

## **Il monopolio ungherese dei servizi di pagamento mobile all'esame della Corte di Giustizia: un "doppio bilanciamento" tra SIEG e libera prestazione dei servizi**

*di Francesco Gallarati*

**Title:** The Hungarian monopoly of mobile payment services before the Court of Justice: a "double balance" between SGEIs and freedom to provide services

**Keywords:** Services of general economic interest; Freedom of establishment; Mobile payment system.

1. – La sentenza in commento merita di essere segnalata in quanto rappresenta una tappa importante nel processo di progressivo rafforzamento della nozione europea di servizio di interesse economico generale.

In questa pronuncia, infatti, la Corte di Giustizia ha contribuito a meglio definire l'istituto giuridico dei SIEG sotto due profili. Da una parte, essa ha chiarito come la qualificazione di un'attività economica come SIEG non possa essere invocata solo in caso di mancanza di concorrenza, ma anche quando il mercato determini dei risultati insoddisfacenti in termini di uguaglianza ed accessibilità del servizio.

Inoltre, nella sentenza in esame la Corte ha utilizzato una tecnica di bilanciamento innovativa, il cui effetto è di rafforzare le esigenze sottese all'istituzione di un SIEG. La Corte, infatti, non si è limitata a verificare, come in passato, se le misure adottate fossero necessarie per l'esercizio, in condizioni economicamente accettabili, di specifici compiti d'interesse pubblico, ma ha sottoposto le misure in esame ad un duplice test di conformità, volto ad accertare se tali misure costituissero una restrizione della libera circolazione dei servizi incompatibile con le regole dei trattati e, in caso affermativo, se cionondimeno tali misure potessero essere giustificate in nome dell'adempimento di una missione di servizio pubblico.

Prima di analizzare le novità introdotte dalla sentenza in esame, conviene soffermarsi brevemente sulla fattispecie sottoposta alla Corte e sul quadro normativo di riferimento.

2. – Il caso in esame ha preso avvio da un ricorso proposto dalla Commissione europea volto ad accertare l'inadempimento da parte dell'Ungheria degli obblighi ad essa incombenti in forza della direttiva 2006/123/CE (c.d. Direttiva Bolkenstein).

L'infrazione contestata dalla Commissione riguardava in particolare una legge approvata dal Parlamento ungherese nel 2011, con cui era stato istituito un sistema nazionale di pagamento mobile, ovvero una piattaforma informatica centralizzata, il cui

utilizzo era obbligatorio per il pagamento elettronico di alcuni servizi quali i parcheggi pubblici, l'accesso a strade pubbliche a fini di circolazione, il trasporto di persone ad opera di un'impresa statale ed altri servizi offerti da organismi statali. In base alla legge contestata e al decreto attuativo dell'anno successivo, la gestione del sistema era affidata in esclusiva ad un ente interamente partecipato dallo Stato ungherese.

In altri termini, con le disposizioni contestate l'Ungheria aveva creato un monopolio nazionale dei servizi di pagamento mobile, affidando ad un ente controllato dallo Stato il diritto esclusivo di concludere contratti con i gestori di parcheggi e di vendere il diritto di uso della rete stradale.

Ad avviso della Commissione, la creazione di un monopolio pubblico dei servizi di pagamento mobile costituiva un ostacolo all'ingresso di altri operatori in un mercato che in precedenza era aperto alla concorrenza.

Per questo motivo, nel 2012 la Commissione aveva avviato una procedura d'infrazione nei confronti dell'Ungheria, contestando in particolare l'inadempimento degli obblighi derivanti dagli artt. 15 e 16 della direttiva 2006/123/CE.

Per contro, l'Ungheria aveva replicato che il servizio di pagamento mobile costituiva, ai sensi del diritto nazionale, un servizio di interesse economico generale, con la conseguenza che esso doveva ritenersi escluso dall'ambito di applicazione della direttiva 2006/123.

3. – Per comprendere le questioni giuridiche sottese al caso in esame, occorre ricordare che la Direttiva Bolkenstein detta una disciplina generale in materia di libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione, con il fine di eliminare gli ostacoli alla libertà di stabilimento e alla libera circolazione dei servizi tra Stati membri.

In quest'ottica, in particolare, gli articoli 15 e 16 di tale direttiva vietano agli Stati membri di subordinare l'accesso di un'impresa ad un'attività di prestazione di servizi sul proprio territorio a «requisiti» che non rispettino i principi di non discriminazione, necessità e proporzionalità.

A questo proposito, è bene precisare che per «requisiti», ai sensi della direttiva, devono intendersi tutti gli obblighi, divieti, condizioni o limiti stabiliti da disposizioni legislative o regolamentari, nonché da prassi amministrative od orientamenti giurisprudenziali, idonei a costituire un ostacolo alla libertà di stabilimento o alla libera circolazione dei servizi [v. art. 4, n. 3, direttiva 2006/123/CE].

Orbene, nel caso di specie era pacifico che l'istituzione del sistema nazionale dei pagamenti mobili costituisse un «requisito» ai sensi degli artt. 15 e 16 della direttiva 2006/123. Infatti l'istituzione di tale sistema aveva l'effetto di riservare lo svolgimento del suddetto servizio ad un'impresa pubblica, impedendo pertanto ad ogni altra impresa l'accesso alla medesima attività.

La specificità del caso in esame consisteva però nel fatto che, come affermato dall'Ungheria nel corso del procedimento, i servizi di pagamento mobile erano qualificati dal diritto ungherese come servizi di interesse economico generale.

Si poneva dunque l'esigenza di temperare la disciplina europea in materia di libera prestazione dei servizi con le finalità perseguite dallo Stato membro mediante l'istituzione del SIEG in questione.

A questo riguardo, in giudizio si fronteggiavano due posizioni estreme. Da una parte, il governo ungherese sosteneva che la direttiva 2006/123 non fosse applicabile al servizio di pagamento mobile, dal momento che questo era stato qualificato dal diritto interno come SIEG. A sostegno di tale affermazione, in particolare, l'Ungheria citava l'art. 1 della direttiva, ai sensi del quale la medesima si applica soltanto alle attività aperte alla concorrenza e non obbliga, pertanto, gli Stati membri a liberalizzare i SIEG, a privatizzare gli enti pubblici che forniscono tali servizi o ad abolire i monopoli esistenti.

Dall'altra parte, la Commissione sosteneva al contrario che l'Ungheria avesse commesso un errore manifesto di valutazione nel qualificare il servizio in esame come SIEG. Inoltre, secondo la Commissione, anche supponendo che tale servizio potesse essere così qualificato, in ogni caso la direttiva 2006/123 sarebbe stata comunque applicabile, al pari degli art. 49 e 56 TFUE, in quanto il diritto europeo non prevede per i SIEG un'esenzione assoluta dalle regole dei trattati, ma ammette solamente delle deroghe laddove queste siano giustificate ai sensi dell'art. 106, paragrafo 2 TFUE. Tale assunto sarebbe stato peraltro confermato dal fatto che la direttiva Bolkenstein prevede al suo interno numerose garanzie e deroghe per i SIEG, presupponendo quindi implicitamente che essi rientrino in linea di principio nel suo ambito di applicazione.

4. – Pronunciandosi sulle questioni controverse, la Corte di Giustizia ha innanzitutto rigettato l'argomentazione dell'Ungheria secondo la quale la direttiva 2006/123 non sarebbe stata applicabile ai SIEG.

In questo senso, la Corte ha chiarito che l'esenzione prevista dall'art. 1 della direttiva riguarda unicamente i servizi di interesse economico generale riservati a enti pubblici o privati o i monopoli che erano già esistenti alla data di entrata in vigore della stessa. Diversamente, ai diritti esclusivi costituiti dopo l'entrata in vigore della direttiva si applicano le disposizioni della direttiva 2006/123, salve le deroghe ivi contemplate in materia di SIEG.

In altri termini, la Corte di Giustizia ha affermato che, quando uno Stato membro istituisca un servizio di interesse economico generale e conferisca all'impresa incaricata della missione di SIEG un diritto esclusivo o un diritto speciale, siffatta misura è soggetta in via di principio agli obblighi degli artt. 15 e 16 della direttiva 2006/123, salvo che non ricorrano le condizioni di esenzione previste dalla direttiva con riferimento ai SIEG.

Ai fini del caso in esame, occorre richiamare in tal senso innanzitutto la deroga prevista dall'art. 15, paragrafo 4 della direttiva 2006/123 che, con riferimento alla libertà di stabilimento, sancisce che le disposizioni di tale articolo «si applicano ai servizi d'interesse economico generale solo in quanto la loro applicazione non osti all'adempimento, in linea di diritto o di fatto, della specifica missione loro affidata».

In secondo luogo, l'art. 17 della direttiva, in materia di libera prestazione dei servizi, stabilisce che l'art. 16 non si applica «ai servizi di interesse economico generale forniti in un altro Stato membro».

5. – Appurata l'applicabilità della direttiva 2006/123 alle attività in oggetto, la Corte è dunque passata a verificare se l'attività di pagamento mobile potesse essere considerata un servizio di interesse economico generale, come sostenuto dall'Ungheria.

A tale proposito, è bene ricordare che, ai sensi dell'art. 14 TFUE e del protocollo n. 26 allegato al Trattato di Lisbona, la definizione di ciò che costituisce un servizio di interesse economico generale spetta agli Stati membri, conformemente al rispettivo diritto nazionale.

Secondo la giurisprudenza costante della Corte di Giustizia, nello svolgimento di detta valutazione gli Stati membri dispongono di un ampio margine di discrezionalità, mentre il controllo esercitato dalle istituzioni europee al riguardo è volto unicamente a verificare l'assenza di errori manifesti di valutazione [in questo senso, v. Corte di Giustizia, 20 dicembre 2017, C-66/16, *Comunidad Autónoma del País Vasco e a./Commissione*, punti 69 e 70].

Nell'ambito di tale controllo, in particolare, alle istituzioni europee compete vigilare a che lo Stato membro non eserciti il potere di istituire dei SIEG in maniera arbitraria al solo fine di sottrarre un determinato settore all'applicazione delle regole della concorrenza [Cfr. Tribunale UE, 12 febbraio 2008, T-289/03, *BUPA*, punti 165-

169]. Spetta invece allo Stato membro indicare le ragioni per le quali ritiene che il servizio di cui trattasi rivesta un interesse economico generale avente caratteri specifici rispetto a quello di altre attività della vita economica, al punto da richiedere l'applicazione di un regime giuridico derogatorio rispetto alla libera concorrenza [Cfr. Corte di Giustizia, 17 luglio 1997, C-242/95, *GT-Link*; 10 dicembre 1991, C-179/90, *Merci convenzionali Porto di Genova SpA*].

6. – Schematizzando, in base alla giurisprudenza europea, perché una data attività sia qualificabile come SIEG, è necessario che (i) essa presenti caratteristiche specifiche che la contraddistinguono dalle altre attività economiche, e che (ii) non sia erogata in maniera soddisfacente dal mercato.

6.1. – Quanto al primo profilo, dalla giurisprudenza relativa all'art. 106, n. 2, TFUE, risulta che lo Stato membro deve indicare le ragioni per le quali ritiene che il servizio di cui trattasi meriti, per il suo carattere specifico, di essere qualificato come SIEG e distinto da altre attività economiche, ad esempio perché la sua erogazione sia necessaria per soddisfare dei bisogni essenziali della collettività [Cfr. Corte di Giustizia, 3 marzo 2011, C-437/09, *AG2R Prévoyance*].

Nella fattispecie in esame l'Ungheria aveva motivato la propria decisione di qualificare i servizi di pagamento mobile come SIEG in ragione del fatto che questi erano collegati all'uso di servizi pubblici ai quali lo Stato deve garantire l'accesso in modo uniforme, comodo, immediato e ad un costo contenuto, indipendentemente dal luogo di utilizzo.

L'Avvocato generale presso la Corte di Giustizia, nelle sue conclusioni, aveva ritenuto invece che tali argomentazioni non fossero convincenti. A suo avviso, infatti, la circostanza che i servizi di pagamento mobile erano strettamente connessi ad un servizio pubblico, come quello di parcheggio, non era sufficiente perché essi potessero essere qualificati, a loro volta, come SIEG. In altre parole, secondo l'Avvocato generale, il fatto che l'attività in esame fosse collegata all'esercizio di un servizio pubblico non era di per sé sufficiente per ritenere che anch'essa costituisse un servizio pubblico. Inoltre, l'Avvocato generale, al pari della Commissione, dubitava che il pagamento mobile fosse un servizio essenziale, in quanto non rispondeva ad un bisogno fondamentale della collettività, ma rappresentava soltanto un'alternativa al pagamento in contanti.

6.2. – Con riferimento poi al secondo profilo, bisogna considerare che l'intervento dello Stato in materia di SIEG è di norma motivato dalle carenze del mercato e che, di conseguenza, un servizio non può essere qualificato come SIEG se è prestato in modo soddisfacente da imprese operanti secondo le normali regole del mercato [Cfr. la comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale, 2012, punto 48].

Nel caso di specie, era pacifico che il mercato non fosse assente, in quanto prima dell'istituzione del sistema nazionale di pagamento, vi erano diverse imprese che offrivano tale servizio sul mercato. Tuttavia, l'Ungheria riteneva che le sole forze del mercato non fossero in grado di offrire una prestazione soddisfacente in termini di continuità e accessibilità del servizio. In particolare, la prestazione del servizio in regime di concorrenza aveva avuto come effetto la creazione di diversi sistemi di pagamento non comunicanti tra loro e non garantiva la copertura dell'intero territorio nazionale.

Dati questi presupposti, l'istituzione del servizio pubblico mirava a ovviare all'incapacità del mercato di assicurare la copertura di tale servizio sull'intero territorio nazionale, in condizioni uniformi per tutti gli utenti di detto servizio, a prescindere dalla redditività collegata alla regione servita. Allo stesso tempo, esso mirava a garantire l'uniformità e l'interoperabilità del sistema.

Secondo l'Ungheria, in altre parole, l'inadeguatezza del mercato a fornire il servizio in condizioni di continuità e accessibilità era un motivo sufficiente per giustificare l'istituzione di un SIEG.

Diversamente l'Avvocato generale, pur riconoscendo che prima dell'istituzione del SIEG vi erano dei problemi dovuti ad esempio alla mancanza di una piattaforma uniforme standardizzata, riteneva tuttavia che tale circostanza non fosse sufficiente per giustificare la qualifica di SIEG. A suo avviso, infatti, al fine di dimostrare l'esistenza di una reale esigenza di servizio pubblico, lo Stato membro avrebbe dovuto dimostrare non solo che il servizio non fosse prestato in modo soddisfacente dal mercato, ma anche che non avrebbe potuto esserlo.

In altre parole, a suo avviso la qualificazione di un'attività come SIEG dovrebbe essere esclusa ogniqualvolta l'attività possa essere potenzialmente prestata in modo soddisfacente da imprese operanti secondo le normali regole del mercato.

Nella fattispecie, in particolare, egli riteneva, al pari della Commissione, che la standardizzazione e l'interoperabilità avrebbero potuto essere realizzate mediante un intervento legislativo o regolamentare delle autorità ungheresi, mantenendo comunque la struttura concorrenziale del mercato. Ad esempio, a suo avviso l'Ungheria avrebbe potuto ottenere lo stesso risultato, promuovendo l'accesso dei concorrenti ai loro rispettivi sistemi.

7. – In definitiva, l'Avvocato generale e la Commissione propugnavano un'interpretazione restrittiva della disciplina europea in materia di SIEG, in base alla quale l'istituzione di un servizio pubblico deve essere considerata come uno strumento residuale, a cui gli Stati membri possono ricorrere soltanto laddove non sia possibile perseguire i medesimi obiettivi mediante strumenti meno lesivi della concorrenza.

Tale impostazione riflette un approccio risalente nella giurisprudenza europea, che appare tuttavia ormai in via di superamento, in favore di una concezione positiva, volta a valorizzare il ruolo dei SIEG quali strumenti per realizzare gli obiettivi di coesione sociale e territoriale all'interno dell'Unione europea.

In questo senso sembrano indirizzate le considerazioni formulate dalla Corte di Giustizia nella sentenza in commento, in risposta alle argomentazioni della Commissione secondo cui l'Ungheria aveva commesso un errore manifesto di valutazione nel qualificare il servizio di pagamento mobile come SIEG.

La Corte ha innanzitutto ribadito che «il solo fatto che un servizio qualificato come SIEG da parte di uno Stato membro sia già fornito da taluni operatori presenti sul mercato interessato non è sufficiente a dimostrare che tale qualificazione sia viziata da un manifesto errore di valutazione».

Secondo la Corte, infatti, la qualificazione di un servizio come SIEG è giustificata quando tale servizio sia già fornito sul mercato, ma in modo insoddisfacente e a condizioni incompatibili con il pubblico interesse, come avviene quando uno Stato membro ritiene, nell'esercizio del suo potere discrezionale, che il mercato non soddisfi gli obiettivi di continuità e di accesso al servizio da esso definiti.

Applicando tali coordinate al caso di specie, la Corte ha quindi giudicato plausibili che le motivazioni addotte dall'Ungheria a giustificazione della qualificazione del servizio di pagamento mobile come SIEG. Viceversa, a suo avviso la Commissione non aveva addotto argomentazioni sufficienti per dimostrare che tale Stato membro fosse incorso in un errore manifesto di valutazione, essendosi limitata ad affermare che il

mercato funzionava in modo soddisfacente e che probabilmente sarebbe stato indotto a svilupparsi, senza tuttavia fornire elementi idonei a suffragare tali affermazioni.

8. – Dopo aver constatato che l'Ungheria, qualificando il servizio di pagamento mobile come SIEG, non aveva commesso un errore manifesto di valutazione, la sentenza in commento si è quindi soffermata sulla verifica della legittimità della misura adottata in concreto dall'Ungheria per realizzare le finalità sottese all'istituzione del SIEG.

Per comprendere il ragionamento svolto dalla Corte, occorre premettere che, in base alla giurisprudenza europea, è necessario distinguere la decisione di uno Stato membro di qualificare un dato servizio come SIEG dalla scelta degli strumenti attraverso cui consentire all'impresa incaricata della gestione del servizio medesimo di adempiere alle missioni di servizio pubblico affidatele.

In particolare, è ricorrente nella giurisprudenza della Corte l'affermazione in base alla quale le nozioni di «diritti speciali» o di «diritti esclusivi» non devono essere confuse con quella di «SIEG», in quanto la concessione di un diritto speciale o esclusivo ad un operatore costituisce solo lo strumento che consente a tale operatore di svolgere una missione di SIEG [Tribunale UE, 12 febbraio 2008, T-289/03, *BUPA*, par. 179].

Questa distinzione si riflette anche sul tipo di scrutinio che le istituzioni europee sono legittimate ad effettuare. Infatti, mentre come detto la decisione di qualificare un'attività come SIEG è rimessa alla discrezionalità degli Stati membri, con il solo limite dell'errore manifesto di valutazione, la scelta degli strumenti da adoperare è assoggettata ad un giudizio pieno di legittimità da parte delle istituzioni comunitarie.

Nello specifico, in base ad una giurisprudenza ormai consolidata, tale sindacato è volto ad accertare se le deroghe delle regole dei trattati previste dagli Stati membri siano necessarie per consentire ad un'impresa incaricata della gestione del SIEG di svolgere, in condizioni economicamente sostenibili, gli specifici compiti d'interesse pubblico che le sono affidati [Corte di Giustizia, 3 marzo 2011, C-437/09, *AG2R Prévoyance*, punto 76]. Ciò al fine di garantire, ai sensi dell'art. 106, par. 2 TFUE, un equo bilanciamento tra il rispetto delle norme dei trattati – in particolare, per quanto qui interessa, degli articoli 49 e 56 TFUE – ed il perseguimento delle esigenze di interesse pubblico che il SIEG è destinato a soddisfare.

9. – Le considerazioni appena esposte trovano conferma nella sentenza in esame, la quale tuttavia si distingue dai precedenti in materia per le modalità in cui la Corte ha strutturato il proprio giudizio di legittimità.

Essa infatti non si è limitata, come di consueto, a verificare se la misura adottata dall'Ungheria fosse necessaria per consentire l'adempimento della missione di SIEG in condizioni economicamente accettabili, ma ha suddiviso il proprio ragionamento in due fasi.

In una prima fase, essa ha accertato se tale misura costituisse una restrizione giustificata delle libertà fondamentali interessate, ossia della libertà di stabilimento (di cui agli art. 49 TFUE e art. 15, direttiva 2006/123) e della libera prestazione dei servizi (di cui all'art. 56 TFUE).

A tal fine, essa si è interrogata sul carattere non discriminatorio dei requisiti in questione, sulla loro necessità, ossia sul fatto che questi rispondessero a motivi imperativi di interesse generale, e infine sulla loro proporzionalità, cioè sul fatto che detti requisiti non eccedessero quanto necessario per conseguire l'obiettivo prefissato.

Nel caso di specie, la Corte ha quindi rilevato come il requisito introdotto dalla legge ungherese non fosse tale da soddisfare la condizione relativa all'assenza di misure meno restrittive per raggiungere l'obiettivo perseguito. Nel corso del procedimento, infatti, l'Ungheria aveva riconosciuto che esistevano misure meno vincolanti e restrittive delle libertà fondamentali rispetto all'istituzione di un monopolio affidato ad

un'impresa pubblica, come ad esempio un sistema di concessioni fondato su una procedura aperta alla concorrenza, che avrebbero consentito ugualmente di conseguire gli obiettivi invocati dal governo ungherese.

Appurato ciò, quindi, in un secondo momento la Corte si è domandata se la restrizione illegittima delle libertà fondamentali appena accertata fosse nondimeno giustificata dalla necessità di adempiere ad una missione di SIEG ai sensi dell'art. 106, par. 2 TFUE.

A tal riguardo, la Corte ha constatato che il governo ungherese non aveva indicato i motivi per cui riteneva che l'adempimento degli specifici compiti affidati a tale servizio richiedesse la creazione di un monopolio mediante la concessione di diritti esclusivi ad un'impresa pubblica, sebbene l'Ungheria stessa avesse ammesso l'esistenza di misure meno restrittive rispetto all'istituzione di tale monopolio idonee a consentire l'adempimento di tali compiti. In questo modo, dunque, lo Stato ungherese aveva reso impossibile un controllo, anche solo marginale, da parte della Corte sull'ammissibilità della misura scrutinata.

Per questo motivo, quindi, in conclusione la Corte ha concluso che l'Ungheria, avendo introdotto e mantenuto in vigore il sistema nazionale di pagamento mobile fosse venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 15, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2006/123 e dell'articolo 56 TFUE.

10. – Al di là dell'esito della controversia, che pare in gran parte riconducibile alla condotta processuale adottata dal governo ungherese, quel che preme sottolineare è la struttura bifasica del ragionamento attraverso cui la Corte è giunta alle proprie conclusioni.

Questa struttura, a ben vedere, non è nuova, ma era stata adottata dalla Corte già nella sentenza *Viasat* in materia di aiuti di Stato nel settore dei SIEG. In quell'occasione, infatti, la Corte aveva osservato come il controllo dell'osservanza delle condizioni imposte dalla giurisprudenza *Altmark* per considerare un aiuto in materia di SIEG compatibile con l'art. 107 TFUE, si collochi a monte e preceda quella volta ad accertare, ove necessario, se un aiuto incompatibile sia nondimeno necessario al compimento della missione conferita al beneficiario della misura di cui trattasi, ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE [Cfr. Corte di Giustizia, 8 marzo 2017, C-660/15, *Viasat Broadcasting UK/Commissione*, punto 34).

Un ragionamento simile pare essere stato ripreso nel caso in esame, dove la Corte sembra aver voluto affermare che il controllo dell'osservanza delle condizioni per considerare una restrizione delle libertà fondamentali compatibile con i trattati precede quello volto ad accertare se una restrizione incompatibile sia nondimeno necessaria per l'esercizio, in condizioni economicamente accettabili, degli specifici compiti d'interesse pubblico di cui trattasi.

Con questa sentenza, dunque, pare consolidarsi, anche al di fuori del settore degli aiuti di Stato, un giudizio di bilanciamento a due fasi, o se si preferisce un "doppio bilanciamento", il cui effetto è di rafforzare le esigenze sottese all'istituzione di un SIEG. A queste ultime, infatti, viene conferita una più ampia possibilità di trovare copertura giuridica all'interno dei trattati e, quindi, in ultima istanza, una maggiore capacità di resistenza alle spinte liberalizzatrici provenienti dall'ordinamento comunitario.