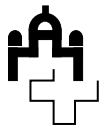


Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Organo parlamentare di
controllo dell'amministrazione

CH-3003 Berna

Tel. 031 323 09 70

Fax 031 323 09 71

Valutazione: Qual è il grado di apertura del mercato interno svizzero?

Rapporto finale

all'attenzione della Commissione di gestione del Consiglio nazionale

Berna, 11 febbraio 2000

L'essenziale in breve

- Sebbene in alcuni settori si constati una certa deregolamentazione, la legge sul mercato interno (LMI) non ha sinora portato a un'apertura significativa del mercato interno svizzero. Soltanto nel settore delle farmacie e della professione di avvocato si sono avute singole liberalizzazioni riconducibili direttamente all'influsso della LMI. Tali liberalizzazioni hanno però interessato soprattutto ostacoli all'accesso al mercato in ambiti di importanza secondaria.
- La LMI non ha invece ridotto gli ostacoli importanti all'accesso al mercato. I settori che erano fortemente segmentati prima dell'entrata in vigore della LMI, lo sono tuttora. Non si è riscontrato nessun aumento concreto della concorrenza e nessuna conseguenza sul livello dei prezzi dovuti all'introduzione della LMI. Il debole effetto della legge è riconducibile ai seguenti tre fattori:
 1. La giurisprudenza del Tribunale federale ha dato la preferenza a un'interpretazione federalista della legge. Esclude la libertà di domicilio dal campo d'applicazione della LMI e limita il riconoscimento cantonale di diplomi ai certificati di capacità svizzeri. In tal modo, gli effetti potenziali della LMI sono stati fortemente ridotti.
 2. La LMI stessa prevede limitazioni del libero accesso al mercato. Tali limitazioni hanno assunto maggiore peso a seguito dell'atteggiamento del Tribunale federale, favorevole alla sovranità cantonale. Quando le condizioni quadro in un determinato settore (ad esempio il grado di protezione degli interessi pubblici) variano da un Cantone all'altro, i Cantoni possono, a determinate condizioni (ad esempio la protezione di interessi pubblici predominanti e il rispetto della proporzionalità), opporsi all'apertura del mercato. Per questo motivo la LMI non ha potuto esplicare nessun effetto proprio in quei settori in cui a livello intercantonale esistono ostacoli particolarmente forti all'accesso al mercato.
 3. Lo strumento principale per la messa in atto della LMI sono i rimedi giuridici previsti nell'articolo 9. Tuttavia, i vantaggi ottenibili in caso di successo di un ricorso e dalla prassi giuridica che ne deriverebbe non compensano il dispendio legato a una procedura di ricorso e di conseguenza sono pochi i ricorsi inoltrati. Ai Cantoni manca così qualsiasi incentivo per adattare le loro prescrizioni e disposizioni normative alla LMI.

Indice

L'essenziale in breve

1 Introduzione	1
2 Situazione attuale sul mercato interno svizzero	2
2.1 Effetti concreti e positivi della LMI sull'apertura del mercato: libere professioni mediche e professione di avvocato	3
2.2 Effetto limitato della LMI: professioni paramediche, professione di ottico, settore alberghiero e della ristorazione e settore immobiliare	4
2.3 Effetto praticamente nullo della LMI: professione di installatore sanitario, servizi di taxi, professioni itineranti e settore delle terapie naturali	5
3 Analisi della messa in atto della LMI	7
3.1 Giurisprudenza del Tribunale federale che limita il mercato interno	7
3.2 Giurisprudenza del Tribunale federale che favorisce il mercato interno	10
3.3 Il ruolo della Commissione della concorrenza	12
3.4 Adeguamento del diritto cantonale	13
4 Conclusione	14
Abbreviazioni	15

La versione originale del rapporto finale è stata redatta in tedesco.

1 Introduzione

La legge federale sul mercato interno (LMI) è in vigore dal 1° luglio 1996. Ha lo scopo diretto di creare un mercato interno per prodotti, servizi, persone e capitali comprendente l'intero territorio svizzero. In tal modo indirettamente si intende rafforzare la competitività dell'economia svizzera e la sua posizione di concorrenza. Unitamente alla legge sui cartelli, la legge federale sugli acquisti pubblici e la legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio, la LMI rientra in un importante pacchetto di misure del Consiglio federale per favorire il rinnovamento del mercato svizzero¹.

La LMI intende ridurre gli ostacoli alla concorrenza derivanti dal diritto pubblico² e gli ostacoli alla mobilità. L'obiettivo è migliorare le condizioni quadro della concorrenza e aumentare l'efficacia. Gli ostacoli alla concorrenza derivanti dal diritto pubblico traggono origine in primo luogo dalle differenze tra le varie regolamentazioni cantonali e comunali che possono impedire o comunque rendere difficile agli offerenti non locali l'accesso al mercato. Per questo motivo la LMI concerne soprattutto le legislazioni cantonali e comunali. In quanto legge quadro, non prevede tuttavia un'armonizzazione del diritto ma si limita a stabilire principi necessari per garantire il libero accesso al mercato.

La valutazione effettuata dall'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA), "Qual è il grado di apertura del mercato interno svizzero?", si prefigge di esaminare l'effetto della LMI a livello economico e giuridico, segnatamente per quel che concerne la libera prestazione di servizi e la libera circolazione delle persone, due ambiti considerati problematici già prima dell'entrata in vigore della LMI. Il settore degli

¹ Questo "rinnovamento" dell'economia svizzera va visto in relazione con il rigetto dell'Accordo sullo Spazio economico europeo (SEE) da parte del popolo e dei Cantoni (6 dicembre 1992). Hauser, che all'epoca esaminò i vantaggi potenziali per la Svizzera in seno allo SEE, sottolineò che, anche se la Svizzera scegliesse di restare fuori dallo SEE, due terzi di questi vantaggi potrebbero essere realizzati tramite una liberalizzazione del mercato interno. Cfr. Hauser, Heinz / Sven Bradke, 1991: *EWV-Vertrag, EG-Beitritt, Alleingang: Wirtschaftliche Konsequenzen für die Schweiz*. Coira: Rüegger Verlag.

² Gli ostacoli alla concorrenza derivanti dal diritto privato sono oggetto della nuova legge sui cartelli e non rientrano nel campo d'applicazione della LMI.

appalti è stato escluso dalla valutazione, sia in quanto rientra solo parzialmente nel campo della LMI, sia in quanto sarà presumibilmente oggetto di un'analisi separata da parte della Commissione di gestione del Consiglio nazionale. Il presente rapporto finale offre un sunto dei risultati della valutazione. Per i risultati dettagliati e le corrispondenti considerazioni metodologiche si rimanda al rapporto di lavoro (disponibile unicamente in tedesco).

2 Situazione attuale sul mercato interno svizzero

Diverse professioni sono fortemente regolamentate a livello cantonale. Le notevoli differenze tra tali regolamentazioni creano ostacoli all'accesso al mercato che limitano la mobilità delle professioni interessate e impediscono la concorrenza. Prima dell'entrata in vigore della LMI furono constatati ostacoli all'accesso al mercato soprattutto nei seguenti otto settori: professioni mediche³, professione di avvocato, professione di installatore sanitario, professione di ottico, servizi di taxi, settore alberghiero e della ristorazione, professioni itineranti e settore immobiliare. L'OPCA ha analizzato la situazione attuale di regolamentazione in questi otto settori. Nei casi in cui le divergenze tra le regolamentazioni cantonali sono nettamente diminuite, si può dedurre un'evoluzione positiva del mercato interno. Idealmente la deregolamentazione dovrebbe contribuire a aumentare la mobilità degli offerenti e intensificare la concorrenza. Nei casi in cui la situazione di regolamentazione ha subito cambiamenti minimi o non ne ha subito del tutto, si può concludere che la LMI ha avuto un effetto minimo sul settore in questione. I risultati delle analisi dei singoli settori sono presentati dettagliatamente nel rapporto di lavoro.

³ Le libere professioni mediche, le professioni paramediche e le professioni nell'ambito delle terapie naturali.

2.1 Effetti concreti e positivi della LMI sull'apertura del mercato: libere professioni mediche e professione di avvocato

Per quel che concerne le libere professioni mediche, la vendita di medicinali per posta rappresenta un campo in cui la LMI ha esplicato un effetto positivo sul mercato interno. Secondo una decisione del Tribunale federale⁴, un Cantone non può semplicemente vietare la vendita per posta a partire da un altro Cantone se la protezione degli interessi pubblici è garantita da limitazioni e prescrizioni applicabili nel Cantone di origine. Questo tipo di vendita di medicinali per posta è offerto soltanto da poco tempo in Svizzera. Rappresenta un importante fattore di concorrenza rispetto alla vendita in farmacia in quanto in genere offre medicinali a prezzi più bassi rispetto a quelli praticati dalle farmacie. Ha quindi buone possibilità di riuscire a imporsi sul mercato. Potrebbe inoltre contribuire a favorire ulteriormente la concorrenza esercitando una certa pressione sui prezzi dei prodotti farmaceutici, tradizionalmente poco flessibili. Una simile apertura del mercato interno avrebbe vaste conseguenze. Per il resto, nonostante la LMI permangono nel mercato interno ostacoli dovuti a differenze tra le legislazioni cantonali. Questi ostacoli però non sono insormontabili e non rivestono pertanto un'importanza economica determinante per il settore. Inoltre, il loro peso è relativizzato dalla presenza di meccanismi regolativi di più ampia portata derivanti dalla legislazione sulla sanità e dalle casse malattia.

Anche per la professione di avvocato si è potuto riscontrare un effetto concreto della LMI riguardo all'apertura del mercato interno. Le procedure di autorizzazione per gli avvocati esterni al Cantone sono state semplificate e esentate da tasse. Rimane tuttavia l'obbligo dell'autorizzazione formale per l'esercizio dell'attività di avvocato fuori Cantone. In questo settore, la diminuzione degli ostacoli all'accesso al mercato è dovuta a ricorsi di diritto pubblico per violazione della libertà di commercio e d'industria interposti in tre casi diversi da avvocati, accolti dal Tribunale federale⁵.

⁴ DTF 125 I 474 del 1° ottobre 1999.

Tuttavia si constata che gli ostacoli eliminati in questi due settori professionali rappresentavano delle limitazioni del mercato interno relativamente insignificanti. Ad eccezione della vendita di medicinali per posta, gli effetti economici di questi cambiamenti saranno probabilmente di piccola entità. Sinora non si sono riscontrati intensificazioni della concorrenza o effetti sui prezzi. Gli studi per settori mostrano inoltre che la professione di avvocato e le libere professioni mediche restano soggette a forti regolamentazioni (ad esempio i prezzi fissi imposti dalle autorità o dalle casse malattia). Vero è che spesso queste regolamentazioni non influiscono sul mercato interno; tuttavia, l'impatto della LMI va analizzato anche in rapporto a questa densità di regolamentazione che può aver limitato gli effetti economici della legge.

2.2 Effetto limitato della LMI: professioni paramediche, professione di ottico, settore alberghiero e della ristorazione e settore immobiliare

Per quel che concerne le professioni paramediche, si registrano miglioramenti soprattutto riguardo al riconoscimento dei diplomi. Due ordinanze della Conferenza dei direttori cantonali d'igiene hanno uniformato il riconoscimento dei diplomi di venti professioni paramediche. In tal modo, per una parte di questo settore il riconoscimento di diplomi di formazione è attualmente uniformato in tutta la Svizzera. Anche la professione di ottico conosce il riconoscimento dei diplomi in tutta la Svizzera. Le recenti legislazioni cantonali in materia di sanità tendono inoltre a una certa liberalizzazione in questi due settori. In parte sono previste procedure di autorizzazione semplificate per i casi in cui vi è già l'autorizzazione a praticare in un altro Cantone. Nel settore immobiliare è stata abolita la maggior parte delle autorizzazioni cantonali obbligatorie per l'esercizio della professione. Nel settore alberghiero e della ristorazione parecchi Cantoni hanno abolito la clausola di necessità, adottato condizioni meno severe per l'autorizzazione all'esercizio e liberalizzato gli orari d'apertura.

⁵ DTF 123 I 313 del 30 maggio 1997, DTF 125 II 56 del 31 agosto 1998 e DTF 125 II 406 del 9 luglio 1999.

I settori analizzati nel presente capitolo hanno in comune il fatto di essere stati parzialmente deregolamentati nell'ambito di una tendenza generale alla liberalizzazione. La messa in atto della LMI è solo un elemento di questo processo; soltanto una parte della liberalizzazione è riconducibile direttamente alla LMI. Si può quindi dire che sebbene la LMI abbia avuto un certo effetto in questi settori, esso non può tuttavia essere distinto dagli effetti della tendenza generale alla liberalizzazione.

Nella pratica questi settori sono ancora confrontati con regolamentazioni a livello cantonale. Così, ad esempio, le condizioni materiali di autorizzazione possono variare nettamente da Cantone a Cantone. Permangono tuttora problemi a livello di mercato interno, anche se sono di lieve entità. Non si constata un rafforzamento concreto della concorrenza o un effetto sui prezzi riconducibile alla LMI.

2.3 Effetto praticamente nullo della LMI: professione di installatore sanitario, servizi di taxi, professioni itineranti e settore delle terapie naturali

Per la professione di installatore sanitario, i servizi di taxi, le professioni itineranti e il settore delle terapie naturali, le analisi per settore mostrano il persistere di importanti ostacoli all'accesso al mercato interno che limitano nettamente la concorrenza e la mobilità. Esempi:

- Le concessioni d'installatore sanitario, che sono rilasciate a livello comunale e devono essere richieste prima dell'esecuzione di ogni lavoro.
- Gli esami e le condizioni per l'ottenimento di autorizzazioni nel settore dei taxi variano considerevolmente da regione a regione.
- Le innumerevoli patenti cantonali o comunali richieste nel settore delle professioni itineranti.
- Le definizioni di professioni e condizioni di ammissione all'esercizio nel settore delle terapie naturali variano considerevolmente da Cantone a Cantone.

In questi quattro settori gli effetti della LMI sono estremamente limitati. Un motivo evidente per queste lacune nella messa in atto della LMI è la mancanza di ricorsi. Nel settore degli installatori sanitari, delle professioni itineranti e dei servizi di taxi nessuno ha sinora fatto uso dei rimedi giuridici disponibili in merito al campo d'applicazione della LMI. Questo dimostra che la messa in atto della legge non avviene automaticamente e uniformemente nei singoli settori. Nel settore degli installatori sanitari l'assenza di ricorsi è spiegata con il guadagno relativamente basso legato a un singolo incarico di lavoro o a una singola concessione d'installatore: anche in caso di riuscita del ricorso, la prospettiva di guadagno supplementare non compensa l'elevato dispendio legato alla procedura giuridica. Per quel che concerne i servizi di taxi, gli offerenti sembrano tutti trarre profitto dallo stato attuale e non hanno quindi motivo per ricorrere alle vie legali.

Nel settore delle terapie naturali è stato inoltrato un ricorso giunto di fronte al Tribunale federale. La decisione della massima istanza giuridica non ha però portato all'auspicata apertura del mercato⁶. La LMI non ha quindi potuto avere alcun effetto favorevole alla concorrenza.

Proprio in settori problematici la LMI non ha avuto praticamente nessun effetto. Globalmente, non si è avuta l'apertura desiderata del mercato interno. Ad esempio, in tutti i settori da noi analizzati in caso di trasferimento dell'attività in un altro Cantone è necessario, nonostante la LMI, rinnovare l'autorizzazione ad esercitare una professione soggetta all'obbligo di autorizzazione. In questo contesto non si può dunque parlare di un "mercato interno svizzero" creato dalla LMI. Il motivo principale per questo mancato effetto della legge risiede in un problema sistematico a livello di messa in atto che è descritto nel capitolo seguente.

⁶ DTF 125 I 322 del 4 giugno 1999.

3 Analisi della messa in atto della LMI

L'applicazione della LMI è in larga misura basata sull'idea che le persone interessate facciano valere giuridicamente il proprio diritto di accesso al mercato ed esortino in tal modo i Cantoni ad adattare le loro disposizioni e normative al riguardo. La Commissione della concorrenza può appoggiare il processo di messa in atto della LMI indirizzando raccomandazioni e perizie a tribunali e Cantoni. Lo strumento principale di messa in atto della LMI sono comunque i rimedi giuridici previsti dall'articolo 9. In questo contesto la giurisprudenza dei tribunali, segnatamente del Tribunale federale, riveste un ruolo centrale, in quanto stabilisce in che misura i Cantoni sono tenuti ad adeguare le proprie decisioni e la propria normativa alla LMI e determina quindi il grado di apertura del mercato.

Giuridicamente la tematica del mercato interno si inserisce nel contesto dei due principi opposti della libertà di commercio e d'industria e del federalismo. Secondo il messaggio del Consiglio federale, la LMI doveva contribuire a conferire maggior peso al principio della libertà di commercio e d'industria (art. 31 Cost. 1874) rispetto a quello del federalismo di quanto era stato il caso fino ad allora nella giurisprudenza federale⁷. Tale intenzione è stata concretizzata nella LMI con le regole del libero accesso al mercato (art. 2 LMI) e del riconoscimento su tutto il territorio nazionale dei certificati di capacità cantonali o riconosciuti dai Cantoni (art. 4 cpv. 1 LMI). Nonostante queste disposizioni, nella sua giurisprudenza il Tribunale federale ha continuato a favorire l'aspetto federalista, in parte sulla base dell'articolo 3 LMI che prevede, a determinate condizioni, la possibilità di imporre a offerenti esterni restrizioni dell'accesso al mercato.

3.1 Giurisprudenza del Tribunale federale che limita il mercato interno

La giurisprudenza del Tribunale federale che privilegia il principio del federalismo a detrimento della libertà di commercio e d'industria può essere riassunta come segue:

1. Il Tribunale federale esclude la libertà di domicilio dal principio del libero accesso al mercato. Se un'attività fuori Cantone esige un locale, un negozio o uno studio sul posto, secondo il Tribunale federale ciò corrisponde a una situazione in cui vi è domicilio commerciale nel Cantone di destinazione. Seguendo questa

interpretazione non si ha più a che fare con un'offerta di servizi da un Cantone all'altro ma di una questione interna al Cantone interessato; sono quindi applicabili le disposizioni relative al domicilio del Cantone di destinazione e non il principio del libero accesso al mercato secondo l'articolo 2 LMI. In tal modo la giurisprudenza del Tribunale federale⁸ impedisce il libero accesso al mercato a intere categorie professionali, come ad esempio i medici, i naturoterapisti e gli esercenti, che per la natura stessa della loro professione sono costretti a stabilire il domicilio commerciale nel Cantone di destinazione se intendono esercitare la propria professione al di fuori del Cantone di origine.

2. Invocando la protezione di interessi pubblici preponderanti (art. 3 cpv. 2 LMI), i Cantoni possono addurre la prova che il grado di protezione auspicato non è già garantito dalle prescrizioni applicabili nel Cantone di origine (art. 3 cpv. 3 lett. a LMI) e opporsi così al libero accesso al mercato. Così ad esempio, sulla base dell'articolo 3 LMI il Tribunale federale ha limitato il libero accesso al mercato nel settore dei naturoterapisti alle situazioni in cui il livello di protezione nel Cantone di origine e in quello di destinazione sono identici⁹. Se un naturoterapista desidera lasciare un Cantone "tollerante" per esercitare la sua professione in un Cantone "severo", questo in base all'articolo citato può vietargli l'accesso al mercato. Il settore delle terapie naturali è un settore che soggiace a forti limitazioni dell'accesso al mercato, in cui cioè le condizioni per l'esercizio della professione variano considerevolmente da Cantone a Cantone (ad esempio per quel che concerne il

⁷ Consiglio federale, 1994: Messaggio concernente la legge federale sul mercato interno, FF 1995 I 1025.

⁸ DTF 125 I 267 del 4 maggio 1999, DTF 125 I 322 del 4 giugno 1999, DTF 125 I 276 del 14 giugno 1999 e DTF 2P.362/1998 del 6 luglio 1999.

⁹ DTF 125 I 322 del 4 giugno 1999.

grado di protezione del pubblico). Proprio in questi casi la LMI non esplica nessun effetto poiché il Tribunale federale usa il margine d'apprezzamento previsto dall'articolo 3 LMI per proteggere la sovranità dei Cantoni.

3. Il Tribunale federale ha limitato il riconoscimento automatico dei diplomi secondo l'articolo 4 capoverso 1 LMI ai certificati di capacità svizzeri.¹⁰ Di conseguenza un Cantone non è tenuto ad esempio a riconoscere un diploma di dentista estero riconosciuto in un altro Cantone. Nonostante la LMI persiste quindi uno dei maggiori ostacoli alla mobilità professionale per persone con certificati di capacità esteri.

Con la sua giurisprudenza incentrata sulla competenza cantonale il Tribunale federale ha nettamente limitato il campo d'applicazione della LMI. Il potenziale di apertura del mercato insito nella legge non è stato messo a frutto. L'obiettivo stabilito dall'articolo 1 LMI non può essere raggiunto: la giurisprudenza del Tribunale federale non permette a ogni persona con stabilimento o sede in Svizzera l'accesso libero e indiscriminato all'intero mercato svizzero per l'esercizio della propria professione. Molte limitazioni della mobilità professionale e degli scambi economici sussistono tuttora.

3.2 Giurisprudenza del Tribunale federale che favorisce il mercato interno

Dopo gli aspetti della giurisprudenza del Tribunale federale che limitano la realizzazione di un mercato interno svizzero, si tratta ora di presentare gli aspetti della pratica giuridica del Tribunale federale favorevoli a questo mercato. Occorre tuttavia premettere che queste decisioni non comportano grandi cambiamenti rispetto alla situazione giuridica che precedeva l'entrata in vigore della LMI. Concretamente, la giurisprudenza del Tribunale federale ha permesso le seguenti liberalizzazioni¹¹:

¹⁰ DTF 125 I 267 del 4 maggio 1999.

¹¹ DTF 123 I 313 del 30 maggio 1997, DTF 125 II 56 del 31 agosto 1998, DTF 125 II 406 del 9 luglio 1999 e DTF 125 I 474 del 1° ottobre 1999.

- In casi in cui si ha limitazione dell'accesso al mercato, i detentori di un'autorizzazione rilasciata da un altro Cantone devono poter beneficiare di una procedura d'esame gratuita e eventualmente di una procedura di ricorso in prima istanza pure gratuita.
- I certificati di capacità svizzeri per professioni conosciute e ammesse in tutti i Cantoni devono essere riconosciuti in tutto il territorio della Confederazione.
- Se le condizioni sono paragonabili da un Cantone all'altro (medesimo grado di protezione), i detentori di un'autorizzazione del Cantone di origine sono autorizzati ad accedere liberamente al mercato del Cantone di destinazione o, per lo meno, devono poter beneficiare per l'esercizio della loro professione di una procedura d'autorizzazione agevolata e semplificata.

Tuttavia nemmeno queste modifiche di piccola entità della situazione giuridica sono state realizzate in tutti i settori da noi analizzati. Così ad esempio la pratica secondo cui al detentore di un'autorizzazione cantonale in caso di trasferimento dell'attività lavorativa in un altro Cantone spetta una procedura di esame gratuita non è applicata da tutte le autorità cantonali. Questo è riconducibile soprattutto al fatto che la messa in atto della LMI si basa prevalentemente sui rimedi giuridici. Se un Cantone non applica la LMI conformemente alla giurisprudenza del Tribunale federale, deve essere opposto ricorso contro la concreta decisione cantonale cui si contesta il mancato rispetto delle disposizioni della LMI. Questo richiede però che siano adempiute determinate condizioni: la decisione in questione deve toccare di persona il ricorrente; il ricorrente deve avere una sufficiente conoscenza della LMI e essere disposto ad assumersi il rischio e gli eventuali costi legati alla procedura di ricorso. Per questi motivi nei vari settori non vi è la medesima propensione a ricorrere. È sintomatico il fatto che la maggior parte dei ricorsi sia intentata da avvocati, una categoria professionale in cui la problematica del mercato interno è meno grave rispetto ad esempio al settore degli installatori sanitari, che a tutt'oggi non è ancora stato all'origine di un solo ricorso in materia di LMI.

Così, i miglioramenti della situazione nel mercato interno svizzero che ha portato la giurisprudenza del Tribunale federale sono messi in atto solo a poco a poco: in modo puntuale, in un campo isolato e con ripercussioni diverse a seconda dei settori interessati. Già indebolita dalla giurisprudenza del Tribunale federale, la LMI è applicata secondo un processo lento e non coordinato, invece di essere realizzata secondo una strategia globale e uniforme.

3.3 Il ruolo della Commissione della concorrenza

La tendenza del Tribunale federale a porre l'accento sulle competenze dei Cantoni ha ripercussioni sull'attività della Commissione della concorrenza e influisce sul (non) adeguamento della legislazione da parte dei Cantoni, come è mostrato nel capitolo 3.4.

L'articolo 8 LMI incarica la Commissione della concorrenza di sorvegliare il rispetto della LMI da parte della Confederazione, dei Cantoni e dei comuni e di altri enti preposti a compiti pubblici. La Commissione può sottoporre raccomandazioni concernenti la compatibilità di leggi con la LMI e presentare perizie ad autorità amministrative e giudiziarie (art. 10 LMI). Non vi è tuttavia l'obbligo di usufruire dei servizi della Commissione. D'altronde le sue perizie e raccomandazioni effettuate in relazione con la LMI non sono giuridicamente vincolanti. Considerato inoltre che la Commissione della concorrenza non possiede nessun diritto di azione e di ricorso, sinora Cantoni e comuni hanno manifestato scarso interesse per le sue perizie e raccomandazioni. Se la Commissione della concorrenza rende attenti i Cantoni a ostacoli all'accesso al mercato, questi spesso si accontentano di far riferimento alla possibilità dei diretti interessati di ricorrere. L'interpretazione attuale della LMI da parte del Tribunale federale, le basse probabilità di successo di un ricorso e il rischio di doversi assumere le spese procedurali in caso di decisione sfavorevole contribuiscono a scoraggiare potenziali ricorrenti. In tal modo i Cantoni non devono temere ricorsi contro decisioni incompatibili con la LMI e non hanno motivo per rivolgersi alla Commissione della concorrenza per un esame della compatibilità della loro legislazione con la LMI o per attenersi alle sue eventuali raccomandazioni.

L'atteggiamento del Tribunale federale, favorevole al principio del federalismo, pone la Commissione della concorrenza di fronte a un problema di fondo: non sono creati incentivi per invogliare i Cantoni ad adottare misure per l'applicazione della LMI. In occasione di un colloquio avuto con l'OPCA, il segretariato della Commissione della concorrenza ha segnalato la propria delusione per la giurisprudenza del Tribunale federale. Ad eccezione del settore degli appalti, la LMI è stata privata di qualsiasi effetto. Il margine di manovra della Commissione della concorrenza quale organo di sorveglianza dell'applicazione della LMI è stato alquanto ridotto dalla giurisprudenza del Tribunale federale. La Commissione si sente limitata a "predicare nel deserto".

3.4 Adeguamento del diritto cantonale

Secondo il messaggio del Consiglio federale sulla LMI, "a questo riguardo appare opportuno incoraggiare i Cantoni nei loro tentativi di creare, nei settori di loro competenza, condizioni-quadro comuni mediante adeguamenti autonomi e concordati"¹². L'articolo 11 LMI prescrive infatti a Cantoni e comuni e agli altri enti preposti a compiti pubblici di adeguare le loro prescrizioni alla LMI entro un termine di due anni a partire dall'entrata in vigore della legge (cioè il 1° luglio 1996).

Negli otto settori analizzati dall'OPCA, la LMI non ha esercitato alcun influsso determinante sulle legislazioni cantonali. Dalla sua entrata in vigore si contano solo otto revisioni di leggi cantonali che fanno riferimento esplicito alla LMI. La conclusione di concordati intercantonali non è stata minimamente incoraggiata. Soltanto l'accordo su *Espace Mittelland*, firmato da sette Cantoni, è riconducibile direttamente alla LMI. Ciò conferma la conclusione cui si era giunti nel capitolo relativo alla Commissione della concorrenza (cfr. 3.3): la giurisprudenza del Tribunale federale, orientata al mantenimento delle competenze cantonali, favorisce un atteggiamento passivo da parte dei Cantoni per quel che concerne la messa in atto della LMI. E infatti i Cantoni non manifestano grande impegno nel contribuire, tramite adeguamenti della legislazione e la

¹² Consiglio federale, 1994: Messaggio concernente la legge federale sul mercato interno, FF 1995 I 1025.

conclusione di concordati, alla creazione di condizioni quadro uniformi in vista della realizzazione di un mercato interno svizzero.

4 Conclusione

La valutazione della LMI ha permesso di constatare che per numerose professioni il mercato interno svizzero non è ancora stato realizzato. Proprio nei settori caratterizzati da grandi divergenze tra le singole regolamentazioni cantonali, la LMI è riuscita solo in misura minima a contribuire a ridurre gli ostacoli al libero accesso al mercato. Settori come quello degli installatori sanitari, dei servizi di taxi o delle professioni itineranti, considerati nel 1992 settori problematici nell'ottica del mercato interno, sono tuttora caratterizzati da una situazione di concorrenza e di mobilità ridotta. L'obiettivo della LMI di garantire ad ogni offerente con domicilio in Svizzera l'accesso libero e indiscriminato all'intero mercato interno svizzero non è ancora stato raggiunto. Questo mancato effetto è dovuto anche al fatto che la LMI è stata concepita come legge quadro.

A causa del margine di apprezzamento che la LMI lascia ai tribunali, questi si trovano a prendere decisioni di politica economica di portata considerevole. Il Tribunale federale nella sua interpretazione della LMI ha protetto il principio del federalismo a detrimento di quello della libertà di accesso al mercato. L'efficacia della LMI ne è risultata alquanto ridotta, con conseguenze negative sulla realizzazione del mercato interno svizzero.

Nella pratica si rivela problematica anche l'applicazione dei pochi elementi della giurisprudenza del Tribunale federale che appoggiano la creazione del mercato interno. Ciò è dovuto in primo luogo al fatto che la messa in atto della LMI è basata in larga misura sul ricorso ai rimedi giuridici. I vantaggi che possono essere ottenuti in caso di successo di un ricorso non compensano tuttavia il dispendio legato a una procedura di ricorso e di conseguenza il numero di ricorsi è basso. Una situazione che non invoglia i Cantoni ad adattare le proprie prescrizioni e le proprie disposizioni normative alla LMI.

Abbreviazioni

DTF	Decisione del Tribunale federale
CDS	Conferenza dei direttori cantonali della sanità
Comco	Commissione della concorrenza
Cost. 1874	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 29 maggio 1874
FF	Foglio federale
LMI	Legge federale sul mercato interno
OPCA	Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione
RS	Raccolta sistematica del diritto federale

Realizzazione dell'analisi

Responsabile del progetto:	Serge Zogg, dipl. postgrade en sc. pol., OPCA
Analisi economica:	Brigitte Guggisberg, Dr. rer. pol., OPCA
Ricerca sugli adeguamenti legislativi cantonali:	Jean-Luc Gassmann, lic. iur., not., Istituto del federalismo dell'Università di Friburgo
Segretariato:	Hedwig Heinis, OPCA

L'OPCA ringrazia il segretariato della Commissione della concorrenza per l'eccellente collaborazione e tutti gli interlocutori per la disponibilità dimostrata.

Nota:

Nel presente rapporto le designazioni di professioni si riferiscono a ambedue i sessi.