



Iniziativa popolare federale

**«Stop all'isola dei prezzi elevati – per prezzi equi (iniziativa per prezzi equi)»**

## **Argomentazioni dettagliate**

### **1. Situazione iniziale**

PMI svizzere, ristoranti, hotel, aziende agricole, commercio, grandi imprese, ma anche ospedali, università e scuole universitarie professionali, imprese pubbliche e amministrazione necessitano di prodotti e servizi, semilavorati, prestazioni anticipate o anche software prodotti all'estero. E devono acquistare questi prodotti spesso a un prezzo molto più elevato di quello pagato dai loro concorrenti all'estero. Molti fornitori esteri attivi a livello internazionale possono applicare un sovrapprezzo ingiustificato (il cosiddetto supplemento Svizzera), perché per gli acquirenti in Svizzera non vi sono alternative sufficienti e ragionevoli. Per molti prodotti sussiste di fatto un obbligo di acquisto a prezzi più elevati per le imprese svizzere<sup>1</sup>. Le importazioni parallele non funzionano dove i gruppi industriali possono controllare la loro distribuzione o il «mercato grigio». Chi produce in Svizzera è in concorrenza nella vendita con imprese estere (OMC, accordi di libero scambio, accordi con l'UE) e perde competitività dovendo acquistare i mezzi di produzione a prezzi più elevati rispetto alla concorrenza estera.

I costi più elevati di salari, infrastrutture e affitti in Svizzera sono responsabili solo in misura molto limitata per i prezzi di vendita finali più elevati<sup>2</sup>. Questi sono da attribuire soprattutto ai supplementi Svizzera ingiustificati, che incrementano i costi di produzione in Svizzera e ostacolano la concorrenza. Le aziende svizzere perdono così competitività a livello nazionale e nell'ambito delle esportazioni.

---

<sup>1</sup> Una discriminazione di prezzo si verifica quando per un prodotto sono richiesti prezzi diversi non determinati dai costi. La discriminazione di prezzo consente alle imprese di sfruttare maggiormente la disponibilità al pagamento dei consumatori e a conseguire un guadagno più elevato rispetto al prezzo unitario. Fonte: Geographische Preisdiskriminierung – kein Problem? Dr. Rafael Corazza, Direttore, Commissione della concorrenza COMCO, Promarca, 11 giugno 2015.

<sup>2</sup> Spesso la quota dei costi per il personale sul prezzo finale è sopravvalutata. Nel commercio al dettaglio la quota dei costi per l'acquisto della merce è, con il 61 per cento, la voce di costo maggiore. La quota dei costi per il personale arriva appena al 14 per cento. Pertanto i salari non sono il fattore determinante per il livello dei prezzi.

Fonte: <http://www.srf.ch/sendungen/kassensturz-esspresso/themen/arbeit/die-maer-der-hohen-schweizer-loehne>, citazione dallo studio «Schweizer Detailhandel im internationalen Vergleich», BAK Basel, 2011.

Anche i consumatori svizzeri sono interessati da questi supplementi Svizzera quando acquistano merci o servizi. Per assicurarsi prezzi più convenienti sono così costretti a spostarsi nei Paesi limitrofi. Il Credit Suisse stima che «nel 2015 la popolazione svizzera abbia fatto acquisti oltre confine per un valore pari a circa CHF 11 miliardi. Un franco svizzero su dieci speso in territorio nazionale è quindi finito nelle casse del commercio al dettaglio estero, facendo definitivamente del turismo degli acquisti non più un fenomeno puramente marginale»<sup>3</sup>. E questa cifra non comprende ad esempio spese effettuate all'estero per prestazioni della ristorazione, parrucchiere o dentista, materiale stampato, carburanti, veicoli e acquisti di attività artigianali.

In teoria la soluzione sarebbe facile. Basterebbe che lo Stato garantisse la possibilità di acquistare liberamente all'estero ai prezzi di mercato e alle condizioni usuali del settore. Se l'acquisto all'estero è impedito da accordi in materia di concorrenza, la Commissione della concorrenza COMCO può vietarli sulla base dell'articolo 5 della legge sui cartelli (LCart) (esempi: Gaba/Elmex, BMW, Nikon, cfr. note 8 e 9). Se l'acquisto all'estero è ostacolato da una singola impresa con il rifiuto della fornitura («comportamento unilaterale») sarebbe eventualmente applicabile l'articolo 7 della legge sui cartelli. Tuttavia nella pratica la COMCO applica questa disposizione solo alle imprese che dominano il mercato, adottando una definizione molto restrittiva di posizione dominante. Nella pratica l'articolo 7 LCart è quindi lettera morta. Per tale ragione sussiste una necessità d'intervento concernente le imprese con una posizione di dominio relativo.<sup>4</sup>

## **2. Il fallimento della revisione della legge sui cartelli: la necessità di intervenire è notevole**

A febbraio 2012 il Consiglio federale ha presentato al Parlamento la revisione della legge sui cartelli. Il progetto di legge del Consiglio federale mirava a rafforzare la concorrenza in Svizzera e quindi a diminuire i prezzi. La revisione della legge sui cartelli è fallita a settembre 2014, dopo che il Consiglio nazionale ha deciso di non entrare in materia sul progetto nonostante il parere della sua Commissione dell'economia CET. Nel contesto della revisione della legge sui cartelli, il Parlamento ha trattato diversi interventi, anch'essi falliti<sup>5</sup>.

La necessità di intervenire nell'ambito della legge sui cartelli è stata riconosciuta dal Consiglio federale e dalle Commissioni dell'economia e dei tributi CET in seno al Consiglio nazionale e al Consiglio degli Stati. Il Parlamento non ha però sfruttato quest'occasione per adeguare il diritto dei cartelli in modo da favorire la competitività e quindi anche i consumatori. Per le imprese svizzere, l'obbligo di acquisto effettivo in Svizzera continua a sussistere. Così perdono competitività internazionale soprattutto le PMI svizzere che offrono o trasformano prodotti provenienti dall'estero. La situazione della Svizzera come isola dei prezzi elevati è sempre più accentuata.

---

<sup>3</sup> Retail Outlook 2016, Quanta Svizzera c'è nel commercio al dettaglio elvetico?, Credit Suisse, 7 dicembre 2015.

<sup>4</sup> Proposta secondo l'iniziativa parlamentare 14.449 (art. 4 cpv. 2<sup>bis</sup> nuovo): «Per impresa con una posizione di dominio relativo si intende un'impresa da cui altre imprese offerenti o acquirenti di determinati beni o servizi commerciali (...) dipendono in misura tale da privarle di possibilità sufficienti e ragionevolmente esigibili di rivolgersi a imprese terze».

<sup>5</sup> Una panoramica della revisione della legge sui cartelli può essere consultata qui: <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefit?AffairId=20120028>

L'iniziativa parlamentare [«Prezzi all'importazione eccessivi. Abolizione dell'obbligo di acquisto in Svizzera»](#) dell'ex Consigliere agli Stati Hans Altherr (PLR/AR) riprende un punto della revisione della legge sui cartelli. L'iniziativa intende ottenere un'opposizione più efficace agli abusivi supplementi Svizzera. Tale obiettivo può essere raggiunto estendendo il campo d'applicazione del controllo degli abusi secondo l'articolo 7 LCart in vigore per le imprese che dominano il mercato<sup>6</sup> alle imprese con una posizione di dominio relativo.

L'iniziativa parlamentare va nella direzione giusta, ma il risultato delle consultazioni è incerto. La Commissione dell'economia del Consiglio degli Stati si è pronunciata chiaramente a favore della proposta, ma nella Commissione del Consiglio nazionale l'esito è stato meno netto con 13 voti contro 10. Un [comunicato stampa della Commissione](#) indica come punto controverso il fatto che la proposta dell'iniziativa parlamentare fosse lo strumento adeguato contro i supplementi Svizzera. È chiaro che note associazioni che rappresentano unilateralmente gli interessi di gruppi industriali e importatori generali intendono ostacolare l'iniziativa parlamentare. A quanto si dice, Economiesuisse, la SECO e la COMC

O hanno espresso perplessità in merito all'iniziativa parlamentare. Una buona notizia: la Conferenza dei Direttori cantonali dell'economia pubblica sostiene l'iniziativa Altherr<sup>7</sup>.

L'iniziativa mostra tuttavia un'evidente lacuna: non si occupa infatti della questione relativa alle reimportazioni e al commercio online transfrontaliero. Entrambi i punti sono invece chiariti dall'iniziativa per prezzi equi.

### **3. Perché è necessaria l'iniziativa per prezzi equi?**

L'iniziativa parlamentare «Prezzi all'importazione eccessivi. Abolizione dell'obbligo di acquisto in Svizzera» ([14.449](#)) dell'ex Consigliere federale Hans Altherr (PLR/AR) è una buona proposta, ma l'articolo costituzionale è più completo e garantisce una maggiore certezza del diritto. Il Parlamento può respingere un'iniziativa parlamentare, accettarla in forma ridotta e modificarla nuovamente a medio termine. Il Popolo e i Cantoni devono avere l'opportunità di mettere fine una volta per tutte alle differenziazioni di prezzo abusive e lesive della concorrenza.

La presente iniziativa popolare è uno strumento efficace per contrastare le strutture di distribuzione e di prezzo che causano distorsioni della concorrenza in Svizzera. Ad oggi l'articolo 96 capoverso 1 della Costituzione federale viene applicato solo per le imprese che dominano il mercato. In caso di accettazione dell'iniziativa popolare le disposizioni sarebbero estese alle imprese che dominano il mercato (art. 96 cpv. 1) e alle imprese con una posizione di dominio relativo sul mercato (disposizioni transitorie). L'articolo costituzionale mira a una vera libertà di acquisto per le imprese svizzere, presupposto imprescindibile per l'equità dei prezzi al consumo. Se i prezzi diminuiscono, i consumatori torneranno ad acquistare in Svizzera e il turismo degli

---

<sup>6</sup> Art. 4 cpv. 2 della legge sui cartelli: «Per imprese che dominano il mercato si intendono una o più imprese che per il tramite dell'offerta o della domanda sono in grado di comportarsi in modo ampiamente indipendente sul mercato rispetto agli altri partecipanti (concorrenti, fornitori o compratori)».

<sup>7</sup> [http://www.vdk.ch/media/archive2/medienmitteilungen/MedienmitteilungJV2015VDK\\_05112015.pdf](http://www.vdk.ch/media/archive2/medienmitteilungen/MedienmitteilungJV2015VDK_05112015.pdf)

acquisti perderà importanza. I prezzi inferiori rafforzano l'economia del nostro Paese perché le imprese diventano più competitive a livello internazionale e vengono scongiurate la delocalizzazione e, nel peggiore dei casi, la chiusura di aziende. Prezzi equi garantiscono posti di lavoro e contribuiscono a incrementare il potere d'acquisto dei consumatori. La vera libertà di acquisto e il calo dei costi riducono la pressione sui salari in Svizzera.

Il nuovo articolo costituzionale rafforza la concorrenza. Le differenziazioni di prezzo restano possibili, se perseguite senza obiettivi contrari al principio della concorrenza. L'articolo costituzionale mira a vietare comportamenti abusivi da parte di imprese con una posizione di dominio relativo sul mercato.

#### **4. Quali contenuti sono disciplinati dall'articolo costituzionale e dalle disposizioni transitorie?**

L'articolo costituzionale e le disposizioni transitorie contengono i seguenti elementi:

- la Confederazione adotta misure per garantire la libertà di acquisto all'estero e per vietare le limitazioni della concorrenza da parte di imprese con una posizione di dominio relativo sul mercato (definizione: cfr. 4).
- Secondo il vigente articolo 49a della legge sui cartelli, sanzioni dirette possono essere comminate a imprese che dominano il mercato che attuano una pratica illecita, in quanto queste hanno la certezza di dominare il mercato. Al contrario, in caso di imprese con una posizione di dominio relativo sul mercato sono prioritari strumenti come procedure rapide ed eliminazione del rifiuto della fornitura o della discriminazione dei prezzi da parte della COMCO o dei tribunali civili. Le imprese con una posizione di dominio relativo non vengono sanzionate perché ciò sarebbe problematico a livello di stato di diritto. È possibile che un'impresa non sia al corrente della propria posizione di dominio relativo sul mercato. L'obbligo di acquisto effettivo in Svizzera deve invece essere abolito prima possibile.
- La reimportazione di merci nel Paese in cui sono state prodotte può essere limitata dai fornitori se viene effettuata allo scopo della rivendita in tale Paese e non per una successiva lavorazione.
- In linea di principio, le discriminazioni di prezzo non oggettivamente giustificate sono vietate anche nell'ambito del commercio internazionale online.

#### **5. Non è sufficiente eliminare gli ostacoli al commercio?**

Negli ultimi anni gli ostacoli al commercio come pure i dazi sono stati eliminati in varie fasi. Mentre prima molti prodotti dovevano essere fabbricati oppure nuovamente confezionati ed etichettati per il mercato svizzero, oggi molti di questi prodotti possono essere importati in Svizzera in modo più semplice e senza ostacoli. Per i prodotti provenienti dallo spazio UE si ammette in linea di principio che questi siano conformi alle prescrizioni tecniche dello Stato membro dell'UE o del SEE

in questione e che siano stati immessi in commercio in modo lecito (art. 16a cpv. 1 della legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio LOTC).

Tuttavia, eliminare gli ostacoli al commercio non è sufficiente. Nella pratica, le discriminazioni di prezzo da parte di privati continuano a esistere. Nonostante l'eliminazione degli ostacoli statali al commercio merci e servizi non vengono venduti in Svizzera. Anche un libero scambio di merci senza ostacoli statali al commercio è praticamente inutile se i gruppi industriali attivi all'estero, in virtù della propria posizione dominante sul mercato, possono fissare per la Svizzera prezzi più elevati rispetto ai prezzi concorrenziali senza incorrere in sanzioni.

Se uno Stato mira alla libertà delle importazioni non può limitarsi a eliminare gli ostacoli statali al commercio, ma deve anche impedire le limitazioni «private» delle importazioni.

## **6. La legge sui cartelli può essere applicata all'estero?**

L'applicazione della legge sui cartelli per le imprese all'estero è possibile già oggi. La sentenza del Tribunale federale nel caso Gaba/Elmex<sup>8</sup> nonché le decisioni della COMCO contro BMW e Nikon<sup>9</sup> per accordi illeciti ai sensi dell'articolo 5 capoverso 4 LCart dimostrano che la COMCO può perseguire le imprese che limitano la concorrenza all'estero con ripercussioni per la Svizzera.

In Svizzera, nell'UE e in molti altri Stati, nell'ambito della legge sui cartelli vige il principio degli effetti, sancito nell'articolo 2 capoverso 2 LCart: «[La legge] è applicabile a fattispecie che esplicano i loro effetti in Svizzera, anche se si sono verificate all'estero».

Le azioni per comportamenti illeciti possono essere intentate in Svizzera e all'estero secondo la legge federale sul diritto internazionale privato (LDIP) e la Convenzione di Lugano<sup>10</sup>. Sentenze passate in giudicato dei tribunali civili svizzeri possono essere eseguite nei Paesi contraenti della Convenzione di Lugano (SEE, escluso il Principato del Liechtenstein).

Inoltre, il 20 giugno 2014 il Parlamento ha approvato il «Decreto federale che approva l'Accordo tra la Svizzera e l'UE concernente la cooperazione in merito all'applicazione dei rispettivi diritti della concorrenza e lo traspone nel diritto svizzero (modifica della legge sui cartelli)». Infine è stato creato il nuovo articolo 42b LCart «Comunicazione di dati a un'autorità estera in materia di concorrenza»<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Online su Internet: [www.bger.ch/press-news-2c\\_180\\_2014-t.pdf](http://www.bger.ch/press-news-2c_180_2014-t.pdf)

<sup>9</sup> Online su Internet: [Decisione contro BMW](#) [Decisione contro Nikon](#)

<sup>10</sup> Convenzione concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (Convenzione di Lugano, Clug), entrata in vigore per la Svizzera il 1° gennaio 2011.

<sup>11</sup> «Nel documento sono fissate delle regole per la cooperazione fra le autorità garanti della concorrenza della Svizzera e dell'UE che consentono di attuare più efficacemente le rispettive legislazioni in materia di concorrenza. L'accordo si basa sull'equivalenza delle disposizioni relative al diritto della concorrenza delle due parti e non prevede l'armonizzazione sostanziale del diritto. Le Parti continuano ad applicare le loro legislazioni nazionali. L'accordo permette alle autorità di accedere più facilmente ai mezzi di prova sulle pratiche anticoncorrenziali presenti nelle economie dei due territori, mantenendo allo stesso tempo per le imprese coinvolte le garanzie procedurali previste dalla legge vigente, in particolare per quanto riguarda la riservatezza e l'uso limitato delle informazioni scambiate fra le autorità [...]. Dato lo stretto legame fra l'economia svizzera e quella dell'Unione europea, l'accordo contribuirà a proteggere più efficacemente la concorrenza sia in Svizzera che nell'UE nell'interesse delle due parti». Fonte: [sda/Parlamento](#)

## 7. Esempi di supplementi Svizzera abusivi

Esempi in diversi settori mostrano come le imprese e i consumatori svizzeri sono penalizzati dalle pratiche dei fornitori esteri:

1. notevoli differenze di prezzo sono riscontrabili nel commercio al dettaglio per beni di consumo di uso quotidiano, prodotti per la cura del corpo, bevande di marca ma anche per abbigliamento, libri, riviste o giocattoli. Per i cosmetici, ad esempio, i consumatori svizzeri pagano circa il 70 per cento in più rispetto a quelli tedeschi, benché l'imposta sul valore aggiunto in Svizzera sia di 11 punti percentuali inferiore a quella applicata in Germania<sup>12</sup>.
2. In Svizzera i costruttori di veicoli non possono rifornirsi dove vogliono di numerosi pezzi indispensabili per soddisfare le richieste dei clienti. Dal momento che devono pagare molto di più rispetto ai concorrenti all'estero per freni, dispositivi per agganciare i rimorchi, assi, pneumatici o teloni, i costruttori non sono più competitivi. I loro clienti pertanto si riforniscono sempre più spesso all'estero.
3. Per molti software e aggiornamenti agli acquirenti svizzeri viene proposto automaticamente un prezzo più elevato. Ripiegare su prodotti della concorrenza comporta un notevole dispendio di costi ed energie. Le imprese svizzere, l'Amministrazione pubblica e i singoli consumatori finali sono interessati da questo fenomeno.
4. Un numero sempre maggiore di svizzeri fa realizzare il proprio materiale stampato all'estero. Le tipografie svizzere ne pagano le conseguenze. Se cercano di procurarsi all'estero carta a prezzi convenienti, stampanti o lastre, vengono rinviate alla filiale svizzera del produttore, che pratica prezzi più elevati. La loro competitività subisce danni enormi.
5. Gli inammissibili aumenti di prezzo per la Svizzera hanno conseguenze anche sui costi del sistema sanitario. Ospedali, medici, altri fornitori di prestazioni e università acquistano infatti molti apparecchi e attrezzature mediche per loro indispensabili presso le sedi svizzere delle aziende, e ciò a prezzi più elevati. Queste maggiori spese infrastrutturali si ripercuotono sul costo dei trattamenti, sulle tariffe mediche e dunque anche sui costi sanitari, che sono in continuo aumento. Il rincaro ingiustificato dei prezzi in Svizzera ricade dunque pienamente sulle spalle dei contribuenti e di chi paga premi assicurativi nel nostro Paese. È qui che interviene l'iniziativa.

Oltre a pagare prezzi più elevati per le infrastrutture mediche, a causa del "supplemento Svizzera", i fornitori di prestazioni acquistano anche impianti e materiale di consumo a un prezzo maggiore. In questo modo gli articoli medicali, come per esempio i componenti per le protesi, in Svizzera hanno un prezzo quasi quadruplicato rispetto alla Germania, provocando così costi sanitari più alti e un rincaro dei premi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (AOMS).

Inoltre anche i prezzi dei medicinali e dei generici in Svizzera sono decisamente più elevati di quelli dei Paesi vicini. Rimarchevole è per esempio la differenza ingiustificata per alcuni

---

<sup>12</sup> Imposta sul valore aggiunto in Germania: 19 per cento; imposta sul valore aggiunto in Svizzera: 7.7 per cento.

principi attivi comunemente utilizzati, come il paracetamolo, l'ibuprofene o anche gli antipertensivi, che hanno prezzi amministrati (stabiliti dalle autorità). Anche se indirettamente, l'Iniziativa per prezzi equi esercita un'influenza su questo fenomeno in quanto continua a far parlare della Svizzera come "isola dei prezzi elevati" e cerca di responsabilizzare maggiormente le autorità incaricate della fissazione dei prezzi.

\* \* \*

**Per i beni di consumo di uso quotidiano e per i beni d'investimento per i quali non vi sono alternative sufficienti e ragionevoli, è necessario liberalizzare con urgenza gli acquisti, affinché la Svizzera possa ottenere finalmente prezzi concorrenziali equi. Le discriminazioni di prezzo da parte delle imprese che dominano il mercato devono essere vietate una volta per tutte.**