

"Venti anni di potere antitrust: dalla legalità sostanziale alla legalità  
procedurale nell'attività dell'Autorità garante della concorrenza e del  
mercato"

Luisa Torchia

Ordinario di diritto amministrativo nella facoltà di Giurisprudenza  
dell'Università di RomaTre

INDICE

1. Venti anni dopo; 2. “*E’ per mio ordine e per il bene dello Stato...*”: il potere pubblico fra legittimità e legittimazione; 3. Legalità procedurale e contraddittorio; 4. Legalità procedurale e principio di tipicità; 5. Conclusioni

*1. Venti anni dopo*

Nei due decenni trascorsi dalla istituzione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (di qui in poi, Agcm) la tutela della concorrenza si è trasformata da aspirazione intellettuale di una parte dell'accademia<sup>1</sup> in oggetto di una espressa disposizione costituzionale<sup>2</sup> e in principio ispiratore di numerose discipline di settore. L'Agcm viene indicata, in letteratura,

---

<sup>1</sup> Lo studio fondamentale di T. Ascarelli, *Teoria della concorrenza e dei beni immateriali*, Giuffrè, Milano, 1960 è rimasto a lungo senza sviluppi e ancora all'inizio degli anni '90 era considerata innovativa la tesi che trovava il fondamento costituzionale della tutela della concorrenza nell'articolo 41 della Costituzione: v. G. Amato, *Il mercato nella Costituzione*, Quaderni costituzionali, 1, 1992. V. anche A. Catricalà, A. Lolli, *L'antitrust in Italia*, Giuffrè, Milano, 2010.

<sup>2</sup> L'articolo 117, c. 2, lett. e) della Costituzione, ove sono indicate le materie riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

come il modello più "puro", quasi prototipale dell'autorità indipendente, in ragione sia delle sue caratteristiche strutturali, sia della natura, prevalentemente arbitrale e non regolatoria, delle sue funzioni.

Le condizioni di questo successo sono largamente riconducibili alla convergenza di fattori endogeni ed esogeni che hanno portato ad una significativa modificazione del ruolo dei poteri pubblici nell'economia e ad una conseguente trasformazione di regole e strumenti giuridici<sup>3</sup>.

Il processo di integrazione europea, il peso del debito pubblico, la globalizzazione dell'economia, l'affermazione di un paradigma intellettuale ed ideologico portato ad identificare il libero mercato con la crescita e lo sviluppo, l'esaurimento della capacità innovativa dell'intervento pubblico in economia, per citare solo gli elementi più rilevanti, hanno dato vita ad un contesto particolarmente favorevole all'affermazione della tutela della concorrenza quale strumento per svecchiare l'assetto regolatorio ed istituzionale e dar vita a nuovi equilibri sia fra operatori economici e poteri pubblici, sia fra gli stessi operatori economici e fra questi e gli utenti o consumatori.

E' difficile dire, per ora, se con la crisi economica globale scoppiata alla fine del 2007 il ciclo vitale di questo contesto debba considerarsi concluso<sup>4</sup> e sia iniziato un nuovo ciclo, all'interno del quale ancora una volta è il rapporto tra Stato ed economia ad essere il terreno di coltura di nuovi strumenti e nuove soluzioni istituzionali<sup>5</sup>. Si può, però, tentare di

---

<sup>3</sup> V. M. D'Alberti, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Il Mulino, Bologna, 2008.

<sup>4</sup> V. G. Napolitano, A. Zoppini, *Le autorità al tempo della crisi*, Il Mulino, Bologna, 2009; M. D'Alberti, A. Pajno (a cura di), *Arbitri dei mercati. Le Autorità indipendenti e l'economia*, Il Mulino, Bologna, 2010.

<sup>5</sup> Cfr. S. Cassese, *La nuova Costituzione economica*, Roma, Laterza, 2007 (4 ed.), per l'affermazione che la disciplina giuridica dei rapporti tra Stato ed economia è "l'ala marciante del diritto pubblico" (p. V).

individuare, nell'esperienza ormai ventennale dell'Agcm in Italia, alcune tendenze non contingenti, che riflettono modificazioni profonde nel modo di atteggiarsi del potere pubblico negli ordinamenti contemporanei e, almeno in parte, anticipano e rendono visibili sviluppi di portata più generale.

Fra queste tendenze spicca, per consistenza e rilevanza, l'emersione sempre più frequente, nell'attività dell'Agcm come nella dottrina e nella giurisprudenza in materia, di una nuova configurazione della legalità quale base e canone per l'esercizio dei poteri dell'Autorità antitrust, icasticamente rappresentato, soprattutto in sede di sindacato giurisdizionale, come una sostituzione della (carente) legalità sostanziale con una (rafforzata) legalità procedurale. Come si legge nei *leading cases* in materia "nei settori regolati dalle Autorità, e in assenza di un sistema completo e preciso di regole di comportamento con obblighi e divieti fissati dal legislatore, la caduta del valore della legalità sostanziale deve essere compensata almeno in parte, con un rafforzamento della legalità procedura, sotto forma di garanzie del contraddittorio"<sup>6</sup>.

Si tratta, come si vedrà subito, di un passaggio gravido di conseguenze importanti e che può essere considerato secondo ottiche diverse e, anzi, divaricate.

Si può, infatti, ritenere, per un verso, che la sostituzione della legalità sostanziale con la legalità procedurale sia la necessaria compensazione di una mancanza o carenza, lasciando così aperta la questione della piena legittimazione dell'attività dell'Agcm, e più in generale dell'attività delle

---

<sup>6</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, 11 aprile 2006, n. 2007; Consiglio di Stato, sez. VI, 20 aprile 2006, n. 2201.

autorità indipendenti, in ordinamenti tradizionalmente dominati dal diritto legislativo<sup>7</sup>.

Si può, per altro verso, cogliere nel fenomeno di sostituzione il segno dell'affermazione di nuovi strumenti e forme di esercizio e legittimazione del potere pubblico, quale risposta a domande non esaudibili nei paradigmi del passato.

2. “*E’ per mio ordine e per il bene dello Stato...*”: il potere pubblico fra legittimità e legittimazione

Secondo il paradigma positivistico il diritto legislativo è l’unica ed esclusiva fonte di legittimazione dell’esercizio del potere pubblico e il rispetto della legalità sostanziale si basa sulla capacità della legge di definire interamente i fini da perseguire, l’assetto degli interessi coinvolti, gli strumenti da utilizzare. La legge è, quindi, il comando legale-razionale al quale l’amministrazione obbedisce, secondo la costruzione weberiana, come una macchina e l’attività della macchina è sempre determinabile e tipizzabile *ex ante*, e quindi anche sottoponibile *ex post* ad un controllo di legittimità incentrato sul confronto fra il comando e la sua esecuzione.

Il vantaggio principale di questa rappresentazione del rapporti fra legalità e azione amministrativa sta nel superamento dell’arbitrio e del potere assoluto e incontrollabile così suggestivamente rappresentato da A. Dumas nel lasciapassare che Richelieu consegna a Milady, con il quale decreta “*è per mio ordine e per il bene dello Stato che il portatore del presente biglietto ha fatto ciò che ha fatto*”.

Lo svantaggio sta nella rigidità della costruzione, costretta ad escludere, per ragioni di logica e coerenza interna, tutti gli elementi

---

<sup>7</sup> Sull’arretramento del diritto legislativo e il contestuale consolidamento di nuove configurazioni e modalità di esercizio del potere decisionale v. da ultimo per una efficace sintesi M.R. Ferrarese, *La governance tra politica e diritto*, Il Mulino, Bologna, 2010.

costitutivi del diritto diversi dalla legge e quindi anche ad impoverire il fenomeno giuridico - e amministrativo in particolare - per ricondurlo al paradigma generale.

La dottrina italiana è stata, peraltro, ben consapevole di questo rischio, almeno nei suoi studiosi maggiori, che hanno provato a correggere il pregiudizio positivistico, ad esempio, con gli studi sugli ordinamenti giuridici, sulla discrezionalità, sul procedimento e, più di recente, sulla legalità europea e su quella globale.

La legalità ha così oltrepassato gli angusti confini del comando legislativo ed è divenuta multidimensionale, mentre, a sua volta, il controllo di legalità si è arricchito di principi, canoni e criteri che sarebbero inspiegabili ove si continuasse a configurare l'attività amministrativa come mera esecuzione.

L'esperienza delle autorità indipendenti, e dell'Autorità antitrust in particolare, ha però, almeno in un primo periodo, riportato in auge i termini di quell'ormai antico dibattito.

La distanza fra le autorità indipendenti ed il circuito politico-rappresentativo, sul piano strutturale e l'attribuzione di un mandato generale, assolvibile anche mediante poteri regolatori, sul piano funzionale, hanno richiesto un riesame delle condizioni di legittimità e di legittimazione di un potere sicuramente pubblico, ma altrettanto certamente diversamente configurato rispetto all'amministrazione pubblica tradizionale.

Il ruolo arbitrale tipico dell'Autorità antitrust non poteva essere, infatti, spiegato nei termini tradizionali della ponderazione di interessi che costituisce l'elemento centrale ed indefettibile della discrezionalità amministrativa. La stessa disciplina antitrust è caratterizzata, peraltro, in misura prevalente da divieti di condotta rivolti agli operatori economici, piuttosto che da indirizzi rivolti ad amministrazioni pubbliche o dall'indicazione di obiettivi di *policy*. L'interesse pubblico alla tutela della concorrenza si configura, di conseguenza, più come un interesse al

mantenimento di un equilibrio sul mercato che non come un parametro di relazione e gerarchizzazione fra situazioni soggettive.

Di qui anche la ricostruzione del potere antitrust come un potere di tipo giustiziale o paragiurisdizionale, volto ad assicurare la “parità delle armi” fra concorrenti<sup>8</sup> piuttosto che a tradurre la protezione di situazioni qualificate come meritevoli dall’ordinamento - mediante l’enunciazione legislativa – in concrete e tipiche determinazioni amministrative<sup>9</sup>.

Emerge così la necessità di ricostruire in termini diversi le garanzie usualmente derivanti dalla legalità sostanziale, con evidenti conseguenze anche per quel che riguarda il sindacato giurisdizionale sulle decisioni dell’Autorità. In questi venti anni la dottrina e la giurisprudenza hanno prima tentato soluzioni dirette ad enfatizzare la diversità e la specialità del potere esercitato, ad esempio esaltando la natura paragiurisdizionale dell’attività, che avrebbe consentito di ridurre ad un solo grado di giudizio il controllo giurisdizionale o, su un altro versante, utilizzando la tecnicità delle decisioni dell’Autorità come una sorta di baluardo, rispetto al quale il sindacato del giudice avrebbe dovuto essere più debole<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> F. Merusi, *Democrazia e autorità indipendenti: un romanzo quasi giallo*, Il Mulino, Bologna, 2000; M. Clarich, *Autorità indipendenti: bilancio e prospettive di un modello*, Il Mulino, Bologna, 2005.

<sup>9</sup> V. i saggi raccolti in G. Bruzzone (a cura di), *Poteri e garanzie nel diritto antitrust*, Il Mulino, Bologna, 2008.

<sup>10</sup> La "debolezza" sta nell'impossibilità, per il giudice, di sovrapporre una propria valutazione tecnica o un proprio modello logico di attuazione del concetto indeterminato all'applicazione che dello stesso concetto ha fatto l'Autorità nel suo provvedimento: v., ad esempio, Consiglio di Stato, sez. VI, 23 aprile 2002, n. 2199; Consiglio di Stato, sez. VI, 1 ottobre 2002, n. 5156. Sul punto cfr. R. Chieppa, *Il controllo giurisdizionale sugli atti delle autorità indipendenti*, in *Diritto processuale amministrativo*, 4, 2004, pp. 1019-1082; F. Denozza, *Discrezione e deferenza: il controllo giudiziario sugli atti delle autorità indipendenti «regolatrici*, in *Mercato concorrenza regole*, 2000, pp. 484 ss.; E. Ferrari, M. Ramajoli e M. Sica (a cura di), *Il ruolo del giudice di fronte alle decisioni amministrative*

In un ordinamento ormai fortemente orientato a non offrire alcuno schermo all'esercizio del potere pubblico. e anzi a moltiplicare i meccanismi di trasparenza e *accountability*, queste soluzioni sono state però ritenute rapidamente insoddisfacenti, quasi che potesse tornare sotto diverse spoglie un potere pubblico imperscrutabile e insindacabile. Nell'impossibilità di applicare pienamente il paradigma della legalità sostanziale e di accettare una diminuzione delle garanzie, si è dovuto cercare un diverso punto di approdo, basato non tanto sulla enfaticizzazione di specialità e differenze, quanto sull'emersione, appunto, di un modello di legalità procedurale, volto ad assicurare, sia pure con diversi mezzi e modalità, le medesime garanzie assicurate dal modello di legalità sostanziale.

Questo punto di approdo appare oggi consolidato e può essere esaminato sotto tre diversi profili.

Occorre in primo luogo individuare la logica ispiratrice della legalità procedurale e le conseguenze dell'affermazione di questa logica per quanto riguarda il concreto esercizio del potere attribuito all'Agcm.

Si potrà quindi, in secondo luogo, verificare se la legalità procedurale si ponga su un piano di equivalenza o, invece, di minorità, rispetto alla legalità tradizionale e, infine, misurare quanto il fenomeno in esame sia circoscritto o vada piuttosto inquadrato in una più ampia tendenza di riconfigurazione degli strumenti di legittimazione e di esercizio del potere pubblico nel diritto amministrativo contemporaneo.

### *3. Legalità procedurale e contraddittorio*

La sostanza della legalità sta, come si è visto, nell'esistenza di un fondamento legislativo del potere dell'amministrazione e nella

---

*per il funzionamento dei mercati*, Giappichelli, Torino, 2006; A. Pajno, *Il giudice delle autorità amministrative indipendenti*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2004, pp. 617 ss..

qualificazione dell'esercizio di tale potere in termini di esecuzione del comando legislativo. La logica che ispira la legalità sostanziale è, quindi, una logica bilaterale, centrata sui due poli della legge e dell'amministrazione. La legge circoscrive e tipizza l'esercizio del potere amministrativo e questo deve essere, a sua volta, conforme alla sua base legale, dalla quale trae tutta intera, insieme, la legittimità e la sua legittimazione.

La legittimazione del potere amministrativo proviene, quindi, dall'alto, e cioè dalla norma.

La logica ispiratrice della legalità procedurale si basa, invece, principalmente sul contraddittorio e sull'esercizio del potere non come esecuzione di un ordine, ma come svolgimento di un processo (*rectius*, procedimento) alla ricerca della migliore soluzione.

La base legale del potere è, infatti, insufficiente a circoscrivere e tipizzare compiutamente i poteri da esercitare e le decisioni da prendere e questa insufficienza viene compensata con un rafforzamento degli strumenti di consultazione e di partecipazione.

I vincoli che il comando legislativo non è in grado di porre dall'alto, in ragione della natura stessa del potere antitrust, si ricostituiscono, per così dire, dal basso, mediante il contraddittorio fra i soggetti (in varia misura) interessati dalle decisioni<sup>11</sup>.

Si afferma, così, una logica di tipo *adversarial*<sup>12</sup> e il rapporto giuridicamente rilevante non è più tanto e solo il rapporto fra legge ed

---

<sup>11</sup> V. Consiglio di Stato, sez. VI, 27 dicembre 2006, n. 7972; cfr. anche . M. Clarich, *La garanzia del contraddittorio nel procedimento*, in *Diritto amministrativo*, 1, 2004, pp. 59-88.

<sup>12</sup> Sui rischi che questa logica porta con sé, specie se generalizzata, v. A. Kagan, *Adversarial Legalism: The American Way of Law.*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 2002. Per l'ordinamento italiano v. A. Police, *Tutela della concorrenza e pubblici poteri*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 242 ss.

amministrazione, quanto il rapporto fra garanzie procedurali e decisione finale. Sarà allora soprattutto la violazione o la non effettività di quelle garanzie a rilevare ai fini della legittimità e della legittimazione nell'esercizio del potere<sup>13</sup>.

La stessa Autorità ha del resto enfatizzato, in una segnalazione sulla riforma della regolazione e la promozione della concorrenza "l'esigenza di garantire nel processo di formazione e revisione delle regole, la trasparenza e la partecipazione, attraverso opportune forme di consultazione preventiva dei destinatari delle norme, nonché la proporzionalità e l'adeguatezza degli interventi"<sup>14</sup>.

L'esigenza di rafforzare le garanzie procedurali è, naturalmente, particolarmente forte in presenza dell'esercizio di poteri regolatori, per i quali si vanno consolidando e formalizzando regole di consultazione e partecipazione proprie di ciascuna autorità<sup>15</sup> – si pensi alle previsioni del Codice delle comunicazioni elettroniche per l'Agcom o alle delibere dell'Aeeg – o per gruppi di autorità: si pensi alle disposizioni in materia di analisi di impatto della regolazione o all'obbligo di motivazione degli atti generali per i regolatori dei mercati finanziari<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Come già accade nell'ordinamento europeo in relazione alle decisioni antitrust della Commissione, secondo l'oramai risalente orientamento della Corte di giustizia: v. CGE, 13 febbraio 1979, C- 85/76; CGE, 25 gennaio 2007, C- 407/04.

<sup>14</sup> AGCM, segnalazione AS 226/02.

<sup>15</sup> AA.VV., *Il procedimento davanti alle autorità indipendenti*, in Quaderni del Consiglio di Stato, Torino, Giappichelli, 1999; E. Chiti., *La disciplina procedurale della regolazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2004, pp. 679-736; S. Screpanti, *La partecipazione ai procedimenti regolatori delle Autorità indipendenti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2007, pp. 377 ss.; M. Ramajoli, *Procedimento regolatorio e partecipazione*, Relazione tenuta al Convegno «La regolazione dei servizi di interesse economico e generale», 6 novembre 2009, reperibile sul sito [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

<sup>16</sup> Rispettivamente, l'articolo 12 della legge n. 229/2003 e l'articolo 23 della legge n. 262/2005.

La legalità procedurale si caratterizza prevalentemente come diritto al contraddittorio, invece, nei procedimenti antitrust, anche se si tratta di un contraddittorio esteso oltre lo stretto ambito dei possibili destinatari del procedimento finale e che va evolvendo verso forme di partecipazione e di consultazione più strutturate in alcune aree di attività dell'Agcm, come ad esempio la tutela dei consumatori e i procedimenti aventi ad oggetto impegni<sup>17</sup>.

#### *4. Legalità procedurale e principio di tipicità*

La centralità del contraddittorio nella legalità procedurale comporta un rafforzamento – rispetto all'ordinaria azione amministrativa – del diritto di difesa degli interessati, perché è anche attraverso il contraddittorio che si forma la decisione finale e lo scrutinio di quest'ultima da parte del giudice si basa anche sulla pienezza ed effettività della partecipazione degli interessati al procedimento.

Proprio la rilevanza del contraddittorio fra le parti comporta, però, per altro verso, un'attenuazione del principio di tipicità, almeno se inteso nella sua tradizionale configurazione di vincolo conformativo per gli atti amministrativi. Quel vincolo è tanto più forte, infatti, quanto più è possibile operare un confronto tra i caratteri dell'atto quali in astratto prescritti dalla legge e i caratteri dell'atto concretamente adottato.

L'affermarsi della legalità procedurale nelle aree in cui la legalità sostanziale arretra, o comunque non è pienamente applicabile, non consente più di definire *ex ante* esattamente il tipo – e quindi la forma, l'oggetto, il contenuto e gli effetti – dell'atto da adottare, che potrà variare a seconda degli esiti, appunto, del contraddittorio o della vera e propria consultazione,

---

<sup>17</sup> Si veda, ad esempio, il Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pratiche commerciali scorrette. V. L. Fiorentino, *Autorità garante ed interventi a tutela dei consumatori*, 2008.

come, per fare un esempio, nel caso della sottoposizione degli impegni a *market test*<sup>18</sup>.

Si tratta di una tendenza particolarmente evidente in materia di sanzioni antitrust, per le quali gli Orientamenti per il calcolo delle ammende (adottati nel 1998 e modificati nel 2006) definiscono sì una metodologia di calcolo predeterminata, ma consentono all'Autorità antitrust di discostarsene, senza che tale scostamento comporti una lesione del principio di legittimo affidamento, in ragione della specificità del singolo caso, della necessità di assicurare l'efficacia dissuasiva della sanzione o, più in generale, di garantire l'attuazione della politica comunitaria della concorrenza.

La stessa giurisprudenza comunitaria e nazionale, pur richiamando l'esigenza di prevedibilità dell'esercizio del potere, ha consentito del resto un'attenuazione del principio di tipicità<sup>19</sup> e ha fondato sulla esigenza di efficacia della disciplina antitrust, ad esempio, la possibilità per l'Autorità di definire condizioni di trattamento favorevole per le imprese disposte a collaborare, prima ancora che il legislatore attribuisse all'Agcm il potere di definire con provvedimento generale i casi e le condizioni di trattamento favorevole<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> V. F. Cintioli, G. Olivieri (a cura di), *I nuovi strumenti di tutela antitrust, misure cautelari, impegni e programmi di clemenza*, Giuffrè, Milano, 2007; G. Morbidelli, *Impegni e principio di tipicità degli atti amministrativi*, in F. Cintioli e F. Donati (a cura di), *Recenti innovazioni in materia di sanzioni antitrust*, Giappichelli, Torino, 2008.

<sup>19</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, 2 agosto, 2004, n. 5368 e 12 giugno 2005, n. 3408; Consiglio di Stato, sez. VI, 8 febbraio 2008, nn. 421-424/08 e 20 febbraio 2008, nn. 594-597; Trib UE, 5 aprile 2006, C - 279/02; CGE, 7 giugno 1983, C -100-103/80

<sup>20</sup> V. Tar Lazio, 10 giugno 1998, n. 1902, che richiama il "prevalente interesse pubblico a scoprire le infrazioni alla concorrenza". L'Autorità ha poi adottato, in materia di clemenza, la delibera n. 16472/2007. Sul punto v., per tutti, M. Libertini, *Le decisioni patteggiate nei procedimenti per illeciti antitrust*, in *Giornale di diritto amministrativo*,

### 5. Conclusioni

La legalità procedurale è una legalità "minore" rispetto alla legalità sostanziale? La risposta a questa domanda deve essere cercata guardando non soltanto all'esperienza dell'autorità antitrust e, più in generale, delle autorità indipendenti, ma alle tendenze evolutive di lungo periodo.

In tutti gli ordinamenti contemporanei – sia nazionali, sia sovranazionali o transnazionali – è possibile rilevare un ruolo crescente del procedimento amministrativo come strumento di governo delle complessive relazioni fra cittadini e poteri pubblici, sia nei casi in cui i poteri pubblici siano inseriti in un circuito politico-rappresentativo, sia nei casi in cui essi operino, invece, in uno spazio giuridico privo di istituzioni politiche in senso proprio, ma ricco comunque di regole e strumenti che danno vita ad una *governance* capace di operare e di decidere anche in assenza di un *government*.

La legalità procedurale, basata appunto principalmente sul procedimento amministrativo e sulle sue regole – *in primis* le garanzie di accesso, contraddittorio, partecipazione – è dotata, infatti, del grado di flessibilità necessario per adattarsi ad ordinamenti ed architetture istituzionali molto diversi e del grado di efficacia necessario per assicurare almeno una misura minima di trasparenza ed *accountability* dell'attività svolta e delle decisioni prese.

Alla legittimazione dall'alto ed *ex ante* tipica del diritto legislativo si sostituisce, così, in ambiti che lo stesso diritto legislativo non è in grado di

---

2006, 1; M. Clarich, *I programmi di clemenza nel diritto antitrust*, in *Diritto amministrativo*, 2, 2007, pp. 265-291.

regolare compiutamente, una legittimazione dal basso ed *ex post*<sup>21</sup>, che presenta naturalmente numerosi profili critici – a partire dal fatto che la partecipazione è spesso riservata solo ai diretti interessati, escludendo gli interessi di terzi che pure sono coinvolti<sup>22</sup> – ma si va sempre più espandendo con l'elaborazione di canoni, criteri e principi di azione e di decisione che vanno assumendo carattere generale, al di là delle specifiche aree o materie per le quali hanno trovato iniziale applicazione<sup>23</sup>.

L'esperienza dell'esercizio del potere antitrust assume, sotto questo profilo, valenza esemplare e paradigmatica per analizzare e comprendere l'evoluzione del potere pubblico, della sua legittimazione e del suo controllo negli ordinamenti contemporanei.

---

<sup>21</sup> Sia consentito il rinvio a L. Torchia, *Diritto amministrativo, potere pubblico e società nel terzo millennio o della legittimazione inversa*, in AA. VV., *Il diritto amministrativo oltre i confini*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 45 ss.

<sup>22</sup> V. S. Cassese, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2007, n. 1, pp. 13-41.

<sup>23</sup> Cfr. Sabino Cassese, *"Le droit tout puissant et unique de la société" Paradossi del diritto amministrativo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* n. 4, 2009.