

Liberalizzazione: le premesse di diritto europeo

di Guido Corso

1. Per liberalizzazione in senso economico si intende, innanzitutto, l'apertura alla concorrenza di un mercato in cui l'offerta proviene da un monopolista legale. Liberalizzare il mercato dell'energia elettrica significa, in Italia, sopprimere il monopolio dell'ENEL e consentire a tutti di produrre energia elettrica: liberalizzare il mercato postale comporta la eliminazione della riserva all'Azienda postale della relativa attività. La liberalizzazione può essere riferita anche ad ambiti in cui la concorrenza è ammessa ma il numero dei concorrenti è predeterminato o comunque limitato da barriere di ingresso erette mediante misure amministrative; per es. il piano commerciale comunale previsto dalla l. 425/1971 o la pianta organica delle farmacie, tuttora vigente, o il contingente di licenze di taxi stabilito a livello comunale.

In questa nozione più ampia e, se vuoi, più generica di liberalizzazione rientrano tutti gli interventi rivolti a eliminare o ridurre le misure amministrative che limitano la libertà contrattuale del produttore (o distributore) e del consumatore: a eliminare, per es., prezzi di imperio, tariffe, delimitazione territoriale dei mercati, prestazioni imposte di varia natura etc.

Qualunque sia la sua portata e la sua estensione, la liberalizzazione tende comunque a incrementare la concorrenza: sul presupposto che ciò accresca il benessere del consumatore, ampliando la sua possibilità di scelta, e tenda a ridurre i prezzi del prodotto o del servizio offerto.

2. La spinta alle liberalizzazioni viene soprattutto dall'Europa. Nel Trattato di Roma ci sono due gruppi di norme che operano in questa direzione.

Ci sono, innanzitutto, le norme che garantiscono la libertà di

circolazione, fra gli Stati membri della Comunità europea, delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali.

Se ciascuno Stato assoggetta la circolazione delle merci o la prestazione di servizi o l'esportazione di capitali a divieti, contingentamenti, autorizzazioni, iscrizioni in albi etc., la formazione del mercato comune ne risulta impedita: perché la circolazione delle merci o la libertà di stabilimento o la circolazione dei capitali dovranno fare i conti con tanti sistemi e tanti vincoli amministrativi quanti sono gli Stati tra i quali la merce circola.

L'art. 28 del Trattato CE vieta fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione, quali sono determinate dai divieti di importazione, dai dazi, dai contingentamenti: ma vieta anche "qualsiasi misura di effetto equivalente". E la stessa formula è ripetuta all'art. 29 a proposito dell'esportazione.

Secondo la Corte di Giustizia CE possono costituire misure di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa dell'importazione o dell'esportazione di merci le prescrizioni statali relative alla produzione e alla vendita delle merci stesse. Tale effetto è imputabile innanzitutto alle misure che hanno carattere discriminatorio (fra prodotti interni e prodotti degli altri Stati membri): ma può discendere anche da norme sulla produzione o sul commercio che trovano applicazione indistintamente ai prodotti nazionali e a quelli importati. È lo stesso fatto della esistenza di una pluralità di regimi giuridici differenti circa il modo con cui la merce può essere prodotta e commercializzata che dà luogo, al confine tra uno Stato e l'altro, ad un misura di effetto equivalente ad una restrizione vietata. È il principio affermato per la prima volta nel celebre caso *Cassis de Dijon* (CGCE, causa 120/78, *Rewe*, in Racc. 1979): quando la Corte dichiara incompatibile col trattato la normativa tedesca, che autorizza la commercializzazione di prodotti alcolici solo se presentano un contenuto minimo di alcool del 25% e quindi impedisce l'importazione in Germania del noto liquore alla frutta francese perché la sua gradazione alcolica è inferiore.

La Commissione ha formalizzato, in una comunicazione interpretativa del 1980 (GUCE C, 256/1980, p. 2), il principio desunto dalla sentenza: ogni prodotto legalmente fabbricato e po-

sto in vendita in uno Stato membro deve essere, in linea di massima, ammesso sul mercato di ogni altro Stato membro e non si può limitarne l'importazione per il fatto che nello Stato produttore vengono utilizzate norme commerciali diverse da quelle del paese importatore.

La merce che è stata prodotta e commercializzata in conformità alle norme del proprio Stato ha diritto di essere esportata negli altri Stati membri senza che ciascuno di questi possa pretendere di assoggettarla alle sue regole (a nuove autorizzazioni, a nuovi controlli, a proprie normative tecniche). Gli Stati sono cioè tenuti al mutuo riconoscimento delle legislazioni: come se la normativa dell'*Home State*, dello Stato in cui la merce è prodotta, diventasse la normativa anche dell'*Host State*, dello Stato che importa la merce.

Apparentemente la normativa amministrativa nazionale resta integra, anche se non è applicabile al prodotto importato. In realtà il meccanismo del mutuo riconoscimento incentiva la *deregulation* in termini generali: un eccesso di vincoli amministrativi finirebbe col pregiudicare i prodotti nazionali nella concorrenza con i prodotti degli altri Stati membri perché comporterebbe per le imprese dello Stato, costi amministrativi da cui le imprese degli altri (o di altri) Stati membri sono esenti.

La *deregulation* ha dei limiti. I prodotti importati non sono immuni da ogni forma di controllo: solo che alle modalità più invasive, costituite da autorizzazioni, verifiche sulla composizione del prodotto, contingentamenti (ossia predeterminazione della quantità di merce ammessa all'esportazione) o all'importazione ne vengono sostituite altre più blande: costituite essenzialmente da obblighi di informazione, a carico di chi produce o di chi commercia, sulla composizione della merce ed eventualmente sugli effetti del consumo, obblighi che egli è tenuto ad assolvere soprattutto mediante etichettature esaustive e comprensibili. Questo schema – obbligo di informazione accompagnato da verifiche a campione – tende ad essere generalizzato e viene così esteso ai prodotti interni: si passa così dall'autorizzazione di competenza dell'amministrazione all'informazione a carico dell'interessato. E' la transizione che viene

segnalata, nel nostro ordinamento, dal disposto dell'art. 19 della l. 241/1990 (denuncia o dichiarazione di inizio di attività) ancorché la D.I.A. sia riferita ad un ambito che attiene alla libertà del soggetto anziché al prodotto della sua azione.

L'altro limite che il diritto europeo consente agli Stati di opporre all'ingresso della merce proveniente da altro Stato membro o all'esportazione di merce prodotta al suo interno, è fondato su una serie di interessi pubblici presi in considerazione dall'art. 30 del trattato CE: ove sono menzionati la moralità pubblica, l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza, la tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o la preservazione dei vegetali, la protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, la tutela della proprietà industriale e commerciale.

Questo secondo limite non opera indiscriminatamente.

Non basta ad uno Stato invocare uno degli interessi indicati perché ne risulti autorizzata una restrizione dell'importazione o della esportazione di determinate merci: occorre che il divieto o la restrizione siano proporzionati all'esigenze di tutela, che non siano cioè "un mezzo di discriminazione arbitraria" o una "restrizione dissimulata al commercio fra gli Stati membri"(art. 30 ult. periodo).

Tirando le fila si può dire che il Trattato CE vieta le restrizioni quantitative (o le misure di effetto equivalente) dell'importazione o dell'esportazione delle merci, che non siano giustificate dalla tutela degli interessi pubblici espressamente indicati dall'art. 30; vieta le restrizioni che siano fondate su interessi pubblici diversi da quelli menzionati (per es. l'interesse "economico" che spesso la legislazione dello Stato membro accampa); vieta le restrizioni che, pur motivate con riguardo agli interessi pubblici ritenuti meritevoli dal cit. art. 30, siano eccessive e perciò sproporzionate rispetto alle esigenze di tutela.

Discorso analogo può esser fatto, e implicazioni analoghe possono esser tratte, nella materia della prestazione di servizi (e della libertà di stabilimento). Sull'esclusivo fondamento degli artt. 43 (diritto di stabilimento) e 49 (prestazione di servizi), e in assenza – nel testo originario del Trattato – di ogni riferi-

mento alla materia degli appalti pubblici, le istituzioni comunitarie hanno regolato, sin dal 1970, gli appalti stessi, partendo dalla considerazione che essi venivano spesso aggiudicati senza gara o con gare cui erano ammesse solo le imprese nazionali o addirittura locali. Da qui il convincimento che il settore, per la enorme incidenza sul PIL del *public procurement*, dovesse essere aperto alla concorrenza.

La normativa europea ha squalificato le misure con cui gli Stati chiudevano i rispettivi mercati degli appalti pubblici alle imprese straniere: l'iscrizione in appositi albi come condizione per la partecipazione alle gare, l'introduzione nei capitoli di prescrizione tecniche che menzionano prodotti di una determinata fabbricazione o provenienza o di procedimenti particolari e che hanno l'effetto di favorire o eliminare talune imprese o taluni prodotti, modalità obbligate per la dimostrazione della capacità tecnica od economica dei concorrenti, esclusione delle piccole imprese (a favore delle quali le direttive europee introducono la figura dell'associazione temporanea di imprese), norme che ammettono con larghezza il ricorso alla trattativa privata, disciplina della licitazione privata che rimette alla discrezione del committente pubblico la scelta delle imprese da invitare etc.

In questo caso la liberalizzazione, volta a incentivare la concorrenza dal lato dell'offerta in un ambito in cui la domanda proviene da un monopolista (la pubblica amministrazione), viene ottenuta attraverso un complesso processo di deregolazione e riregolazione.

La circolazione dei capitali è infine quella che la normativa europea ha più favorito. Le numerose sentenze, con cui la Corte di Giustizia ha dichiarato incompatibili con gli artt. 56 ss. del Trattato le clausole contenute in norme di legge e di statuti societari che prevedono *golden shares* a favore dello Stato o di enti pubblici azionisti, sono significative del rigore con cui viene inteso il divieto di restrizioni ai movimenti di capitale tra Stati membri.

3. Un potente stimolo alla liberalizzazione è venuto anche da

un secondo gruppo di norme, con le quali il trattato tutela e promuove la concorrenza.

Ciò può sembrare strano, considerato che le disposizioni contenute nel capo I del titolo VI (regole di concorrenza) contengono “regole applicabili alle imprese” (artt. 81 – 86). Tali regole non sono rivolte, almeno in apparenza, agli Stati: dai quali soltanto può venire una politica di liberalizzazione.

Le cose non stanno in realtà come appaiono.

Quando l’art. 86, par. 1, stabilisce che gli Stati membri non emanano né mantengono nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme del presente Trattato, specialmente a quelle in tema di concorrenza (artt. 12 e da 81 a 89 inclusi), esso enuncia due precetti.

Il primo è che alle imprese pubbliche non possono essere conferiti privilegi legali che le sottraggano alle regole di concorrenza: le norme che è vietato emanare ma anche mantenere sono norme di legge statale sicché il divieto ha come destinatari gli Stati.

La seconda regola è questa. Lo Stato non solo non può emanare norme nuove anticoncorrenziali; ma ha anche l’obbligo di espellere dall’ordinamento norme esistenti anticoncorrenziali (questo è il senso del divieto di “mantenere” norme del genere). La politica di liberalizzazione viene imposta agli Stati membri della CE.

Non diverso è il senso dell’art. 86 par. 2 che sottopone alle regole di concorrenza anche le imprese incaricate della gestione dei servizi di interesse economico generale: “nei limiti in cui l’applicazione di tali norme non osti all’adempimento, in linea di diritto o di fatto, della specifica missione loro affidata”.

Letto in connessione col par. 1, il par. 2 ribadisce l’assoggettamento alle regole di concorrenza delle imprese pubbliche anche quando sono incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (un incarico del genere è di solito conferito a imprese pubbliche).

E chiarisce che l’attribuzione di diritti speciali o esclusivi – apparentemente rimessa, se ci si ferma al par. 1, alla libera de-

terminazione degli Stati – è in realtà consentita solo quando ciò serva all'adempimento della specifica missione affidata all'impresa stessa. Almeno questa è la lettura che dei diritti speciali o esclusivi ha dato la Corte di Giustizia.

Tra le regole di concorrenza è compresa quella che vieta gli aiuti di Stato: ossia l'utilizzo di risorse statali che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza (art. 87).

Si tratta di una norma che ha come destinatari gli Stati; e che va ad integrare il disposto dell'art. 86. Le imprese pubbliche e le imprese che gestiscono servizi di interesse economico generale sono fra quelle che hanno più fruito di aiuti di Stato. Il divieto posto dall'art. 87 tende a colpirle, sottraendo ad esse il finanziamento pubblico del quale hanno costantemente beneficiato (per es. – in Italia – sotto forma di integrazione dei fondi di dotazione degli enti di gestione delle partecipazioni statali). Sebbene il trattato lasci “del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri” (art. 295), e quindi si dichiara indifferente all'esistenza di un azionariato pubblico delle società di capitali, in realtà esso pone le premesse per il ridimensionamento del fenomeno.

Se l'impresa pubblica deve subire la concorrenza delle altre e non può fruire di finanziamento pubblico (comunque erogato: anche a mezzo di esenzioni fiscali, riserve di fornitura, titolarità esclusiva di concessioni etc.), vengono meno le ragioni per istituirla, o comunque si riduce per i pubblici poteri la convenienza alla sua istituzione.

Il cerchio attorno alle imprese pubbliche si stringe ancora alla luce delle recenti prese di posizione della Corte di Giustizia in tema di appalti pubblici. L'assegnazione diretta dei lavori o di servizi ad una società a partecipazione pubblica non solo non è ammessa quando vi sia una anche minima partecipazione privata ma anche quando, pur in presenza di un capitale interamente pubblico, gli organi sociali abbiano quel minimo di autonomia che vieta di considerare la società come *longa manus* dell'ente pubblico, come una struttura della quale l'ente possa disporre come dispone di un proprio servizio. C'è da chiedersi,

a questo punto, quale sia l'utilità della costituzione di una società a partecipazione regionale e comunale se poi questa, per avere aggiudicato un appalto indetto dalla regione o dal Comune, deve competere con le altre imprese.

Resta pur sempre che le disposizioni contenute negli artt. 81 (accordi e pratiche concordate restrittive della concorrenza) e 82 (abuso di posizione dominante) del TCE hanno come destinatarie le imprese. Tuttavia, secondo la Corte di Giustizia, anche in questo caso lo Stato può venire in considerazione: ogni volta che il comportamento anticoncorrenziale delle imprese o dell'impresa è in qualche modo ancorato a misure statali. Tali casi rientrano nella sfera di applicazione congiunta dell'art. 81 e dell'art. 10, ovvero dell'art. 82 e dell'art. 86.

Da premettere che, ai sensi dell'art. 10, gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal trattato: e "si astengono da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del presente trattato".

Conseguentemente "anche se di per sé l'art. 81 del Trattato riguarda esclusivamente la condotta delle imprese e non le disposizioni legislative o regolamentari emanate dagli Stati membri, è pur vero che detto articolo, letto congiuntamente all'art. 10 del trattato, obbliga gli Stati membri a non adottare o mantenere in vigore misure, anche di natura legislativa o regolamentare, che possano rendere praticamente inefficaci le regole di concorrenza applicabili alle imprese" (sent. 18 giugno 1998, Commissione c. Repubblica Italiana, causa C-35/96).

"Siffatta ipotesi – continua la Corte – ricorre allorché uno Stato membro imponga o agevoli la conclusione di accordi in contrasto con l'art. 81 o rafforzi gli effetti di siffatti accordi ovvero qualora privi la propria normativa del carattere statale che le è proprio, demandando la responsabilità di adottare decisioni d'intervento in materia economica ad operatori privati". Per es. i minimi di tariffa stabiliti dal Consiglio nazionale degli spedizionieri e approvati dal ministero della giustizia sono il risultato di intese vietate dall'art. 81 cui lo Stato dà il suo avallo incorrendo nella responsabilità per violazione dell'art. 10 (sent.

30 marzo 2000, Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali c. Commissione, T. -513/93). La responsabilità delle imprese, in casi del genere, sorgerà solo se persistono nel comportamento anticoncorrenziale dopo che la misura statale è stata dichiarata incompatibile col diritto comunitario.

Quanto all'art. 82 (abuso di posizione dominante), esso può avere per destinatario lo Stato quando "l'impresa è indotta, con il mero esercizio dei diritti esclusivi o speciali che le siano attribuiti, a sfruttare abusivamente la sua posizione dominante" (sent. 12 settembre 2000, Pavel Pavlov, c- 180/98 e 184/98) o quando i diritti speciali o esclusivi riconosciuti dallo Stato membro "sono atti a produrre una situazione in cui l'impresa è indotta a commettere abusi del genere" (sent. 13 dicembre 1991 GB Inno-BmSA, causa 18/88). La responsabilità in questi casi si sposta dall'impresa allo Stato in applicazione congiunta degli artt. 82 e 86.

4. La fonte principale della politica di liberalizzazione scaturisce dall'art. 86 par. 2 del Trattato: ossia dalla disposizione che, riguardando i servizi di interesse economico generale – ossia i servizi pubblici secondo il nostro lessico (o i servizi pubblici di rilevanza economica, secondo la formula dell'art. 113 del d.lgs.vo 267/2000) – sembrerebbe poco prestarsi ad obiettivi di apertura alla concorrenza.

I servizi pubblici, nella tradizione europea continentale, sono stati sempre gestiti in regime di monopolio legale.

Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale, sono sottoposte alle norme del presente trattato, ed in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. (art. 86 par. 2 cit.).

La rottura rispetto alle normative nazionali è evidente. Secondo la maggior parte di queste la natura di pubblico servizio di una certa prestazione giustifica di per sé il monopolio pubblico: esercitato direttamente dallo Stato o dall'ente pubblico o dall'ente locale con apparati propri o con aziende proprie o me-

diante concessione a soggetti privati. Il diritto europeo enuncia invece un principio opposto: la gestione del servizio è sottoposta alle regole di concorrenze. Ammette, tuttavia, la possibilità che tali regole ostacolino l'adempimento della missione affidata all'impresa o alle imprese che gestiscono il servizio. In questi limiti, e solo in questi limiti, è consentita la deroga alle regole di concorrenza.

Il servizio è di interesse generale perché lo Stato membro, con una valutazione che è ad esso riservata e che è alla base dell' "incarico" conferito all'impresa o alle imprese, ritiene che le prestazioni del servizio stesso debbono essere accessibili, a prezzo abbordabile, a tutti i cittadini, quale che sia il luogo di residenza. Sotto questo profilo coloro che abitano nelle impervie zone montane o nelle isole minori non possono essere discriminati: anche loro hanno diritto al servizio – a ricevere la posta o la corrente elettrica o ad essere collegati col telefono.

A questo diritto corrisponde un obbligo dell'impresa incaricata della gestione del servizio: la quale, se fosse libera di farlo, si asterebbe dal rendere il servizio in quelle zone perché i costi di produzione sono enormemente superiori o lo renderebbe a prezzi tutt'altro che "abbordabili" (come invece pretendono le istituzioni europee sulla base dello stesso art. 86).

È in questo contesto che si giustifica la deroga al principio di concorrenza.

Lo Stato (il pubblico potere in genere) stipula con una delle imprese interessate (di solito l'ex monopolista legale) un contratto di servizio con cui compra e paga le prestazioni (o meglio integra il prezzo modesto pagato dagli utenti marginali, in modo che la produzione del servizio non risulti antieconomica per l'impresa); ovvero pone a carico delle imprese produttrici del servizio questo costo, trasferendo il relativo importo all'impresa incaricata della gestione del servizio a favore di quel tipo di utenza; ovvero attribuisce all'impresa incaricata un monopolio legale che si estende ad ambiti diversi in modo che la rendita accumulata in questi valga a compensare le perdite accumulate nell'erogazione di prestazioni che non vengono remunerate dal prezzo pagato dagli utenti.

Lo schema è delineato – in relazione ad uno specifico servizio di interesse economico generale (i trasporti) – nell’art. 73 del Trattato: sono compatibili con il presente trattato gli aiuti che “corrispondono al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di servizio pubblico”. In deroga al divieto di aiuti di Stato, è ammessa la sovvenzione in favore dell’impresa di trasporti che assicuri il servizio pubblico in zone che, in assenza di rimborso, resterebbero sguarnite (perché i costi supererebbero i ricavi).

Alla distinzione tracciata dell’art. 86 fra la regola (concorrenza) e l’eccezione (la deroga imposta dalla “missione”) corrisponde una distinzione tra le prestazioni del servizio di interesse economico generale: fra un nucleo che viene definito “servizio universale” (le prestazioni minime che debbono essere fornite a tutti, ad un prezzo abbordabile: per es. la corrispondenza ordinaria) e un complesso di prestazioni a “valore aggiunto” (per es. la posta celere o la posta prioritaria) il prezzo delle quali viene determinato con criteri economici, in modo che valga a coprire i costi ed ad assicurare un margine ragionevole di profitto.

5. Le disposizioni contenute nei primi due paragrafi dell’art. 86 – in tema di imprese pubbliche e di imprese che gestiscono servizi di interesse economico generale – hanno prodotto radicali cambiamenti nell’ordinamento degli Stati membri grazie alla clausola del terzo paragrafo: che conferisce alla Commissione il potere di vigilare sull’applicazione delle disposizioni precedenti “rivolgendo, ove occorra, agli Stati membri, opportune direttive o decisioni”.

Questa speciale competenza, che conferisce alla Commissione un ruolo di preminenza rispetto alle altre istituzioni di queste materie, in deroga al complesso schema delineato dagli artt. 249 e 251, ha fatto sì che ciascun grande servizio di interesse economico generale formasse oggetto di una incisiva opera di armonizzazione delle legislazioni. Direttive sono state emanate in tema di energia elettrica, di energia termica, di telecomunicazioni, di servizio postale, di trasporti aerei, di trasporti

marittimi, di ferrovie etc.: tutti settori nei quali i monopoli legali sono venuti meno o sono stati circoscritti, in alcuni casi, al servizio universale, il sistema delle imprese pubbliche è stato rivoluzionato (con la trasformazione in società per azioni di quelle che avevano natura di ente pubblico ed il graduale ingresso dei privati nel capitale sociale), e nuove imprese hanno cominciato ad operare. Il tutto accompagnato dalla istituzione di autorità indipendenti investite dal compito di assicurare che la concorrenza non fosse alterata dagli abusi del vecchio monopolista (che ha continuato ad operare godendo di una posizione dominante).

Si potrebbe dire che le libertà di circolazione (delle merci, dei servizi, delle persone e dei capitali) si sono affermate essenzialmente con la tecnica del mutuo riconoscimento delle legislazioni, e che la concorrenza, nei settori in cui operavano imprese pubbliche o venivano erogati servizi pubblici, si è imposta mediante l'armonizzazione della legislazione. Due tecniche che il trattato prevede: l'armonizzazione in termini generali (artt. 94-97), il mutuo riconoscimento in casi specifici (titoli di studio, società di capitali, artt. 47) anche se poi la Corte di Giustizia e la Commissione l'hanno utilizzato come se si trattasse di un principio generale.

6. Ad estendere la portata dei mutamenti generati dalle regole e dai principi fin qui richiamati ha concorso la Corte di Giustizia elaborando due nozioni cruciali – la nozione di impresa e la nozione di mercato rilevante – in termini diversi e più ampi di quelli propri degli ordinamenti degli Stati membri.

“Nel contesto del diritto della concorrenza (...) la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dallo *status* giuridico di detta entità e delle sue modalità di funzionamento”.

A questa stregua anche un ufficio di collocamento è un'impresa sebbene l'ordinamento dello Stato membro lo configuri con un organo del ministero del lavoro; ma anche una compagnia portuale, un fondo pensioni, o una federazione sportiva. Mentre un ordine professionale, qualificato nell'ordina-

mento interno come ente pubblico, è da considerare, alla stregua del diritto europeo della concorrenza, come un'associazione di imprenditori (così che le sue deliberazioni possono costituire intese restrittive della concorrenza ai sensi dell'art. 81 del Trattato: indicazioni in A. PAPPALARDO, *Il diritto comunitario della concorrenza. Profili sostanziali*, UTET, 2007, p. 54 ss.

Per quanto riguarda la nozione di mercato rilevante (rilevante ai fini dell'applicazione degli artt. 81 e 82) la Corte di giustizia e la Commissione distinguono il mercato dei prodotti dal mercato geografico: e individuano come principali fonti di pressione concorrenziale, in ordine decrescente di importanza, la sostituibilità dal lato della domanda, la sostituibilità dal lato dell'offerta e la concorrenza potenziale. In base ad una concezione così articolata viene individuato l'ambito della "parte sostanziale" del mercato comune (art. 82): nel quale rileva la quantità di beni che sono venduti o consumati, e non l'estensione geografica.

Sicchè anche un'area più ristretta di quella dello Stato può venire in rilievo per l'applicazione del diritto comunitario.