

Regolazione, programmazione e pubblicizzazione di attività economiche

(dibattito su *Il contingentamento dell'iniziativa economica privata. Il caso non unico delle farmacie aperte al pubblico*, di Monica Delsignore)

Francesco Manganaro

1. La scelta dell'argomento del libro è particolarmente felice, visto che esso – certo frutto di un lavoro progressivo – vede la luce proprio mentre le farmacie aperte al pubblico sono oggetto di un intervento normativo contenuto nel d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, conv. in legge 24 marzo 2012, n. 27.

Tuttavia il caso specifico viene esaminato nel volume come esempio paradigmatico del più vasto problema del contingentamento dell'iniziativa economica privata. Il libro, perciò, è interessante non solo e non tanto per la specifica disciplina delle farmacie, che viene analizzata nella sua evoluzione storico-normativa con ampiezza di argomenti, quanto piuttosto per le questioni di ordine generale poste nel primo capitolo e su cui, in particolare, vorrei soffermarmi per qualche riflessione a partire dalle considerazioni svolte dall'Autrice.

Colpisce l'apertura del libro, ove si afferma in modo perentorio che “il valore dell'iniziativa economica del privato non è gerarchicamente inferiore agli altri diritti e libertà costituzionalmente garantiti” anche se – riconosce la stessa Autrice – “la disciplina positiva appare, indubbiamente, meno rigida”.

Già in questa prima affermazione si trova *in nuce* l'intero orientamento del lavoro, che – riprendendo autorevole dottrina sul punto – interpreta l'iniziativa economica privata dell'art. 41 Cost. come preponderante rispetto alle eventuali limitazioni poste ai sensi dell'art. 43 Cost.

Un siffatto discorso riporta ad un tema di ordine generale circa l'intervento dei soggetti pubblici, ampiamente intesi, nell'economia.

È necessario – per delimitare il campo – chiarire qualche aspetto terminologico. Prima di tutto, l'influenza del diritto speciale delle amministrazioni sull'economia si realizza anche solo attraverso l'emanazione di singoli atti amministrativi, soprattutto autorizzativi. Rilevava già Romagnosi, come ci ricorda Merusi nella sua relazione al Convegno di Napoli per i 150 anni dell'unità nazionale: “ogni atto amministrativo può avere un effetto economico” e perciò “la tipologia dei provvedimenti amministrativi ad effetti economici dipende

dalle finalità di politica economica che si intendono perseguire da parte del legislatore che attribuisce determinati poteri ad organi della pubblica amministrazione”¹.

Qui, invece, intendiamo affrontare la questione più specifica circa il rapporto strutturale tra politiche pubbliche e iniziativa economica privata: qualche breve spunto di teoria generale è, perciò, necessario pur nella consapevolezza di affrontare un argomento oggetto di infinite dispute caratterizzate anche da diverse opzioni ideologiche.

2. L'intervento pubblico in economia è stato definito come l'azione consapevole dello Stato “per deviare il naturale e (altrimenti) libero corso delle forze economiche, sviluppando una sensibile pressione a carico degli operatori privati per limitarne e orientarne le scelte”².

Tra le tante ipotesi prospettate, la soluzione preferibile sarebbe un approccio pro-concorrenziale temperato, o “eclettico” per riprendere la terminologia di Stiglitz, che chiami in aiuto lo Stato, in caso di fallimento del mercato, senza aprioristiche prese di posizione a favore o contro la regolazione.

Invero, anche nei classici liberali della scuola inglese, l'intervento pubblico è ritenuto necessario per garantire la difesa dei diritti di proprietà e per definire le regole dello scambio. Adam Smith nel V Libro sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni del 1776 afferma che il soggetto pubblico svolge tre attività per il funzionamento del mercato: la protezione contro le invasioni esterne, la giustizia e la garanzia del funzionamento delle istituzioni. Perciò, la libertà “naturale” del mercato richiede di essere sostenuta da un minimo di garanzie prodotte dallo Stato. Ed anche secondo John Stuart Mill, il *laissez-faire* deve essere la pratica generale, tranne che per l'esercizio di alcune funzioni come giustizia e sicurezza.

I fini e le modalità di intervento pubblico nell'economia sono molteplici. Già attraverso l'imposizione fiscale e la spesa pubblica si determinano differenti livelli di *welfare state*, ma un'altra modalità di intervento è proprio la regolazione dei diversi tipi di mercati (naturali, del lavoro, dei beni, dei mercati

(1) F. MERUSI, *La disciplina pubblica delle attività economiche*, in M.R. SPASIANO (a cura di), *Il contributo del diritto amministrativo in 150 anni di unità d'Italia*, atti del Convegno di Napoli, 6 dicembre 2011.

(2) V. SPAGNUOLO VIGORITA, *Economia (Intervento della Pubblica Amministrazione nell')*, in *Novissimo Dig. It.*, 1960, VI, p. 364]. È prevalente l'opinione che il mercato “costituisce il dato preesistente”, mentre la regolazione consista in “un'azione esercitata dai pubblici poteri” (M. ANTONIOLI, *Mercato e regolazione*, Milano, Giuffrè, 2001).

finanziari) o l'imposizione di barriere all'ingresso di soggetti competitori in un mercato (come nel caso esaminato nel volume).

L'intervento pubblico può avere ad oggetto il mercato dei prodotti o dei servizi con l'imposizione di barriere all'entrata in uno specifico mercato – quale ad esempio il mercato dei taxi o delle professioni – in tal modo riducendo il grado di competitività dei mercati. In secondo luogo, lo Stato può regolare i monopoli naturali – quali i grandi *network* (elettricità, gas, ferrovie) – attraverso la costituzione di specifiche autorità di regolazione, che hanno l'obiettivo di limitare il potere di monopolio delle imprese e di regolare i prezzi. In questo ambito, anche i soggetti operanti nei mercati finanziari (la Borsa, gli intermediari finanziari) sono fortemente regolati, al fine di proteggere i risparmiatori contro i rischi che provengono dalle asimmetrie informative tra istituzioni finanziarie e singoli risparmiatori. Inoltre, il commercio con l'estero è un settore tipico di intervento pubblico, attraverso l'imposizione di tariffe o dazi sulle importazioni o di quote su particolare beni o servizi importati. Infine, in molti Paesi, lo Stato ha la diretta proprietà di imprese tipicamente nazionali o di settori giudicati strategici per la nazione.

3. Delineati per sommi capi i diversi ambiti dell'intervento pubblico, vediamo quale interpretazione è stata data degli artt. 41 e 43 della Costituzione.

Nella nostra costituzione economica, iniziativa privata ed intervento pubblico hanno, secondo la dottrina maggioritaria, eguale tutela, dando luogo ad un sistema di economia mista, in cui è il legislatore a decidere sulle modalità di convivenza dei due principi.

A questo proposito, il libro si avventura in una non facile distinzione tra libertà e diritto, la prima preesisterebbe all'ordinamento giuridico, ma necessita di un riconoscimento normativo, che la renda situazione giuridica tutelabile, mentre il diritto sarebbe direttamente situazione protetta nei confronti dell'amministrazione ed in sede giurisdizionale. A seconda del limite posto dalla norma nei confronti della libertà di iniziativa economica, la situazione giuridica del privato potrebbe assumere la configurazione di interesse legittimo o di "diritto pieno" (p. 8).

Lasciando da parte una siffatta questione che meriterebbe ben altro approfondimento e che non risulta decisiva per l'argomentazione successiva, l'Autrice richiama autorevole dottrina (Marzuoli, Ramajoli, Sorace, Villata), che ha approfondito *funditus* l'argomento, al fine di sottolineare come non sia facile l'interpretazione di un articolo della Costituzione come l'art. 41, che, ancor più di altri, è frutto di un – se pur nobile – compromesso tra opzioni ideologiche differenti.

La stentorea affermazione del primo comma (*l'iniziativa economica privata è libera*) viene limitata dalla previsione che essa non sia in contrasto con l'utilità sociale (secondo comma) nonché con la possibilità che il legislatore determini programmi e controlli per indirizzarla a fini sociali. La clausola generale del primo comma va apprezzata e non criticata proprio per la sua indeterminatezza, che consente al legislatore ordinario di esercitare la riserva di legge in maniera dinamica, considerando nel concetto di utilità sociale un modello generale previsto dalla Costituzione che consenta di tutelare i diritti fondamentali per la realizzazione della persona.

La stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, chiamata ad individuare il contenuto dell'utilità sociale come limite alla libertà di impresa, non ne ha dato una definizione unitaria, individuando tale limite in diversi interessi costituzionalmente rilevanti, quali la salute, il lavoro, la tutela della donna lavoratrice.

Ben diverso il significato del terzo comma, ove i previsti controlli e programmi non possono ritenersi un limite interno della libertà di iniziativa economica al fine di realizzare l'utilità sociale, quanto piuttosto un limite esterno, cosicché l'esercizio dell'attività economica sarebbe egualmente garantita a livello costituzionale pur se non perseguisse fini di utilità sociale.

Peraltro – come poi vedremo meglio – con il termine programma il costituente ha voluto anche lessicalmente distaccarsi dalla pianificazione economica di matrice totalitaria. La programmazione indicata dal Costituente avrebbe perciò più la finalità di accompagnare l'iniziativa economica privata con incentivi e sostegni, che, seppure indirizzano, tuttavia non costringono.

Una deroga di carattere eccezionale alla libertà di impresa si rinviene nell'art. 43 Cost. che prevede, a fini di utilità generale, l'attribuzione di servizi pubblici essenziali, fonti di energia o monopoli di preminente interesse generale allo Stato o ad enti pubblici, nonché a comunità di lavoratori o di utenti. La pubblicizzazione di un settore impedisce ai privati di esercitare la loro iniziativa di impresa, ma tale deroga è sottoposta a diversi e determinati presupposti: una riserva di legge dai più ritenuta assoluta e rinforzata; i fini di utilità generale; il carattere di preminente interesse generale.

Come è noto, tale disposizione ha avuto scarsissima applicazione, riconducibile al solo caso della istituzione dell'ENEL, ove si consideri che l'attribuzione ai Comuni dei servizi pubblici locali era ben antecedente alla Costituzione.

Il dato di fatto conferma l'eccezionalità della disposizione contenuta nell'art. 43. Storicamente l'intervento pubblico nell'economia invece che attraverso la pubblicizzazione di settori economici è avvenuto attraverso il sistema delle partecipazioni statali, con la produzione di beni e servizi da parte di imprese

a capitale pubblico, che tuttavia non mutavano la loro natura di persone giuridiche private. Si impone così l'ossimoro dell'ente pubblico economico, che del regime pubblicistico si limita ad avere solo la nascita e la morte, ma che per il resto vive una vita oggetto di regole di natura privatistica.

Questo profilo viene solo giustamente accennato nel volume, in quanto non del tutto conducente rispetto all'oggetto principale del lavoro, cioè un settore, quale quello delle farmacie, contingentato e non pubblicizzato.

Traendo le fila di tale discorso, il testo costituzionale configura tre diverse modalità di intervento pubblico: regolazione, programmazione, servizio pubblico con assunzione diretta dell'attività da parte del soggetto pubblico.

È noto che il nostro ordinamento si è evoluto da Stato interventista a Stato regolatore o banditore, secondo le immaginifiche definizioni della dottrina, che bene spiegano un'evoluzione che tuttavia sbaglieremmo a ritenere lineare e razionale.

Come tutti i fenomeni sociali, i fatti sono più complessi delle categorie definitorie. Innanzitutto, considerato il fenomeno dal punto di vista diacronico, il pendolo oscilla tra maggiore o minore intervento statale, cosicché nell'attuale momento storico la presunta riduzione della sfera pubblica si scontra con un'epocale crisi economica, che costringe a poderose iniezioni di capitali pubblici per il risanamento delle banche e delle economie in crisi.

La crisi economica e finanziaria, maturata dal 2007 negli Stati Uniti per le insolvenze generate dai c.d. mutui *subprime* e per il clamoroso fallimento della banca d'investimento Lehman Brothers ha progressivamente mutato gli scenari dell'economia globale, riportando in primo piano le problematiche legate all'intervento pubblico ed imprimendo ancora una volta all'oscillazione del pendolo pubblico/privato una direzione più favorevole verso i pubblici poteri e opposta allo slogan *Rolling back the State*³.

La tripartizione (regolazione, programmazione, servizio pubblico) va interpretata *cum grano salis* anche in una lettura sincronica dei fenomeni sociali, poiché – come peraltro nota l'Autrice, richiamando Cassese (p. 26) – uno stesso settore può essere oggetto contemporaneamente di misure di regolazione e di programmazione.

4. È in questo quadro che irrompe nel nostro ordinamento il diritto comunitario. La libertà di iniziativa economica va tutelata perché attraverso la competizione tra le imprese si migliora la qualità dei beni e dei servizi prodotti

(3) G.C. SPATTINI, *La "golden share all'italiana" finalmente "presa sul serio" dalla Corte di giustizia?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2009, p. 1599.

con vantaggi per gli utenti, dovuti alla riduzione dei costi. Per questo motivo vengono viste con sospetto e considerate distorsive del sistema tutte quelle misure nazionali volte a sostenere con finanziamenti pubblici imprese private. Gli artt. 101 e seguenti del TFUE vietano accordi tra imprese e tutte le pratiche che limitino la concorrenza; l'art. 106, pur prevedendo la figura delle imprese pubbliche, vieta agli Stati di introdurre norme di vantaggio, distorsive della concorrenza. Rimangono sottoposte al regime della concorrenza anche le imprese che gestiscono servizi pubblici o meglio servizi di interesse economico generale con specifica missione.

Il modo "europeo" di tutela della concorrenza riverbera i suoi effetti anche nel nostro ordinamento, costituzionalizzando, nella riforma del Titolo V, il principio di tutela della concorrenza come materia di legislazione esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e)⁴.

Innanzitutto, la costituzionalizzazione della concorrenza ha posto un ulteriore limite esplicito all'intervento statale nell'economia, inducendo ancor di più ad una nozione soggettiva del servizio pubblico⁵.

È noto, peraltro, il modo in cui l'interpretazione della Corte costituzionale abbia inteso il principio di concorrenza come materia trasversale o non materia, che attiene a più ampi settori e materie.

Pronunciandosi sulla ripartizione di competenza legislativa tra Stato e Regioni prevista dal codice dei contratti pubblici, nella fondamentale sentenza 401/2007, la Corte costituzionale, riprendendo quanto affermato nelle sentenze 256/2007 e 303/2003, ha ulteriormente ribadito che i lavori pubblici non costituiscono una materia autonoma, avendo un carattere strumentale rispetto all'oggetto a cui afferiscono e perciò rientrando nell'ambito della tutela della concorrenza.

È in questa sentenza che la Corte si sofferma sulla nozione di tutela della concorrenza. Le Regioni ricorrenti contestavano l'incostituzionalità dell'art. 4, comma 3 del codice dei contratti pubblici, per la presunta violazione dell'art. 117, commi 2, 3, 4, Cost. e del principio di ragionevolezza, nella parte in cui prevedeva che le Regioni "non possono prevedere una disciplina diversa da quella del presente codice", anziché collegare tale divieto ai principi desumibili dal codice, in relazione alla tutela della concorrenza. In particolare, si contestava che lo Stato, anche in presenza della materia della tutela della

(4) A. POLICE, *Tutela della concorrenza e pubblici poteri. Profili di diritto amministrativo nella disciplina antitrust*, Torino, Giappichelli, 2007; F. CINTIOLI, *Concorrenza, istituzioni e servizio pubblico*, Milano, Giuffrè, 2010.

(5) R. VILLATA, *Pubblica amministrazione e servizi pubblici*, in *Dir. amm.*, 2003, p. 493.

concorrenza potesse “vincolare le Regioni con un insieme di norme, dettagliate ed eterogenee, tutte indiscriminatamente accomunate dal vincolo della inderogabilità”. Secondo le ricorrenti, in definitiva, sarebbe stato opportuno, per superare le censure della disposizione in oggetto, ridurre la portata del vincolo imposto alle Regioni, stabilendo solo il rispetto dei principi fondamentali ricavabili dalla normativa vigente. La Corte ribadisce il carattere trasversale della concorrenza (sentenze 14/2004, 272/2004, 336/2005 e 29/2006), potenzialmente idonea a pervadere una molteplicità di altre materie, salvo i limiti interni individuati nei criteri di proporzionalità ed adeguatezza.

L’innegabile tendenza europea alla garanzia della libertà dell’iniziativa economica privata trova comunque un suo limite interno. L’art. 8 del d.lgs. 59/2010, attuativo della direttiva servizi definisce come motivi imperativi di interesse generale il presupposto di un regime giuridico autorizzatorio dell’impresa. Il successivo art. 12 indica quali siano i requisiti che possono essere richiesti come presupposti per ottenere l’autorizzazione. Alla stessa stregua, la *par condicio* tra i concorrenti nelle gare ad evidenza pubblica intende tutelare le imprese, ma, nello stesso tempo, la possibilità di ottenere servizi o beni qualitativamente migliori per le amministrazioni banditrici e, quindi, per gli utenti che li utilizzeranno.

Insomma, tra la visione costituzionale e quella europea della libertà economica privata vi sono divaricazioni che secondo alcuni sono incolmabili, secondo altri ricomponibili in sistema.

Senza mezzi termini, ad esempio, è stato di recente autorevolmente affermato che “la Comunità economica europea è fondata sul principio esattamente opposto a quello dell’economia mista: un unico mercato in cui le imprese operano paritariamente in concorrenza fra di loro. Ogni ostacolo all’accesso e alla formazione di un mercato va pertanto rimosso, così come l’eventuale alterazione della *par condicio* del contraente pubblico col concorrente privato”⁶.

5. Il lavoro dell’Autrice entra nel vivo (p. 43 ss.) quando affronta il contingentamento dell’iniziativa economica privata come strumento della programmazione: in questo caso la regolazione autoritativa dell’offerta sostituisce il principio della libera iniziativa privata.

Su questo punto, secondo un recente studio dell’OCSE sulla concorrenza, la limitazione dell’iniziativa economica privata rischia di compromettere il mercato ed i suoi vantaggi, cosicché le limitazioni al numero e alla varietà dei

(6) F. MERUSI, *La disciplina pubblica delle attività economiche*, cit.

fornitori debbono essere più attentamente vagliate e considerate di stretta interpretazione.

La regolazione può avvenire in diversi modi: *a*) garantire diritti esclusivi a un'impresa per la fornitura di determinati beni o servizi; *b*) richiedere licenze, permessi o un processo di autorizzazione come requisito per operare su un certo mercato; *c*) limitare la capacità di fornitura di determinati beni o servizi per alcuni tipi di imprese; *d*) aumentare in maniera significativa i costi di entrata o di uscita dal mercato per le imprese; *e*) creare una barriera geografica alla capacità delle imprese di fornire beni o servizi, all'investimento di capitali o al processo di fornitura.

Nel caso oggetto del libro ci troviamo in uno di questi casi, con limitazioni all'accesso per le imprese del settore economico interessato.

Né l'ordinamento comunitario né quello nazionale pongono un divieto imperativo, ma richiedono un'approfondita verifica circa la congruità e la proporzionalità dell'intervento limitativo della concorrenza per garantire i fini sociali. Il confine tra legittima garanzia dei fini sociali e politiche protezionistiche è assai labile, anzi spesso facilmente camuffabile.

La fattispecie esaminata delle farmacie costituisce, insieme con la professione di notaio, il caso paradigmatico di un contingentamento assai ambiguo.

La programmazione della distribuzione territoriale delle farmacie costituisce il più antico caso di pianificazione dell'iniziativa economica privata, già presente negli Stati preunitari e poi regolamentata con legge 468/1913. La farmacia è certamente un'attività di impresa, ma la natura del bene venduto (i farmaci), per la sua incidenza sul diritto alla salute, l'avvicina ad un servizio pubblico. Nota la dottrina⁷ che il contingentamento numerico, con la previsione di una distribuzione geografica delle farmacie, può essere letto in maniera diametralmente opposta tra interesse economico privato e garanzia del servizio pubblico. Da una parte, il contingentamento effettuato in maniera proporzionale rispetto alla popolazione consente ad ogni farmacia di avere un bacino di utenti garantito. D'altra parte, l'individuazione programmata delle sedi farmaceutiche consente di effettuare il servizio anche in zone disagiate, meno ambite dagli imprenditori privati.

Ambedue le osservazioni ben si attagliano alle condizioni originarie in cui fu emanata la legge, ma molto meno alla situazione attuale, in cui la mobilità attraverso i mezzi di trasporto non consente di determinare un bacino di utenza garantito o di rendere indispensabile una farmacia in una zona disagiata.

(7) F. TRIMARCHI BANFI, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, Torino, Giappichelli, 2009.

6. A questo punto il libro, nel terzo capitolo, procede a verificare se le convinzioni manifestate siano fondate sul dato normativo vigente, che, nel caso delle farmacie, sono la legge 475/1968 e la successiva legge 362/1991, nonché il d.l. 223/2006 convertito in legge 248/2006, che ammette il regime societario e le parafarmacie. La sussistenza nella legge di un rapporto proporzionale tra abitanti e numero delle farmacie (una farmacia ogni 4.000 abitanti nelle città con più di 12.500 abitanti ed una ogni 5.000 abitanti negli altri casi; proporzione ora ridotta ad una farmacia ogni 3.300 abitanti dal d.l. 1/2012) comprime la discrezionalità dell'amministrazione decidente.

L'analisi della giurisprudenza dimostra come la Corte costituzionale e la Corte di giustizia sostanzialmente concordino nel ritenere che l'attinenza del servizio farmaceutico con la tutela della salute consenta al legislatore di derogare al regime di libera concorrenza. E la proporzione numerica tra farmacie ed abitanti prevista dal legislatore nazionale costituisce un limite intoccabile da parte della legislazione regionale, così come affermato nelle citate sentenze recenti della Corte costituzionale.

Ma il contingentamento non può essere criterio di giustificazione di se stesso. Se esso serve a garantire un minimo di farmacie in tutti i territori, non si spiega perché, raggiunto il minimo, non si possa consentire l'apertura di nuove farmacie in zone già servite; se, invece, vuole garantire uno standard economico all'imprenditore si avvicina molto a misure che ledono la concorrenza con illegittima rendita di posizione delle farmacie esistenti.

Secondo l'Autrice né il convenzionamento obbligatorio delle farmacie muta la loro natura di imprese private né l'esistenza di una rete farmaceutica consente di configurare il servizio come pubblico.

L'auspicio finale del libro, in un difficile equilibrio tra garanzia del servizio e tutela della concorrenza, è quello di una revisione del contingentamento, che di per sé non garantisce il perseguimento del fine sociale, giustificativo di una normativa limitativa e derogatoria rispetto alla tutela dell'iniziativa economica privata.

Mi sembra possibile condividere questo augurio finale tenendo conto della natura delle cose e dello specifico servizio regolato, anche se non è opportuno estendere questa soluzione a principio generale, poiché, come abbiamo visto, le misure di intervento sono molto differenziate in rapporto alle diverse esigenze di tutela delle persone.

Nel caso particolare delle farmacie bisogna sottolineare che il contingentamento nasce per un tipo di farmacia in cui i prodotti venivano confezionati in gran parte dallo stesso farmacista, cosicché pesava nella valutazione dell'autorizzazione al servizio la qualità professionale: in questo ambito si spiegava an-

che una distribuzione territoriale che consentisse al farmacista di avere un bacino di utenti che garantivano un livello minimo di sopravvivenza economica. La situazione attuale è palesemente diversa, considerato che il farmacista vende prodotti le cui caratteristiche sono già accertate attraverso il complesso procedimento dell'autorizzazione all'immissione in commercio dei farmaci: i requisiti professionali del farmacista attuale non possono essere paragonati a quelli necessari in passato. Inoltre, la facilità della distribuzione del farmaco anche in zone disagiate diminuisce l'esigenza di un presidio farmaceutico zonale. E perciò ciò che prima poteva pure giustificare la programmazione, oggi appare assai meno convincente.

Già quasi cinquecento anni fa, Francesco Guicciardini – come ci ricorda Spatini – scriveva: “Dico che el Duca di Ferrara che fa mercatantia [commerci], non solo fa cosa vergognosa, ma è tiranno, facendo quello che è officio de' privati e non suo: e pecca tanto verso e populi, quanto peccerebbono e populi verso lui intromettendosi in quello che è officio *solum* del principe”. Perciò, le conclusioni a cui perviene il lavoro sono condivisibili per lo specifico settore esaminato, a maggior ragione perché la programmazione non viene ritenuta *tout court* costituzionalmente illegittima, ove essa si limiti a stabilire il *minimum* necessario, lasciando la possibilità di apertura di nuove farmacie oltre quelle già previste, altrimenti diventando un evidente limite all'ingresso di nuovi operatori economici nel settore.

Rimane aperta (e non poteva essere altrimenti) ed oggetto dell'attuale dibattito politico e normativo la complessa questione circa la necessità e la modalità di interventi pubblici di regolazione dei mercati in un tempo in cui la crisi economica costringe gli Stati e le grandi organizzazioni politiche sovranazionali quali l'Unione europea ad un profondo ripensamento sul modo di coniugare rigore economico e politiche di sviluppo, rispetto del patto di stabilità e ripresa degli investimenti produttivi, tagli alla spesa pubblica e miglioramento dei livelli di cittadinanza.

Certo è che la radicalità della crisi attuale non può essere superata solo favorendo o limitando la concorrenza, ampliando o limitando forme di intervento pubblico nell'economia. I diritti delle generazioni future sono già oggi nostri doveri⁸ e perciò questa crisi economica e sociale è l'occasione per una nuova riflessione sui diritti e sul modo in cui le istituzioni pubbliche, ma anche il mondo produttivo e le organizzazioni sociali, concorrano a realizzarli.

(8) *Cittadinanza e diritti delle generazioni future*, atti del Convegno di Copanello, 3-4 luglio 2009, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010.