

6. GLI ATTI AMMINISTRATIVI A CARATTERE GENERALE

Gli **atti amministrativi a contenuto generale** rappresentano quella categoria di atti, attraverso i quali si concretizza e formalizza la volontà della Pubblica Amministrazione su una determinata situazione o realtà. In particolare essi vengono qualificati «a carattere generale» in quanto si rivolgono a destinatari **non determinati** al momento dell'emanazione dell'atto, **ma determinabili** in un momento successivo, e cioè al momento della loro esecuzione.

Questi atti in quanto caratterizzati dalla possibilità di essere emanati senza particolari procedure di controllo da parte del Consiglio di Stato e della Corte dei conti (come per i regolamenti) vengono spesso utilizzati ed hanno col tempo acquistato un notevole rilevanza nel settore dell'economia e della finanza locale.

In particolare, può essere utile in questa sede menzionare, a titolo esemplificativo, i seguenti atti:

- le **delibere dei Consigli Comunali**, mediante le quali *ex art. 42 del D.Lgs 276/2000*, tale organo può contrarre mutui, aprire credito, emettere prestiti obbligazionari, partecipare a società di capitali;
- i **bilanci degli enti locali e degli enti pubblici in genere**, i quali possono avere riflessi sull'economia anche se indiretti (si pensi, ad esempio, alla decisione di costruire una nuova opera pubblica ed al relativo stanziamento che è necessario prevedere con la predisposizione di tale atto).

7. I PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI

Occorre, da ultimo, analizzare la categoria dei provvedimenti amministrativi quale espressione della potestà amministrativa dello Stato, mediante i quali lo stesso incide concretamente nel governo dell'economia.

La *dottrina tradizionale* definisce i *provvedimenti amministrativi* come manifestazioni di volontà aventi rilevanza esterna, provenienti da una P.A. nell'esercizio di un'attività amministrativa, indirizzati a soggetti determinati o determinabili, e in grado di apportare una modificazione unilaterale nella sfera giuridica degli stessi.

Per ciò che attiene alla materia economica, è possibile distinguere:

- da un lato, i provvedimenti che determinano un miglioramento delle posizioni dei destinatari degli stessi, quali gli atti concessori, le autorizzazioni, le sovvenzioni, gli incentivi, i provvedimenti di esecuzione e gli sgravi fiscali;

— dall'altro, i cd. **atti ablatori**, quali le confische, le espropriazioni, gli atti di imposizione di vincoli, ovvero gli atti impositivi di comportamenti giuridici quali le ordinanze, ovvero le direttive con le quali l'amministrazione precisa il comportamento giuridico da mantenere in determinate occasioni.

Una particolare attenzione, come anticipato (v. par. 5), meritano i **provvedimenti a rilevanza esterna delle autorità indipendenti**, data l'importanza che l'attività di queste ultime assume, come si avrà modo di vedere anche in seguito, nella regolamentazione di ampi e numerosi settori dell'economia.

Ebbene, tali atti, seppur formalmente amministrativi, in quanto provenienti da un organo della P.A., hanno natura normativa, dal momento che sono suscettibili di essere applicati, per la loro generalità, un numero indeterminato di volte.

Sotto il profilo sostanziale, pertanto, tali atti incidono in modo rilevante sulle situazioni giuridiche soggettive degli operatori di diversi settori economici, condizionandone e qualificandone i relativi comportamenti. Mediante il loro potere provvedimentoale, le autorità indipendenti esercitano una funzione preventiva e confermativa del mercato, idonea a creare condizioni di concorrenza o ad assicurare la tutela dei diritti degli utenti che un sistema concorrenziale di per sé non è capace di garantire.

È da sottolineare, peraltro, che accanto a tale potere, che potremmo definire pararegolamentare in quanto dotato dei caratteri della generalità e dell'astrattezza, esistono, tuttavia, anche dei provvedimenti che sono in tutto e per tutto «amministrativi». Questi ultimi, infatti, sono caratterizzati da un contenuto specifico e concreto, rivolto a destinatari determinati o determinabili, diretti ad essere applicati una sola volta od un numero di volte predeterminato.

Tali provvedimenti possono essere classificati come segue:

- **preventivi**: rientrano in questa categoria i provvedimenti autorizzativi o inibitori di una determinata azione;
- **successivi**: tali atti sono diretti a modificare comportamenti già tenuti o atti adottati. In determinati casi l'intervento successivo può essere altresì diretto a risolvere controversie sorte tra operatori del mercato; esempio tipico di atto successivo è il provvedimento sanzionatorio, con cui l'autorità, ad es., argina gli effetti negativi di un comportamento lesivo della concorrenza o dei diritti dei consumatori o utenti del mercato.

Glossario

Principio della riserva di legge: la Costituzione e le altre leggi costituzionali possono riservare determinate materie o oggetti alla legge: in un regime a *Costituzione rigida* ciò rappresenta un limite per lo stesso legislatore.

La funzione della riserva di legge è essenzialmente *garantista*, in quanto si vuole assicurare che in materie particolarmente delicate, come ad esempio la *limitazione dei diritti fondamentali* o l'*organizzazione degli uffici pubblici* o di *importanti organi*, le decisioni vengano prese dall'organo più rappresentativo, il Parlamento appunto, in cui trova spazio la dialettica democratica fra maggioranza e opposizione.

Sommario: 1. I principi fondamentali in tema di rapporti economici nella Costituzione italiana. - 2. La libertà di iniziativa economica privata. - 3. La funzione sociale della proprietà: l'art. 42 Cost. - 4. Le collettivizzazioni: art. 43 Cost. - 5. I rapporti fra Costituzione italiana e principi comunitari.

1. I PRINCIPI FONDAMENTALI IN TEMA DI RAPPORTI ECONOMICI NELLA COSTITUZIONE ITALIANA

La Costituzione italiana dedica ai «rapporti economici» il Titolo III della Parte I, ovvero gli articoli da 35 a 47. Questi, integrati all'interno della stessa Costituzione da altre disposizioni in materia di interventi pubblici nei singoli settori produttivi, formerebbero, secondo la dottrina maggioritaria, la cd. «*Costituzione economica*».

È opportuno evidenziare che esistono **tre accezioni** relative al termine «Costituzione economica» (CAPUNZO):

- secondo la *prima*, tale formula indica sinteticamente l'insieme delle norme costituzionali in materia economica;
- in base alla *seconda*, invece, esso indica un complesso normativo autonomo rispetto all'insieme della Costituzione, intorno al quale finiscono per ruotare i contenuti delle disposizioni relative ai rapporti politici e sociali;
- secondo la *terza* il termine si riferisce agli aspetti amministrativi del fenomeno in quanto non ci si può fermare alla Costituzione o alla legislazione, ma si deve tener conto anche, ad esempio, delle circolari, della prassi applicativa etc. (il cd. «**diritto vivente**»).

La formula «Costituzione economica», in ogni caso, nonostante sia di uso comune tra i giuristi, mantiene indubbiamente notevoli elementi di ambiguità, per le interconnessioni tra i principi generali, i contenuti politico-sociali e quelli socio-economici del testo fondamentale della Repubblica.

Venendo ora, più specificamente, all'analisi delle disposizioni costituzionali propriamente concernenti i rapporti economici, è necessario di seguito soffermarsi su quelle relative alla *libertà di iniziativa economica* (art. 41), alla *funzione sociale della proprietà* (art. 42) ed alla *riserva pubblica di attività economiche* (art. 43).

2. LA LIBERTÀ DI INIZIATIVA ECONOMICA PRIVATA

A) L'art. 41 Cost.

Ai sensi dell'art. 41 Cost.:

«L'iniziativa economica privata è libera.

Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.»

La disposizione in esame consacra, pertanto, la libertà di iniziativa economica privata (e pubblica), ossia la libertà di *intraprendere* un'attività economica, ma anche quella di *organizzare le risorse umane* e materiali necessarie per svolgere tale attività.

Nell'ottica del Costituente la *libertà d'iniziativa economica privata*, così come quella pubblica, non può essere considerata né illimitata, né incontrollata in quanto:

- il **comma 2 dell'art. 41** dispone che l'iniziativa economica privata *non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale* o in modo da arrecare danno alla libertà, sicurezza e dignità umana. Questo limite si pone come **clausola generale** dotata di notevoli margini di flessibilità. Per questo motivo la Corte costituzionale, ricorrendo a questo principio, ha potuto *sindacare* con un certo grado di libertà le *scelte del legislatore limitative della libertà di iniziativa economica*;
- il **comma 3**, a sua volta, dispone che il legislatore debba fissare i **programmi** ed i **controlli** opportuni affinché l'attività economica pubblica e privata possa essere utilizzata e coordinata ai fini sociali.

Dal punto di vista pratico non risulta facile *conciliare* il riconoscimento pieno dell'*iniziativa economica* operato dal comma 1 con i limiti che ad essa pongono i due commi successivi: è per questo che l'art. 41 è stato definito come *«la disposizione meno felice della Costituzione*

italiana», nella quale «la contraddizione letterale fra le varie parti della norma risponde ad una profonda contraddizione fra le varie convinzioni ideologiche dei costituenti» (QUADRI).

Con specifico riferimento a questo comma — sulla scia dell'insegnamento della Corte costituzionale — è prevalso l'orientamento secondo cui esso non avrebbe come diretti destinatari gli imprenditori, ma il *legislatore*.

Sarebbe, pertanto, la legge a dover stabilire ciò che, ad esempio, è conforme o meno all'utilità sociale, mentre il sindacato della Corte avrebbe ad oggetto non la conformità dell'attività dell'imprenditore all'«utilità sociale», ma alla legge.

Tale previsione costituzionale opererebbe un rinvio al legislatore ordinario, costituendo una sorta di vera e propria riserva di legge implicita (COLI; Corte cost. sent. n. 111/1967).

Quanto, invece, ai **limiti** che possono essere prescritti ai sensi del comma 3 dell'art. 41, sui **programmi e controlli**, si ritiene che essi non possano impedire l'esercizio della libertà d'iniziativa economica (Corte cost. sent. n. 301/1983) e che, conseguentemente, programmi e controlli non debbano mortificare l'iniziativa individuale, ma solo tendere ad indirizzarla e condizionarla (Corte cost. sent. n. 78/1970).

B) La libertà di concorrenza

Il riconoscimento della libertà d'iniziativa economica privata costituisce la *fonte* della tutela della libertà di concorrenza.

La prima è tutelata solo se esercitata in forma di leale concorrenza, con esclusione, cioè, di tutte quelle pratiche che abbiano per oggetto o effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza, sia nel *mercato nazionale* che, alla luce dell'adesione italiana all'Unione Europea, all'*interno del mercato comune europeo*.

In ambito nazionale, le norme dirette a regolare la concorrenza sono generalmente designate con il termine britannico di «*antitrust*».

Nel nostro Paese la disciplina *antitrust* (con notevole ritardo rispetto agli altri Stati membri della Comunità europea) è entrata in vigore con la **legge 10 ottobre 1990, n. 287**, che ha dettato norme per la tutela della concorrenza e del mercato e ha istituito un soggetto a tal fine designato: l'**Autorità Garante della concorrenza e del mercato**.

3. LA FUNZIONE SOCIALE DELLA PROPRIETÀ: L'ART. 42 COST.

Dispone l'art. 42 Cost.:

«*La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati.*

La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti.

La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale.
(omissis...)».

A) Caratteri e limiti

L'art. 42 contiene lo «*statuto costituzionale della proprietà*» (cd. Costituzione economica).

Tale articolo specifica che la proprietà è pubblica o privata ed indica i soggetti potenziali titolari del diritto di proprietà, cioè Stato, enti e privati.

La disposizione sottintende, dunque, una pluralità di situazioni di proprietà ed una conseguente varietà di discipline applicative. È significativo che la proprietà non venga, come in passato, collegata ai diritti e alle libertà civili, né venga definita come inviolabile: tale diritto, invece, può essere sottoposto a limiti ed espropriato, benché non possa mai essere abolito come *genus*, né possano esserle imposti limiti tali da annullarla sostanzialmente (RESCIGNO).

L'art. 42, al comma 2, afferma che *la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge che ne determina i modi d'acquisto, di godimento ed i limiti, allo scopo di assicurarne la **funzione sociale e di renderla accessibile a tutti.***

Quanto al riferimento alla **funzione sociale**, secondo la dottrina, esso deve essere concepito nel senso che la legge dovrebbe comunque fissare con precisione i doveri «**extraindividuali**», incombenti sul privato proprietario, con discipline diverse a seconda del tipo di beni cui inerisce il diritto di proprietà stesso (COLI).

Si noti, però, che nell'economia moderna è diffusissimo il fenomeno della *scissione tra titolarità del diritto di proprietà e concreto esercizio delle facoltà* a quel diritto connesse, che spesso spettano a soggetti diversi dal proprietario (1): una tale situazione renderebbe inutile l'imposizione di limiti connessi alla funzione sociale, perché questi si riferirebbero ai proprietari e non agli effettivi utilizzatori dei beni (RODOTÀ).

Quanto all'**accessibilità della proprietà a tutti**, il riferimento deve essere interpretato come principio dell'**equa ripartizione della ricchezza**. Di conseguenza non può precludersi ad alcuna categoria di soggetti la titolarità del diritto di proprietà e anzi l'accesso alla stessa deve essere incoraggiato mediante la predisposizione di meccanismi agevolativi.

(1) Questo fenomeno ricorre soprattutto nelle *società di capitali* nelle quali la proprietà è frazionata nelle mani dei *singoli azionisti*, mentre la gestione di essa è affidata a specialisti, manager etc., che rivestono la qualifica di amministratori.

B) L'espropriazione e l'indennizzo

Si ha «**espropriazione**» in tutte quelle ipotesi in cui il godimento del bene sia in tutto o in parte sottratto, per finalità di pubblico interesse, al titolare del diritto; il provvedimento di espropriazione si caratterizza per la *privazione*, disposta per singoli soggetti o gruppi di soggetti, di utilità che vanno invece riconosciute e devolute a vantaggio della generalità dei cittadini, e cioè, della collettività (Corte Cost. sent. n. 20/1967): es. espropriare un terreno per costruire un tronco stradale.

Per ciò che concerne i *presupposti*, l'espropriazione può essere decretata nei soli casi previsti dalla legge: la dottrina, a tal riguardo, ha sottolineato la presenza in materia di una riserva di legge generale e di una *riserva di provvedimento amministrativo* (CRISAFULLI).

Devono, inoltre, ricorrere *motivi di interesse generale* per giustificare il provvedimento, cioè devono sussistere importanti ragioni di pubblica utilità e gli interessi in questione devono avere un minimo di concretezza attuale (Corte cost. sent. n. 90/1966). Infine, l'art. 42 dispone che la proprietà può essere espropriata solo dietro indennizzo, la cui entità è stata a lungo oggetto di vivaci discussioni in dottrina e in giurisprudenza.

La Corte costituzionale aveva inizialmente affermato che l'indennizzo non dovesse consistere nell'integrale ristoro del sacrificio subito, ma nel **massimo contributo** che, nell'ambito degli interessi generali, la P.A. potesse garantire all'interesse privato (sent. n. 65/1967), pur non potendosi mai corrispondere un indennizzo apparente o meramente simbolico (sent. n. 216/1990).

La Corte ha poi precisato che l'**indennizzo** deve essere **congruo** (sent. n. 91/1963) e deve consistere in un serio ristoro del pregiudizio arrecato all'espropriato (sent. n. 22/1965).

La disciplina organica dell'esproprio, da anni auspicata, è stata introdotta dal D.P.R. 8-6-2001, n. 327: *Testo unico delle espropriazioni*.

4. LE COLLETTIVIZZAZIONI: ART. 43 COST.

L'art. 43 Cost. stabilisce che:

«*A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale*».

La legge, quindi, ai sensi dell'art. 43 Cost., può, per fini di utilità generale, **riservare originariamente o trasferire**, tramite espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, a *enti pubblici* o a *comunità di lavoratori o di utenti* (2), imprese attive nel campo dei servizi pubblici essenziali, delle fonti di energia, ovvero operanti in situazioni di monopolio e che abbiano carattere di preminente interesse generale.

Secondo la migliore dottrina (GIANNINI), queste operazioni devono tutte ricondursi sotto la comune etichetta di «**collettivizzazioni**», potendosi poi distinguere le ipotesi in cui il pubblico potere che le pone in essere sia:

- l'*ente territoriale* rappresentativo della collettività (statizzazioni, regionalizzazioni, municipalizzazioni etc.);
- un *organismo centrale* diverso dallo Stato, di solito un Ente pubblico (nazionalizzazione). Tale ipotesi si è, sinora, verificata solo nel settore dell'*energia elettrica*;
- una *collettività di settore* organizzata che si esprime mediante suoi uffici (socializzazioni). Secondo la dottrina (MINERVINI-GALGANO), non sarebbero altro che le *società cooperative*.

Oggetto dei provvedimenti di collettivizzazione devono essere **solo imprese**, cioè solo attività economiche svolte secondo criteri di economicità (miranti cioè quantomeno al pareggio tra costi e ricavi). Le collettivizzazioni devono essere **disposte per legge**: è discusso, peraltro, se la riserva di legge abbia carattere relativo o assoluto.

Quanto all'**obbligo di indennizzo** ed in particolare alla sua misura, si tratta in sostanza della stessa problematica già esaminata a proposito dell'indennizzo *ex art. 42 Cost.*

Il regime tradizionale dei servizi pubblici prevedeva una riserva originaria o esclusiva di attività, con conseguente privazione degli altri soggetti della possibilità di assumere la qualità di imprenditore nei settori riservati. Il servizio pubblico può, quindi, essere gestito dallo *Stato* o dall'*ente territoriale*:

- *direttamente* attraverso proprie aziende autonome (è il caso delle ferrovie, gestite, fino al 1985, da un'azienda autonoma statale);
- *indirettamente* attraverso enti pubblici (è il caso delle ferrovie dal 1985 al 1992);
- *mediante attribuzione a società per azioni*, eventualmente anche in controllo pubblico, che svolgono il servizio in forma imprenditoriale ma nella veste di concessionari, grazie cioè ad un provvedimento autoritativo che conferisce a tali soggetti il compito di svolgere l'attività sotto la direzione e il controllo del concedente (è il caso della RAI, per quanto riguarda le radiodiffusioni e la televisione).

(2) Le comunità di lavoratori o utenti, secondo la dottrina, non sarebbero altro che le società cooperative (MINERVINI-GALGANO).

5. I RAPPORTI FRA COSTITUZIONE ITALIANA E PRINCIPI COMUNITARI

A) La rilettura dell'art. 41 Cost. alla luce dei principi comunitari

Come si è già visto in precedenza (Cfr. Cap. 2), alla formazione del mercato unico europeo si è pervenuti utilizzando tre strumenti fondamentali:

- il riconoscimento della libertà di circolazione delle merci, dei lavoratori, dei servizi e dei capitali;
- la disciplina della concorrenza;
- la limitazione degli aiuti statali alle imprese.

L'innesto di questi principi nella Costituzione economica nazionale impone il ripensamento dell'art. 41 nella sua interezza.

È evidente, infatti, che se l'iniziativa economica privata è libera, ciò vale per tutti gli operatori a prescindere dalla loro nazionalità, per cui il **potere di conformare lo statuto normativo delle imprese**, eventualmente anche al fine di adattarne la funzione a scopi politici o sociali, non può più essere esercitato da un solo Stato membro ma deve trasferirsi a livello comunitario, per assicurare una disciplina uniforme per tutti i paesi dell'Unione.

Anche la regolamentazione amministrativa (*autorizzazioni, concessioni*) a fini di politica economica rischia di essere inutile, perché si applica soltanto alle imprese nazionali, e controproducente, perché favorisce la concorrenza delle altre imprese comunitarie che non sono eventualmente soggette nel loro paese d'origine a regimi autorizzatori analogamente restrittivi.

Il risultato finale è una tendenziale **liberalizzazione, diffusa in tutti i Paesi europei**, delle attività economiche.

Anche gli *interventi esterni* finalizzati a garantire l'utilità sociale dell'impresa sfuggono al livello nazionale di governo per transitare a quello comunitario, dove, peraltro, tendono ad assumere un contenuto sempre più uniforme, standardizzato ed estremamente tecnico, non suscettibile di essere funzionalizzato a fini di politica economica e sociale.

La stessa **programmazione economica** trova un **limite** sempre più invalicabile non solo nella **liberalizzazione delle attività economiche**, ma anche nell'impossibilità di introdurre un sistema di incentivazioni (*finanziamenti agevolati, sovvenzioni, esenzioni*) delle imprese nazionali a seconda degli obiettivi di politica economica che lo Stato intende raggiungere.

L'art. 87 del Trattato CE, infatti, vieta gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza. L'art. 90 del TCE precisa, inoltre, che nessuno Stato applica direttamente o indirettamente ai prodotti degli altri Stati membri imposizioni interne, di qualsivoglia natura, superiori a quelle applicate direttamente o indirettamente ai prodotti nazionali similari, né applica ai prodotti degli altri Stati membri imposizioni interne intese a proteggere indirettamente altre produzioni (si vedano anche i Capitoli 2 e 6).

B) I principi comunitari e l'art. 43 Cost.

La *Comunità europea* è **indifferente** al regime, pubblico o privato, dell'impresa (art. 95 del TCE), nel senso che le *imprese pubbliche* e quelle private sono poste *sullo stesso piano* ed eventuali differenze di disciplina devono essere giustificate o da peculiari caratteristiche delle

prime rispetto alle seconde, o da esigenze particolari (si pensi alle discipline di sfavore nei confronti dei monopolisti pubblici nella fase iniziale di apertura alla concorrenza di un mercato).

Anche le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale (in pratica, si tratta delle ipotesi previste dall'art. 43 Cost.) sono sottoposte alle norme del Trattato, in particolare al regime della concorrenza, nei limiti, però, in cui l'applicazione di tali norme non osti l'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata.

Se le finalità di interesse generale sono compromesse dall'applicazione delle ordinarie regole del Trattato, lo Stato membro è legittimato a riconoscere diritti speciali ed esclusivi all'impresa che gestisce il servizio.

Il diritto comunitario, pertanto, non esclude qualsiasi limitazione del mercato, ma il sindacato sulle misure in deroga all'ordinario regime di concorrenza non rientra più nelle *competenze dei singoli Stati membri*, ma spetta agli organi comunitari e si fonda sui **principi di proporzionalità e ragionevolezza** delle misure adottate dallo Stato membro.

L'affermarsi del primato della concorrenza a livello europeo, e l'inefficienza dimostrata negli anni dalla gestione dei servizi pubblici da parte di imprese pubbliche, hanno portato, negli ultimi venti anni del secolo scorso, ad una **privatizzazione delle imprese pubbliche** e ad una sostanziale **liberalizzazione dei settori originariamente riservati**, grazie al riconoscimento della libertà di entrata ad operatori in concorrenza fra di loro, eventualmente anche pubblici ma con esclusione di regimi privilegiati.

Glossario

Diritti esclusivi: sono i diritti riconosciuti da uno Stato membro ad un'impresa mediante qualsiasi disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa che riservi alla stessa, con riferimento ad una determinata area geografica, la facoltà di prestare un servizio o esercitare un'attività.

Diritti speciali: sono i diritti riconosciuti da uno Stato membro ad un numero ristretto di imprese che limitino a due o più le imprese autorizzate a prestare un dato servizio o attività, designino varie imprese concorrenti come soggetti autorizzati a prestare un dato servizio o attività, conferiscano determinati vantaggi che pregiudichino in modo sostanziale la capacità di ogni altra impresa di prestare il medesimo servizio o esercitare la medesima attività nella stessa area geografica a condizioni sostanzialmente equivalenti.