ad 01.171

**Messaggio complementare
al messaggio concernente la modifica della legge sui cartelli
(Inchieste nell'ambito dell'Accordo sul trasporto aereo tra la Svizzera
e la CE)**

del 14 giugno 2002

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio complementare al messaggio concernente la modifica della legge sui cartelli (Inchieste nell'ambito della procedura avviata a seguito dell'Accordo tra la Svizzera e la CE sul trasporto aereo), vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno relativo all'articolo 42a della legge sui cartelli.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

14 giugno 2002

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Kaspar Villiger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il 7 novembre 2001 il Consiglio federale ha licenziato il messaggio concernente la revisione della legge sui cartelli (FF 2002 1835) il cui scopo principale è l'introduzione di sanzioni dirette in caso di infrazioni al diritto sui cartelli particolarmente nocive.

Dopo di allora, è emerso che l'attuazione dell'Accordo tra la Comunità europea e la Confederazione Svizzera sul trasporto aereo (Accordo sul trasporto aereo) rende necessario completare ulteriormente la legge sui cartelli. Invero, l'Accordo conferisce per principio alle istituzioni comunitarie la competenza di controllare i fatti che rientrano nel settore del diritto della concorrenza e si ripercuotono sul mercato comunitario o sul commercio tra le parti contraenti. Gli altri fatti rimangono di competenza delle autorità svizzere. Ai fini dell'applicazione dell'Accordo è opportuno da un lato designare la Commissione della concorrenza come l'autorità svizzera competente in materia, d'altro lato disporre che, in caso di procedure come quelle descritte nell'articolo 11 capoverso 1 dell'Accordo sul trasporto aereo, possano essere adottate, su richiesta della Commissione europea, le misure di inchiesta previste nell'articolo 42 della legge sui cartelli qualora un'impresa si opponga all'accertamento. Le autorità comunitarie dovranno quindi indirizzare eventuali domande di inchiesta alla Commissione della concorrenza. In particolare, le perquisizioni domiciliari e i sequestri dovranno essere ordinati da un membro della presidenza della Commissione della concorrenza.

Messaggio complementare

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

Il 7 novembre 2001 abbiamo licenziato il messaggio concernente la revisione della legge sui cartelli (FF 2002 1835) il cui scopo principale è l'introduzione di sanzioni dirette in caso di infrazioni al diritto sui cartelli particolarmente nocive.

Indipendentemente da ciò, nel corso dei lavori preparatori all'attuazione dell'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Comunità europea e la Confederazione Svizzera sul trasporto aereo (Accordo sul trasporto aereo, LVA; FF 1999 5895) è risultato che le disposizioni in materia di diritto della concorrenza contenute nell'Accordo rendono necessario completare la legge sui cartelli (LCart; RS 251), come chiesto dal presente messaggio.

1.2 Norme in materia di concorrenza e disposizioni d'esecuzione dell'Accordo sul trasporto aereo

Le *disposizioni materiali relative al diritto della concorrenza* previste negli articoli 8 e 9 dell'Accordo tra la Comunità europea e la Confederazione Svizzera sul trasporto aereo nonché il diritto comunitario derivato determinante indicato in allegato corrispondono alle prescrizioni di diritto della concorrenza della CE relative ad accordi illeciti in materia di concorrenza e a pratiche illecite di imprese che dominano il mercato come pure al controllo di concentrazioni di imprese (art. 81 e 82 del Trattato CE).

Le *disposizioni esecutive* delle disposizioni relative al diritto della concorrenza fissate negli articoli 10 e 11 dell'Accordo sul trasporto aereo distinguono tra:

- fatti inerenti al diritto della concorrenza che incidono solo sul commercio interno della Svizzera, che sono regolati dalla legge svizzera e che restano di competenza delle autorità svizzere (art. 10 LVA);
- fatti inerenti al diritto della concorrenza che concernono le rotte tra la Svizzera e Paesi terzi e che restano anch'essi di competenza delle autorità svizzere (art. 11 cpv. 2 LVA);
- fatti inerenti al diritto della concorrenza che incidono sul mercato comunitario o sul commercio tra le parti contraenti e che rientrano nella competenza delle istituzioni della Comunità (art. 11 cpv. 1 LVA). L'articolo 11 capoverso 1 stabilisce che, in questi casi, è applicata la legislazione comunitaria indicata nell'allegato sul trasporto aereo, tenendo comunque conto dell'esigenza di una stretta cooperazione tra le istituzioni della Comunità e le autorità svizzere.

Secondo l'articolo 11 dell'Accordo sul trasporto aereo, quindi, la Svizzera è tenuta, in virtù del diritto internazionale, a facilitare agli organi comunitari competenti le inchieste inerenti al diritto della concorrenza nel settore del trasporto aereo sul territorio svizzero.

Il messaggio del 23 giugno 1999 concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE (FF 1999 5213) dispone quanto segue:

La competenza di valutare la fattispecie di cui agli articoli 8 e 9 e di approvare le associazioni tra imprese che potrebbero incidere sul mercato comunitario o sul commercio tra le parti contraenti spetta invece alle istituzioni della Comunità, che ad ogni modo operano d'intesa con le autorità svizzere. Va detto che già oggi, sulla base di questo principio, la Commissione europea si ritiene competente per tutte le pratiche che incidono sulla concorrenza all'interno della Comunità, anche se originate da imprese svizzere. Per quanto concerne le relazioni del nostro Paese con Paesi terzi, è fatta salva la competenza esclusiva delle autorità svizzere (art. 11).

1.3 Misure di inchiesta

Secondo l'allegato all'Accordo sul trasporto aereo, le procedure dipendono dal diritto comunitario sulla materia, in particolare dal regolamento 17/62¹ e dagli atti successivi (cfr. regolamento 3975/87²) e hanno per oggetto misure di inchiesta quali domande di informazioni, ottenimento di documenti e perquisizioni di uffici (cfr. in allegato i «Poteri di accertamento della Commissione»). In base all'articolo 11 capoverso 1 dell'Accordo sul trasporto aereo, la Svizzera è tenuta ad accordare alla Commissione europea il sostegno necessario quando si tratta di condurre le inchieste ordinate a titolo di diritto derivato pertinente. La Commissione europea, per esempio, indirizza le sue domande per ottenere documenti direttamente alle imprese interessate e ne informa la Svizzera. Se l'impresa non collabora volontariamente con la Commissione europea, spetta alle autorità svizzere far sì che quest'ultima possa procedere alle inchieste in materia di diritto della concorrenza.

Nel diritto interno, la legge sui cartelli in vigore consente alle autorità in materia di concorrenza di prendere diverse misure di inchiesta che completano il catalogo delle misure probatorie secondo l'articolo 12 della legge sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021). Di conseguenza, l'autorità può raccogliere testimonianze di terzi ed esigere che le parti all'inchiesta rilascino deposizioni; inoltre può ordinare perquisizioni domiciliari o mettere al sicuro oggetti costituenti prove. Le misure previste dall'articolo 42 LCart coincidono con quelle del diritto comunitario.

Il messaggio del 7 novembre 2001 propone una revisione dell'articolo 42 LCart dal profilo processuale. La modifica è illustrata come segue:

Art. 42

Il capoverso 1 corrisponde all'attuale articolo 42 (prima e seconda frase). Nel capoverso 2 è previsto un disciplinamento più preciso rispetto al diritto attuale per quanto riguarda le perquisizioni e il sequestro dei mezzi di prova. Perquisizioni e sequestri possono essere ordinati, in base a una domanda della segreteria, soltanto

¹ Regolamento del Consiglio del 6 febbraio 1962: primo regolamento d'applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea nella sua versione modificata e completata dai regolamenti n. 59, n. 118/63/CEE e n. 2822/71.

² Regolamento del Consiglio del 14 dicembre 1987 relativo alle modalità di applicazione delle regole di concorrenza alle imprese di trasporti aerei, modificato dai regolamenti (CEE) n. 1284/91 e (CEE) n. 2410/92.

da un membro della presidenza. Per questi provvedimenti coattivi processuali sono dichiarati applicabili per analogia gli articoli 45-50 DPA le cui disposizioni contengono le più importanti garanzie proprie dello Stato di diritto. Esse prescrivono soprattutto che in caso di perquisizioni e sequestri si proceda con il riguardo dovuto all'interessato e alla sua proprietà (art. 45 DPA) Possono essere sequestrati essenzialmente oggetti che possono avere importanza come mezzi di prova (art. 46 cpv. 1 DPA) Le perquisizioni possono essere effettuate soltanto in presenza della persona che occupa i locali in questione e di determinati agenti ufficiali; in casi di particolare urgenza si può rinunciare ad avvalersi di agenti ufficiali (art. 49 cpv. 2 DPA). La perquisizione di carte dev'essere fatta col maggior riguardo possibile; segnatamente le carte devono essere esaminate soltanto quando si possa presumere che contengano scritti importanti per l'inchiesta (art. 50 cpv. 1 DPA). Segreti professionali e d'affari devono essere tutelati (art. 50 cpv. DPA).

Per quanto riguarda le misure di inchiesta condotte dalle autorità in materia di concorrenza nell'ambito delle procedure secondo la legge sui cartelli, l'articolo 42 LCart prevede regole che rispettano in modo ineccepibile i principi dello Stato di diritto.

2 Parte speciale

2.1 Lacune normative

Le disposizioni dell'Accordo sul trasporto aereo sono direttamente applicabili. In virtù dell'articolo 11 capoverso 1 LVA, quindi, la Commissione europea può applicare in Svizzera le misure di inchiesta previste nell'articolo 14 del regolamento 17/62 e nell'articolo 11 del regolamento 3975/87. La Commissione avvisa in tempo utile, prima dell'accertamento, l'autorità competente dello Stato membro nel cui territorio esso deve avere luogo, della missione di accertamento e dell'identità degli agenti incaricati. Non è invece necessario che un'autorità svizzera autorizzi ogni volta la Commissione europea a procedere alle inchieste. La Svizzera è tenuta a effettuare le misure d'inchiesta per la Commissione europea soltanto se questa lo desidera in applicazione dell'articolo 14 capoverso 6 del regolamento 17/62 e dell'articolo 11 del regolamento 3975/87.

In virtù di queste disposizioni, la Svizzera è tenuta a garantire alla Commissione europea il sostegno necessario a eseguire l'accertamento nel caso che un'impresa si rifiuti di collaborare. Spetta alla Svizzera designare l'autorità competente a garantire un tale sostegno e determinare la procedura secondo cui saranno fissate le misure coercitive.

2.2 Commento all'articolo 42a

La legge sui cartelli dev'essere completata con un nuovo articolo 42a.

In primo luogo, la Commissione della concorrenza è designata dall'Accordo come «autorità competente» (cfr. n. 1.2) ai sensi dell'articolo 14 del regolamento 17/62 e dell'articolo 11 del regolamento 3975/87.

In secondo luogo, nel caso in cui un'impresa si opponga ai poteri di accertamento della Commissione europea nell'ambito di un procedimento secondo l'articolo 11 capoverso 1 dell'Accordo, occorre predisporre misure coercitive. In questo caso la Commissione della concorrenza è tenuta a sostenere la Commissione europea e la procedura di cooperazione tra le due autorità è disciplinata in modo che, su domanda della Commissione europea, possano essere prese le misure di inchiesta previste nell'articolo 42 LCart.

Il rinvio al disciplinamento contenuto nell'articolo 42 Lcart chiarisce in particolare che le perquisizioni e i sequestri dei mezzi di prova devono essere ordinati da un membro della presidenza della Commissione della concorrenza, su domanda della Commissione europea. Anche se nella domanda occorre esporre in modo soddisfacente l'esistenza di un'infrazione degli articoli 8 e 9 dell'Accordo sul trasporto aereo, nella decisione relativa alla domanda non si tratterà di valutare i fatti dal profilo del diritto della concorrenza, ma di stabilire se la domanda della Commissione europea adempie le esigenze formali e se le misure di inchiesta richieste non sono arbitrarie o sproporzionate.

Queste esigenze formali e l'oggetto dell'esame – per esempio l'autorizzazione sufficiente della domanda e la specificazione del luogo e della persona soggetta all'inchiesta – dovranno essere concretate per via d'ordinanza.

È invece giustificato chiarire la questione del sistema dei rimedi giuridici a livello di legge, dato che la legge permette di ordinare misure coercitive nel caso l'impresa interessata rifiuti di cooperare. Per principio dev'essere possibile avvalersi di un rimedio giuridico contro misure di inchiesta ordinate dalla Commissione della concorrenza su domanda della Commissione europea. Il diritto comunitario prevede la possibilità di interporre ricorso contro l'ammissibilità, dal punto di vista del diritto della concorrenza, di una decisione della Commissione europea che ordina misure d'inchiesta. Di conseguenza, anche un'impresa domiciliata in Svizzera oggetto di una misura di inchiesta può avvalersi dei rimedi giuridici previsti dal diritto comunitario. Si potrebbe quindi argomentare che non è necessario che il diritto svizzero preveda un rimedio giuridico per ricorrere contro una decisione della Commissione della concorrenza che reputa soddisfatti i requisiti formali della domanda. Per garantire la conformità con la Costituzione e la CEDU e tenuto conto delle considerazioni in merito alla sovranità, tuttavia, è preferibile rinviare all'articolo 44 LCart e ammettere espressamente contro simili decisioni il ricorso alla Commissione di ricorso in materia di concorrenza.

3 Conseguenze finanziarie e sull'effettivo del personale

Le questioni da disciplinare in rapporto all'applicazione delle regole in materia di concorrenza nell'Accordo sul trasporto aereo non dovrebbero causare nessun onere ulteriore di rilievo né sulle finanze né sugli effettivi delle autorità svizzere.

4

Programma di legislatura

Il progetto di revisione della legge sui cartelli è stato annunciato nel rapporto sul programma di legislatura 1999–2003 (FF 2000 2037; oggetto 11). La modifica chiesta con il presente messaggio complementare, invece, è in relazione con l'applicazione degli accordi bilaterali e non era stata annunciata.

Poteri di accertamento della Commissione

Il diritto comunitario illustra come segue i poteri di accertamento della Commissione (cfr. art. 14 del regolamento 17/62 e art. 11 del regolamento 3975/87):

- (1) Per l'assolvimento dei compiti affidateli dal presente regolamento, la Commissione può procedere a tutti gli accertamenti necessari presso le imprese e le associazioni di imprese. Gli agenti della Commissione incaricati a tal fine dispongono dei poteri seguenti:
 - controllare i libri e gli altri documenti aziendali;
 - prendere copie o estratti dei libri e degli altri documenti aziendali;
 - richiedere spiegazioni orali «in loco»;
 - accedere a tutti i locali, terreni e mezzi di trasporto usati dalle imprese o dalle associazioni di imprese.
- (2) Gli agenti autorizzati della Commissione esercitano i propri poteri su presentazione di un mandato scritto che precisa l'oggetto e lo scopo dell'accertamento, nonché la sanzione prevista all'articolo 12, paragrafo 1, lettera c), qualora i libri o gli altri documenti aziendali richiesti siano presentati in modo incompleto. La Commissione avvisa in tempo utile, prima dell'accertamento, l'autorità competente dello Stato membro nel cui territorio esso deve avere luogo, della missione di accertamento e dell'identità dei suddetti agenti.
- (3) Le imprese e le associazioni di imprese sono obbligate a sottoporsi agli accertamenti ordinati dalla Commissione mediante decisione. La decisione precisa l'oggetto e lo scopo dell'accertamento, ne fissa la data di inizio ed indica le sanzioni previste all'articolo 12, paragrafo 1, lettera c) (ammende) e all'articolo 13, paragrafo 1, lettera d) (penalità di mora), nonché il diritto di presentare ricorso dinanzi alla Corte di giustizia avverso la decisione.
- (4) La Commissione prende le decisioni di cui al paragrafo 3 dopo aver consultato l'autorità competente dello Stato membro nel cui territorio deve essere effettuato l'accertamento.
- (5) Gli agenti dell'autorità competente dello Stato membro nel cui territorio deve essere effettuato l'accertamento possono, su domanda di tale autorità o della Commissione, prestare assistenza agli agenti della Commissione nell'assolvimento dei loro compiti.
- (6) Quando un'impresa si oppone ad un accertamento ordinato a norma del presente articolo, lo Stato membro interessato presta agli agenti incaricati dalla Commissione l'assistenza necessaria per l'esecuzione dell'accertamento. A tal fine, gli Stati membri prendono le misure necessarie dopo aver consultato la Commissione entro il 31 luglio 1989.