

04.078

**Messaggio  
concernente la modifica della legge federale  
sul mercato interno**

del 24 novembre 2004

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione un disegno di modifica della legge federale sul mercato interno.

Nel contempo vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

2000 P 00.3407 Attuazione della legge federale sul mercato interno.  
Diritto di ricorso della Commissione della concorrenza  
(N 5.6.01, Commissione della gestione CN; S 14.3.02)

2000 P 00.3409 Attuazione della legge federale sul mercato interno.  
Diritto di ricorso delle organizzazioni di consumatori  
(N 15.12.00, Commissione della gestione CN)

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

24 novembre 2004 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Joseph Deiss  
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

---

## Compendio

*Con la presente modifica della legge federale sul mercato interno il Consiglio federale persegue tre obiettivi principali, ossia:*

- *un obiettivo economico generale:*

*la revisione è volta a migliorare il funzionamento del mercato mediante la soppressione delle limitazioni cantonali e comunali all'accesso al mercato. A tal proposito la legge vigente non ha prodotto miglioramenti significativi. Il principio fondamentale del libero accesso al mercato secondo le prescrizioni del luogo di origine, che avrebbe dovuto favorire tale soppressione, è doppiamente limitato nei suoi effetti. Da un lato, i Cantoni e i Comuni dispongono infatti di un margine di manovra considerevole per quanto concerne le condizioni da soddisfare affinché siano ammesse restrizioni del libero accesso al mercato (art. 3 della legge federale sul mercato interno). D'altro lato, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale tale principio non si applica al domicilio professionale. Per conseguire l'obiettivo sopracitato, occorre pertanto rafforzare il libero accesso al mercato. Di conseguenza, la presente revisione limita ulteriormente le possibilità di deroga di cui all'articolo 3 ed estende al domicilio professionale il principio del libero accesso al mercato secondo le prescrizioni del luogo di origine;*

- *un obiettivo inerente alla libertà individuale:*

*la revisione mira inoltre a rafforzare la libertà di esercitare una professione e a evitare che i cittadini svizzeri siano penalizzati rispetto a quelli dei Paesi dell'UE (discriminazione dei cittadini svizzeri). Le limitazioni cantonali e comunali all'accesso al mercato pregiudicano non soltanto il corretto funzionamento del mercato bensì anche la libertà di esercitare una professione e la mobilità professionale che tale libertà implica. Di conseguenza, il rafforzamento del libero accesso al mercato risponde a un interesse economico generale e favorisce nel contempo l'esercizio individuale delle professioni.*

*L'Accordo tra la Svizzera e l'UE sulla libera circolazione delle persone, entrato in vigore il 1° giugno 2002, rischia di comportare una discriminazione dei cittadini svizzeri per quanto concerne il riconoscimento intercantonale dei certificati di capacità cantonali. Per evitare che ciò si verifichi, in futuro il riconoscimento intercantonale dei certificati di capacità relativi alle attività che rientrano nel campo di applicazione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone dovrà essere operato conformemente alle disposizioni di tale Accordo (procedura di riconoscimento UE). L'armonizzazione delle norme agevolerà inoltre l'esecuzione e accrescerà la certezza del diritto. Alla stregua di quanto previsto dalla normativa vigente, saranno tuttavia fatti salvi gli accordi intercantonali più liberali concernenti il riconoscimento dei diplomi scolastici e professionali;*

- 
- *un obiettivo istituzionale:*

*data l'antinomia esistente tra il sistema federalistico di ripartizione delle competenze e le esigenze del mercato interno nazionale, occorre che un'autorità federale non vincolata alle istruzioni del Consiglio federale possa intervenire presso le autorità giudiziarie cantonali. Concretamente, la presente revisione rafforza la funzione di vigilanza della Commissione della concorrenza consentendole – a differenza delle legge vigente – di formulare ben più di semplici raccomandazioni (non vincolanti) destinate alle autorità cantonali e comunali. Considerata l'efficacia limitata di siffatte raccomandazioni, conferisce infatti alla Commissione della concorrenza un diritto di ricorso che le permetterà di impugnare le decisioni amministrative da essa ritenute contrarie alla legge.*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>410</b>
<b>1 Parte generale</b>	<b>414</b>
1.1 Situazione iniziale	414
1.1.1 Grandi linee della vigente legge federale sul mercato interno	414
1.1.2 Prassi attuale	415
1.1.3 Conclusioni	415
1.2 Interventi parlamentari	416
1.3 Necessità di rivedere la normativa vigente	416
1.4 Procedura preliminare	418
1.4.1 Lavori peritali	418
1.4.1.1 Gruppo peritale	418
1.4.1.2 Perizie Auer/Martenet	419
1.4.1.3 Linee essenziali dell'avamprogetto	419
1.4.1.4 Aspetti non considerati nella revisione	420
1.4.1.4.1 Appalti pubblici	420
1.4.1.4.2 Monopoli cantonali e comunali	420
1.4.1.4.3 Aiuti statali	421
1.4.1.4.4 Armonizzazione a livello federale delle norme di polizia del commercio	421
1.4.2 Procedura di consultazione	421
1.4.2.1 Indizione	421
1.4.2.2 Valutazione complessiva	421
1.4.2.3 Estensione al domicilio professionale del principio del libero accesso al mercato secondo le prescrizioni del luogo di origine	422
1.4.2.4 Inasprimento delle condizioni alle quali sono ammissibili restrizioni del libero accesso al mercato	422
1.4.2.5 Riconoscimento dei certificati di capacità cantonali secondo la procedura di riconoscimento UE	423
1.4.2.6 Diritto di ricorso della Commissione della concorrenza	423
1.4.2.7 Ulteriori richieste formulate nella procedura di consultazione	424
<b>2 Contenuto della revisione</b>	<b>425</b>
2.1 Estensione al domicilio professionale del principio del libero accesso al mercato secondo le prescrizioni del luogo d'origine	425
2.2 Rafforzamento e completamento dell'articolo 3 LMI	425
2.3 Riconoscimento dei certificati di capacità cantonali secondo la procedura di riconoscimento UE	426
2.4 Diritto di ricorso della Commissione della concorrenza	426
2.5 Ulteriori punti della revisione	426
2.5.1 Precisazione del campo di applicazione materiale	426
2.5.2 Presunzione di equivalenza delle normative cantonali e comunali concernenti l'accesso al mercato	427

2.5.3 Trasferimento a privati, mediante concorso, di attività rientranti in monopoli cantonali o comunali	427
2.5.4 Soppressione dell'obbligo della Confederazione di consultare e informare i Cantoni	427
2.5.5 Assistenza amministrativa	427
2.5.6 Obbligo di informare delle persone interessate e possibili sanzioni	427
2.5.7 Pubblicazione da parte della Commissione della concorrenza e obbligo delle autorità di notificarle le decisioni	428
2.6 Commento alle singole disposizioni	428
<b>3 Ripercussioni</b>	<b>435</b>
3.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale	435
3.1.1 Per la Confederazione	435
3.1.2 Per i Cantoni e per i Comuni	435
3.2 Ripercussioni economiche	436
3.2.1 Necessità e possibilità di un intervento statale	436
3.2.2 Per le singole categorie sociali	437
3.2.2.1 Per le persone che esercitano una professione	437
3.2.2.2 Per i clienti	438
3.2.2.3 Per le autorità di vigilanza	438
3.2.3 Ripercussioni macroeconomiche	438
3.2.3.1 Perizia Sheldon	438
3.2.3.2 Altre considerazioni	439
3.2.4 Regolamentazione alternativa	440
3.2.5 Aspetti pratici dell'esecuzione	440
<b>4 Rapporto con il programma di legislatura</b>	<b>441</b>
<b>5 Rapporto con il diritto europeo</b>	<b>441</b>
<b>6 Fondamenti giuridici</b>	<b>441</b>
<b>Legge federale sul mercato interno (Disegno)</b>	<b>449</b>

# Messaggio

## **1 Parte generale**

### **1.1 Situazione iniziale**

#### **1.1.1 Grandi linee della vigente legge federale sul mercato interno**

La legge federale sul mercato interno (LMI) è parte integrante, unitamente alla legge del 6 ottobre 1995<sup>1</sup> sui cartelli (LCart), alla legge federale del 6 ottobre 1995<sup>2</sup> sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTC) e alla legge federale del 16 dicembre 1994<sup>3</sup> sugli acquisti pubblici (LAPub), di un programma di rilancio dell'economia di mercato avviato dal Consiglio federale dopo il rifiuto dell'Accordo sullo Spazio economico europeo (SEE).

La LMI è volta a eliminare le restrizioni di diritto pubblico all'accesso al mercato previste dai Cantoni e dai Comuni. Ha lo scopo di facilitare la mobilità professionale e gli scambi economici in Svizzera e di rafforzare la competitività dell'economia svizzera. Concepita come legge quadro, non mira ad armonizzare le normative dei singoli settori e si limita a stabilire i principi elementari necessari per garantire il corretto funzionamento del mercato interno.

La LMI definisce anzitutto i principi del libero accesso al mercato (art. 2 segg.). Ogni persona o impresa con domicilio o sede in Svizzera ha il diritto di offrire merci, servizi e prestazioni di lavoro su tutto il territorio della Confederazione; l'accesso al mercato è retto dalle prescrizioni vigenti nel luogo di origine (art. 2 LMI). Inoltre, i certificati di capacità cantonali o riconosciuti dai Cantoni per l'esercizio di un'attività lucrativa sono validi su tutto il territorio della Confederazione (art. 4 LMI). Infine, il diritto al libero accesso al mercato comprende anche gli appalti pubblici dei Cantoni e dei Comuni (art. 5 LMI).

Ciononostante, la libertà di accesso al mercato non è assoluta. L'accesso degli offerenti esterni può infatti essere limitato secondo le prescrizioni vigenti nel luogo di destinazione. Simili restrizioni sono tuttavia ammesse soltanto a determinate condizioni.

A livello istituzionale, la Commissione della concorrenza (Comco) è incaricata di sorvegliare il rispetto della legge federale sul mercato interno. In tale ambito essa può sottoporre ai Cantoni e ai Comuni raccomandazioni concernenti gli atti legislativi previsti o vigenti e presentare perizie (art. 8 e 10 LMI). A differenza della legge sui cartelli, la LMI non conferisce alla Comco il diritto di pronunciare decisioni vincolanti. Sotto il profilo giuridico, il rispetto del principio del libero accesso al mercato può essere imposto soltanto su impulso dei privati interessati. La legge riconosce loro un diritto di ricorso contro le restrizioni del libero accesso al mercato (art. 9 LMI).

<sup>1</sup> RS 251

<sup>2</sup> RS 946.51

<sup>3</sup> RS 172.056.1

## 1.1.2

### Prassi attuale

Da un lato, la LMI esplica effetti non irrilevanti sulla legislazione dei Cantoni e dei Comuni. A tal proposito va per esempio menzionata la «Convenzione amministrativa sulle attività industriali e artigianali regolamentate» (Convention administrative sur les activités industrielles et artisanales réglementées / Verwaltungsvereinbarung über reglementierte gewerbliche Tätigkeiten), entrata in vigore il 1° luglio 1999 nei Cantoni dell'Espase Mittelland, che disciplina – al di là delle frontiere linguistiche – il riconoscimento dei certificati di capacità in settori quali quelli dei servizi di taxi, dell'industria alberghiera e della ristorazione, dei fiduciari immobiliari e delle professioni ambulanti. Diversi altri adeguamenti del diritto cantonale sono stati influenzati, perlomeno indirettamente, dalla LMI. Nella sua veste di autorità di sorveglianza, la Comco ha sostenuto l'attuazione della LMI con raccomandazioni e perizie, segnatamente nel settore degli appalti pubblici, nonché nell'ambito di singoli progetti di disciplinamento in materia di polizia del commercio (cfr. allegato 1)<sup>4</sup>.

D'altro lato, all'attività legislativa si aggiunge la giurisprudenza. Il Tribunale federale ha pronunciato diverse decisioni nelle quali ha precisato in modo puntuale alcune disposizioni della LMI (cfr. allegato 2). Tali decisioni riguardano soprattutto la portata del principio del libero accesso al mercato (art. 2 LMI) e il diritto a una procedura (d'esame) gratuita in caso di restrizioni dell'accesso al mercato. Per quanto concerne l'accesso al mercato, il Tribunale federale ha stabilito (DTF 125 I 276) che la libertà di domicilio non rientra nel campo di applicazione del principio del libero accesso al mercato (art. 2 LMI). Ciò significa che chi intende esercitare in un altro Cantone un'attività che presuppone un domicilio professionale in loco non può prevalersi delle disposizioni del Cantone di origine. Quanto alla procedura di esame, il Tribunale federale ritiene che il diritto a una procedura gratuita si estende non soltanto al riconoscimento del certificato di capacità (extra)cantonale (art. 4 cpv. 2 LMI) bensì anche al rilascio dell'autorizzazione di esercitare la professione (DTF 125 II 56).

## 1.1.3

### Conclusioni

È lecito affermare che vi è un forte divario tra gli obiettivi e gli effetti della legge federale sul mercato interno. Ciò è stato rilevato anche nel rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) del 27 giugno 2000 concernente gli effetti della LMI sulla libera circolazione dei servizi e delle persone in Svizzera (FF 2000 5273), elaborato in base a una valutazione dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (rapporto di lavoro dell'11 febbraio 2000 all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale, «Valutazione: Qual è il grado di apertura del mercato interno svizzero?», FF 2000 5286).

<sup>4</sup> Per quanto concerne gli effetti sulla legislazione federale, cfr. n. 3.2.4.

## 1.2 Interventi parlamentari

La revisione della legge federale sul mercato interno è stata oggetto di quattro interventi parlamentari:

- Mozioni della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (00.3407/00.3408): in queste due mozioni la CdG-N ha chiesto al Consiglio federale di accordare alla Comco un diritto di ricorso contro tutte le restrizioni di diritto pubblico del libero accesso al mercato e un diritto di audizione dinanzi al Tribunale federale. La prima mozione è stata accolta in forma di postulato, la seconda è stata respinta.
- Postulato della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (00.3409): in tale intervento parlamentare la CdG-N ha chiesto al Consiglio federale di esaminare l'opportunità di introdurre un diritto di ricorso autonomo per le organizzazioni dei consumatori. Il postulato è stato trasmesso al Consiglio federale.
- Interpellanza Imhof (02.3292): l'autore dell'interpellanza desiderava segnatamente sapere se il Consiglio federale ravvisasse una necessità di intervento riguardo alla legge federale sul mercato interno e se intendesse modificare tale legge nel senso delle proposte della CdG-N.

## 1.3 Necessità di rivedere la normativa vigente

La valutazione effettuata dall'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione ha dimostrato che la LMI non ha sinora comportato un'apertura significativa del mercato interno. I settori che erano fortemente segmentati prima dell'entrata in vigore della legge lo sono tuttora (si pensi per es. agli installatori sanitari e ai servizi di taxi). Ciò è principalmente riconducibile ai tre fattori seguenti:

In primo luogo, nella sua giurisprudenza il Tribunale federale ha privilegiato il principio del federalismo rispetto a quello del mercato interno. A tal proposito riveste particolare importanza l'esclusione della libertà di domicilio dal campo di applicazione della legge. In una decisione di principio (DTF 125 I 276) il Tribunale federale ha respinto il ricorso di diritto pubblico interposto da un odontotecnico zurighese contro una sentenza del Tribunale amministrativo grigionese in cui si negava al ricorrente, titolare di un certificato di capacità cantonale, l'autorizzazione di esercitare la professione nel Cantone dei Grigioni sostenendo che il diritto cantonale vieta di esercitare a titolo indipendente l'attività di odontotecnico.

Il Tribunale federale ha motivato la sua decisione come segue:

*«... La legge federale sul mercato interno disciplina lo statuto giuridico degli offerenti esterni a livello intercantonale o intercomunale, ma non quello degli offerenti locali (con rimandi). In altri termini, concerne la libera circolazione delle merci e dei servizi: a tal proposito è determinante, fatto salvo l'articolo 3 LMI, il principio del luogo d'origine, ossia il diritto del Cantone di origine. Il libero accesso non si applica invece al domicilio. Chi intende stabilirsi in un Cantone deve farlo conformemente alla normativa ivi vigente e non può invocare il fatto che in un altro Cantone si applicherebbero norme differenti. Questo si evince anche dall'articolo 3*

*capoverso 1 LMI, che concerne soltanto le restrizioni applicabili agli offerenti esterni, ossia non stabiliti nel Cantone. (...)*

*Una parte della dottrina ritiene che il principio del luogo di origine si applichi anche alla libertà di domicilio (con rimando). Ciò sarebbe tuttavia in contraddizione con il chiaro tenore dell'articolo 2 LMI e con i principi generali concernenti il campo di applicazione territoriale di ordinamenti diversi. All'interno di un Cantone gli operatori economici dovrebbero essere trattati in modo differente a seconda del fatto che abbiano o meno esercitato la professione considerata in un altro Cantone. (...) Questa disparità di trattamento in seno a un Cantone sarebbe ancor meno accettabile delle disparità tra Cantoni proprie di uno Stato federalista. (...)*

*Nonostante possa proteggere i dentisti dalla concorrenza, il divieto di esercitare a titolo indipendente l'attività di odontotecnico non comporta una protezione specifica dei dentisti grigionesi, bensì dei dentisti in genere. Tuttavia, la legge federale sul mercato interno non concerne tutti gli effetti potenzialmente rilevanti per la concorrenza delle normative di polizia economica bensì specificamente i rapporti intercantionali.*

*La normativa contestata non può inoltre comportare restrizioni della libera circolazione intercantonale dei servizi: per esercitare la loro professione gli odontotecnici necessitano di installazioni che sono in linea di massima fisse. La professione può quindi essere esercitata soltanto nel luogo di domicilio. In sostanza, la libera circolazione intercantonale dei servizi implica pertanto che un odontotecnico possa trattare anche pazienti provenienti dal Cantone dei Grigioni in uno studio situato fuori del Cantone ... Il fatto che tale odontotecnico intenda aprire uno studio nel Cantone dei Grigioni non concerne invece più la libera circolazione intercantonale dei servizi. Si tratta di un problema interno al Cantone che – fatto salvo l'articolo 4 LMI – non rientra nel campo di applicazione della legge federale sul mercato interno ...» [traduzione]*

L'argomentazione addotta dal Tribunale federale contro l'estensione del principio del libero accesso al mercato al domicilio poggia essenzialmente sulle disposizioni contemplate nell'articolo 2 capoversi 1 e 3 e nell'articolo 3 LMI. In altri termini, è la legge stessa a ostacolare una siffatta estensione. Il legislatore ha quindi la possibilità di procedervi adeguando la LMI.

In secondo luogo, i Cantoni e i Comuni possono limitare il libero accesso al mercato conformemente all'articolo 3 LMI. Questa disposizione consente alle autorità del luogo di destinazione di limitare l'accesso degli offerenti esterni al mercato, a condizione che simili restrizioni si applichino nella stessa misura agli offerenti locali, siano indispensabili per preservare interessi pubblici preponderanti e siano conformi al principio di proporzionalità (art. 3 cpv. 1 LMI). In tal modo il legislatore ha cercato di conciliare due principi contrastanti, ossia il principio del federalismo e quello del mercato interno.

Il margine di manovra in materia di restrizioni del libero accesso al mercato, favorito dalla «propensione federalista» della giurisprudenza del Tribunale federale, è relativamente ampio. Se sono riunite le condizioni legali, in determinate circostanze le autorità del luogo di destinazione possono quindi negare completamente l'accesso al mercato. Ciò concerne segnatamente i casi in cui l'esercizio di una data attività economica è vietato al fine di tutelare beni di polizia o è subordinato all'assolvimento di una formazione professionale o alla titolarità di un certificato di

capacità. Il Tribunale federale riteneva per esempio ammissibile (prima dell'adozione della LMI) il divieto di esercitare a titolo indipendente la professione di igienista dentario, dato che questa attività comporta taluni rischi per la salute che non possono essere adeguatamente controllati senza una formazione odontoiatrica completa (DTF 116 Ia 118).

L'apertura del mercato che si sperava di conseguire grazie alla presunzione di equivalenza delle prescrizioni di ammissione cantonali si è verificata solo in misura molto limitata. Questa situazione è poco soddisfacente, tanto più che le necessità oggettive di protezione della popolazione non variano granché da Cantone a Cantone.

In terzo luogo, il diritto di ricorso non ha svolto quel ruolo di «motore» dell'attuazione della LMI cui era destinato. Sono infatti stati interposti pochi ricorsi, poiché la durata e i costi dei procedimenti, il cui esito è peraltro incerto, hanno un effetto dissuasivo. I mezzi da investire sono sproporzionati rispetto ai vantaggi derivanti da un ricorso. Questo vale in particolare per piccoli settori quali quelli dei servizi di taxi e degli installatori sanitari. Si è constatata una maggiore propensione ad avvalersi del diritto di ricorso soltanto presso gli avvocati.

Dato il ritegno delle persone lese, la giurisprudenza ha finora potuto occuparsi della questione del libero accesso al mercato soltanto in modo frammentario e relativamente ad aspetti piuttosto secondari. Manca quindi una vera e propria prassi giudiziaria. Quest'assenza di direttive vincolanti ha anche come conseguenza che i Cantoni e i Comuni non si sentono costretti a conformare le loro normative alla legislazione sul mercato interno.

È infine necessario rivedere anche la normativa concernente il riconoscimento dei certificati di capacità cantonali (art. 4 LMI). L'Accordo bilaterale tra la Svizzera e l'UE sulla libera circolazione delle persone, entrato in vigore il 1° giugno 2002, obbliga i Cantoni a trattare i certificati di capacità europei per le professioni disciplinate a livello cantonale conformemente alla procedura di riconoscimento UE. Vi è quindi il rischio che cittadini svizzeri siano svantaggiati rispetto a cittadini di Paesi dell'UE a causa di divergenze nelle norme di riconoscimento cantonali. Concretamente, un cittadino danese che ha ottenuto un diploma in Portogallo potrebbe essere avvantaggiato rispetto a un cittadino svizzero che si è diplomato negli Stati Uniti.

## **1.4 Procedura preliminare**

### **1.4.1 Lavori peritali**

#### **1.4.1.1 Gruppo peritale**

Nel mese di dicembre del 2002 il DFE ha istituito un gruppo peritale incaricato di elaborare un progetto di revisione compatibile con la vigente Costituzione federale. Il gruppo peritale ha iniziato i lavori alla fine di gennaio del 2003 ed era composto, per quanto concerne la Confederazione, di rappresentanti degli uffici seguenti: Segreteria generale del Dipartimento federale dell'economia (SG DFE), Segreteria della Commissione della concorrenza (Comco), Segretariato di Stato dell'economia (Seco) e Ufficio federale di giustizia (UFG). Per i Cantoni vi erano invece rappresentate la Conferenza dei governi cantonali (CdC) e la Conferenza dei direttori

cantionali dell'economia pubblica (CDEP). La direzione del gruppo peritale è stata assunta dalla SG DFE.

#### **1.4.1.2 Perizie Auer/Martenet**

La SG DFE ha commissionato una perizia al fine di appurare l'esatta portata dell'articolo 95 capoversi 1 e 2 della Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost.)<sup>5</sup>, di verificare la costituzionalità dell'estensione al domicilio professionale del principio del libero accesso al mercato secondo le prescrizioni del luogo di origine e di chiarire se il diritto costituzionale consenta di compensare l'inadempimento delle condizioni di accesso al mercato nel luogo di destinazione con l'esperienza professionale acquisita nel luogo di origine. I periti cui è stato affidato tale mandato, Andreas Auer e Vincent Martenet, rispettivamente professore e incaricato di corsi presso la Facoltà di diritto dell'Università di Ginevra, hanno risposto affermativamente ai due ultimi quesiti<sup>6</sup>.

In una perizia supplementare commissionata dalla SG DFE si è esaminato se la Costituzione federale consenta di rendere più restrittive – mediante l'introduzione di una disposizione speciale nella LMI – le condizioni cui il Tribunale federale subordina la creazione di monopoli cantonali e comunali. Entrambi i periti sono giunti alla conclusione che una siffatta disposizione sarebbe incostituzionale<sup>7</sup>.

#### **1.4.1.3 Linee essenziali dell'avamprogetto**

L'avamprogetto elaborato dal gruppo peritale si fondava essenzialmente sull'accertata necessità di introdurre correttivi (cfr. n. 1.3) e mirava ad accrescere l'efficacia della legge mediante miglioramenti puntuali. Gli elementi fondamentali della revisione sono l'estensione al domicilio professionale del principio del libero accesso al mercato secondo le prescrizioni del luogo di origine, l'inasprimento delle condizioni alle quali le autorità del luogo di destinazione possono limitare il libero accesso al mercato, l'applicazione delle norme comunitarie al riconoscimento intercantonale dei certificati di capacità e l'introduzione di un diritto di ricorso della Comco contro le decisioni amministrative che limitano in modo inammissibile l'accesso al mercato.

L'avamprogetto precisava inoltre il campo di applicazione materiale della legge, prevedeva che la Comco deve collaborare con i Cantoni e gli uffici federali interessati nell'ambito dell'attuazione della procedura di riconoscimento UE e iscriveva nella legge l'assistenza amministrativa e l'obbligo dei privati di fornire informazioni.

<sup>5</sup> RS 101

<sup>6</sup> Per informazioni più circostanziate, cfr. Diritto e politica della concorrenza (DPC), 2004/1, pag. 277 segg.

<sup>7</sup> Per informazioni più circostanziate, cfr. Diritto e politica della concorrenza (DPC), 2004/1, pag. 314 segg.

#### **1.4.1.4 Aspetti non considerati nella revisione**

Nell'ambito dei suoi lavori, il gruppo peritale ha discusso anche in merito a ulteriori modifiche volte a stimolare il mercato interno sulle quali ci si soffermerà nelle righe che seguono. Ha tuttavia rinunciato a proporre tali modifiche poiché in caso contrario la presente revisione della LMI sarebbe andata oltre le necessità di intervento riconosciute da una delle Camere del Parlamento con l'accoglimento di un postulato. Da ciò si evince che la LMI persegue obiettivi di politica economica meno ambiziosi di quelli del programma di mercato interno dell'UE. La realizzazione di un vero e proprio programma svizzero di mercato interno richiederebbe ulteriori lavori legislativi e talune modifiche costituzionali.

##### **1.4.1.4.1 Appalti pubblici**

Nell'avamprogetto si è scientemente tralasciata la questione di un'eventuale revisione dell'articolo 5 LMI, che esige che sia garantito un accesso senza discriminazioni agli appalti pubblici dei Cantoni e dei Comuni. Ciò è segnatamente dovuto al fatto che tale disposizione svolge il ruolo integrativo che le era stato assegnato. Nel settore degli appalti pubblici il potenziale della legge federale sul mercato interno è stato meglio sfruttato di quanto non sia avvenuto in materia di libera circolazione delle persone e dei servizi<sup>8</sup>. Per esempio, nel Concordato intercantonale sugli appalti pubblici (RS 172.056.4) si è tenuto conto delle esigenze minime previste nell'articolo 5 LMI per quanto concerne l'accesso non discriminatorio al mercato. Nella sua versione riveduta, tale Concordato fissa i valori soglia a partire dai quali i concorsi devono svolgersi secondo la procedura di aggiudicazione libera o selettiva a un livello più basso di quanto richiesto dagli impegni internazionali assunti dalla Svizzera in relazione ai Cantoni.

Inoltre, il diritto degli appalti pubblici è attualmente sottoposto a revisione. Dato il nesso materiale esistente tra l'articolo 5 LMI e il diritto degli appalti pubblici, è opportuno che eventuali modifiche di detta disposizione siano decise nell'ambito di tale revisione.

##### **1.4.1.4.2 Monopoli cantonali e comunali**

Si è rinunciato anche ad assoggettare i monopoli cantonali e comunali alla LMI e a subordinare la creazione di siffatti monopoli a condizioni più severe di quelle previste dalla giurisprudenza del Tribunale federale. Come infatti confermato in una perizia (cfr. n. 1.4.1.2), una normativa più restrittiva stimolerebbe sicuramente la concorrenza e il mercato interno ma porrebbe pure seri problemi costituzionali.

<sup>8</sup> Cfr.: Die Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens in der Schweiz in juristischer und ökonomischer Hinsicht / L'ouverture des marchés publics en Suisse sous l'angle juridique et économique, Rapporto finale del 14 marzo 2002 dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale, <http://www.pd.admin.ch/ko-au-pvk-beschaffungswesen> (versione tedesca) e <http://www.pd.admin.ch/i/ed-pa-aufsichtskommission-2002-10.pdf> (versione francese).

#### **1.4.1.4.3 Aiuti statali**

Per considerazioni analoghe a quelle formulate in merito ai monopoli cantonali e comunali, non si è esaminata l'opportunità di introdurre una possibilità di controllo per quanto concerne gli aiuti cantonali e comunali.

#### **1.4.1.4.4 Armonizzazione a livello federale delle norme di polizia del commercio**

Non si è infine presa in considerazione neppure un'eventuale armonizzazione a livello federale delle norme di polizia del commercio cantonali e comunali. Data la sua concezione (federalista), la LMI non mira infatti ad armonizzare tali norme bensì a favorirne il riconoscimento reciproco. In virtù dell'articolo 95 Cost., il legislatore federale dispone tuttavia di un'alternativa: può sostituire le normative cantonali e comunali con disposizioni federali concernenti settori determinati.

### **1.4.2 Procedura di consultazione**

#### **1.4.2.1 Indizione**

Il 10 marzo 2004 abbiamo incaricato il DFE di porre in consultazione l'avamprogetto di modifica della legge federale sul mercato interno (AP-LMI). La procedura di consultazione si è conclusa alla fine del mese di giugno del 2004. I 68 pareri pervenuti si ripartiscono come segue:

- Cantoni (22) e organi intercantionali (2);
- città (3);
- partiti politici (6);
- associazioni mantello dell'economia e altre organizzazioni interessate (32);
- commissioni federali (2) e Tribunale federale (1).

#### **1.4.2.2 Valutazione complessiva**

I risultati della procedura di consultazione sono prevalentemente positivi. La maggioranza dei 22 Cantoni che si sono pronunciati (BE, AG, SO, BS, SG, AI, NW, OW, SZ, UR, NE, TI) approva il progetto. I Cantoni di ZH, SH, GR e ZG condividono la maggior parte delle proposte che vi sono formulate. L'avamprogetto è invece respinto dai Cantoni di VD, GE, VS, TG, AR e, in ampia misura, dal Cantone di FR. Infine, la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della sanità (CDS) si oppone al progetto mentre la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) ne approva la maggior parte delle proposte.

I partiti di Governo sostengono l'avamprogetto; l'UDC respinge tuttavia la proposta di introdurre un diritto di ricorso della Comco. Anche il PCS si pronuncia a favore del progetto, mentre il PES lo respinge.

In prevalenza, le associazioni mantello dell'economia approvano l'intero progetto (economiesuisse, Unione svizzera dei contadini e Travail.Suisse) o la maggior parte delle proposte presentate (Unione svizzera delle arti e mestieri). Sebbene non respinga il progetto, l'Unione sindacale svizzera critica la maggiore liberalizzazione dell'accesso al mercato ed esprime dubbi di fondo in merito all'utilità della legge federale sul mercato interno.

Le reazioni delle organizzazioni commerciali o settoriali vanno dall'approvazione della maggior parte delle proposte presentate (segnatamente Unione svizzera delle professioni liberali, Federazione svizzera del turismo e CostruzioneSvizzera) al rifiuto dell'intero progetto (segnatamente Centre Patronal e GastroSuisse). Le critiche formulate da queste organizzazioni vertono soprattutto, e talvolta esclusivamente, sulla maggiore liberalizzazione dell'accesso al mercato.

#### **1.4.2.3 Estensione al domicilio professionale del principio del libero accesso al mercato secondo le prescrizioni del luogo di origine**

Taluni Cantoni (GE, VD, FR e TG) respingono la proposta di estendere il principio del libero accesso al mercato al domicilio poiché ritengono che una simile estensione comporterebbe un livellamento verso il basso della normativa. Questi timori sono condivisi anche dall'Unione svizzera delle professioni liberali e dalla Fédération des Entreprises Romandes.

L'estensione proposta è indispensabile per rendere la legge più efficace rafforzando il principio del mercato interno. Per questo motivo, e considerato il fatto che le autorità del luogo di destinazione possono imporre restrizioni al libero accesso al mercato al fine di preservare interessi pubblici preponderanti (art. 3 LMI), si è deciso di mantenere la proposta.

#### **1.4.2.4 Inasprimento delle condizioni alle quali sono ammissibili restrizioni del libero accesso al mercato**

Diverse organizzazioni professionali (Unione svizzera delle arti e mestieri, Unione svizzera delle professioni liberali, Federazione svizzera del turismo, GastroSuisse, Società svizzera degli impresari costruttori, Società svizzera degli ingegneri e degli architetti, Fédération des Entreprises Romandes, Unione svizzera degli installatori elettricisti) criticano il fatto che la normativa proposta consenta di compensare una formazione ritenuta insufficiente dal Cantone di destinazione con l'esperienza professionale. Chiedono che – al fine di tutelare interessi pubblici preponderanti – siano stabiliti standard minimi in materia di formazione e/o si esiga che sia fornita la prova di un'esperienza professionale.

L'obbligo di tener conto dell'esperienza professionale riduce le possibilità delle autorità del luogo di destinazione di limitare l'accesso al mercato e rafforza quindi il principio del mercato interno. A quanti temono che tale obbligo accresca il rischio che siano pregiudicati interessi pubblici si può obiettare che nei diversi Cantoni le necessità di protezione della popolazione sono similari, se non identiche. Questo

giustifica l'inasprimento delle condizioni alle quali sono ammissibili restrizioni del libero accesso al mercato.

Non è quindi neppure necessario optare per una certificazione dell'esperienza professionale. Peraltro, una siffatta soluzione comporterebbe oneri amministrativi supplementari e il rischio che sia pregiudicato l'obiettivo perseguito con l'inasprimento delle condizioni alle quali sono ammesse restrizioni, ossia l'agevolazione dell'accesso al mercato. Ciò accrescerebbe inoltre il rischio che i cittadini svizzeri siano discriminati.

Considerazioni di principio si oppongono infine alla fissazione di standard minimi. La legge federale sul mercato interno disciplina soltanto l'accesso intercantonale al mercato e non l'accesso al mercato in quanto tale (primo accesso al mercato). Quest'ultimo dev'essere disciplinato mediante specifiche disposizioni settoriali.

#### **1.4.2.5 Riconoscimento dei certificati di capacità cantionali secondo la procedura di riconoscimento UE**

La CDPE, la CDS e il Cantone di FR disapprovano il fatto che l'introduzione della procedura di riconoscimento UE comporti anche l'abrogazione della disposizione della LMI che fa salvi gli accordi intercantionali. A tal proposito rilevano che le norme intercantionali in materia di riconoscimento dei diplomi sono più favorevoli (riconoscimento automatico) di quelle dell'UE.

Questa critica è giustificata, tanto più che il mantenimento della disposizione summenzionata non è in contraddizione con l'obiettivo perseguito dalla nuova normativa, volta a evitare che cittadini svizzeri siano discriminati rispetto a cittadini di Stati dell'UE. Per questo motivo, abbiamo accolto la richiesta degli interpellati sopraccitati.

#### **1.4.2.6 Diritto di ricorso della Commissione della concorrenza**

Taluni partecipanti alla procedura di consultazione (ossia i Cantoni di VD, GE, VS, TG, AR, GR, la CDS e l'UDC) sono contrari all'introduzione di un diritto di ricorso della Comco. Ritengono infatti che un tale diritto sarebbe superfluo e comporterebbe un incremento della burocrazia. Infine, il Cantone di ZH propone di escludere il settore degli appalti pubblici. A tal proposito sostiene che i privati hanno fatto ampio uso del loro diritto di ricorso e che si rischia di ritardare inutilmente le procedure inerenti agli appalti pubblici. Il Tribunale federale sottolinea l'onere lavorativo supplementare che ne risulterebbe.

Per garantire l'osservanza della LMI, la Commissione della concorrenza può soltanto emanare raccomandazioni; questo indebolisce la funzione di vigilanza della Comco. L'unico strumento legale che consente di imporre il rispetto del principio del libero accesso al mercato è il diritto di ricorso; i privati che subiscono restrizioni dell'accesso al mercato ne fanno tuttavia un uso molto ineguale. L'introduzione di un diritto di ricorso permette sia di rafforzare la funzione di vigilanza della Comco sia di accrescere l'efficienza di questo strumento. Si tratta quindi di un presupposto

importante per il conseguimento dell'obiettivo perseguito: migliorare l'efficacia della legge.

Si è tenuto conto della richiesta di escludere il settore degli appalti pubblici nella misura in cui in tale settore il diritto di ricorso soggiace a talune restrizioni (cfr. n. 2.6, commento dell'art. 9 cpv. 2<sup>bis</sup>). Inoltre, il diritto di ricorso della Comco si limita unicamente alla garanzia di un accesso non discriminatorio agli appalti pubblici (art. 5 LMI). Infine, la Comco deve esercitare tale diritto in modo mirato. Per tutti questi motivi, nel presente disegno si è mantenuta la normativa proposta nell'avamprogetto, normativa che rappresenta uno degli elementi fondamentali della revisione.

#### **1.4.2.7                    Ulteriori richieste formulate nella procedura di consultazione**

Nella procedura di consultazione sono state formulate ulteriori richieste. L'Unione svizzera delle arti e mestieri e la Società svizzera degli ingegneri e degli architetti hanno chiesto che si iscriva nella legge il principio della sussidiarietà dell'attività economica dello Stato. Non si è potuto soddisfare tale richiesta poiché la legge federale sul mercato interno non è destinata a ridefinire l'ambito dell'attività economica dello Stato.

Economiesuisse e la Comco hanno proposto di obbligare per legge i Cantoni e i Comuni a mettere a concorso le attività di loro monopolio che intendono trasferire a privati. L'avamprogetto precisava soltanto che nell'ambito di simili trasferimenti l'ente pubblico è tenuto all'obbligo di non discriminazione. Questa proposta è stata accolta poiché agevola, anzi garantisce, l'accesso non discriminatorio al mercato e rafforza la concorrenza senza ledere la competenza costituzionale dei Cantoni e dei Comuni di assoggettare attività economiche a monopolio.

Il PLR ed economiesuisse hanno chiesto di esaminare l'opportunità di conferire alla Comco un diritto di decisione quale alternativa al diritto di ricorso proposto, rilevando che quest'ultimo comporta un notevole dispendio di tempo e di denaro. Benché più efficace di un diritto di ricorso, un diritto di decisione sarebbe difficilmente compatibile con una legge sul mercato interno concepita quale legge quadro. Si assisterebbe tra l'altro a un «trasferimento» dei rimedi giuridici dalle autorità cantonali a quelle federali. Questa proposta non è quindi stata accolta.

Economiesuisse ha inoltre chiesto di obbligare i Cantoni a presentare annualmente alla Comco un rapporto sugli adeguamenti (effettuati o previsti) della loro legislazione alle prescrizioni della LMI. Non è necessario iscriverne nella legge un simile obbligo poiché la Comco potrà informarsi in merito allo stato della legislazione cantonale avvalendosi del nuovo strumento dell'assistenza amministrativa (art. 8a LMI). Per lo stesso motivo, non si è dato seguito alla richiesta del Cantone di FR di creare un «Osservatorio delle attività regolamentate» composto di rappresentanti dei Cantoni e della Confederazione.

Taluni Cantoni hanno proposto di stralciare la nuova disposizione concernente l'obbligo di assistenza amministrativa (VD, VS, TG, GR e ZG) o di prevedere un'indennità per il lavoro fornito in tale ambito (SZ e SH). Nell'adempimento della



esaminando la compatibilità degli oneri imposti con i diritti fondamentali in base alla situazione concreta degli interessati. In tal modo si rafforza il principio del mercato interno rispetto a quello del federalismo.

### **2.3 Riconoscimento dei certificati di capacità cantonali secondo la procedura di riconoscimento UE**

In futuro il riconoscimento dei certificati di capacità cantonali sarà operato conformemente alla procedura di riconoscimento UE, fatti salvi – come sinora – gli accordi intercantionali. Per quanto concerne il riconoscimento non disciplinato a livello intercantonale, si applicheranno quindi le medesime norme sia sul piano esterno (UE) sia su quello interno (tra Cantoni). L'armonizzazione delle norme di riconoscimento impedisce segnatamente l'eventuale discriminazione dei cittadini svizzeri rispetto a quelli degli Stati dell'UE. Consente inoltre di accrescere la certezza del diritto e agevola l'esecuzione da parte delle autorità cantonali.

### **2.4 Diritto di ricorso della Commissione della concorrenza**

L'ultimo elemento essenziale della revisione è l'introduzione di un diritto di ricorso della Comco contro le decisioni che limitano in modo inammissibile l'accesso al mercato. Questo nuovo strumento, che si fonda sui disegni di legge concernenti la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale (cfr. n. 2.6, commento dell'art. 9 cpv. 2<sup>bis</sup>) e la cui creazione è auspicata dalle Camere federali (cfr. n. 1.2), consente di far chiarire in giudizio questioni fondamentali concernenti l'accesso al mercato e di accelerare la concretizzazione del mercato interno.

### **2.5 Ulteriori punti della revisione**

#### **2.5.1 Precisazione del campo di applicazione materiale**

In virtù della normativa vigente (art. 1 cpv. 3 LMI), il campo di applicazione materiale della legge federale sul mercato interno comprende ogni attività a scopo di lucro tutelata dalla libertà di commercio e d'industria (oggi «libertà economica»<sup>9</sup>). Le autorità della concorrenza hanno constatato che sussiste una certa incertezza per quanto concerne la classificazione delle attività lucrative esercitate nell'ambito di un servizio pubblico. Per motivi di certezza del diritto e di trasparenza, occorre pertanto precisare l'articolo 1 capoverso 3 LMI.

<sup>9</sup> Art. 27 Cost.

### **2.5.2 Presunzione di equivalenza delle normative cantonali e comunali concernenti l'accesso al mercato**

Il principio del libero accesso al mercato secondo le prescrizioni del luogo di origine si fonda sulla presunzione (relativa) di equivalenza delle prescrizioni cantonali e comunali. Tale presunzione dev'essere espressamente iscritta nella legge.

### **2.5.3 Trasferimento a privati, mediante concorso, di attività rientranti in monopoli cantonali o comunali**

I Cantoni e i Comuni possono trasferire a privati attività rientranti nei loro monopoli mediante il rilascio di una concessione. In futuro simili trasferimenti dovranno imperativamente svolgersi per il tramite di un concorso pubblico. Quest'obbligo risponde alle finalità perseguite dalla legge; rafforza infatti la concorrenza e consente la nascita di un vero e proprio mercato interno delle attività subordinate a concessione.

### **2.5.4 Soppressione dell'obbligo della Confederazione di consultare e informare i Cantoni**

In virtù dell'articolo 7 LMI, il Consiglio federale deve informare e consultare periodicamente i Cantoni sugli sviluppi del diritto internazionale, della legislazione in materia di integrazione e della legislazione federale che sono rilevanti, nell'ambito della LMI, ai fini della realizzazione del mercato interno da parte dei Cantoni e dei Comuni. Dal momento che l'obbligo della Confederazione di consultare e informare i Cantoni è iscritto in altri atti normativi, questa disposizione non ha più alcuna ragion d'essere.

### **2.5.5 Assistenza amministrativa**

L'iscrizione dell'assistenza amministrativa nella legge è volta a garantire la collaborazione delle autorità interessate – in parte già oggi fornita nonostante la mancanza di una base legale nella LMI – e a darle un solido fondamento giuridico.

### **2.5.6 Obbligo di informare delle persone interessate e possibili sanzioni**

L'iscrizione nella LMI dell'obbligo di informare è volta a garantire la collaborazione delle persone interessate nell'ambito degli accertamenti svolti dalla Commissione della concorrenza. Affinché quest'obbligo sia effettivamente rispettato, occorre che la sua inosservanza o violazione possa essere sanzionata. È quindi necessario prevedere tale possibilità nella legge.

## 2.5.7

### **Pubblicazione da parte della Commissione della concorrenza e obbligo delle autorità di notificarle le decisioni**

In virtù della modifica proposta, la Comco è autorizzata per legge a pubblicare le sue raccomandazioni e perizie, nonché le decisioni amministrative e giudiziarie concernenti la legge federale sul mercato interno, nella rivista «Diritto e politica della concorrenza» (DPC).

L'adempimento di questo mandato di pubblicazione, come pure l'esercizio del diritto di ricorso (cfr. n. 2.4), presuppongono che le autorità amministrative e giudiziarie interessate trasmettano alla Comco le loro decisioni; è quindi necessario introdurre un obbligo di notificazione nella legge.

## 2.6

### **Commento alle singole disposizioni**

#### *Articolo 1 capoverso 3*

La disposizione precisa che anche le attività che riflettono l'esercizio di un'industria svolte nell'ambito di un servizio pubblico sono tutelate dalla libertà economica e rientrano pertanto nel campo di applicazione materiale della legge. La modifica concerne quindi attività che sono offerte anche sul mercato (per es. attività d'insegnamento). Da un lato, questa soluzione è conforme alla più recente dottrina costituzionale, secondo la quale simili attività rientrano nel campo di applicazione materiale della libertà economica. Tale aspetto era già stato sottolineato nel messaggio concernente la legge federale sul mercato interno (FF 1995 I 1025). D'altro lato, la precisazione introdotta dalla presente revisione consente di garantire – come auspicato da taluni partecipanti alla procedura di consultazione – la conformità della legge con l'Accordo bilaterale del 21 giugno 1999 tra la Svizzera e la Comunità europea sulla libera circolazione delle persone<sup>10</sup>. Si è proceduto anche a un adeguamento terminologico: l'espressione «libertà di commercio e d'industria» è sostituita con il termine «libertà economica».

#### *Articolo 2 capoversi 4–6*

In virtù del *capoverso 4*, il principio del libero accesso al mercato secondo le prescrizioni del luogo di origine si applica anche al domicilio. Di conseguenza, chi stabilisce il proprio domicilio professionale in un luogo al fine di esercitarvi un'attività può prevalersi delle prescrizioni del luogo del primo domicilio. Le categorie professionali che – data la natura delle loro attività – devono stabilirsi nel luogo di prestazione (per es. gli albergatori) beneficeranno quindi del libero accesso al mercato. Concretamente, questo significa che le persone interessate non saranno tenute a chiedere un'autorizzazione nel luogo di destinazione per esercitarvi la loro attività. Potranno infatti esercitare tale attività in virtù dell'autorizzazione rilasciata nel luogo del primo domicilio. Si tratta di una soluzione appropriata, soprattutto in

<sup>10</sup> RS **0.142.112.681**. In virtù dell'art. 10 dell'Allegato I dell'Accordo, al cittadino di una parte contraente che esercita un'attività dipendente può essere rifiutato il diritto di occupare un posto presso la pubblica amministrazione soltanto se quest'ultimo è legato all'esercizio della pubblica podestà ed è destinato a tutelare gli interessi generali dello Stato o di altre collettività pubbliche.

considerazione delle succursali. Le restrizioni del libero accesso al mercato sono autorizzate entro i limiti previsti nell'articolo 3 LMI.

Per motivi di sovranità cantonale (art. 3 Cost.), è ovvio che la vigilanza sul rispetto delle prescrizioni del luogo del primo domicilio sia esercitata dall'autorità del luogo di destinazione. Alla soluzione contraria si oppone anche il fatto che l'articolo 3 LMI consente all'autorità del luogo di destinazione di subordinare l'accesso al mercato a determinati oneri. È indubbio che spetta alla competente autorità locale garantire l'osservanza del proprio diritto nel proprio territorio. La cessazione dell'attività nel luogo del primo domicilio non incide in alcun modo sulla situazione giuridica delle persone interessate; in altri termini, tali persone possono continuare a esercitare la loro attività conformemente alle prescrizioni vigenti nel luogo del primo domicilio.

Nell'ambito dell'attuazione della nuova normativa, la prassi dovrà risolvere diverse questioni. Talune saranno abbozzate nelle righe che seguono, senza tuttavia pretendere di fornire un quadro esaustivo dei problemi di attuazione.

Il secondo domicilio dipende giuridicamente dal primo. Per il secondo domicilio non occorrerà chiedere alcuna autorizzazione specifica. Spetterà ai Cantoni adottare le misure necessarie per esercitare la vigilanza sul secondo domicilio nel loro territorio e, in particolare, per poter imporre oneri conformemente all'articolo 3 proposto nel disegno. La dipendenza giuridica del secondo domicilio dal primo si manifesta segnatamente attraverso l'applicazione del diritto del Cantone del primo domicilio al secondo domicilio. Questo implica per esempio che le modifiche del diritto del Cantone del primo domicilio devono essere applicate anche dal Cantone del secondo domicilio. A seconda dei casi, è quindi possibile che i Cantoni interessati debbano coordinare le rispettive prassi in materia di vigilanza.

Il nesso giuridico esistente tra il secondo e il primo domicilio deve tuttavia essere limitato in modo da consentire il mantenimento del secondo domicilio in caso di abbandono del primo (art. 2 cpv. 4 secondo periodo D-LMI). In tal caso occorre esaminare i motivi della cessazione dell'attività nel luogo del primo domicilio. Se il primo domicilio è abbandonato per motivi che non concernono le condizioni giuridiche cui è subordinata l'autorizzazione accordata al suo titolare, non è necessario rimettere in discussione il mantenimento del secondo domicilio. Se il primo domicilio è invece abbandonato poiché non sono più soddisfatte le condizioni di autorizzazione e tali condizioni riguardano non soltanto il primo domicilio bensì anche il secondo, occorre porre fine anche al secondo domicilio.

Le considerazioni formulate in merito al regime giuridico del secondo domicilio si applicano per analogia anche a eventuali ulteriori domicili.

Il *capoverso 5* sancisce espressamente la presunzione (relativa) di equivalenza delle normative cantonali e comunali, presunzione su cui poggia il principio del libero accesso al mercato. Benché non comporti una modifica del diritto vigente, l'iscrizione nella legge della presunzione di equivalenza consente di dare maggior rilievo a tale presunzione.

Il *capoverso 6* obbliga le autorità cantonali e comunali a mettere pubblicamente a concorso le attività di loro monopolio che intendono trasferire a privati. Quest'obbligo agevola l'accesso reciproco al mercato senza rimettere in discussione la competenza dei Cantoni e dei Comuni – peraltro limitata dal diritto costituzionale

– di assoggettare attività economiche a monopolio<sup>11</sup>. Spetta alle autorità interessate definire le modalità dei concorsi. Va da sé che potranno essere applicate per analogia le norme concernenti l'aggiudicazione di commesse pubbliche.

### Articolo 3

In virtù del *capoverso 1*, le autorità del luogo di destinazione non possono di norma più negare l'accesso al mercato agli offerenti esterni; possono al massimo limitarlo mediante l'imposizione di oneri. L'espressione «in linea di principio» è volta a precisare che un rifiuto è ancora possibile in caso di divergenze molto marcate tra le normative concernenti l'accesso al mercato.

Il *capoverso 2* è abrogato poiché non è necessario precisare quali interessi pubblici debbano entrare in linea di conto affinché il libero accesso al mercato possa essere oggetto di restrizioni. Da un lato, tali interessi corrispondono infatti a quelli ammessi dalla giurisprudenza del Tribunale federale in materia di restrizioni della libertà economica. D'altro lato, il fatto di «insinuare» nell'articolo 3 *capoverso 2* che nelle prescrizioni del luogo di origine potrebbero essere state totalmente ignorate le questioni relative alla tutela dell'interesse pubblico non sarebbe compatibile con la presunzione di equivalenza delle normative cantonali concernenti l'accesso al mercato introdotta nell'articolo 2 *capoverso 5*. Le difficoltà sorgono in caso di divergenze tra i Cantoni nel considerare taluni aspetti degni di protezione o nell'applicare meccanismi di attuazione diversi (per es. se i controlli non sono svolti all'inizio di un'attività bensì durante il suo esercizio). L'abrogazione del *capoverso 2* contribuisce infine a ridurre la densità normativa.

Il *capoverso 3* obbliga le autorità a esaminare la proporzionalità delle restrizioni tenendo conto anche dell'esperienza professionale acquisita dall'offerente nel luogo di origine. Il diritto vigente esige che si prenda in considerazione l'esperienza professionale soltanto nell'ambito del riconoscimento dei certificati di capacità (art. 4 cpv. 3 LMI). Sinora non si è per esempio tenuto conto dei casi in cui l'accesso al mercato del luogo di destinazione è subordinato alla titolarità di un certificato di capacità mentre nel luogo di origine un siffatto certificato non è richiesto per l'esercizio dell'attività considerata (per es. nel settore alberghiero e della ristorazione). In virtù della disposizione proposta, l'autorità del luogo di destinazione deve invece prendere in considerazione l'esperienza professionale acquisita dalla persona interessata nel luogo di origine a prescindere dall'esistenza di un certificato di capacità. Occorre pertanto chiedersi – come avvenuto durante la procedura di consultazione – cosa si debba intendere per «protezione sufficiente degli interessi pubblici». Prendendo a modello la Convenzione amministrativa dell'Espace Mittelland del 12 marzo 1999 sulle attività industriali e artigianali regolamentate, che disciplina l'accesso reciproco (agevolato) al mercato dei Cantoni interessati, può essere considerato sufficiente l'esercizio irreprensibile di un'attività professionale per tre anni consecutivi<sup>12</sup>. Il riconoscimento dell'esperienza professionale assume un ruolo importante non soltanto nei casi in cui nel Cantone d'origine non è richiesto alcun

<sup>11</sup> L'art. 94 cpv. 4 Cost. ammette segnatamente le deroghe al principio della libertà economica fondate su regalie cantonali (monopoli «storici»). I Cantoni e i Comuni sono inoltre autorizzati a creare nuovi monopoli se gli stessi sono giustificati da un interesse pubblico e rispettano il principio della proporzionalità. A tal proposito possono entrare in linea di conto motivi di utilità pubblica ma non considerazioni di carattere economico o fiscale (DTF 128 I 110).

<sup>12</sup> Art. 3 della Convenzione amministrativa.

titolo bensì anche quando in tale Cantone l'accesso al mercato è stato ottenuto con un titolo che non dà diritto al riconoscimento di cui all'articolo 4 LMI. Invocando l'esperienza professionale, sarà possibile opporsi al rifiuto dell'accesso al mercato senza dovere nel contempo presentare una domanda di riconoscimento dell'equivalenza dei diplomi. Questo aspetto assume particolare rilevanza se un settore professionale è pienamente accessibile soltanto ai titolari di un diploma universitario (per es. ai medici) ma talune sue parti possono essere aperte, previa imposizione di oneri, a persone che hanno conseguito una formazione non universitaria senza istituire espressamente nuove categorie professionali (per es. agopuntori senza esame federale di medicina) nel Cantone di destinazione.

Nel *capoverso 4*, l'espressione «ostacolo dissimulato agli scambi» è stata sostituita con il termine «limite dissimulato all'accesso al mercato». Questa riformulazione non comporta alcuna modifica materiale. Si intende soltanto sottolineare che la disposizione non concerne unicamente le restrizioni della libera circolazione delle merci.

Il *capoverso 5* obbliga le autorità del luogo di destinazione a decidere in merito alle restrizioni del libero accesso al mercato secondo una procedura semplice, rapida e gratuita. Questa modifica colma una lacuna della vigente legge, che riconosce agli interessati il diritto a una siffatta procedura soltanto in caso di restrizioni risultanti dal mancato riconoscimento di certificati di capacità (art. 4 cpv. 2 LMI).

#### *Articolo 4 capoversi 2 e 3<sup>bis</sup>*

Il capoverso 2 può essere abrogato poiché la norma previstavi è stata estesa a tutte le restrizioni dell'accesso al mercato ed è stata iscritta nell'articolo 3 (cfr. commento dell'art. 3 cpv. 5).

Il *capoverso 3<sup>bis</sup>* pone nuove basi per il riconoscimento dei certificati di capacità cantonali o riconosciuti dai Cantoni concernenti professioni il cui riconoscimento non è fondato sull'Accordo intercantonale del 18 febbraio 1993 sul riconoscimento dei diplomi scolastici e professionali<sup>13</sup>. In futuro il riconoscimento avverrà conformemente all'Accordo bilaterale del 21 giugno 1999 tra la Svizzera e la Comunità europea sulla libera circolazione delle persone, ossia secondo la procedura di riconoscimento UE. Attualmente tale procedura è retta da diverse direttive speciali relative a singole professioni (in particolare a professioni sanitarie) e da tre direttive generali<sup>14</sup>. La natura di tali basi giuridiche dipenderà dall'evoluzione del diritto europeo in questo settore e dal recepimento del futuro diritto europeo nell'Accordo sulla libera circolazione della persone. A tal proposito occorre menzionare la proposta di direttiva relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, che consolida le 15 direttive esistenti e che dovrebbe entrare in vigore nell'UE all'inizio del 2006<sup>15</sup>. Grazie al recepimento della procedura comunitaria le stesse regole si appli-

<sup>13</sup> L'Accordo intercantonale concerne professioni nei settori educativo, sociale e artistico nonché professioni sanitarie di livello non universitario.

<sup>14</sup> La Direttiva 89/48/CEE disciplina il riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni; la Direttiva 92/51/CEE disciplina il riconoscimento di diplomi per professioni che necessitano di una formazione di 1-3 anni; la Direttiva 99/42/CEE disciplina il riconoscimento di diplomi per professioni che non richiedono una formazione specifica. Tali direttive prevedono segnatamente termini per l'esame delle richieste di riconoscimento dei certificati di capacità.

<sup>15</sup> COM (2002) 119 definitivo.

cheranno a livello interno ed esterno; questo consente di eliminare il rischio che cittadini svizzeri o di Stati terzi che possono appellarsi alla LMI in virtù del loro domicilio siano discriminati rispetto a cittadini dell'UE. Non ha importanza il fatto che l'equivalenza di un certificato di formazione acquisito nell'UE o in uno Stato terzo debba essere esaminata. La questione determinante non è sapere se i certificati di capacità rientrano nel campo di applicazione dell'accordo sul riconoscimento dei diplomi, ma se vi rientrano le attività lucrative per le quali è richiesto un certificato di capacità.

In futuro l'importanza pratica del capoverso 3<sup>bis</sup> dipenderà tuttavia dall'uso che la Confederazione farà, nell'ambito dell'applicazione della nuova legge sulla formazione professionale, delle sue possibilità di regolamentazione.

L'applicazione della procedura UE al riconoscimento intercantonale limiterà considerevolmente la portata dell'articolo 4 capoversi 1 e 3 LMI.

#### *Articolo 7*

Dato che i Cantoni sono coinvolti nelle procedure di consultazione in materia di atti normativi della Confederazione e considerata la legge federale del 22 dicembre 1999<sup>16</sup> concernente la partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione, che consente a questi ultimi di collaborare alla preparazione delle decisioni di politica estera che concernono le loro competenze o i loro interessi essenziali, l'articolo 7 non ha più alcuna ragione d'essere. Può pertanto essere abrogato per contribuire allo snellimento della legislazione.

#### *Articolo 8 capoverso 4*

Il nuovo capoverso 4 mira a garantire una corretta esecuzione dell'articolo 4 capoverso 3<sup>bis</sup> LMI. Considerato che nell'ambito del riconoscimento dei certificati di capacità e dei diplomi è necessario un coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni, e al fine di garantire l'«eseguibilità» di tale disposizione, è opportuno che in occasione dell'elaborazione delle raccomandazioni di esecuzione destinate agli uffici cantonali interessati la Comco collabori con i Cantoni e con gli uffici federali incaricati delle questioni relative al riconoscimento (Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia [UFFT] e Ufficio dell'integrazione [UI]). Una siffatta soluzione è semplice ed efficace.

Il coinvolgimento della Comco è indicato poiché essa è indipendente dalle autorità amministrative. Non deve infatti attenersi né alle istruzioni del Consiglio federale né a quelle dei dipartimenti. La Comco è aggregata al Dipartimento federale dell'economia (DFE) solo a livello amministrativo. Il presidente della Comco esercita l'alta vigilanza sull'operato della segreteria.

#### *Articolo 8a*

Questa nuova disposizione obbliga i servizi della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni a collaborare agli accertamenti della Comco. Quest'obbligo, che presuppone una richiesta da parte della Comco o della sua segreteria, è giustificato. Da un lato, la Comco necessita infatti regolarmente della collaborazione di altre autorità per accertare i fatti nell'ambito delle sue inchieste ed elaborare le sue raccomandazioni. D'altro lato, tale disposizione deve conferire alla Comco la possibilità di

<sup>16</sup> RS 138.1

informarsi sullo stato delle prescrizioni cantonali e comunali. In altre parole, si tratta di garantire che la Comco possa assolvere il mandato assegnatole dalla legge. Quando ricorre all'assistenza amministrativa la Comco è tenuta al rispetto del principio della proporzionalità.

#### *Articolo 8b*

L'introduzione nella legge dell'obbligo di informare e di edizione persegue lo stesso obiettivo dell'assistenza amministrativa. Per «persone interessate» ai sensi della presente disposizione si intendono le persone fisiche o giuridiche che sono vittima di restrizioni del libero accesso al mercato o che, al contrario, traggono profitto da siffatte restrizioni. Conformemente al principio della proporzionalità, l'obbligo si limita alla fornitura di informazioni e alla produzione di documenti necessari alle inchieste della Comco.

#### *Articolo 8c*

Secondo il *capoverso 1*, chi non adempie o non adempie correttamente all'obbligo di informare è punito con la multa fino a 10 000 franchi. La disposizione mira a garantire l'effettivo rispetto di tale obbligo. La multa concerne in primo luogo le persone fisiche e sussidiariamente anche le persone giuridiche, se nel caso concreto la multa applicabile non eccede 5 000 franchi e se la determinazione delle persone punibili esige provvedimenti d'inchiesta sproporzionati all'entità della pena (art. 7 della legge federale del 22 marzo 1974<sup>17</sup> sul diritto penale amministrativo). Per quanto concerne l'importo della multa è necessario tener conto del fatto che la legge federale sul mercato interno è volta a evitare le limitazioni della concorrenza imposte dallo Stato e non, come la legge sui cartelli, quelle imposte da privati. Non va inoltre dimenticato che le organizzazioni e associazioni professionali (private) esercitano, dato il loro know-how, una notevole influenza sulla regolamentazione del loro settore specifico. Alla luce di tali riflessioni, un importo massimo di 10 000 franchi appare adeguato e conforme al principio della proporzionalità.

*Capoverso 2*: la sanzione prevista ha carattere penale ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Questo implica che la relativa procedura sia retta dalle disposizioni della legge federale sul diritto penale amministrativo.

#### *Articolo 9 capoverso 2bis*

La nuova disposizione conferisce alla Comco il diritto di far accertare mediante ricorso che una decisione (cantonale o comunale) limita in modo inammissibile l'accesso al mercato. La proposta si basa sui disegni di legge relativi alla revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale<sup>18</sup>. Secondo questi ultimi, i ricorrenti non potranno più impugnare le decisioni sull'applicazione della LMI di autorità giudiziarie cantonali di ultimo grado interponendo un ricorso di diritto pubblico, bensì un ricorso in materia di diritto pubblico ai sensi degli articoli 77 e seguenti del disegno di nuova legge sul Tribunale federale (D-LTF). Sono legittimati a ricorrere non soltanto i privati interessati, ma anche i dipartimenti federali o, nella misura in cui il diritto federale lo preveda, i servizi loro subordinati, sempreché l'atto impu-

<sup>17</sup> RS 313.0

<sup>18</sup> Messaggio del Consiglio federale del 28 febbraio 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, FF 2001 3764.

gnato interessi la sfera dei loro compiti (art. 84 D-LTF). L'articolo 9 capoverso 2<sup>bis</sup> conferisce anche alla Comco la legittimazione a ricorrere riconosciuta alle autorità menzionate nell'articolo 84 D-LTF. Tale legittimazione è così sancita a livello di legge in senso formale e non solamente a livello di ordinanza (cfr. messaggio, FF 2001 3886).

Per tutte le altre questioni relative al diritto di ricorso saranno applicabili le regole generali della futura legge sul Tribunale federale. Questo significa in particolare che la Comco, dal momento che dispone della legittimazione ricorsuale, può avvalersi dei rimedi giuridici previsti dal diritto cantonale e partecipare ai procedimenti dinanzi a tutte le autorità cantonali (cfr. art. 104 cpv. 2 D-LTF). Nella misura in cui gli eventuali ricorsi presso autorità comunali possono di regola essere definiti «rimedi giuridici di diritto cantonale» ai sensi di questa disposizione, la Comco ha la garanzia di disporre anche di un diritto di ricorso contro le decisioni delle autorità di primo grado. Il Consiglio federale, fondandosi sull'articolo 105 capoverso 4 D-LTF, stabilirà mediante ordinanza quali decisioni devono essere notificate alla Comco dalle autorità cantonali e comunali. Va infine rilevato che il diritto di ricorso sarà limitato per quanto concerne il settore degli appalti pubblici. Secondo lo stato attuale dei dibattiti parlamentari, il diritto di ricorso dovrebbe essere limitato alle decisioni che sollevano questioni giuridiche d'importanza fondamentale e che concernono commesse eccedenti i valori soglia determinanti per la procedura libera e per quella selettiva.

Fondare il diritto di ricorso della Comco sulla futura legge sul Tribunale federale implica che per l'esercizio di tale diritto si dovrà attendere l'entrata in vigore di quest'ultima (prevista per l'inizio del 2007) qualora la revisione della LMI dovesse entrare in vigore prima. Poiché detta revisione dovrebbe entrare in vigore al più presto all'inizio del 2006, l'eventualità di una simile attesa appare accettabile.

Il diritto di ricorso della Comco completa quello dei privati interessati che, nonostante sia previsto nella legge, viene utilizzato raramente. La Comco viene pertanto dotata di uno strumento atto a far progredire il mercato interno che le consente di portare dinanzi ai tribunali questioni fondamentali relative all'accesso al mercato.

Un diritto di ricorso limitato al mero accertamento tiene conto del fatto che limitando il libero accesso al mercato si toccano anzitutto interessi privati e solo in seguito interessi pubblici, in particolare l'interesse a una concorrenza efficace. A questo proposito va ricordato che la legge mira anzitutto a rafforzare la funzione integratrice della libertà economica. Di conseguenza, la normativa vigente consente ai privati interessati di impugnare le decisioni cantonali di ultima istanza con ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale.

Un diritto di ricorso delle autorità volto all'ottenimento di una decisione costitutiva non sarebbe giustificato rispetto agli interessi in causa e sarebbe contrario al principio dispositivo vigente nel processo amministrativo se consentisse a un terzo di ottenere un vantaggio per qualcuno che non vuole (più) farlo valere.

La Commissione della concorrenza può esercitare il suo diritto di ricorso a prescindere da un eventuale ricorso concernente il rispetto della libertà di accesso al mercato interposto da un privato. L'assenso dei privati interessati non è necessario. Il ricorso della Comco non interrompe il termine per la presentazione di un ricorso individuale. Se i due ricorsi sono interposti parallelamente, l'autorità giudicante può riunire le cause per motivi di economia procedurale.

## Articolo 10a

Autorizzando la Comco a pubblicare le sue raccomandazioni e perizie (cpv. 1) si sancisce per legge la prassi adottata in materia di pubblicazione. Questa disposizione potestativa lascia alla Comco la libertà di rinunciare alla pubblicazione nei singoli casi.

Il *capoverso 2* estende l'autorizzazione di pubblicazione alle decisioni e sentenze delle autorità amministrative e giudiziarie. L'obbligo di notificazione previsto a tal fine concerne unicamente le decisioni per le quali non vi è già – in virtù della futura legge sul Tribunale federale – un obbligo siffatto per ragioni inerenti all'esercizio del diritto di ricorso della Comco (cfr. il commento dell'art. 9 cpv. 2<sup>bis</sup>). Dato il numero piuttosto limitato di decisioni di questo genere, è lecito prevedere che l'obbligo di notificazione non comporterà oneri eccessivi per i servizi interessati.

### **3 Ripercussioni**

#### **3.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale**

##### **3.1.1 Per la Confederazione**

Il rafforzamento della funzione di vigilanza della Comco è uno degli obiettivi principali della revisione. Per raggiungere tale obiettivo la Comco disporrà di un diritto di ricorso contro le decisioni amministrative che limitano in modo inammissibile il libero accesso al mercato. Affinché la funzione di vigilanza sia esercitata più efficacemente, è in particolare necessario che in futuro siano sistematicamente considerate la legislazione cantonale e comunale e la giurisprudenza sulla LMI. Si tratta di un presupposto indispensabile per poter emanare raccomandazioni mirate all'indirizzo delle autorità competenti e far avanzare il processo di adeguamento.

Attualmente la segreteria della Comco non dispone di risorse per l'esecuzione della LMI. Le spese di personale, corrispondenti a un posto a tempo pieno, sono coperte dalle risorse definite nell'ambito della revisione della legge sui cartelli del 1995 per l'esecuzione di quest'ultima.

Un'attuazione efficace della revisione richiede la creazione di tre posti a tempo pieno e di durata indeterminata in seno alla segreteria della Comco; questo implica spese di personale supplementari pari a circa 450 000 franchi all'anno, compresi i contributi del datore di lavoro. Il bisogno supplementare in materia di uffici può essere soddisfatto con l'infrastruttura esistente.

##### **3.1.2 Per i Cantoni e per i Comuni**

Per i Cantoni e i Comuni la revisione comporterà spese supplementari contenute, risultanti segnatamente dall'estensione della gratuità della procedura in caso di restrizioni dell'accesso al mercato e dall'obbligo di mettere pubblicamente a concorso il trasferimento a privati di attività rientranti in monopoli cantonali o comunali.

Occorre tuttavia relativizzare quest'ultimo punto in considerazione dell'effetto di limitazione delle spese derivante dal rafforzamento della concorrenza tra privati.

L'obbligo di assistenza amministrativa non dovrebbe comportare spese supplementari – o dovrebbe al massimo occasionare spese trascurabili – poiché tale assistenza è in parte già fornita dai Cantoni e dai Comuni nonostante l'assenza di una base legale. È difficile valutare la mole di lavoro richiesta dall'adeguamento delle prescrizioni cantonali e comunali alla LMI, poiché la necessità d'intervento dovrebbe variare da un luogo all'altro.

## **3.2 Ripercussioni economiche**

### **3.2.1 Necessità e possibilità di un intervento statale**

La creazione di un mercato interno era uno dei principi fondatori dello Stato federale e comprendeva già nel 1848 l'introduzione della libertà di domicilio, anche se alcune ordinanze locali di carattere corporativo erano rimaste in vigore in taluni Cantoni. La libertà di esercitare una professione è stata espressamente riconosciuta nel 1874, segnatamente anche con la garanzia della libera circolazione delle professioni accademiche iscritta nell'articolo 5 delle disposizioni transitorie della Costituzione federale. Da allora il contesto giuridico è cambiato. Sono infatti state viepiù create barriere di accesso – motivate da considerazioni di polizia del commercio – anche per le professioni non accademiche. Inoltre la disposizione transitoria sopracitata, benché oggetto di decisioni del Tribunale federale, non è mai stata concretata in una legge federale. Queste lacune sono state colmate dalla LMI e – in un settore specifico – dalla legge sugli avvocati. L'esperienza ha tuttavia dimostrato che, senza armonizzazione, norme di diritto generali e astratte quali quelle formulate nella legge federale sul mercato interno o nelle disposizioni transitorie della vecchia Costituzione federale non consentono di garantire in ogni caso la mobilità professionale.

Oggi, dopo l'entrata in vigore dell'Accordo con l'UE sulla libera circolazione delle persone, è necessario che lo Stato intervenga, segnatamente per evitare il rischio di discriminazione dei cittadini svizzeri. Occorre inoltre rispondere alla maggiore mobilità degli scambi e all'accesso crescente delle donne alle professioni qualificate. Tale evoluzione aumenta infatti il rischio di disparità tra uomo e donna per quanto concerne l'accesso all'esercizio della professione.

Il rischio che lo Stato venga meno alla sua funzione non esiste. La liberalizzazione non provoca un livellamento verso il basso delle normative, che si verifica allorché nessun Cantone osa più emanare norme di polizia del commercio restrittive poiché teme di compromettere l'insediamento degli operatori economici nel proprio territorio. L'articolo 3 previene sufficientemente questo rischio. La diversità cantonale (fatta salva la presunzione dell'equivalenza degli oneri) presenta un maggior potenziale innovativo rispetto alla centralizzazione delle competenze.

La globalizzazione dell'economia richiede una compatibilità tra ordinamenti giuridici che va ben oltre il mercato nazionale. Le barriere cantonali impediscono invece alle aziende di raggiungere taglie critiche sufficienti e rendono più care le prestazioni. Nuociono inoltre alla competitività delle aziende attive sia a livello nazionale che internazionale, le quali sono spesso costrette – per motivi pratici o giuridici – a ricorrere a prestazioni di professionisti locali tutelati da una normativa cantonale e beneficianti pertanto di una posizione privilegiata sul mercato. Oltre a questi

guadagni statici, una maggiore apertura favorisce, grazie a una migliore mobilità professionale, l'innovazione che spesso risulta dal confronto di quanto è già noto con il nuovo. Una sentenza del Tribunale federale basata sulla LMI ha così favorito la combinazione delle terapie della medicina tradizionale con quelle dell'agopuntura (DTF 125 I 335).

### **3.2.2 Per le singole categorie sociali**

Secondo il censimento del 2000, le professioni regolamentate concernono circa il 15 per cento della popolazione attiva. Tale stima si fonda sul postulato secondo cui le professioni regolamentate lo sono in tutti i Cantoni. In primo luogo, poiché tale postulato non corrisponde al vero, il numero di persone interessate deve spesso essere relativizzato (difficoltà di esercitare in taluni Cantoni). In secondo luogo, occorre fare una distinzione tra le professioni protette e le attività protette. Nella tabella dell'allegato 2, la maggior parte delle volte sono gli stessi professionisti qualificati a dover fornire la prova delle loro qualifiche; tuttavia, occasionalmente, le prescrizioni concernono soltanto il lavoratore indipendente o la struttura (p. es. uno studio medico) e in tal caso almeno una persona dell'azienda deve provare che dispone delle qualifiche richieste. In terzo luogo, le categorie professionali presentate nelle statistiche possono comprendere sia professioni regolamentate sia professioni non regolamentate<sup>19</sup>. Alla luce di queste riserve, si può pertanto partire dal presupposto che le persone che esercitano professioni regolamentate rappresentino approssimativamente il 7 per cento (circa 250 000 persone) della popolazione attiva occupata. Oltre agli insegnanti (145 000), le categorie maggiormente interessate sono le professioni sanitarie (88 000), gli ingegneri e gli architetti (43 000), gli albergatori e i ristoratori (35 000), gli installatori (sanitari, elettrici e di impianti di riscaldamento), i medici (21 000), ecc. A titolo di confronto, la legge federale sulla libera circolazione degli avvocati concerne meno di 7000 persone.

#### **3.2.2.1 Per le persone che esercitano una professione**

La LMI rafforza la libertà di esercitare una professione. Si tratta di un miglioramento nell'ambito della libertà individuale, anzitutto per quanto concerne l'esercizio della professione ma anche in senso più ampio (libertà di domicilio). La LMI facilita l'esercizio di una professione a titolo indipendente dando maggior peso alle qualifiche delle persone che desiderano stabilirsi in un determinato Cantone; queste ultime non devono quindi necessariamente farsi assumere da un'azienda locale.

Come indicato nella tabella dell'allegato 2, le persone occupate in professioni regolamentate a livello cantonale rappresentano circa il 15 per cento della popolazione attiva. Si tratta pertanto di un numero elevato di persone. Anche se il numero delle persone effettivamente interessate è notevolmente inferiore al numero di quelle potenzialmente interessate, la LMI ha un campo d'applicazione più ampio rispetto a quello di altri atti normativi federali.

<sup>19</sup> Ci si fonda sulla nomenclatura professionale a cinque cifre. In taluni casi soltanto gli indipendenti sono soggetti a regolamentazione (così come i lavoratori dipendenti che intendono mettersi in proprio).

### **3.2.2.2 Per i clienti**

I clienti sono avvantaggiati dalla stimolazione della concorrenza. La concorrenza si traduce anche in una crescente molteplicità di offerte e non solo in servizi a prezzi più vantaggiosi. Se ci si attiene ai risultati empirici di un'indagine comparativa svolta a livello internazionale dall'Istituto di studi avanzati di Vienna<sup>20</sup> sugli effetti della densità della regolamentazione in quattro professioni liberali, si può desumere che la liberalizzazione dell'accesso al mercato comporta una maggiore produttività grazie a unità economiche più grandi e pertanto più efficaci. L'incremento della produttività permette di migliorare le prestazioni a beneficio dei clienti e di garantire un reddito agli offerenti.

### **3.2.2.3 Per le autorità di vigilanza**

Per le autorità di vigilanza le esigenze sono aumentate poiché devono familiarizzarsi con altri ordinamenti giuridici finora praticamente sconosciuti. Questa sfida assume una dimensione ancora maggiore nell'ambito dell'applicazione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone. Le autorità di vigilanza devono anche garantire che la proporzionalità degli oneri imposti ai migranti non ponga questi ultimi in una situazione privilegiata rispetto agli offerenti locali. Anche in questo caso la soluzione può consistere nella liberalizzazione di disposizioni cantonali eccessivamente restrittive (per lo più di stampo protezionistico).

## **3.2.3 Ripercussioni macroeconomiche**

### **3.2.3.1 Perizia Sheldon**

Il professor Sheldon è stato incaricato di elaborare una perizia volta a valutare le conseguenze economiche<sup>21</sup>. Tale perizia si fonda sui salari o i redditi dei lavoratori indipendenti recensiti nella rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS). È incentrata sull'esame dei rapporti di lavoro regolamentati in taluni Cantoni ma non in altri (circa 1,2 % dei rapporti di lavoro). Le disparità salariali esistenti tra Cantoni che tutelano o meno una professione forniscono preziose indicazioni sul beneficio economico realizzato quando il Cantone di domicilio può essere scelto liberamente e quando le differenze di salario sono giustificate da motivi diversi dalla protezione di una professione mediante restrizioni cantonali. La situazione geografica in zona urbana deve per esempio essere presa in considerazione. Delle 51 000 osservazioni complessivamente raccolte nell'ambito della RIFOS<sup>22</sup>, soltanto 2133 si riferiscono

<sup>20</sup> Iain Paterson, Marcel Fink, Anthony Ogus et al.: Wirtschaftliche Auswirkungen einzelstaatlicher Regelungen für freie Berufe, Untersuchung des Instituts für höhere Studien (IHS) für die GD Wettbewerb der Europäischen Kommission, Vienna, gennaio 2003.

<sup>21</sup> Sheldon, George (2004): Die gesamtwirtschaftlichen Kosten der unvollständigen Verwirklichung der Ziele des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt (BGBM). Perizia a destinazione del DFE.  
[http://www.evd.admin.ch/imperia/md/content/dossiers/marche\\_interieur/d/endberichtrev.pdf](http://www.evd.admin.ch/imperia/md/content/dossiers/marche_interieur/d/endberichtrev.pdf)

<sup>22</sup> La suddivisione operata nello studio è più dettagliata di quella presa in considerazione nella tabella dell'allegato 2.

alle 83 professioni in questione. Questo significa che per le singole professioni regolamentate vi sono troppo pochi casi e non è pertanto possibile formulare valutazioni specifiche per tali professioni.

I salari si sono rivelati più bassi nei Cantoni che prevedono regolamentazioni delle professioni. Applicando le cosiddette funzioni di Mincer per determinare il reddito prevedibile si constata tuttavia che il reddito dei lavoratori che esercitano localmente una professione regolamentata sarebbe ancora minore – in base al loro profilo personale (formazione, età, esperienza, ecc.) – fuori della zona di protezione. Questo vale anche dopo la correzione del «selection bias» (la manodopera che dispone di competenze personali particolarmente adatte a un'attività esercita preferibilmente tale attività). La chiusura del mercato dovuta alle restrizioni dell'accesso conduce a situazioni salariali protette; inoltre ci si può interrogare sull'efficacia dell'effetto di promozione della qualità attribuito alle restrizioni d'accesso. Gli effetti della protezione di una professione sul livello dei redditi sono assolutamente notevoli: sono stimati intorno al 4,3 per cento del salario. L'intervallo dei valori, entro il quale con un'approssimazione del 95 per cento si trova il vero valore (intervallo di confidenza), varia da -8,6 per cento fino a +18,7 per cento. Per i lavoratori indipendenti la protezione ha un effetto ancora maggiore (pari all'8,1 %). L'intervallo di confidenza è tuttavia più ampio; questo può essere spiegato – oltre che dal numero di osservazioni – anche dalla diversa propensione a rispondere alle domande.

Sotto il profilo statico-comparativo, la diminuzione del benessere risultante per l'economia nazionale dalla protezione di determinate professioni è relativamente modesta (5,5 milioni di franchi per l'1,2 % delle persone occupate interrogate). Il fatto che il numero degli impieghi diminuisca nei settori protetti a causa del livello elevato dei salari ha soltanto una leggera incidenza economica, poiché si può supporre che le persone «respite» ritrovino un posto di lavoro abbastanza facilmente e senza un'eccessiva perdita di salario. Può essere considerato positivo il fatto che soltanto il 15 per cento delle persone attive esercita una professione regolamentata in molti e talvolta anche in tutti i Cantoni. Quest'ultima constatazione incita a essere restrittivi in materia di regolamentazione dell'accesso a talune professioni, a evitare la compartimentazione tra Cantoni e a limitare allo stretto necessario le disposizioni pratiche indispensabili alla protezione di beni pubblici quali la salute e la sicurezza personale.

### **3.2.3.2 Altre considerazioni**

I cosiddetti aspetti dinamici rafforzano tale argomento. È lecito supporre (cfr. qui di seguito) che a causa della protezione dei mercati vengano scelte taglie critiche inadeguate per le imprese e che le sinergie tra gli ambiti di attività professionali non siano sfruttate o non lo siano a sufficienza. Questa situazione frena l'innovazione e le prestazioni troppo care a monte nuocciono all'efficienza dei settori a valle. È quanto risulta dalle valutazioni del modello dinamico Interlink<sup>23</sup>. La simulazione dell'OCSE integra segnatamente tra i dati una diminuzione del livello dei prezzi del 10 per cento per le professioni liberali. Essa corrisponderebbe a circa il 5–10 per cento degli effetti iniziali globali stimati del programma di liberalizzazione, che dovrebbe far crescere il prodotto interno lordo dell'8 per cento.

<sup>23</sup> OECD Economic Surveys, Switzerland, Supplement No. 2 – January 2004, Parigi.

Sotto il profilo economico – e non soltanto sotto quello individuale – vale veramente la pena di garantire la mobilità geografica dei lavoratori e di sottoporre le condizioni di regolamentazione di talune professioni a un esame approfondito dal punto di vista della proporzionalità.

### **3.2.4                   Regolamentazione alternativa**

Un'alternativa consisterebbe nel centralizzare a livello federale le normative di polizia economica. Questa possibilità, realizzabile anche senza una revisione costituzionale, presenterebbe il vantaggio di conferire al diritto svizzero una maggiore chiarezza, anche a livello internazionale. La crescente mobilità e la conseguente armonizzazione giuridica internazionale richiedono competenze federali sempre maggiori. Già oggi si può riconoscere alla LMI un effetto catalizzatore in tal senso. Essa ha infatti eliminato un certo potenziale di chiusura e ha indotto i Cantoni a procedere a valutazioni dell'equivalenza, facilitando l'armonizzazione a livello federale (legge sul commercio ambulante, legge sugli avvocati, competenze federali per le professioni sanitarie, sociali e artistiche attraverso la legge sulla formazione professionale).

La soluzione federale comporterebbe certamente una maggiore uguaglianza giuridica, ma solo in misura molto limitata, poiché a seguito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone sul mercato interno svizzero giungeranno comunque persone con indirizzi professionali diversi. Il prezzo di normative federali unitarie è la perdita di varietà e di potenziale innovativo. Questo depone a sfavore di una centralizzazione sistematica e a favore del rafforzamento, attraverso la LMI, del principio del riconoscimento reciproco degli atti di sovranità dei Cantoni. A favore di questo sistema depongono non da ultimo anche le esperienze fatte in seno all'UE (dove si è passati spesso dall'armonizzazione al cosiddetto «new and global approach») e a livello mondiale. Il superamento delle molteplici barriere alla libertà degli scambi, spesso apparentemente poco significative, avviene principalmente attraverso il reciproco riconoscimento degli atti di sovranità statali («mutual recognition agreements»). La portata di tali accordi dipende tuttavia fortemente dai meccanismi d'applicazione.

### **3.2.5                   Aspetti pratici dell'esecuzione**

L'emanazione di norme generali e astratte e la fiducia riposta nell'attuazione del diritto attraverso ricorsi di diritto pubblico interposti dai privati interessati non hanno dato i frutti sperati. Questo per due motivi: da un lato, la propensione ad agire in giudizio varia molto in funzione delle professioni. D'altro lato, la giurisprudenza del Tribunale federale ha dissuaso le persone che non possono esercitare la loro professione senza l'ausilio di installazioni fisse nel luogo d'adempimento dall'adire le vie legali. La situazione cambierà grazie al presente progetto di revisione. La Comco potrà infatti influire attivamente sull'evoluzione del diritto. Inoltre, la giurisprudenza del Tribunale federale è destinata a cambiare poiché nel campo di applicazione della LMI rientrano ora anche quelle professioni il cui esercizio richiede attrezzature fisse nel luogo di destinazione. Si delinea un cambiamento anche in considerazione del

fatto che con l'Accordo sulla libera circolazione delle persone è stata recepita la pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee (CdGCE).

#### **4 Rapporto con il programma di legislatura**

Abbiamo annunciato la revisione della LMI, quale oggetto incluso nella linea guida del rapporto sul programma di legislatura 2003–2007, nell'obiettivo 1 «Potenziare la crescita economica» e nel capitolo «Eliminare gli ostacoli di diritto pubblico, incoraggiare la concorrenza sul mercato interno, restaurare la fiducia nell'economia» (FF 2004 980). Il presente disegno rappresenta una delle 17 misure previste nel pacchetto per la crescita economica adottato dal nostro Consiglio il 18 febbraio 2004.

#### **5 Rapporto con il diritto europeo**

Poiché la LMI ha un carattere autonomo, il presente disegno non pone problemi di eurocompatibilità. Occorre tuttavia sottolineare che applicando le regole comunitarie al riconoscimento intercantonale dei certificati di capacità cantonali concernenti professioni il cui riconoscimento non è disciplinato da una convenzione intercantonale, la Svizzera avvicina la sua legislazione sul mercato interno a quella dell'UE. Del resto l'UE si sta attualmente adoperando per eliminare gli ultimi ostacoli in materia di libera circolazione dei servizi<sup>24</sup>. La normativa proposta prevede in particolare il diritto dei fornitori di servizi di stabilirsi in uno Stato membro secondo le prescrizioni dello Stato di provenienza. Essa rappresenta il pendant dell'estensione al domicilio professionale del principio del libero accesso al mercato nell'ambito della revisione della LMI.

#### **6 Fondamenti giuridici**

Nel 1995, anno in cui è stata adottata la legge federale sul mercato interno, ci si è basati sugli articoli 31<sup>bis</sup> capoverso 2 e 33 capoverso 2 della Costituzione federale. Nell'ambito della revisione della Costituzione federale, tali norme sono state sostituite dagli articoli 94 e 95 capoverso 2 Cost. Quest'ultima disposizione affida alla Confederazione il compito di garantire uno spazio economico svizzero non discriminante. La vecchia Costituzione conferiva al legislatore la possibilità di agire nell'interesse del mercato interno; tale possibilità è diventata ora un mandato costituzionale. Anche se in linea di massima la Costituzione federale del 1999 è soltanto un aggiornamento di quella precedente, il nuovo articolo 95 capoverso 2 è un solido fondamento per la LMI.

In mancanza di disposizioni dettagliate, la Confederazione dispone di un ampio margine di manovra per assolvere tale mandato. Riteniamo che l'estensione al domicilio professionale del principio del libero accesso al mercato proposta nella

<sup>24</sup> Cfr. n. 2.6, commento dell'art. 4 cpv. 3<sup>bis</sup>.

presente revisione (art. 2 LMI) e l'inasprimento dell'articolo 3 LMI rientrano in tale margine di manovra. La perizia Auer/Martenet giunge alla stessa conclusione<sup>25</sup>.

Il disegno è volto a rafforzare il principio del mercato interno (ossia il libero accesso al mercato in tutta la Svizzera) rispetto al principio del federalismo. Nell'ambito della regolamentazione economica il federalismo svizzero comprende l'insieme delle competenze cantonali concernenti il disciplinamento dell'attività economica privata. Esso poggia inoltre sul fatto che le normative cantonali possono fondarsi anche su votazioni popolari e sono pertanto legittimate dalla più elevata autorità decisionale democratica, cosa che merita di essere sottolineata anzitutto sotto il profilo costituzionale. La presente revisione non ha lo scopo di abolire il federalismo nell'ambito della regolamentazione economica. I Cantoni mantengono le loro possibilità di indirizzo. Queste ultime risultano segnatamente dalla competenza di vigilanza del Cantone del luogo di destinazione (art. 2 cpv. 4 terzo per. D-LMI), dalla confutabilità della presunzione di equivalenza delle normative cantonali e comunali concernenti l'accesso al mercato (art. 2 cpv. 5 D-LMI) e dalla menzione esplicita del fatto che l'esercizio dell'attività lucrativa nel luogo di destinazione è possibile «fatto salvo l'articolo 3» (art. 2 cpv. 4 primo per. D-LMI). L'articolo 3 D-LMI consente al Cantone del luogo di destinazione competente per la vigilanza di prevedere oneri per l'esercizio di attività lucrative private.

L'estensione al domicilio professionale del principio del libero accesso al mercato consente di stabilire un secondo domicilio (ed eventuali ulteriori domicili) conformemente al diritto del Cantone di origine. Questo può avere come conseguenza che imprese della stessa branca stabilite in un Cantone siano soggette a regimi giuridici differenti (il secondo domicilio ed eventuali altri domicili sottostanno infatti al diritto del primo domicilio). Talvolta è possibile che imprese «locali» (ossia imprese che hanno soltanto un domicilio) siano svantaggiate rispetto ad altre imprese presenti in loco ma il cui primo domicilio è in un altro Cantone. Nel caso citato a più riprese nel presente messaggio (DTF 125 I 276 segg.), un odontotecnico zurighese potrebbe per esempio avere un suo studio indipendente anche nel Cantone dei Grigioni, mentre un odontotecnico grigionese potrebbe esercitare soltanto nell'ambito di uno studio dentistico. La disparità di trattamento dell'odontotecnico grigionese è una questione delicata sotto il profilo costituzionale. Nella presente revisione si è tuttavia deciso di accettare tale conseguenza al fine di far progredire il principio del mercato interno. Spetterà ai Cantoni eliminare le eventuali discriminazioni degli operatori economici locali liberalizzando le loro prescrizioni.

<sup>25</sup> Cfr. n. 1.4.1.2.

## Prassi attuale; attività della Commissione della concorrenza (inclusa la segreteria)

(Stato: novembre 2004)

In virtù della legge federale sul mercato interno, le attività della Commissione della concorrenza (Comco) sono le seguenti:

- presentazione alla Confederazione, ai Cantoni e ai Comuni di raccomandazioni concernenti atti legislativi previsti o vigenti (art. 8 LMI);
- presentazione ad autorità amministrative o giudiziarie di perizie concernenti l'applicazione della legge federale sul mercato interno (art. 10 cpv. 1 LMI);
- la segreteria fornisce spiegazioni e semplici informazioni ad autorità amministrative e a privati.

Le due prime attività e le spiegazioni fornite sono oggetto di un rilevamento statistico (cfr. tabella). Le semplici informazioni non sono invece oggetto di nessuna statistica.

Attività	1996 <sup>1</sup>	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Totale
Raccomandazioni	1	1	4	1	2	1	1	0	1	12
Perizie	0	0	1	0	0	3	0	1	0	4
Spiegazioni della segreteria	1	5	4	2	2	11	7	6	3	41
<sup>1</sup> 1° semestre										

## Numero di persone che esercitano in Svizzera professioni (indipendenti) regolamentate in almeno un Cantone

		2000	2000
		Totale	Indipendenti
		<b>3 789 416</b>	<b>345 929</b>
84	Professioni legate all'insegnamento	145 535	23 400
86504	Infermieri diplomati	53 087	464
311	Ingegneri (architetti esclusi)	31 226	11 981
41210	Installatori ed elettricisti montatori <sup>26</sup>	30 393	1 674
61101	Albergatori, direttori di ristorante	24 249	15 767
86101	Medici	23 138	10 355
51108	Rappresentanti, commessi viaggiatori <sup>27</sup>	22 301	1 253
62301	Parrucchieri	21 096	10 431
31101	Architetti	16 060	8 177
83102	Educatori	14 440	313
86102	Aiuto medici	13 774	119
86201	Fisioterapisti, ergoterapeuti	11 301	3 817
52302	Agenti fiduciari, consulenti fiscali	9 688	2 943
53201	Professioni concernenti il trasporto di persone	9 263	1 799
41211	Installatori e montatori di impianti sanitari	8 912	1 259
86104	Aiuto farmacisti	7 997	79
41205	Installatori e montatori di impianti termici	7 937	1 222
75103	Avvocati, notai	7 813	4 844
83101	Assistenti sociali	7 653	130
86303	Aiuto dentisti	6 955	35
72104	Specialisti in ambito immobiliare e gestori	6 830	1 675
83103	Direttori di ricoveri e di asili nido	6 114	663
86207	Altre professioni nell'ambito della terapia e della tecnica medica	5 996	3 189
52301	Esperti contabili e revisori	5 995	344
62302	Estetisti	4 838	3 071
85103	Psicologi e orientatori professionali	4 814	1 075
74105	Altre professioni nell'ambito della sicurezza	4 471	173
86103	Farmacisti	3 936	922
86301	Dentisti	3 829	2 799
86206	Assistenti tecnico-sanitari	3 718	18

<sup>26</sup> Conformemente all'ordinanza sugli impianti a bassa tensione (RS 734.27), le autorizzazioni sono ora rilasciate dall'Ispettorato federale degli impianti a corrente forte.

<sup>27</sup> Professioni ora disciplinate dalla legge federale del 23 marzo 2001 sul commercio ambulante (RS 943.1).

	<b>2000</b>	<b>2000</b>
	Totale	Indipendenti
51105 Droghieri	3 696	444
86208 Laboratoristi medici	3 572	15
86204 Ottici	3 501	542
52401 Mediatori, commissari d'asta	3 492	1 266
86502 Infermieri in pediatria	3 450	40
86503 Infermieri in psichiatria	3 296	29
86205 Massaggiatori	2 880	2 043
86302 Odontotecnici	2 537	965
53204 Istruttori di scuola guida ed esperti	2 523	1 698
86202 Psicoterapeuti (non medici)	2 395	1 522
35106 Sorveglianti di macchine e impianti	2 132	70
62303 Manicuristi e pedicuristi	2 102	1 750
25104 Elettricisti di rete e montatori di cavi	2 058	20
86501 Ostetriche	2 033	284
86203 Guaritori, naturopati	1 835	1 551
86401 Veterinari	1 766	894
33102 Disegnatori e geometri	1 591	15
62104 Spazzacamini	1 450	434
86304 Igienisti dentari	1 421	20
11305 Altre professioni nell'ambito della custodia di animali	1 408	439
11501 Guardaboschi	1 129	42
41106 Specialisti di brillamento, costruttori di gallerie, minatori	722	13
86402 Assistenti veterinari	694	8
25108 Montatori di telefoni e telegrafi	457	10
52402 Prestatori e noleggiatori	368	166
62201 Imprenditori di pompe funebri	653	92
42101 Professioni dell'industria mineraria	336	40
11504 Professioni nell'ambito della pesca	305	188
51106 Venditori di animali	282	218
11503 Professioni nell'ambito della caccia e guardiacaccia	186	5
<b>Totale</b>	<b>577 341</b>	<b>128 832</b>

Percentuale delle professioni regolamentate a livello cantonale

15,2 %

37,2 %

## **Giurisprudenza del Tribunale federale**

DTF 123 I 313 (Esercizio dell'avvocatura nel Cantone di Berna da parte di un avvocato di Zurigo, procedura di autorizzazione): a) l'esigenza di un certificato di buona condotta e di un estratto del casellario giudiziale rappresenta una restrizione inammissibile del libero accesso al mercato, poiché le prescrizioni zurighesi proteggono sufficientemente gli interessi pubblici dei consumatori (onorabilità e affidabilità) (art. 2 in combinato disposto con l'art. 3 LMI); gratuità della procedura (art. 4 cpv. 2 LMI) anche per quanto concerne l'esame delle condizioni personali di esercizio della professione.

DTF 2P.433/1997 (Esercizio della professione di notaio nel Cantone di Soletta da parte di un notaio argoviese). La LMI non è applicabile poiché l'attività notarile è di carattere pubblico ed è di competenza dello Stato; tale attività non beneficia pertanto della protezione della libertà economica (art. 1 cpv. 3 LMI); il carattere pubblico dell'attività notarile è confermato nella DTF 128 I 280.

DTF 125 II 56 (Esercizio dell'avvocatura da parte di un avvocato zurighese nel Cantone di Lucerna, procedura di autorizzazione): la gratuità della procedura (art. 4 cpv. 2 LMI) vale anche per il rilascio dell'autorizzazione di esercitare.

DTF 125 I 267 (Rifiuto di autorizzare l'esercizio della professione nel Cantone dei Grigioni opposto a un dentista titolare di un diploma tedesco): l'art. 4 LMI concerne unicamente i certificati di capacità svizzeri, anche se taluni Cantoni riconoscono i diplomi esteri.

DTF 125 I 322 (Rifiuto di autorizzare l'esercizio della professione nel Cantone di Zurigo opposto a un guaritore titolare di un certificato di capacità del Cantone di Appenzello Esterno): a) l'articolo 2 LMI non è applicabile, poiché l'esercizio della professione è disciplinato dalle disposizioni del Cantone di domicilio; b) la prescrizione legale secondo cui l'impiego di metodi di cura naturali è riservato al personale sanitario diplomato rappresenta una restrizione ammissibile del libero accesso al mercato (art. 3 cpv. 1 LMI); c) non è possibile prevalersi dell'articolo 4 LMI, poiché il diritto zurighese non prevede l'esercizio indipendente di tale professione, bensì soltanto l'esercizio da parte di personale sanitario diplomato.

DTF 125 I 276 (Rifiuto di autorizzare l'esercizio della professione nel Cantone dei Grigioni opposto a un odontotecnico titolare di un certificato di capacità zurighese): a) l'articolo 2 LMI non è applicabile, poiché l'esercizio della professione è disciplinato dalle disposizioni del Cantone di domicilio; b) non è possibile prevalersi dell'articolo 4 LMI, poiché il diritto grigionese non prevede l'esercizio indipendente di tale professione, che è riservato unicamente ai dentisti.

DTF 2P.362/1998 (Rifiuto di rilasciare l'autorizzazione per la gestione di un ristorante nel Cantone di Basilea Campagna a un ristoratore solettese privo di certificato di capacità): l'articolo 2 LMI non è applicabile, poiché l'esercizio della professione è disciplinato dalle disposizioni del Cantone di domicilio, che esigono la titolarità di un certificato di capacità.

DTF 125 II 406 (Esercizio dell'avvocatura nel Cantone di Appenzello Interno da parte di un avvocato zurighese, procedura di autorizzazione): la gratuità della procedura (art. 4 cpv. 2 LMI) esclude anche la riscossione di una modica tassa di cancelleria.

DTF 125 I 474 (Divieto di inviare medicinali nel Cantone di Vaud opposto a una farmacia di Soletta): il divieto imposto dal Cantone di Vaud rappresenta una restrizione inammissibile del libero accesso al mercato, poiché le prescrizioni del Cantone di Soletta proteggono sufficientemente gli interessi (legittimi) in materia di polizia sanitaria (art. 2 in combinato disposto con l'art. 3 LMI).

DTF 2P.180/2000 (Assicurazione di responsabilità civile professionale obbligatoria per gli avvocati che esercitano nel Cantone di Argovia): l'assicurazione di responsabilità civile professionale obbligatoria con una copertura minima di 1 000 000 di franchi rappresenta una restrizione ammissibile del libero accesso al mercato (art. 3 cpv. 1 LMI).

DTF 128 I 295 (Divieto del Cantone di Ginevra concernente l'affissione di pubblicità per il tabacco e le bevande con un tenore alcolico superiore al 15 per cento sul suolo pubblico e sulla proprietà privata visibile da quella pubblica): a) la questione se il divieto rappresenti effettivamente una restrizione del libero accesso al mercato ai sensi dell'articolo 3 LMI è stata lasciata insoluta; b) qualora il divieto dovesse essere considerato una restrizione del libero accesso al mercato, tale restrizione sarebbe ammissibile (art. 3 cpv. 1 LMI).

