate come unico caso; infatti viene indicata tra parentesi anche la somma totale di tutti i singoli ricorsi. Ciò vale anche per la statistica a livello di tribunali: le sentenze relative a più ricorsi contro una decisione della COMCO trattati parallelamente vengono conteggiate come un'unica sentenza (indipendentemente dal numero di ricorsi); allo stesso tempo però vengono indicate tra parentesi anche le sentenze relative ai singoli ricorsi (ad esempio, le sentenze del Tribunale federale riguardanti i cinque ricorsi relativi alla decisione della COMCO sui medicinali fuori lista vengono conteggiate come una sola sentenza ma indicando tra parentesi il numero delle singole sentenze, ossia 5).
- Pareri, raccomandazioni e preavvisi: mentre il numero di pareri, raccomandazioni e consultazioni è simile agli anni precedenti, il numero di consultazioni degli uffici da trattare è rimasto a un livello superiore alla media.
- LMI: le questioni affrontate nell'ambito della LMI riguardano più o meno gli stessi temi considerati negli anni precedenti. Il numero di consulenze è rimasto simile al 2020 e quindi ancora circa un terzo inferiore alle cifre del 2019 e del 2018.

## 5 Digitalizzazione

### 5.1 Introduzione

A livello sia nazionale sia internazionale, l'economia, la politica e le autorità della concorrenza sono confrontate da anni con il fenomeno della digitalizzazione. Anche la COMCO ha affrontato in varie occasioni il tema della **digitalizzazione dell'economia**, ad esempio nel suo rapporto annuale del 2016. Le piattaforme digitali riuniscono diversi fronti del mercato e generano effetti di rete, che vanno considerati in una valutazione appropriata di possibili restrizioni della concorrenza. I *big data* tendono a generare mercati concentrati e modelli di business flessibili per usare i dati. L'economia della condivisione (*sharing economy*) porta con sé nuovi modelli commerciali e quindi l'opportunità di valutare se è il caso di adattare la regolamentazione alla nuova situazione. Il commercio online riduce i costi di distribuzione e crea spazio per nuovi modelli di business.

Tuttavia, oltre alle opportunità offerte dalla digitalizzazione attraverso nuovi modelli di business, processi migliori e una gamma più ampia di prodotti per i consumatori, ci sono anche rischi per la concorrenza. Nel 2016 la COMCO ha illustrato vari sviluppi e potenziali problemi nonché la complessità delle valutazioni in materia di diritto della concorrenza. Il **compito della COMCO** è quello di segnalare pericoli per la concorrenza e di intervenire in caso di limitazione della concorrenza. Per esempio l'infrastruttura di rete, su cui si basa l'economia digitale,

dovrebbe fare in modo di non escludere la concorrenza e di mantenere gli incentivi agli investimenti.

Il presente rapporto annuale fornisce una panoramica delle **attività pluriennali** sui mercati digitali della COMCO: quest'ultima si è concentrata principalmente sul comportamento delle imprese che hanno un legame con l'economia svizzera, mentre è intervenuta poco per quanto riguarda le pratiche in cui sono coinvolti mercati sia nazionali sia esteri già oggetto di inchiesta da parte della Commissione europea, evitando, quando possibile, di condurre inchieste parallele costose, in un'ottica di efficienza. Tuttavia, la COMCO si aspetta chiaramente che le misure e gli impegni validi all'estero siano attuati anche in Svizzera, impegnandosi attivamente in questo senso, soprattutto al di fuori delle procedure formali.

## **5.2 Attività delle autorità svizzere della concorrenza**

### **5.2.1 Strategia di potenziamento della rete: inchiesta nei confronti di Swisscom**

Nella procedura relativa alla strategia di potenziamento della rete si mira a stabilire in che misura la costruzione dell'infrastruttura di rete in fibra ottica di Swisscom, che si discosta dallo standard, comporta una restrizione della concorrenza e una violazione della legge sui cartelli. La nuova strategia, annunciata a febbraio 2020, prevede una costruzione della rete in fibra ottica strutturata in un modo tale che i concorrenti non hanno più accesso diretto all'infrastruttura. Di conseguenza, c'è il rischio che durante la costruzione Swisscom escluda questi ultimi dal mercato. Per questo motivo, nel dicembre 2020 la COMCO ha aperto un'inchiesta ordinando misure cautelari che vietano a Swisscom un potenziamento della rete che impedisca ai concorrenti di accedere all'infrastruttura (accesso di livello 1, *layer 1 access*). Il TAF ha confermato tutte le misure cautelari e il TF ha respinto la domanda di ripristino dell'effetto sospensivo nella sua decisione incidentale del 6 dicembre 2021 (cfr. n. 2.2).

### **5.2.2 Google**

Google è stata al centro di varie procedure a livello di inchiesta preliminare e di osservazione del mercato relative a varie sue attività, come la struttura della funzione di ricerca o il funzionamento del suo servizio di comparazione degli acquisti «Google Shopping». Sono state chiarite anche le possibilità dei provider di ricerca di essere visibili sugli smartphone Android e le restrizioni da parte di Google per quanto riguarda la pubblicità per prodotti e servizi specifici potenzialmente problematici. Si è fatta molta attenzione a far sì che la COMCO non avviasse a sua volta le stesse procedure aperte da altre autorità della concorrenza o dalla Commissione europea; tuttavia, quando Google ha reagito in altri Paesi europei in seguito a queste procedure all'estero, la COMCO si è impegnata affinché ciò avvenisse anche Svizzera, come nel caso relativo a «Google Shopping». Un altro esempio è l'estensione alla Svizzera degli impegni presi da Google nel campo della tecnologia pubblicitaria nei confronti all'autorità francese della concorrenza.

### **5.2.3 Commercializzazione dei dati dell'elenco telefonico: inchiesta nei confronti di Swisscom Directories**

L'inchiesta avviata nel settembre 2021 riguarda una possibile violazione da parte di Swisscom Directories della legge sui cartelli per quanto riguarda i servizi online di elenco telefonico online (cfr. n. 2.1). Directories è l'editrice dell'elenco telefonico cartaceo e gestisce i due servizi online local.ch e search.ch. Nella primavera del 2019 ha introdotto il prodotto unitario SWISS LIST, modificando radicalmente prezzo e condizioni per l'integrazione dei dati registrati nell'elenco telefonico. Fino ad allora le società potevano integrare autonomamente i loro dati con altre informazioni, mentre con «SWISS LIST» diversi prodotti e servizi vengono offerti solo sotto forma di pacchetti. Attualmente la COMCO sta verificando se e in quale misura ciò possa ostacolare i concorrenti e svantaggiare la controparte commerciale.

#### **5.2.4 Connessione a banda larga delle sedi aziendali (connessione WAN)**

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 (rete WAN, cfr. n. 3.3.1). Le WAN (*wide area network*) sono reti con un'ampia estensione territoriale, che possono coprire diversi Paesi e persino continenti, collegando singoli computer all'interno di una rete. Le WAN sono spesso utilizzate dalle aziende per collegare diverse sedi molto distanti tra loro. In questo caso Swisscom ha presumibilmente richiesto prezzi troppo elevati ai concorrenti per numerose gare d'appalto sul collegamento fra sedi aziendali. Questi ultimi, ossia altre imprese di telecomunicazioni, devono appoggiarsi all'infrastruttura di rete di Swisscom e, in caso di prezzi troppo alti per prestazioni a monte, non possono proporre offerte concorrenziali ai loro clienti. Swisscom potrebbe dunque aver abusato della sua posizione dominante sul mercato. Nel 2015 la COMCO aveva sanzionato Swisscom per una fattispecie analoga nella gara d'appalto riguardante la connessione delle sedi della Posta. Il TAF ha confermato in larga parte la decisione della COMCO. Il caso è pendente davanti TF (cfr. n. 2.2).

#### **5.2.5 Hockey su ghiaccio sulla Pay TV**

Nell'autunno 2020 la COMCO ha multato l'allora UPC (oggi Sunrise UPC) per circa 30 milioni di franchi. Nel 2016 UPC aveva acquistato i diritti televisivi esclusivi per la trasmissione delle partite del campionato svizzero di hockey su ghiaccio per il periodo 2017-2022 e in seguito si è rifiutata per anni di permettere a Swisscom di trasmettere queste partite in diretta, ostacolando in modo illecito la concorrenza. A maggio 2016, nell'ambito di una procedura precedente, la COMCO aveva già sanzionato Swisscom per una pratica simile relativa alla trasmissione in diretta di eventi sportivi (calcio e hockey su ghiaccio). Entrambi i casi sono pendenti davanti al TAF (cfr. n. 3.3.2).

#### **5.2.6 Procedure relative al pagamento mobile**

La COMCO ha spesso a che fare con i servizi di pagamento mobile: l'attuale soluzione di pagamento mobile svizzera TWINT, per esempio, è il risultato della concentrazione di Paymit e TWINT approvata dalla COMCO. Inoltre, la Segreteria della COMCO ha emanato una decisione a favore di TWINT nell'ambito di un'inchiesta preliminare contro Apple. TWINT sosteneva infatti che quando una persona tentava di pagare in un negozio tramite TWINT con un iPhone a volte veniva attivata automaticamente Apple Pay, la soluzione di pagamento mobile di Apple. Durante questa inchiesta Apple si è impegnata a fornire a TWINT un codice che impedisce ad Apple Pay di attivarsi automaticamente, facendo così in modo che questo problema non possa più verificarsi. È però anche in corso un'inchiesta della COMCO relativa a un possibile ostacolo all'ingresso sul mercato svizzero di soluzioni di pagamento mobile offerte da operatori esteri, come Apple Pay, Google Pay o Samsung Pay (cfr. n. 3.2.1). L'inchiesta è stata aperta per un presunto boicottaggio collettivo contro tali soluzioni di pagamento da parte delle banche svizzere che offrono TWINT.

#### **5.2.7 Piattaforme di prenotazione online per alberghi**

La COMCO è stata una delle prime autorità della concorrenza in Europa ad aprire un'inchiesta contro le piattaforme di prenotazione online riguardo alle restrizioni contrattuali sui prezzi degli alberghi e a ottobre 2015 ha vietato le cosiddette clausole di parità tariffaria ampia, in quanto considerate accordi illeciti. Grazie a questa decisione agli albergatori possono fissare prezzi diversi nelle varie piattaforme di prenotazione online; d'altra parte, però, data la cosiddetta clausola di parità tariffaria ristretta, non sono autorizzati a offrire prezzi più bassi sulla propria pagina. Booking.com, Expedia e HRS hanno inoltre introdotto una serie di eccezioni per quanto riguarda il canale diretto degli hotel: gli alberghi sono autorizzati a offrire prezzi più bassi offline (p. es. al telefono) e nel caso di prezzi non pubblici (p.es. per i programmi di fidelizzazione che richiedono un'iscrizione). A livello politico, il Consiglio federale ha deciso a

novembre 2021 che tutte le clausole di imposizione dei prezzi nei contratti tra le piattaforme di prenotazione online e gli albergatori vanno vietate con una nuova regolamentazione nella legge federale contro la concorrenza sleale (cfr. n. 3.8). Il relativo messaggio e il disegno di legge verranno sottoposti all'esame del Parlamento.

### **5.2.8 Fornitore di software vs. ospedali universitari**

È stato segnalato alla Segreteria un possibile abuso di posizione dominante sul mercato da parte di un importante fornitore di software per quanto riguarda la concessione di licenze agli ospedali universitari. Dal 2020 l'azienda ha deciso di non estendere il contratto con questi ospedali e di considerarli in futuro utenti «Governo / Amministrazione», invece di «Formazione, ricerca e insegnamento». Secondo i querelanti tale cambiamento rappresenta un aumento significativo del prezzo delle licenze, senza alcuna controprestazione. Sottolineano inoltre che non in tutti i Paesi è stata introdotta questa modifica. Le questioni da analizzare sono la posizione di questo fornitore nei confronti degli ospedali universitari, l'eventuale discriminazione di questi ultimi e la questione se il prezzo è potenzialmente iniquo ai sensi della LCart.

## **5.3 Contesto internazionale**

Dato che la digitalizzazione è un fenomeno globale, vi sono le stesse domande e difficoltà sia in Svizzera sia all'estero. Osservando gli sviluppi a livello internazionale degli ultimi anni, si può notare un consolidamento della giurisprudenza. Per esempio, l'esperienza raccolta nel campo del commercio online verrà integrata nel nuovo regolamento di esenzione per categoria relativo agli accordi verticali. Si nota anche una maggiore presenza delle grandi piattaforme online delle aziende Big Tech, di fondamentale importanza per l'accesso digitale all'economia, per esempio nella ricerca su internet, nell'organizzazione della pubblicità online, come mercato per il commercio online o come piattaforma per le applicazioni software. Alcuni rapporti indicano che si tratta di mercati contestabili e che la concorrenza sulle piattaforme non va essere ostacolata in modo illecito.

In questo contesto, il ruolo della legislazione sui cartelli è di agire contro l'abuso della posizione dominante sul mercato. Questo ruolo si riflette nelle procedure, in corso e chiuse, svoltesi davanti a varie autorità in materia di concorrenza. Tuttavia, l'applicazione della legislazione sui cartelli come controllo a posteriori della condotta presenta dei limiti. Trattandosi di un ambito complesso, le procedure sono estremamente onerose e richiedono tempo. In alcuni casi, quindi, sono state create nuove autorità o regolamentazioni a priori, come la nuova legge contro le limitazioni alla concorrenza in campo digitale (*GWB-Digitalisierungsgesetz*) in Germania o le proposte di legge attualmente in fase di elaborazione riguardanti la legge sui mercati digitali e la legge sui servizi digitali dell'Unione Europea.

## **5.4 Conclusioni**

La digitalizzazione dell'economia comporta molte sfide. Infatti genera opportunità sia per le imprese sia per i consumatori, ma d'altra parte implica anche rischi, che le autorità della concorrenza stanno affrontando in modo adeguato. Un intervento troppo rapido potrebbe mettere in pericolo le nuove opportunità e quindi ostacolare lo sviluppo economico, ma la presa di coscienza tardiva di un problema potrebbe ostacolare la concorrenza e rendere più difficile trovare una soluzione.

Bisogna quindi agire in modo circostanziato, avviando se necessario una procedura per chiarire nuovi fatti. Per cercare l'equilibrio, la Segreteria ha stabilito una prassi collaudata che consiste nel monitorare gli sviluppi del mercato, interessandosi sistematicamente a qualsiasi nuova procedura contro le GAFAM (Google, Amazon, Facebook, Apple e Microsoft) all'estero e avviando una procedura non appena le imprese segnalano un ostacolo alla concorrenza in Svizzera. In questo modo le autorità svizzere della concorrenza concentrano le proprie energie

sui casi più problematici per l'economia elvetica e si tengono costantemente informate sui nuovi sviluppi.