

amministrativ@mente

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica

Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile

Marco Cardilli

Redazione

Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 1/2020

estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Enrico Carloni, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Gianfranco D'Alessio, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Marcin Princ, Giuliano Taglianetti, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

Conseguenze economiche della pandemia da Covid-19: necessità di misure coordinate a livello europeo e di un più incisivo ruolo dei poteri pubblici rispetto ai mercati

di Gabriella Mazzei

(Professore associato di Diritto privato comparato nella Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza)

Sommario

1. Le conseguenze economiche della pandemia da Covid-19 e la necessità di misure di contenimento coordinate a livello europeo nel rispetto degli obiettivi di coesione economica e sociale e di solidarietà tra gli Stati membri. - 2. Le difficoltà nel fronteggiare l'emergenza sanitaria dovute alla carenza e all'aumento dei prezzi di dispositivi di protezione individuale e di farmaci essenziali e la necessità di un più incisivo ruolo dei poteri pubblici rispetto ai mercati. - 3. Il contributo dell'antitrust nel garantire la disponibilità e l'accessibilità di beni essenziali all'esercizio di diritti fondamentali come il diritto alla salute e nel contrastare le disuguaglianze.

Abstract

The risk of a severe crisis in the real economy has become quite substantial, due to the economic consequences of the Covid-19 pandemic. Like all major crises, this crisis might help us achieve significant progress, as long as we do our very best and adopt the right solutions.

State intervention is essential, but effective action requires coordinated containment measures at European level. In so doing, member states would comply with the objectives of economic and social cohesion and solidarity between them, which are at the basis of the European Union. An increased European integration is needed more than ever and is the only possible response to this crisis.

The enormous difficulties in fighting this public health emergency were also due to the shortage as well as the rising cost of personal protective equipment (PPE) and of some essential medicines. Such difficulties are also a precious opportunity for a review of the role of public authorities with regard to markets as well as their long-term objectives.

Public authorities should do more than correcting market failures once they appear and become clear, but should also take action to drive markets, production and innovation to deal with matters of public interest, such as the protection of health.

Antitrust law can play a key role in helping protect goods and services, which are essential to the exercise of fundamental rights, such as the right to health. Antitrust law can also help combat inequality, which is even more unacceptable during times of crisis.



1. Le conseguenze economiche della pandemia da Covid-19 e la necessità di misure di contenimento coordinate a livello europeo nel rispetto degli obiettivi di coesione economica e sociale e di solidarietà tra gli Stati membri

L'eccezionalità e la drammaticità degli eventi che hanno colpito il nostro Paese, l'Europa e il resto del mondo sono del tutto evidenti.

Anche sul piano economico gli effetti dell'impatto della pandemia da Covid-19 sono devastanti: la necessaria interruzione delle attività in quasi tutti i settori produttivi ha già determinato e continuerà a determinare enormi conseguenze in termini di perdita di reddito, di posti di lavoro, quindi di mezzi di sostentamento¹.

Uno shock sul lato della domanda e sul lato dell'offerta che ha avviato una fase di recessione economica rendendo effettivo il rischio di una grave crisi dell'economia reale di estensione globale.

Come tutte le gravi crisi, anche questa cambierà - sta già cambiando - il nostro modo di pensare, di vivere, di lavorare, di produrre; come tutte le gravi crisi potrebbe determinare importanti progressi, a condizione che nell'affrontarla si faccia emergere il meglio di noi e si adottino le giuste soluzioni.

L'intervento degli Stati è indispensabile e gli Stati stanno intervenendo adottando misure di contenimento degli effetti dell'impatto dell'emergenza epidemiologica sull'economia, volte a sostenere l'occupazione e la capacità produttiva, a proteggere la base fiscale², accantonando - opportunamente, in questa fase emergenziale - il problema dell'incremento del debito pubblico³.

* Professore associato di Diritto privato comparato nell'Università degli Studi di Roma UnitelmaSapienza - gabriella.mazzei@unitelmasapienza.it. Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della *double blinde peer review*.

¹ Secondo una stima preliminare effettuata dall'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), l'impatto della pandemia da Covid-19 sul lavoro potrebbe determinare un incremento della disoccupazione nel mondo tra 5,3 milioni (scenario a basso impatto) e 24,7 milioni (scenario ad impatto medio-alto) che si sommerebbe ai 188 milioni di disoccupati del 2019. In confronto, la crisi finanziaria globale del 2008 aveva portato all'incremento della disoccupazione globale di 22 milioni. Vedi la nota dell'Organizzazione internazionale del lavoro *Covid-19 and the world of work: Impacts and responses*, consultabile su www.ilo.org.

² Per quanto riguarda le misure urgenti finora adottate dallo Stato italiano per fronteggiare l'emergenza economica, vedi: il decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9, Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19, in GU serie generale n. 53 del 2 marzo 2020; il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, Misure di potenziamento del servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 (c.d. "Cura Italia"), in GU serie generale n. 70 del 17 marzo 2020; il decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali, in GU serie generale n. 94 dell'8 aprile 2020.

³ Cfr., in tal senso, M. DRAGHI nell'editoriale di *Financial Times* del 25 marzo 2020 *Mario Draghi: We face a war against coronavirus and must mobilise accordingly*, consultabile su www.ft.com/content/c6d2de3a-6ec5-11ea-89df-41bea055720b: «La sfida che ci si pone davanti è come intervenire con la necessaria forza e rapidità per impedire che la recessione si trasformi in una depressione duratura [...]». È ormai chiaro che la nostra reazione dovrà far



Ma per un'azione incisiva ed efficace degli Stati e per evitare che gli effetti economici dell'emergenza epidemiologica si diffondano pandemicamente (data l'interdipendenza tra i mercati) sono necessarie misure di contenimento su più vasta scala, coordinate quanto meno a livello europeo, se non globale.

Occorre una risposta comune dell'Unione europea. Gli Stati possono far bene solo se l'Unione europea fa bene. E ciò vale per tutti gli Stati membri, anche per quelli che possono vantare una solida situazione economica e finanziaria.

Oggi, in Europa, si respira un clima di diffuso malcontento e forti tensioni politiche. Come già avvenuto in passato nell'affrontare la grave crisi economico-finanziaria del 2008 che, innescatasi negli Stati Uniti, si è rapidamente estesa scuotendo le economie di tutti i Paesi di area occidentale, anche questa volta, difficoltà e ostacoli derivano da una crescita dell'economia reale non omogenea nei vari Stati membri con l'aggiunta, in alcuni Paesi come l'Italia, di un forte indebitamento del settore pubblico, nonché dalla mancanza di una sufficiente coesione politica tra gli Stati membri cosiddetti "virtuosi" e "rigoristi" del Nord e quelli del Sud che stentano a risanare la propria situazione economica e finanziaria.

Da qui i contrasti politici come quello a cui stiamo assistendo sull'opportunità di emettere i cosiddetti Eurobond, ossia titoli di debito garantiti congiuntamente da tutti i Paesi dell'Eurozona come meccanismo solidale di distribuzione del debito pubblico a livello europeo. Come già in passato, anche oggi, tale meccanismo è sgradito agli Stati membri "virtuosi" e "rigoristi", che ne temono le conseguenze in termini di politiche poco responsabili da parte degli altri Stati.

Non mancano, tuttavia, alcuni segnali positivi della volontà di costruire una risposta comune dell'Unione europea alla grave situazione di recessione economica indotta dalla pandemia in corso.

Si è concluso solo pochi giorni fa, il 10 aprile, il lungo e sofferto negoziato nell'ambito dell'Eurogruppo⁴ tra i ministri delle Finanze dei paesi dell'Eurozona, con cui è stato faticosamente raggiunto un accordo su un insieme di misure urgenti di sostegno all'occupazione, alle imprese e agli Stati, basato su tre strumenti finanziari e

leva su un aumento significativo del debito pubblico. [...] Livelli molto più alti di debito pubblico diventeranno una caratteristica permanente delle nostre economie e dovranno essere accompagnati dalla cancellazione del debito privato. Il giusto ruolo dello Stato sta nel mettere in campo il suo bilancio per proteggere i cittadini e l'economia [...]. L'unica strada efficace per raggiungere ogni piega dell'economia è quella di mobilitare completamente interi sistemi finanziari: mercati obbligazionari [...] sistemi bancari [...] immediatamente, evitando ritardi burocratici».

⁴ Come noto, l'Eurogruppo riunisce a titolo informale i ministri delle Finanze dei diciannove paesi dell'Eurozona per discutere su questioni comuni di politica economica al fine di «favorire le condizioni di una maggiore crescita economica nell'Unione europea e, a tale scopo, di sviluppare un coordinamento sempre più stretto delle politiche economiche della zona euro». Vedi l'art. 137 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in GU C 202, del 7 giugno 2016, e il Protocollo (n. 14) sull'Eurogruppo, in GU C 202, del 7 giugno 2016.



sull'impegno di aggiungerne un quarto: un uso flessibile del Meccanismo europeo di stabilità (MES), con l'attivazione di una nuova linea di credito senza alcuna condizionalità per gli Stati che vorranno avvalersene, che potrà raggiungere il 2% del Pil del Paese debitore e che sarà finalizzata a sostenere le spese nazionali sanitarie, dirette e indirette, per cura e prevenzione, fino alla fine dell'emergenza sanitaria; il programma SURE (*State Supported Short Time Work*), per il finanziamento di strumenti di sostegno all'occupazione, quali la cassa integrazione e strumenti simili; il programma di sostegno alle piccole e medie imprese da parte della Banca europea per gli investimenti. Si è assunto, infine, l'impegno ad istituire un Fondo per la ripresa economica, proposto dalla Francia, che potrebbe essere del valore di 500 miliardi di euro e finanziato con «strumenti finanziari innovativi», possibilmente titoli comuni.

L'accordo raggiunto in seno all'Eurogruppo non è che un primo passo di un lungo negoziato che continuerà anche dopo la decisione che sarà adottata dal Consiglio europeo⁵.

A questo insieme di misure, che ha evitato un primo rischio di collasso politico nell'ambito dell'Unione europea, occorre aggiungere la decisione della Banca centrale europea di istituire un nuovo programma temporaneo di acquisto di titoli pubblici e privati, il *Pandemic emergency purchase programme* (PEPP), quale programma di acquisto distinto, con una dotazione complessiva di 750 miliardi di euro, per contrastare i gravi rischi per la politica monetaria e il futuro dell'area dell'euro derivanti dalla pandemia da Covid-19. Gli acquisti saranno condotti fino alla fine del 2020 e includeranno tutte le categorie di attività ammissibili nell'ambito del programma di acquisto di attività (APP) esistente⁶.

Da segnalare anche le azioni della Commissione europea⁷ volte, tra l'altro, all'utilizzo di un'ampia flessibilità nell'ambito del Patto di stabilità e crescita, in virtù dell'attivazione della «clausola di salvaguardia generale» presente nel Patto di

⁵ Come noto, il Consiglio europeo, composto dai capi di Stato o di governo di tutti i paesi dell'Unione europea, dal presidente del Consiglio europeo e dal presidente della Commissione europea, rappresenta il livello più elevato di cooperazione politica tra i paesi dell'Unione europea e svolge funzioni di organo di indirizzo politico, definendone «gli orientamenti politici e le priorità politiche generali». Vedi l'art. 15 del Trattato sull'Unione europea, in GU C 202 del 7 giugno 2016.

⁶ Vedi la Decisione (UE) 2020/440 della BCE, del 24 marzo 2020, su un programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica (BCE/2020/17), in GU L 91 del 25 marzo 2020. Significativa anche la raccomandazione della BCE rivolta alle banche di non distribuire i dividendi durante la pandemia da Covid-19, nonché di adottare un approccio prudente e lungimirante nello stabilire politiche di remunerazione, a cui ha fatto seguito l'analoga raccomandazione della Banca d'Italia rivolta alle banche non significative: Raccomandazione della BCE del 27 marzo 2020 sulla distribuzione di dividendi nel corso della pandemia di Covid-19 e che abroga la raccomandazione BCE/2020/1 (BCE/2020/19), in GU C 63 del 30 marzo 2020.

⁷ Vedi la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, alla Banca europea per gli investimenti e all'Eurogruppo. Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19, del 13 marzo 2020, COM(2020) 112 final.



stabilità, che consente agli Stati membri di discostarsi dall'osservanza degli obiettivi di bilancio assunti. Ne deriva che le spese affrontate per far fronte all'emergenza sanitaria ed economica «dovranno essere considerate interventi *one off*, vale a dire di carattere straordinario e, dunque, da non conteggiare ai fini del calcolo del deficit strutturale»⁸. La Commissione ha, inoltre, adottato il quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato a sostegno dell'economia nel contesto dell'epidemia di Covid-19⁹ per consentire agli Stati membri di avvalersi pienamente della flessibilità prevista dalle norme sugli aiuti di Stato al fine di sostenere l'economia in questo difficile momento¹⁰.

C'è da augurarsi che la grave emergenza dovuta alla pandemia offra all'Unione europea una preziosa occasione per riuscire a superare i limiti di metodologie di intervento correlate all'eccezionale gravità del momento e incentrate su difficili compromessi inevitabilmente condizionati da valutazioni individualistiche degli Stati membri, per volgere verso la definizione di strumenti di intervento di medio e lungo periodo, idonei ad introdurre una logica di coesione e di solidarietà nelle relazioni fra gli Stati membri, senza escludere a tal fine la possibilità di una revisione dei Trattati.

È sempre utile non dimenticare le esperienze già vissute in passato ed in particolare, in questo caso, quella relativa alla recente e grave crisi dei mercati finanziari.

Anche allora - pur con le dovute differenze - l'Europa si è trovata di fronte a difficoltà e ostacoli dovuti alle differenze economiche e alle distanze politiche tra gli Stati membri. Tuttavia, tra le varie misure adottate, constatata l'inadeguatezza di un sistema di vigilanza finanziaria costruito su base nazionale¹¹, si è giunti ad un sistema

⁸ Vedi la Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, del 20 marzo 2020, COM(2020) 123 final.

⁹ Vedi la Comunicazione della Commissione "Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19" del 19 marzo 2020, (2020/C 91 I/01); Comunicazione della Commissione "Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19" del 3 aprile 2020, C(2020) 2215 final.

¹⁰ Vedi l'art. 107, paragrafo 3, lettera b), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in GU C 202 del 7 giugno 2016.

¹¹ Cfr., M. MANCINI, *Dalla vigilanza nazionale armonizzata alla Banking Union*, in *Quaderni di ricerca giuridica della Banca d'Italia*, n. 73, Roma, 2013, p. 8 ss.; R. D'AMBROSIO, *Le Autorità di vigilanza finanziaria dell'Unione*, in V. SANTORO, E. TONELLI (a cura di), *La crisi dei mercati finanziari: analisi e prospettive*, Milano, 2012, I, p. 23 ss.; C. BRESCIA MORRA, *Le carenze della regolamentazione*, in E. BARUCCI, M. MESSORI (a cura di), *Oltre lo shock. Quale stabilità per i mercati finanziari*, Milano, 2009, p. 27 ss.; F. CANNATA, M. QUAGLIARIELLO, *The Impact of Basel 2 on the Financial Crisis: Guilty or not Guilty?*, in *Bancaria*, 2009, n. 1, p. 38 ss.; R. MASERA, *Reforming financial systems after the crisis: a comparison of EU and USA*, in *PSL Quarterly Review*, 2010, vol. 63, n. 255, p. 299 ss.; D. SICLARI, *Crisi dei mercati finanziari, vigilanza, regolamentazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2009, p. 45 ss.; F. CIRAIOLO, *Il processo di integrazione del mercato unico dei servizi finanziari. Dal metodo Lamfalussy alla riforma della vigilanza finanziaria europea*, in *Il diritto dell'economia*, n. 2, 2011, p. 415 ss.; M. PELLEGRINI, *L'architettura di vertice dell'ordinamento finanziario europeo: funzioni e limiti della supervisione*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 1/2012, p. 54 ss.; G. MONTEDORO, *Poteri di intervento delle autorità*



di vigilanza europeo pienamente integrato con l'istituzione dell'Unione bancaria europea¹².

È stata, dunque, rafforzata la scelta federalista, si è scelto di andare oltre l'obiettivo di un mercato unico per volgere al più ambizioso obiettivo di una piena ed effettiva integrazione europea.

Ancora oggi, come allora, l'unica risposta possibile alla recessione economica dovuta alla emergenza epidemiologica di dimensioni ormai pandemiche è in una sempre più avanzata integrazione europea (economica e non).

Ciò sarà possibile senz'altro adempiendo responsabilmente ai reciproci impegni, ma anche rispettando effettivamente gli obiettivi di coesione economica e sociale e di solidarietà su cui si fonda l'Unione europea; sarà possibile solo "europeizzando" il metodo, elevandosi al di sopra delle specificità politiche, economiche e giuridiche delle singole realtà nazionali¹³, non lasciando prevalere gli individualismi e gli egoismi nazionali¹⁴.

È il più importante dei cambiamenti ed è necessario realizzarlo, nella consapevolezza che se l'Unione europea non riuscisse ad essere coesa e solidale di fronte a questa drammatica emergenza sociale ed economica, non solo tradirebbe i suoi principi, ma si condannerebbe all'irrilevanza nell'ambito della scena geopolitica globale e al baratro del rigurgito nazionalistico.

europee e giustiziabilità, in V. TROIANO, R. MOTRONI (a cura di), *La MiFID II. Rapporti con la clientela, regole di governance, mercati*, Padova, 2016, p. 387 ss.

¹² Cfr. E. WYMEERSCH, *The European Banking Union. A first Analysis*, Ghent University - Financial Law Institute, Working Paper n. 7/2012; F. CAPRIGLIONE, *L'Unione bancaria europea. Una sfida per un'Europa più unita*, Torino, 2013; M. SARCINELLI, *L'unione bancaria europea e la stabilizzazione dell'Eurozona*, in *Moneta e credito*, 2013, p. 7 ss.; AA.VV., *Dal testo unico bancario all'Unione bancaria: tecniche normative e allocazione di poteri*, in *Quaderni di ricerca giuridica della Banca d'Italia*, n. 75, 2013.

¹³ Di fronte all'apparentemente irriducibile antinomia tra uniformità, da un lato, i cui vantaggi, sul piano socio-economico e giuridico, sono evidenti, e pluralismo, dall'altro, la cui valorizzazione deve rappresentare uno degli obiettivi della stessa uniformazione, il processo di integrazione europea rappresenta la migliore risposta attualmente possibile e prospettabile. Cfr. S. RODOTÀ, *Diritto, diritti, globalizzazione*, in *Riv. giur. lav.*, 2000, I, p. 750 s.; R. SACCO, *Immaginando il diritto del futuro*, in AA.VV., *Il diritto dei nuovi mondi*, Padova, 1994. All'avanzamento del processo di armonizzazione, uniformazione e unificazione del diritto nell'ambito dell'Unione europea non sembra corrispondere un analogo processo di convergenza politica ed economica, sebbene orientato in termini continuativi e progressivi, e l'armonizzazione giuridica non sembra essere in grado di creare un sufficiente tessuto connettivo tra le varie realtà nazionali caratterizzate da significative diversità non solo economiche, ma anche culturali e sociali. Cfr. DE CARO, *Integrazione europea e diritto costituzionale*, in AA.VV., *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, Padova, 2012, p. 53.

¹⁴ Cfr. H. MIKKELI, *Europe as an Idea and an Identity*, London-New York, 1998.



2. Le difficoltà nel fronteggiare l'emergenza sanitaria dovute alla carenza e all'aumento dei prezzi di dispositivi di protezione individuale e di farmaci essenziali e la necessità di un più incisivo ruolo dei poteri pubblici rispetto ai mercati

L'emergenza sanitaria dovuta alla pandemia da Covid-19 ha colto impreparati tutti i Paesi, europei e non solo. Le strutture sanitarie hanno raggiunto il collasso operando in situazione di carenza di dispositivi di protezione individuale (mascherine, guanti, camici), di tamponi e di alcuni farmaci essenziali nelle terapie dei pazienti ricoverati; una situazione ulteriormente aggravata dal rapido aumento dei prezzi di questi dispositivi e di questi farmaci a causa di intollerabili fenomeni speculativi.

Le enormi difficoltà incontrate nel fronteggiare l'emergenza sanitaria sono una preziosa occasione per riconsiderare il ruolo dei pubblici poteri nei confronti dei mercati e gli obiettivi da perseguire su questo piano nel lungo periodo.

I poteri pubblici non dovrebbero limitarsi a correggere i fallimenti del mercato una volta emersi ed accertati, ma dovrebbero attivarsi per orientare i mercati, la produzione, l'innovazione anche verso la realizzazione di obiettivi e interessi di rilevanza pubblica¹⁵.

A partire dagli anni Novanta del secolo scorso e sotto la spinta di politiche comunitarie, gli Stati dell'Unione europea hanno conosciuto un imponente processo di liberalizzazione e privatizzazione di interi settori dell'attività economica, con un conseguente e progressivo restringimento della sfera di azione dei poteri pubblici ed una notevole estensione degli ambiti di applicazione delle regole di mercato¹⁶. Una progressiva erosione della sfera di intervento dei poteri pubblici derivata anche dall'affermazione dei principi di sussidiarietà orizzontale e verticale, di solidarietà e partenariato¹⁷.

¹⁵ Cfr. M. MAZZUCATO, *Così cambierà il capitalismo*, pubblicato su *la Repubblica* del 25 marzo 2020.

¹⁶ Nell'ambito della vasta letteratura giuridica sul tema, cfr. A.M. SANDULLI, *Le nuove regole della semplificazione amministrativa*, Milano, 2017; E. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Studi in tema di liberalizzazioni*, Torino, 2008; G.C. SPATTINI, *Poteri pubblici dopo le privatizzazioni*, Torino, 2006; S. AMOROSINO, *Achille e la tartaruga: semplificazione amministrativa e competitività del sistema Italia*, Milano, 2006; M. CAMMELLI, G. SCIULLO (a cura di), *Pubblica amministrazione e privatizzazioni dopo gli anni '90. Un primo bilancio*, Rimini, 2006; S. CASSESE, *I controlli pubblici sulle privatizzazioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, p. 5 ss.; F. BONELLI, *Il codice delle privatizzazioni nazionali e locali*, Milano, 2001; S.C. LITTLECHILD, *Privatisation, Competition and Regulation*, Institute of Economic Affairs, London, 2000; A. ANGELETTI, *Privatizzazioni ed efficienza della pubblica amministrazione alla luce del diritto comunitario*, Milano, 1996; S. CASSESE, *Le privatizzazioni: arretramento o riorganizzazione dello Stato?*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1996, p. 579 ss.; M. CLARICH, *Privatizzazioni e trasformazioni in atto nell'amministrazione italiana*, in *Dir. ammin.*, 1995, p. 519 ss.; B. LIBONATI, *La faticosa «accelerazione» delle privatizzazioni*, in *Giurispr. comm.*, 1995, I, p. 20 ss.; G. OPPO, *La privatizzazione dell'impresa pubblica: profili societari*, in *Riv. dir. civ.*, 1994, I, p. 731 ss.; R. PARDOLESI, R. PERNA, *Fra il dire e il fare: la legislazione italiana sulla privatizzazione delle imprese pubbliche*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1994, p. 539 ss.; P. SCHLESINGER, *La legge sulle privatizzazioni degli enti pubblici economici*, in *Riv. società*, 1992, p. 126 ss.

¹⁷ Sul tema, cfr., tra gli altri, A. DI GIOVANNI, *Il contratto di partenariato pubblico-privato tra sussidiarietà e solidarietà*, Torino, 2012; G. CERRINA FERONI (a cura di), *Il partenariato pubblico-privato. Modelli e strumenti*, Torino, 2011; F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo. Dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme*, Torino, 2011; M.P. CHITI (a cura di), *Il Partenariato pubblico-privato*, Napoli,

Questo fenomeno ha coinvolto anche il settore relativo all'attività di ricerca e sviluppo volta alla produzione di farmaci e vaccini innovativi ed essenziali, che ha visto anche il diffondersi dell'istituto del partenariato pubblico-privato con utilizzo di cospicui fondi pubblici.

Ciò ha portato ad importanti risultati positivi in termini di sviluppo e innovazione, ma i poteri pubblici dovrebbero attivarsi maggiormente per far sì che tali attività, soprattutto quando svolte con l'utilizzo di fondi pubblici, siano volte meno al profitto delle imprese interessate e più ad interessi di rilevanza pubblica, relativi alla tutela del diritto fondamentale alla salute, garantito – è bene ricordarlo - dalla nostra e da molte altre Costituzioni nazionali, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalla Dichiarazione universale dei diritti umani¹⁸.

L'effettivo esercizio del diritto alla salute dipende evidentemente dalla disponibilità e dall'accessibilità dei prezzi di prodotti sanitari e farmaceutici essenziali, disponibilità e accessibilità necessariamente condizionate da scelte imprenditoriali di tipo economico e commerciale.

Come acutamente osservato da un'autorevole studiosa statunitense di antitrust, Eleanor Fox, la democrazia ha bisogno dei mercati, per ciò che riguarda non solo i diritti economici quali la libertà d'impresa, ma anche tutti i diritti fondamentali, dal momento che l'esercizio di tali diritti passa anche attraverso il mercato, attraverso il soddisfacimento del bisogno di beni e servizi mediante scambi di mercato¹⁹.

3. Il contributo dell'antitrust nel garantire la disponibilità e l'accessibilità di beni essenziali all'esercizio di diritti fondamentali come il diritto alla salute e nel contrastare le disuguaglianze

Il diritto e la politica della concorrenza possono contribuire in modo significativo a garantire la disponibilità e l'accessibilità di molti beni e servizi essenziali all'esercizio di diritti fondamentali quale il diritto alla salute e a contrastare le disuguaglianze.

La concorrenza - intesa come processo dinamico virtuoso che produce efficienza economica e innovazione, in cui il successo dell'attività d'impresa dipende da libere scelte dei consumatori e non da protezione politica - è giuridicamente tutelata in quasi tutti i paesi economicamente sviluppati e, oggi, anche in alcuni paesi in via di sviluppo²⁰.

2009; D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano, 2004; P. DE CARLI, *Sussidiarietà e governo economico*, Milano, 2002.

¹⁸ Vedi l'art. 32 della Costituzione italiana; l'art. 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; l'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti umani.

¹⁹ Cfr. E.M. FOX, *Competition and Democracy*, Paper for OECD 16th Global Forum on Competition, 7-8 dicembre 2017, DAF/COMP/GF(2017)5.

²⁰ Nell'ambito dell'ampia letteratura giuridica sul tema, cfr. M. LIBERTINI, *Diritto della concorrenza dell'Unione europea*, Milano, 2014; L.F. PACE, *Dizionario sistematico del diritto della concorrenza*, Napoli, 2013; V. MANGINI, G.

In Unione europea, la tutela della concorrenza è un principio generale dell'ordinamento giuridico europeo vincolante per gli ordinamenti nazionali.

Tuttavia, il diritto comunitario tutela la concorrenza non come valore in sé, ma come valore strumentale, in vista della realizzazione di finalità ulteriori e superiori. Questa collocazione sistematica della libertà di iniziativa economica e di concorrenza, pur riconosciuta dall'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, si desume, oltre che dall'art. 41 della nostra Costituzione, dal Trattato di Lisbona, che delinea un modello economico ispirato al principio dello «sviluppo sostenibile» e della «economia sociale di mercato altamente competitiva», di cui all'art. 2, comma 3, del Trattato sull'Unione europea²¹.

In estrema sintesi, il principio dello «sviluppo sostenibile» implica che la produzione e l'innovazione non debbano incidere negativamente sulla possibilità per le generazioni future di godere dello stesso benessere delle generazioni presenti, soprattutto sul piano della tutela delle risorse naturali, dell'ambiente, della biodiversità. Il principio dell'«economia sociale di mercato», coerente con la matrice ideologica ordoliberal del diritto comunitario della concorrenza, significa che l'economia di mercato dev'essere giuridicamente tutelata in quanto fonte di benessere collettivo, ma che essa non è sufficiente al benessere collettivo poiché non in grado di soddisfare in maniera equa e adeguata tutti i bisogni delle persone.

Ne deriva la necessità e la doverosità di interventi pubblici di orientamento e di correzione, ove necessario, del funzionamento spontaneo dei mercati concorrenziali. E ne deriva, tra l'altro, la disciplina dei beni e servizi pubblici, che, in quanto essenziali per le condizioni di vita dei cittadini, sono messi a disposizione di tutti

OLIVIERI, *Diritto antitrust*, Torino, 2012; M. STUCKE, *What is Competition?*, in D. ZIMMER (a cura di), *The Goals of Competition Law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2012, p. 27 ss.; AA.VV., *Concorrenza e mercato. Antitrust, regulation, consumer welfare, intellectual property*, Milano, 2011; F. CINTIOLI, G. OLIVIERI (a cura di), *I nuovi strumenti di tutela antitrust (misure cautelari, impegni e programmi di clemenza)*, Milano, 2007; P. AUTERI, G. FLORIDIA, V. MANGINI, G. OLIVIERI, M. RICOLFI, P. SPADA, *Diritto industriale. Proprietà intellettuale e concorrenza*, Torino, 2005; P. FATTORI, M. TODINO, *La disciplina della concorrenza in Italia*, Bologna, 2004; M. ANTONIOLI, *Mercato e regolazione*, Milano, 2001; M. LIBERTINI, *Caratteristiche della normativa antitrust e sistema giuridico italiano. Un bilancio dei primi dieci anni di applicazione della legge 287*, in *Riv. dir. comm.*, vol. I, 2000; S. BISHOP, M. WALKER, *Economics of E.C. Competition Law: Concepts, Application and Measurement*, London, 1999; G. AMATO, *Il potere e l'antitrust. Il dilemma della democrazia liberale nella storia del mercato*, Bologna, 1998; E.M. FOX, *Towards world antitrust and market access*, in *Amer. Jour. Int. Law*, 1997; AA.VV., *Antitrust tra diritto nazionale e diritto comunitario*, Milano, 1996; G. DE GEEST, *Toward an Integration of Economic and Sociological Approaches?*, in *European Journal of Law and Economics*, n. 2, 1995, p. 301 ss.; A. FRIGNANI, R. PARDOLESI, A. PATRONI GRIFFI, C. UBERTAZZI, *Diritto antitrust italiano*, Bologna, 1993; G. BERNINI, *Un secolo di filosofia antitrust. Il modello statunitense, la disciplina comunitaria e la normativa italiana*, Bologna, 1991; F. JENNY, *Competition and Efficiency*, in *Annual Proceedings of the Fordham Corporate Law Institute* 1993, New York, 1994; V. DONATIVI, *Introduzione della disciplina antitrust nel sistema legislativo italiano. Le premesse*, Milano, 1990; H. BELLAMY, M. CHILD, *Common Market Law of Competition*, London, 1979; T. AREEDA, J. TURNER, *Antitrust Law*, Harvard, 1978; A.G.B. FISHER, *Economic Progress and Social Security*, London, 1945; O.E. WILLIAMSON, *The Economic Institution of Capitalism. Firms, markets, relational contracting*, New York, 1926 (trad. it. di NEGRO, *Le istituzioni economiche del capitalismo. Imprese, mercati, rapporti contrattuali*, Milano, 1987).

²¹ Cfr. M. LIBERTINI, *Diritto della concorrenza dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 49 ss.



senza corrispettivo (come, ad esempio, la sicurezza pubblica) o dietro pagamento di un corrispettivo equo, socialmente accettabile, non discriminatorio (come, ad esempio, l'acqua, l'energia elettrica, oggi anche l'accesso ad Internet).

Spetta al potere pubblico, nell'esercizio della discrezionalità politica, stabilire in ogni momento storico quali siano i beni pubblici da garantire a tutti.

Si diffonde e si consolida la consapevolezza della rilevanza centrale, ai fini del benessere collettivo, della disponibilità e accessibilità dei farmaci essenziali e si rafforza l'idea di considerare i farmaci essenziali alla stregua di beni pubblici²². Basti considerare, a tal proposito, che tra gli obiettivi di sviluppo sostenibile approvati all'unanimità dai 193 Paesi membri delle Nazioni Unite nel 2015 vi è l'assistenza sanitaria universale e la disponibilità e l'accessibilità per tutti di farmaci essenziali²³.

In Unione europea, il diritto e la politica della concorrenza - dopo aver accompagnato la transizione degli Stati membri all'economia di mercato e al mercato unico - perseguono (come anche negli Stati Uniti) l'obiettivo della tutela del benessere del consumatore, inteso come benessere economico (riferito cioè ai bisogni che possono essere soddisfatti mediante scambi di mercato), facendo sì che il consumatore possa trovare nei mercati, la maggior quantità, varietà e qualità possibile di beni e servizi, al minor prezzo possibile, e che possa scegliere consapevolmente e liberamente²⁴.

Finora il diritto e la politica della concorrenza hanno prestato poca attenzione alle implicazioni distributive; soltanto di recente l'attenzione degli esperti è stata rivolta alle potenzialità e responsabilità dell'antitrust nel contribuire a contrastare le disuguaglianze; un'attenzione sollecitata dal crescente scetticismo sulle virtù del mercato, diffusosi in modo particolare dopo la crisi economico-finanziaria del 2008, nonché dalla nuova centralità che le questioni distributive hanno ritrovato nel dibattito economico.

Si sostiene, dunque, che l'antitrust dovrebbe perseguire anche obiettivi di carattere etico e sociale, relativi alla redistribuzione delle risorse e al contrasto alle

²² Cfr. Z. DIN BABAR, *Equitable Access to High-Cost Pharmaceuticals*, Academic Press-Elsevier, London, 2018; N. AUGUSTINE, G. MADHAVAN, S. NASS (a cura di), *Making Medicines Affordable: A National Imperative*, Consensus Study Report of the National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, The National Academies Press, Washington, 2017; A. BELLONI, D. MORGAN, V. PARIS, *Pharmaceutical Expenditure and Policies. Past Trends and Future Challenges*, OECD Health Working Papers, n. 87; OECD Publishing, Paris, 2016; K. BUSE, S. HAWKES, *Health in the sustainable development goals: ready for a paradigm shift?*, in *Globalization and Health*, 2015, p. 1 ss.

²³ Vedi l'Agenda globale per lo sviluppo sostenibile e gli Obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals- SDGs*), da raggiungere entro il 2030, approvati a New York il 25 settembre 2015, quando i 193 Paesi membri delle Nazioni Unite hanno adottato all'unanimità la risoluzione 70/1 *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*.

²⁴ Cfr. D. ZIMMER (a cura di), *The Goals of Competition Law*, Cheltenham, 2012.



disuguaglianze²⁵, auspicando una riscoperta della purezza ideale dell'antitrust delle origini. Il riferimento è all'antitrust statunitense, nato con lo *Sherman Act* del 1890 come strumento di difesa del pluralismo economico e, in definitiva, della democrazia, e che ha rappresentato il modello giuridico di riferimento per molti altri ordinamenti giuridici, tra cui quello dell'Unione europea, tramite il quale è stato trapiantato negli ordinamenti di tutti gli Stati membri²⁶.

Ma ancora oggi si ritiene prevalentemente che l'approccio meramente economico al diritto antitrust sia corretto e vada riaffermato²⁷. Questo orientamento si fonda soprattutto sulla considerazione che solo il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità politica, può posporre la tutela della concorrenza a quella di altri valori di carattere sociale e non economico, ritenuti di rango costituzionale superiore. Riconoscere alle autorità antitrust il potere discrezionale di effettuare un bilanciamento tra il valore della concorrenza e altri valori di carattere etico e sociale, finirebbe per attribuire all'antitrust «un ruolo di governo generale dell'economia che distorcerebbe gli equilibri di potere costituzionalmente riconosciuti.»²⁸.

Tuttavia, l'antitrust può svolgere un ruolo molto importante pur rimanendo nel solco dei propri obiettivi tradizionali di tutela del benessere del consumatore.

Per ottenere importanti ricadute in termini distributivi e di maggiore tutela dei diritti fondamentali è sufficiente, infatti, che il controllo del potere economico nell'ambito delle economie capitalistiche effettuato tramite lo strumento del diritto della

²⁵ Sul tema, cfr. L. KHAN, S. VAHEESAN, *Market Power and Inequality. The Antitrust Counterrevolution and Its Discontents*, in *Harvard Law and Policy Review*, 2018, 11, p. 235 ss.; OECD, *Inequality: a Hidden Cost of Market Power*, 2017; WORLD BANK GROUP, OECD, *A Step Ahead. Competition Policy for Shared Prosperity and Inclusive Growth*, 2017; J. STIGLITZ, *Towards a Broader View of Competition Policy*, Roosevelt Institute Working Paper, 2017; A. DEATON, *La grande fuga. Salute, ricchezza e origini della disuguaglianza*, Bologna, 2015; J.B. BAKER, S.C. SALOP, *Antitrust, Competition Policy, and Inequality*, in *The Georgetown Journal Online*, 2015, vol. 104, p. 1 ss.; E.M. FOX, *Imagine: pro-poor(er) competition law*, OECD Global Forum, *Competition and Poverty Reduction*, 2013, p. 325 ss.; D. LEWIS, *Competition and poverty reduction*, in OECD Global Forum, *Competition and Poverty Reduction*, 2013, p. 355 ss.; L.A. WINTERS, *Competition and poverty*, in OECD Global Forum, *Competition and Poverty Reduction*, 2013, p. 379 ss.; J.E. STIGLITZ, *Il prezzo della disuguaglianza*, Torino, 2012; E.M. FOX, *Economic Development, Poverty and Antitrust: The Other Path*, in *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas*, 2007, vol. 13, p. 211 ss. In senso più critico, cfr. D. CRANE, *Antitrust and Wealth Inequality*, in *Cornell Law Review*, 2016, vol. 101, p. 1172 ss.

²⁶ Cfr. G. BERNINI, *Un secolo di filosofia antitrust. Il modello statunitense, la disciplina comunitaria e la normativa italiana*, Bologna, 1991; J. DAVIDOW, *The worldwide influence of U.S. antitrust*, in *Antitrust Bulletin*, n. 35, 1990; G. MARENGO, *The Birth of Modern Competition Law in Europe*, in *European Integration and International Co-operation: Studies in international economic law in honour of Claus-Dieter Ehlermann*, London, 2001; M. DRAHOS, *Convergence of Competition Law and Policies in the European Community*, in *European Monographs*, London/New York, 2001. È, tuttavia, doveroso ricordare che in Europa, il comportamento volto da alterare il giusto prezzo delle merci, da Aristotele in poi definito "monopolio", è stato considerato illecito e giuridicamente sanzionato fin dall'età antica e nel diritto romano classico punito attraverso il "crimen monopolii", presente nel diritto europeo fino al XIX secolo, quando viene sostituito da forme più moderne di contrasto delle condotte che incidono sul corretto funzionamento dei mercati, e in Italia fino all'entrata in vigore del Codice Zanardelli nel 1889.

²⁷ Cfr. per tutti M. LIBERTINI, *Concorrenza*, in *Enc. dir. - Annali III*, Milano, 2010, p. 221 ss.

²⁸ Cfr. M. LIBERTINI, *Diritto della concorrenza dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 49 ss.



concorrenza si incentri maggiormente su quei settori che incidono più significativamente sulle condizioni di vita dei consumatori e sul potere d'acquisto delle fasce sociali più deboli, a reddito più basso. Tra tali settori si pone senz'altro e in primo luogo quello dei prodotti farmaceutici, ma si potrebbe aggiungere quello dei prodotti alimentari, dell'istruzione, del trasporto locale,

È del tutto evidente la rilevanza strategica dell'industria farmaceutica dal punto di vista economico e del benessere delle società contemporanee, e gli importanti risultati raggiunti in questo settore rappresentano certamente tra le più importanti conquiste dell'umanità.

Quello farmaceutico è un settore estremamente complesso sul piano delle dinamiche economiche, della normativa e della regolazione di settore nonché delle procedure di sicurezza ed efficacia dei prodotti, che richiedono lunghe, complesse e costose attività di ricerca e sviluppo²⁹.

L'Organizzazione mondiale della sanità ha affermato che il prezzo di un farmaco è equo se accessibile per i sistemi sanitari e per i pazienti, e al contempo sufficiente ad incentivare gli investimenti delle industrie farmaceutiche in innovazione e produzione³⁰.

La valutazione dell'equità del prezzo di un farmaco è molto complessa a causa soprattutto della difficoltà di individuare e valutare talune voci di costo, tra cui in particolare i costi relativi alle attività di ricerca e sviluppo. Ne deriva la complessità degli interventi antitrust nel settore dell'industria farmaceutica, dovuta anche alla rilevanza delle questioni socio-economiche sottese e confermata da una casistica relativamente recente³¹, nonostante le notevoli potenzialità del diritto della concorrenza quale strumento di contrasto anche nel settore farmaceutico di

²⁹ Sul tema cfr., per tutti, R. BALDUZZI, G. CARPANI (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, Bologna, 2013; T. HERVEY, J. MCHALE, *European Union Health Law: Themes and Implications*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, p. 30 ss.

³⁰ Vedi OMS, *Addressing the global shortage of, and access to, medicines and vaccines*, Report by the Director-General, EB142/13, Ginevra, 12 gennaio 2018; OMS, *Fair Pricing Forum*, 2017 Meeting Report, Amsterdam, 11 maggio 2017.

³¹ Per molto tempo il settore dell'industria farmaceutica è stato interessato da interventi antitrust in misura del tutto marginale. Solo a partire dalla seconda decina di questo secolo tali interventi si sono succeduti in vari ordinamenti giuridici dando luogo anche per il settore farmaceutico al maturare di una casistica antitrust tendenzialmente uniforme nelle esperienze giuridiche dei Paesi di area occidentale. Vedi la Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo *Applicazione delle norme sulla concorrenza nel settore farmaceutico (2009-2017). Le autorità europee garanti della concorrenza collaborano per garantire la disponibilità di medicinali innovativi e a prezzi contenuti*, del 28 gennaio 2019, COM(2019) 17 final. Sulla casistica italiana, cfr. L. ARNAUDO, G. PITRUZZELLA, *La cura della concorrenza. L'industria farmaceutica tra diritti e profitti*, Roma, 2019, p. 101 ss.; L. ARNAUDO, R. PARDOLESI, *Sul giusto prezzo, tra Aquino e Aspen*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2016, III, p. 49 ss.; M. COLANGELO, M. MAGGIOLINO, *Il caso Avastin-Lucentis alla prova della Corte di Giustizia*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2018, II, p. 299 ss.

dinamiche economiche e condotte d'impresa volte a perseguire interessi illeciti a danno dei consumatori³².

Il successo di tali interventi sono necessariamente condizionati dall'esistenza di un'adeguata cornice normativa. Dovrebbero essere adeguatamente risolte sul piano normativo questioni importanti quali l'opportunità, ancora oggi, di un sistema di incentivazione e remunerazione dell'innovazione basato sui diritti di proprietà industriale nonché l'opportunità di definire limiti di prezzo per i farmaci e i vaccini essenziali, quindi percentuali ragionevoli di guadagno da riconoscere alle imprese operanti nel settore³³. Per evitare scelte opportunistiche di imprese e ordinamenti giuridici, tali questioni dovrebbero essere risolte a livello internazionale per poi essere declinate a livello europeo e nazionale.

Opportuni interventi antitrust, potenziati da interventi legislativi volti a rimuovere ostacoli di carattere normativo, possono già oggi rappresentare una valida risposta all'esigenza di una maggiore tutela di diritti fondamentali quale il diritto alla salute e di un più efficace contrasto alle disuguaglianze; quelle disuguaglianze che in periodi di crisi vengono esasperate e appaiono ancor più odiose e inaccettabili, oltre che pericolose per la pace sociale.

³² Cfr. G. PITRUZZELLA, L. ARNAUDO, *Vaccini, mercati farmaceutici e concorrenza, in una prospettiva (anche) di diritti umani*, in *Rivista italiana di Medicina Legale*, 2017, I, p. 1 ss.

³³ Cfr. PUBLIC EYE REPORT, *Protect patients not patents. How medicine prices are leading to two-tiered healthcare in Switzerland*, Losanna, 2018; G. PITRUZZELLA, G. MUSCOLO (a cura di), *Competition and Patent Law in the Pharmaceutical Sector. An International Perspective*, Alphen aan den Rijn, 2016; J.H. REICHMAN, *Compulsory Licensing of Patented Pharmaceutical Inventions: Evaluating the Options*, in *Journal of Law, Medicine & Ethics*, 2009, p. 247 ss.; J. GABRIEL, *Medical Monopoly. Intellectual Property Rights and the Origins of the Modern Pharmaceutical Industry*, Chicago University Press, Chicago, 2014; K. BALUSUBRAMANIAM, *Access to Medicines: Patents, Prices and Public Policy. Consumer Perspectives*, paper presented at Oxfam International Seminar on Intellectual Property and Development: What Future for the WTO TRIPS Agreement?, Brussels, March 20, 2001. Sull'opportunità, ancora oggi, di un sistema di incentivazione e remunerazione dell'innovazione basato sui diritti di proprietà intellettuale, cfr. G. MAZZEI, *Questioni di analisi economica della proprietà industriale*, in AA.VV., *Questioni di diritto industriale*, Napoli, 2014, p. 439 ss.; G. MAZZEI, *Propiedad Intelectual y Dominio Público del Conocimiento*, in *Revista General de Derecho Público Comparado*, 12/2013.