

La disciplina del sistema produttivo e commerciale: limiti da pianificazione territoriale a confronto con la liberalizzazione delle attività economiche*

Il secondo piano territoriale di coordinamento è il primo ad essere stato approvato dopo l'entrata in vigore della legge regionale dopo la riforma della legge urbanistica veneta del 2004.

Dette riforme avevano innovato sul contenuto che il piano territoriale avrebbe dovuto assumere non solo sotto il profilo della conformazione del territorio direttamente legata all'urbanistica, ma anche con riferimento al sistema produttivo e commerciale.

In effetti, con riferimento soprattutto al primo aspetto, il vecchio ptrc conteneva relativamente poche disposizioni.

Benché, in particolare, al sistema produttivo fosse dedicato già allora un intero titolo delle Norme Tecniche, a vedere più in dettaglio il loro contenuto esse si limitavano ad imporre ai Comuni, all'atto di prevedere nuovi insediamenti produttivi, preliminari valutazioni sull'impatto delle zone in una dimensione intercomunale.

Se mai erano più puntuali i riferimenti alle c.d. attività terziarie, ponendo ad esempio alcune prescrizioni per l'insediamento dei nuovi centri commerciali, e al turismo, attraverso una classificazione dei Comuni a vocazione turistica in quattro categorie, da cui discendevano specifici obblighi di adeguamento, in sede di stesura degli strumenti urbanistici locali.

Ma il vecchio ptrc risaliva al 1991 e ancora non esisteva l'art. 24 della legge n. 11/2004, il quale stabilisce che lo strumento di regolamentazione regionale dell'assetto del territorio debba essere coerente con il programma regionale di sviluppo previsto dalla legge regionale 29 novembre 2001, n. 35.

Sebbene neppure quest'ultimo programma possa essere definito un piano direttamente economico, quale forse si potrebbe assumere ai sensi dell'art. 41 cost. e che, negli anni '50, alcune forze politiche cercarono di approvare su base nazionale, non vi è nessun dubbio, tuttavia, che esso abbia, almeno indirettamente, tale finalità.

Lo dimostra l'art. 9 della legge n. 35 che, definendone i contenuti, si richiama alle linee fondamentali per lo sviluppo della società, agli obiettivi sociali, economici e dello sviluppo locale di lungo periodo; alle strategie programmatiche e alle metodologie operative per il conseguimento degli obiettivi di medio e breve periodo, assicurando il coinvolgimento degli altri soggetti pubblici e dei privati della società e dell'economia.

L'attuale Piano di sviluppo regionale, tuttavia, non è dato da un atto amministrativo, ma è esso stesso una legge regionale, essendo stato in approvato alla l.r.v. n. 5/2007. Benché datato, esso indicava alcuni contenuti e indirizzi che oggi troviamo trascritti nel nuovo piano territoriale. Così, ad esempio, il Programma di Sviluppo Regionale, circa il sistema industriale, osservava che il c.d. modello veneto si sarebbe dimostrato incapace di divenire "sistema", dal momento che i suoi tratti caratterizzanti evidenzerebbero pesanti elementi di dispersione, frammentarietà, disorganizzazione,

alla luce del quale si dovrebbe parlare, se mai, di un non-modello; di un fenomeno pressoché impossibile da riprodurre. Conseguentemente, il programma affidava ai successivi gradi di programmazione (tra cui deve intendersi anche il ptrc) lo sviluppo di azioni di sistema, volte a difendere l'imprenditoria locale dalle aggressioni della globalizzazione e dei competitori orientali e dei Paesi dell'Est, nelle seguenti direzioni, tra le altre: promozione e sostegno dei distretti produttivi; innovazione tecnologica, ricerca e sviluppo; incentivazione delle eccellenze strategiche sul territorio.

Si tratta, come è evidente di indicazioni a cui fanno riferimento gli artt. da 45 in poi delle Norme Tecniche oggi in esame.

Merita, però, di comprendere se un tale tipo di programmazione economica sia possibile e se la Regione, in particolar modo, possa erigersi a ente regolatore dell'economia.

Il termine di riferimento è proprio il d.l. n. 201/2011, richiamato nel titolo della mia relazione, il quale affonda la sua ispirazione direttamente nei grandi principi del diritto europeo: il principio della libera concorrenza e quello di libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi.

Ogni programmazione economica, infatti, reca in sé impliciti divieti, verso tutto quello che con la medesima programmazione non è coerente.

Ecco, perciò, che l'art. 31 del d.l. n. 201/2011 afferma la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali, mentre, il successivo art. 34 stabilisce, a proposito dell'attività economiche in generale, l'abrogazione dei divieti di esercizio di una attività economica al di fuori di una certa area geografica e delle abilitazioni a esercitarla solo all'interno di una determinata area.

A risolvere questa antinomia tra i due scopi, quello della programmazione economica, da un lato, e quello della libertà delle attività economiche, dall'altro, il p.t.r.c. acquisisce, almeno nelle intenzioni, un valore intermedio.

Esso nasce pur sempre nella famiglia dei piani urbanistici e tale rimane la sua principale funzione. Tuttavia, attraverso la regolamentazione del territorio, si accede ad una regolamentazione indiretta dell'economia, in conformità ad un allargamento degli scopi dei piani urbanistici che sempre più inglobano funzioni e finalità tra di loro anche molto eterogenee.

In tal modo, il ptrc sembra essere diventato il piano generale della programmazione regionale, perché il territorio è strumentale ad ogni attività economica e regolando il primo si finisce per regolare la seconda.

Se mi è consentito di esprimere un'opinione personale, per quel che vale, l'utilizzo del ptrc alla stregua di un instrumentum regni mi lascia piuttosto dubbioso, perché sono abituato a ragionare per sistemi fissi e statici: se deve essere programmazione territoriale non può essere programmazione dell'economia, perché diversamente si traviserebbe la funzione dell'atto. Ma, in disparte le raccomandazioni contenute nel d.l. n. 201/2011, le mie convinzioni sono quasi più di opportunità che di stretto diritto. Come ho più volte avuto occasione di dire, infatti, l'art. 41 della Costituzione, nelle sue antitetiche affermazioni a tutela, per un verso della libertà dell'iniziativa economica privata, per altro verso della programmazione subordinata alle finalità sociali, non è norma di compromesso (come un tempo si usava dire) tra le sei componenti dell'assemblea costituente, ma è norma ambigua e come tale va oggettivamente trattata.

Essa può consentire di sostenere sia una cosa sia il suo esatto contrario, alla bisogna.

Date queste premesse, si tratta in ogni caso di verificare come il sistema economico produttivo esca regolato dal nuovo ptrc.

Il Titolo sesto, allo stesso dedicato, si compone di due capi.

Prendendo in esame il primo dei due capi, che concerne il sistema produttivo in senso stretto, ci rendiamo conto che l'art. 4 ha finalità essenzialmente definitorie.

Esso suddivide il territorio regionale in due grandi tipologie di aree che vanno a definire il più grande insieme dei sistemi produttivi di livello regionale. La prima è definita "Territori piattaforme e aree produttive", la seconda, invece, è denominata "Territori strutturalmente conformati". Queste stesse tipologie sono a loro volta suddivise in vari ulteriori sottotipi che non mette qui in conto esaminare, perché basta rinviare al testo della disciplina tecnica.

Vale, invece, considerare che non è chiara quale sia l'essenza delle due grandi tipologie, dal momento che entrambe si riferiscono a aree eterogenee.

Se i territori strumentali sembrano riferirsi a quelle aree con particolari strutture di rete, essi comprendono, tuttavia, anche aree produttive localizzate e denominate che forse avrebbero potuto comparire accanto ad altre voci dei c.d. Territori piattaforma.

In ogni caso si tratta di una pianificazione ampia.

Se lasciamo le astratte norme tecniche per trasferirci ad esaminare la puntuale cartografia, ci renderemo conto che non molta parte del territorio Veneto sfugge a questa categorizzazione regionale. Ne esce indenne parte del vicentino e parte del territorio montano; per il resto, più o meno ogni parte del territorio è assoggettata all'una o all'altra categoria.

Particolarmente diffusi, in modo particolare, sono i territori urbani complessi, gli ambiti di pianificazione coordinata e gli ambiti agroalimentari che, per, rientrano in una terza macrocategoria, quella delle eccellenze produttive, a cui è dedicato un articolo a sé: l'art. 46.

Di fronte a tale complessa attività definitoria, vi è a questo da chiedersi quale ne siano le conseguenze.

Anche senza voler richiamare il proverbiale rasoio di Occam, in diritto una categoria è assunta allo scopo di farne derivare precisi effetti giuridici.

E tuttavia piuttosto sorprendente che, almeno allo stato, le norme tecniche non descrivano quali siano le conseguenze giuridiche di questa categorizzazione.

Vi è da chiedersi quale ne sia l'utilità, salvo che non si intenda precisarla con futuri ed eventuali interventi normativi o amministrativi che si richiamino a queste categorie, ma, che, in questo momento, non sono ancora noti.

La stessa nozione generalissima di sistema produttivo d'interesse generale è priva di effettualità, dal momento che gli obblighi di adeguamento che discendono dal ptrc e che sono esposti nella loro massima parte, nell'art. 47, si riferiscono a tutte le aree produttive e non solo a quelle di livello di regionale, stabilendo il principale scopo che è quello di contrastare il fenomeno della dispersione insediativa e di contenere il consumo di suolo, favorendo processi di aggregazione e concentrazione territoriale e funzionale.

Chi, pertanto, come me si dichiara dubbioso sull'opportunità di introdurre una programmazione

economica travestita da programmazione territoriale, ha dunque motivo, in un certo senso, di rallegrarsene perché gran parte della disciplina contenuta nel capo dedicato alle attività produttive sembra avere un carattere più ricognitivo più che normativo. Essa descrive stati fatti, più che esprimere una programmazione del futuro.

Questo non vuol dire che manchi una indicazione di criteri o di indirizzi, benché così non testualmente identificati, ma si limita solo ad alcune fenomenologie di sistemi produttivi, i quali vengono così ad assumere rilevanza autonoma.

Così, per i territori geograficamente strutturati, cioè aree nominalmente individuate, in cui lo sviluppo delle attività produttive si è adattato alle caratteristiche morfologiche e geografiche del territorio, l'art. 45 prevede alcuni doveri di adeguamento per le Province, che sono tenute a disciplinare la dotazione di servizi e di reti tecnologiche, a individuare gli ambiti collinari, pedemontani e dell'Alta pianura da sottoporre a specifici progetti di riqualificazione e riorganizzazione, a promuovere il riordino degli insediamenti esistenti e la riconversione di eventuali elementi detrattori e specifici progetti di restauro ambientale.

Per gli ambiti di programmazione coordinata, che, come ho detto, coprono una non piccola parte del territorio regionale, vengono stabilite prescrizioni più di carattere procedimentale che di contenuto.

Hanno un'identità normativa, poi, altre due categorie.

Una è quella delle aree produttive multiuso complesse con tipologia prevalentemente commerciale di cui mi occuperò, quando esaminerò il secondo capo del Titolo, relativo, appunto, al commercio.

L'altra categoria è delle aree interessate da uno sviluppo turistico-ricettivo, con riguardo alle quali l'art. 47 oltre a prevedere obblighi di copianificazione tra i comuni stabilisce che si dovrà privilegiare "l'accorpamento e l'ampliamento delle strutture ricettive esistenti, in vista di una riqualificazione qualitativa delle strutture e del raggiungimento di un livello ottimale nell'economicità della gestione".

È questa una piena norma di diritto pubblico dell'economia, perché è diretta ad incidere sul numero e sulla conformazione degli imprenditori del settore.

È anche una norma che può creare non pochi problemi, non solo con riferimento ai principi generali di libertà della concorrenza, di stabilimento e di circolazione dei servizi, ma anche perché essa si riferisce a beni soggetti ad una disciplina trasversale e anch'essa potenzialmente antitetica.

È evidente, infatti, che questi obiettivi di accorpamento e di ampliamento delle strutture ricettive esistenti principalmente riguarderanno le strutture ricettive di massa, che, poi, nel nostro territorio sono i campeggi - o le strutture similari - stabiliti nelle località balneari.

Gli imprenditori che operano nel settore, tuttavia, agiscono spesso sulla base di un titolo concessorio sulle spiagge, per il rilascio del quale il codice della navigazione e la disciplina europea impongono, in linea di massima e salve le contestate proroghe introdotte da disciplina speciale, lo svolgimento di una gara, ad opera dei Comuni nella loro qualità di enti gestori, per conto dello Stato, del bene demaniale.

Mi chiedo, dunque, in che modo di riuscirà a concentrare uno scopo di accorpamento e di ampliamento con il principio dell'evidenza pubblica, destinata alla più vasta platea degli operatori.

L'inserimento, nei futuri bandi, di clausole dirette a limitare l'accesso alla gara di offerenti particolarmente qualificati, del resto, non può essere oggetto di disciplina da parte del ptrc e,

soprattutto, vi è da interrogarsi sulla legittimità di iniziative di siffatto genere.

Volendo, tuttavia, concludere l'approfondimento delle norme tecniche sui sistemi produttivi, non resta che ribadire la vacuità delle categorie così introdotte, per riconoscere che, a prescindere dalle stesse, i contenuti precettivi del ptrc si riferiscono a tutti gli insediamenti produttivi.

Essi sono dichiarati per i Comuni ancora una volta, dall'art. 47, il quale ribadisce i criteri del riuso, della riqualificazione, del preliminare sfruttamento delle zone di piano non ancora utilizzate.

Maggiormente precettivo, invece, è il capo dedicato al commercio, che, tuttavia, nasce monco e non avrebbe potuto essere diversamente.

Qui, infatti, la disciplina del territorio vale sempre meno come strumento indiretto di programmazione economica, proprio perché il territorio non è più un fattore indispensabile per la produzione, stante la sempre più massiccia e capillare influenza sui mercati degli operatori commerciali in rete con consegna a domicilio.

Principale focus delle norme tecniche sono le grandi strutture di vendita ed è significativo, a loro riguardo, un'importante variazione di tendenza.

L'art. 42 del vecchio ptrc favoriva il decentramento delle attività commerciali e ammetteva le strutture della grande distribuzione, con l'unica condizione che sussistessero idonee infrastrutture di accesso e adeguati parcheggi.

Da allora è cambiato molto; forse è cambiato tutto. La guerra commerciale tra i grandi operatori del settore che avrebbe dovuto, nelle intenzioni, portare alla sopravvivenza di pochi gruppi sta incamminandosi verso l'epilogo e si sta cominciando ad avvertire che, quando sarà finita, essa lascerà sul campo qualche ingombrante cadavere edilizio. Non è irragionevole ipotizzare che molti dei grandi mall che nel frattempo sono stati costruiti saranno destinati alla chiusura e, infine, all'abbandono, inertizzando spazi destinati a diventare aree di degrado.

È dunque solo urbanistico il motivo per cui l'art. 48 impone ai Comuni e alle Province, nell'ambito delle rispettive competenze, di incentivare il contenimento del suolo, favorendo interventi di consolidamento dei poli commerciali esistenti, di recupero e riqualificazione di aree e strutture dismesse e degradate e incentivando prioritariamente l'utilizzo dei crediti edilizi, qualora previsti?

Non ne sono convinto.

La stessa disposizione aggiunge, infatti, che le discipline urbanistiche degli enti locali dovranno "prefigurare uno scenario evolutivo della rete distributiva commerciale che favorisca la razionalizzazione di quella esistente, anche riequilibrandone il rapporto superficie commerciale/abitante, e garantisca l'efficienza dei flussi di traffico indotti dall'insediamento delle strutture" e "assicurare una maggiore sostenibilità economica, sociale, territoriale e ambientale degli insediamenti nel territorio".

Vi è, poi, anche l'art. 47 (ma qui siamo di nuovo nel capo I, relativo al sistema produttivo, secondo il quale, Comuni e Province debbono adoperarsi per "l'accorpamento e l'ampliamento delle strutture ricettive esistenti, in vista di una riqualificazione qualitativa delle strutture e del raggiungimento di un livello ottimale nell'economicità della gestione".

Tutti questi elementi sembrano far propendere che si sia in presenza, più che di una disciplina urbanistica, di una forma di regolamentazione indiretta dei mercati, il cui contenuto sembra favorire i player attualmente esistenti e limitare l'ingresso ai nuovi operatori.

Le ragioni urbanistiche volte a evitare il consumo del suolo sono molto consistenti e ben si comprende che le relative preoccupazioni possano giustificare queste chiusure.

Tuttavia, vi è da chiedersi se questa sorta di chiusura sia davvero compatibile con la disciplina statale del 2011. Mi chiedo anche se un "chiuso a tutti" sia la giusta risposta alla misura precedente, che apriva a tutti.

La cosa va poi collocata in una sorta di ecosistema più ampio, perché è ovvio che le grandi strutture tolgono linfa vitale agli esercizi di vicinato (e non solo) dei centri storici.

Sul punto, l'art. 49 segue la linea dettata dalla più recente legislazione regionale, volta a rivitalizzare il commercio nei centri urbani e nei centri storici.

Ma, a mio giudizio, è sufficiente constatare che le modalità con cui ciò dovrebbe essere attuato consisterebbero nel "promuovere il potenziamento delle reti per il trasporto pubblico e per la mobilità ecosostenibile e la previsione di idonei sistemi di viabilità, accesso e sosta da realizzarsi con criteri di efficienza ed eco- compatibili" e che di parcheggi le Norme Tecniche parlino solo agli artt. 38 e 68, ove li si ammette, ma solo in quanto "scambiatori" ed "estranei ai centri storici" per comprendere come la rivitalizzazione commerciale degli stessi centri risponda più a un libro delle buone intenzioni che a una realtà ricercata e praticata.

Francesco Volpe

* Intervento svolto nel corso del XXI Convegno dell'Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti sul tema: *"Le nuove norme tecniche del piano territoriale regionale di coordinamento del Veneto 2020"*, svoltosi a Castelfranco Veneto il 27 novembre 2020.