EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE
DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'ECONOMIA
DEPARTAMENT FEDERAL DA L'ECONOMIA

Rapporto

del Dipartimento federale dell'economia

sull'esito della consultazione

relativa alla

revisione della legge federale sul mercato interno

agosto 2004

Indice

1.	**Situazione iniziale**	**3**
2.	**Partecipanti alla consultazione**	**3**
3.	**Esito della consultazione**	**4**
3.1	**Sostenitori**	**4**
3.2	**Oppositori**	**4**
3.3	**Proposte e suggerimenti sulle novità presentate**	**5**
3.3.1	**Art. 1 cpv. 3 LMI (precisazione del campo d'applicazione materiale)**	**5**
3.3.2	**Art. 2 cpv. 4-6 LMI (rafforzamento ed estensione del libero accesso al mercato)**	**5**
3.3.3	**Art. 3 LMI (condizioni più rigide per le restrizioni del libero accesso al mercato)**	**5**
3.3.4	**Art. 4 cpv. 5 LMI (riconoscimento dei certificati di capacità secondo le direttive della procedura di riconoscimento UE)**	**6**
3.3.5	**Art. 8 cpv. 4 LMI (collaborazione Confederazione – Cantoni per l'esecuzione dell'art. 5 cpv. 4)**	**7**
3.3.6	**Art. 8a LMI (assistenza amministrativa)**	**7**
3.3.7	**Art. 8 b/c LMI (obbligo di informare/conseguenze in caso di violazione dell'obbligo di informare)**	**7**
3.3.8	**Art. 9 cpv. 2^{bis} (rimedi giuridici della Comco)**	**7**
3.3.9	**Art. 10a (pubblicazione di raccomandazioni, perizie, decisioni e valutazioni)**	**7**
3.4	**Altre proposte**	**7**
3.4.1	**Art. 1 cpv. 2 (scopo)**	**7**
3.4.2	**Art. 2 LMI (libero accesso al mercato)**	**8**
3.4.3	**Art. 4 LMI (riconoscimento di certificati di capacità)**	**8**
3.4.4	**Art. 5 LMI (appalti pubblici)**	**8**
3.4.5	**Art. 7 LMI (informazione e consultazione dei Cantoni)**	**8**
3.4.6	**Art. 11 LMI (adeguamento di prescrizioni)**	**8**
3.4.7	**Diritto di azione della Comco**	**8**
3.4.8	**Assoggettamento della Confederazione**	**8**

1. Situazione iniziale

La legge sul mercato interno del 6 ottobre 1995 (LMI) intende impedire le limitazioni di accesso ai mercati ad opera dei poteri pubblici cantonali o comunali. Essa vuole altresì agevolare la mobilità professionale e gli scambi economici in Svizzera, come pure rafforzare la competitività dell'economia elvetica. In quanto legge quadro, non prevede un'armonizzazione materiale dei singoli settori a livello federale, ma si limita a stabilire i principi di base necessari per il buon funzionamento del mercato interno. Il principio chiave è dunque il libero accesso al mercato secondo le prescrizioni del luogo di origine.

Già nel suo rapporto del 2000 relativo agli effetti della LMI sulla libera circolazione dei servizi e delle persone in Svizzera, la Commissione di gestione del Consiglio nazionale aveva individuato una frattura tra gli obiettivi della legge e le sue conseguenze effettive. Una delle ragioni principali alla base di questa frattura risiede nel fatto che i Cantoni hanno completamente esaurito il margine di manovra a loro disposizione per limitare l'accesso al mercato da parte di offerenti esterni al fine di preservare interessi pubblici preponderanti. Inoltre, il diritto di ricorso che i privati possono far valere per difendersi contro restrizioni del libero accesso al mercato non ha adempiuto al suo ruolo di "motore" per la concretizzazione e l'implementazione della LMI. Entrambe le dette ragioni hanno trovato terreno fertile nella preferenza che la giurisprudenza del Tribunale federale attribuisce a un'interpretazione federalista della legge rispetto al principio del mercato interno. A ciò si aggiunge il fatto che la Commissione della concorrenza, incaricata dell'attuazione della legge, può soltanto emanare raccomandazioni che, nella pratica, si sono rivelate essere uno strumento troppo debole.

Il presente progetto di revisione intende migliorare l'efficacia della LMI. A tal fine, si dovrebbero circoscrivere le possibilità di limitare il libero accesso al mercato, che dovrebbe invece essere esteso al domicilio professionale. Si propone inoltre di procedere al riconoscimento intercantonale dei certificati di capacità secondo le direttive della procedura di riconoscimento UE che in Svizzera è stata adottata nel quadro dell'Accordo bilaterale sulla libera circolazione delle persone. Questa armonizzazione a livello intercantonale rafforza la certezza del diritto e previene ogni possibile discriminazione a scapito di cittadini svizzeri rispetto a quelli dell'UE. Infine, è necessario rafforzare la funzione di sorveglianza della Commissione della concorrenza attribuendole un diritto di ricorso per contestare decisioni amministrative contrarie alla legge.

Il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'economia di avviare una consultazione in merito. Questa si è conclusa il 30 giugno 2004.

2. Partecipanti alla consultazione

Sono stati invitati a partecipare alla procedura di consultazione: i governi dei 26 Cantoni, la Conferenza dei governi cantonali (CdC), 15 partiti, 11 associazioni mantello dell'economia, il Tribunale federale svizzero e il Tribunale federale delle assicurazioni, l'Unione delle città svizzere (UCS) e l'Associazione dei comuni svizzeri (ACS).

Tra questi hanno inviato il proprio parere 22 Cantoni (tutti eccetto BL, GL, JU, LU), 6 partiti (PLR, PPD, PS, UDC, PES, PCS), 7 associazioni mantello (economiesuisse, l'Unione svizzera delle arti e mestieri [USAM], l'Unione svizzera dei contadini [USC], SwissBanking, l'Unione

sindacale svizzera [USS], Travail.Suisse, la Federazione romanda dei sindacati padronali [FSP], il Tribunale federale e l'UCS.

Hanno inoltre inviato il loro parere due organi intercantonali (la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della sanità [CDS] e la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione [CDPE]), 24 organizzazioni commerciali e settoriali (*Centre Patronal*, *Chambre Vaudoise des Arts et Métiers* (stesso parere del *Centre Patronal*), *Union suisse des professions libérales*, Federazione svizzera del turismo, *Swiss Retail Federation*, Unione svizzera degli installatori elettricisti [USIE], *Swiss Rafting Federation*, Associazione svizzera dei trasportatori stradali [ASTAG, limitatamente all'azienda dei taxi], Società svizzera degli impresari costruttori, *Fédération des Entreprises Romandes* [FER], *Bauenschweiz*, Società svizzera degli ingegneri e degli architetti [SIA], *Fédération Genevoise des Métiers du Bâtiment* [FMB], Unione delle banche cantonali svizzere, Associazione degli istituti cantonali di assicurazione antincendio [AICAA], Unione svizzera dei fiduciari [USF], *GastroSuisse*, Associazione svizzera del commercio dei vini, Federazione dei grossisti svizzeri di bevande (rimando al parere di *GastroSuisse*), Società svizzera dei farmacisti [SSF], Società svizzera di odontologia e stomatologia [SSO], Associazione di naturopati svizzeri [NVS], Associazione professionale svizzera della psicologia applicata/Associazione svizzera degli psicoterapeuti [ASPA/ASP, parere comune], *ChiroSuisse* [nessun commento specifico sulla revisione]), Commissione della concorrenza (Comco), Commissione federale del consumo, *Fédération romande des consommateurs* [FRC]), 3 città (Friburgo, Losanna, Zurigo) e la Migros.

3. Esito della consultazione

3.1 Sostenitori

Il progetto di revisione è appoggiato dai Cantoni BE, AG, NE, SO, BS, SG, AI, NW, OW, SZ, UR e TI; dai partiti PPD, PLR, PS, PCS; dalle organizzazioni Travail.Suisse, FRC, economiesuisse, USC, *Swiss Retail Federation*, Unione delle banche cantonali svizzere, SwissBanking, AICAA, NVS, ASPA/ASP, Comco, Commissione federale del Consumo; dalle città Zurigo, Losanna e Friburgo e dalla Migros. Alcuni di questi sostenitori propendono per una formulazione più rigida di alcuni punti del progetto (cfr. par. 3.3.).

Per lo più a favore si esprimono i Cantoni di ZH, SH, GR e ZG; CDPE, UDC, USAM, l'*Union suisse des professions libérales*, la Federazione svizzera del turismo, la Società svizzera degli impresari costruttori, l'USIE, *Bauenschweiz* e la SIA. Tra questi, alcuni non concordano con determinati punti del progetto di revisione ritenendoli eccessivi (cfr. par. 3.3.).

3.2 Oppositori

Contro il progetto di revisione si sono espressi i Cantoni GE, VS, TG e AR, nonché CDS, PES, USS, il *Centre Patronal*, la *Chambre Vaudoise des Arts et Métiers*, *GastroSuisse*, ASTAG e SSO. Tra questi, alcuni mettono in discussione il fatto che la LMI e, di conseguenza, anche la sua revisione, costituisca uno strumento appropriato (AR, CDS, USS e PES).

Per lo più contro il progetto, si esprimono i Cantoni VD e FR come pure la FER.

3.3 Proposte e suggerimenti sulle novità presentate

3.3.1 Art. 1 cpv. 3 LMI (precisazione del campo d'applicazione materiale)

Per evitare eventuali problemi d'interpretazione, FR e NE propongono che questa disposizione sia sostituita da un rimando all'articolo 10 dell'allegato I dell'Accordo bilaterale sulla libera circolazione delle persone.

SO richiede una precisazione sull'esenzione dall'assoggettamento del notariato.

Opponendosi fondamentalmente a un assoggettamento del servizio pubblico, il PES esige che questa disposizione sia stralciata.

3.3.2 Art. 2 cpv. 4-6 LMI (rafforzamento ed estensione del libero accesso al mercato)

VD, GE, FR, TG e la CDS richiedono che il capoverso 4 sia stralciato perché un simile provvedimento (estensione al domicilio professionale del libero accesso al mercato) comporterebbe un livellamento verso il basso.

GE e FR propongono che vengano stralciati anche i capoversi 5 o 6 affermando (FR) che, alla luce dell'articolo 3, il secondo capoverso risulti superfluo.

Il PDC propone che l'articolo 2 sia riformulato per garantire (ancora) più efficacemente l'accesso al mercato e per poter stralciare allo stesso tempo i capoversi 2-6 in quanto superflui.

PES e USS propongono di sancire il principio del luogo di prestazioni nel capoverso 4 e di stralciare quindi il capoverso 5 perché l'equivalenza delle normative cantonali e comunali concernenti l'accesso al mercato non può essere approvata in modo automatico.

L'*Union suisse des professions libérales* e FER temono che il capoverso 4 possa determinare un livellamento verso il basso e richiedono perciò la costituzione di una via legale a favore delle associazioni professionali per poter individuare i casi in cui non viene applicata l'equivalenza.

Per le prestazioni e i prodotti in ambito sanitario, la SSF chiede di integrare il capoverso 5 con una riserva che favorisca le condizioni quadro sanitarie della legislazione sui medicinali e sull'assicurazione malattia.

Economiesuisse e la Comco chiedono che le disposizioni del capoverso 6 siano rese più severe, obbligando i Cantoni e i comuni a indire gare d'appalto per trasferire a privati le attività rientranti in monopoli cantonali e comunali. La stessa posizione è sostenuta dalla città di Losanna che, a tal proposito, chiede che il trasferimento delle attività avvenga secondo le disposizioni dell'articolo 5 capoverso 2 (appalti pubblici).

3.3.3 Art. 3 LMI (condizioni più rigide per le restrizioni del libero accesso al mercato)

FR si oppone a un inasprimento del capoverso 1, perché ritiene che potrebbe portare a una discriminazione a scapito della popolazione locale.

Considerata la mancanza di chiarezza e fattibilità del capoverso 2 lettera d, VD e Ginevra ne propongono lo stralcio. Per le stesse ragioni, FR chiede che vengano emanate disposizioni d'esecuzione più precise.

VD e SH si oppongono alla gratuità della procedura di cui al capoverso 4, affermando che le spese amministrative devono poter essere coperte. FR propone che venga adottata una procedura semplificata in base alla Convenzione amministrativa (intercantonale) sulle attività lucrative regolamentate entrata in vigore nell'Espace Mittelland.

TG propone che l'articolo 3 venga mantenuto inalterato.

Il PDC chiede che l'articolo 3 venga riformulato per circoscrivere (ulteriormente) le possibilità di restrizione del libero accesso al mercato.

Il PS chiede che le restrizioni del libero accesso al mercato avvengano soltanto sotto forma di oneri (cpv. 1).

L'USS propone che, ai fini della trasparenza, l'articolo 2 venga mantenuto inalterato.

ASPA, ASP e NVS propongono che i capoversi 1 e 2 lettera c vengano formulati in modo (ancor) più rigido. NVS chiede inoltre che il capoverso 1 lettera a sia stralciato, dato che le condizioni più severe del luogo di destinazione potrebbero essere adottate sotto forma di un onere.

L'USAM, la Federazione svizzera del turismo e GastroSuisse esigono che, se necessario e con la collaborazione dei rami interessati, la Confederazione e i Cantoni possano stabilire standard minimi validi per tutta la Svizzera, la cui inosservanza giustificherebbe una restrizione del libero accesso al mercato. A tal fine richiedono che il capoverso 1 sia adeguato di conseguenza.

L'USAM, l'*Union suisse des professions libérales*, la Società svizzera degli impresari e costruttori, la Federazione svizzera del turismo, GastroSuisse, l'USIE, la SIA e l'USF ritengono che il capoverso 2 lettera d (protezione sufficiente degli interessi pubblici preponderanti grazie all'esperienza professionale) sia troppo vago (pericolo di livellamento verso il basso) e chiedono che venga modificato di conseguenza. L'USAM, l'*Union suisse des professions libérales*, la Società svizzera degli impresari costruttori, l'USIE, l'USF e FER chiedono perciò che l'esperienza professionale venga concretizzata e certificata includendo le organizzazioni professionali interessate, mentre la Federazione svizzera del turismo e GastroSuisse si oppongono in generale all'utilizzo dell'esperienza professionale come criterio determinante e propongono invece che si dimostri un livello minimo di formazione certificato da un diploma federale nell'ambito della formazione professionale. Oltre all'esperienza professionale, la SIA esige che la persona disponga di una (adeguata) formazione e abbia seguito corsi di perfezionamento.

3.3.4 Art. 4 cpv. 5 LMI (riconoscimento dei certificati di capacità secondo le direttive della procedura di riconoscimento UE)

La CDPE propone di apporre una riserva alla Convenzione intercantonale sul riconoscimento dei titoli di formazione, perché la procedura di riconoscimento UE è troppo complicata.

La CDS propone di stralciare la nuova disposizione, perché mette in discussione i concordati in vigore e perché l'articolo 6 garantisce già la non discriminazione dei cittadini svizzeri.

3.3.5 Art. 8 cpv. 4 LMI (collaborazione Confederazione – Cantoni per l'esecuzione dell'art. 5 cpv. 4)

Nessuna proposta.

3.3.6 Art. 8a LMI (assistenza amministrativa)

VD, VS, TG, GR e ZG propongono lo stralcio di questa disposizione perché eccessiva (VD, VS) e perché non definisce chiaramente il margine di manovra della Comco (TG, GR). ZG giustifica la propria opposizione affermando che in base a questa disposizione la Comco diverrebbe di fatto un'autorità di vigilanza sui Cantoni.

SH e SZ esigono che le spese siano indennizzate con l'assistenza amministrativa e che nella legge venga inclusa una disposizione corrispondente.

3.3.7 Art. 8 b/c LMI (obbligo di informare/conseguenze in caso di violazione dell'obbligo di informare)

VS, TG, GR e ZG propongono lo stralcio di questa disposizione, affermando che sarebbe giustificata soltanto se la Comco avesse più poteri di un semplice diritto di emanare raccomandazioni (VS, TG, GR). ZG giustifica la propria opposizione affermando che in base a questa disposizione la Comco diverrebbe di fatto un'autorità di vigilanza sulle associazioni professionali.

3.3.8 Art. 9 cpv. 2bis (rimedi giuridici della Comco)

VD, GE, VS, TG, AR, GR, CDS, UDC e l'Unione delle città svizzere si oppongono all'attribuzione alla Comco del diritto di ricorso, ritenendolo burocratico e superfluo e propongono lo stralcio della nuova disposizione.

ZH propone di escludere il settore degli appalti pubblici, perché i privati hanno fatto ampio uso del loro diritto di ricorso e si correrebbe il rischio di (ulteriori) ritardi.

La FER esige che la Comco possa interporre ricorso soltanto su indicazione dell'interessato.

L'USAM, l'*Union suisse des professions libérales* e la SIA chiedono che, oltre alla Comco, anche le organizzazioni professionali possano fruire del diritto di ricorso.

3.3.9 Art. 10a (pubblicazione di raccomandazioni, perizie, decisioni e sentenze)

VD, TG e ZG propongono lo stralcio di queste nuove disposizioni, perché generano spese supplementari per i Cantoni (VD, TG) e mettono inutilmente alla berlina gli interessati (ZG).

3.4 Altre proposte

3.4.1 Art. 1 cpv. 2 (scopo)

La SIA propone che il capoverso 2 venga integrato affinché la legge definisca criteri qualitativi per la formazione e la formazione continua e affinché l'esperienza professionale risulti una condizione essenziale per l'esercizio della professione.

3.4.2 Art. 2 LMI (libero accesso al mercato)

L'USAM e la SIA esigono che il capoverso 2 sia integrato con il principio in base al quale tutte le prestazioni non incluse nei settori principali delle attività statali devono essere fornite da offerenti privati.

3.4.3 Art. 4 LMI (riconoscimento di certificati di capacità)

La Federazione svizzera del turismo e GastroSuisse propongono che per il certificato di cui al capoverso 3 si faccia riferimento alla nuova procedura secondo il capoverso 5 e di modificare di conseguenza il capoverso 3.

FR e ZG chiedono che il capoverso 4 venga mantenuto inalterato affinché i Cantoni abbiamo la possibilità e l'incentivo di adottare ulteriori regolamentazioni mediante convenzioni intercantonali.

3.4.4 Art. 5 LMI (appalti pubblici)

In attuazione dell'intervento parlamentare Lustenberger (03.445), il PDC esige che la formazione di apprendisti sia tenuta in considerazione (come criterio supplementare in caso di appalti). La stessa posizione è sostenuta dal PS per il quale, tuttavia, la regolamentazione non deve avvenire necessariamente nell'ambito della LMI.

3.4.5 Art. 7 LMI (informazione e consultazione dei Cantoni)

USS e FER propongono di mantenere inalterata questa disposizione.

3.4.6 Art. 11 LMI (adeguamento di prescrizioni)

Economiesuisse chiede di includere in queste disposizioni l'obbligo da parte dei Cantoni di attenersi alle raccomandazioni della Comco nonché l'obbligo da parte della Comco di presentare un rapporto annuale sulle modifiche di legge effettuate e pianificate.

3.4.7 Diritto di azione della Comco

Il PLR ed economiesuisse chiedono di analizzare la possibilità di attribuire alla Comco il diritto di decisione in alternativa all'eventuale diritto di ricorso, in quanto quest'ultimo richiede un dispendio di tempo e denaro.

3.4.8 Assoggettamento della Confederazione

AG chiede che la Confederazione sia assoggettata alla LMI.