

Gianfrancesco Vecchio

Direttore Generale, Mercato e Concorrenza, Ministero dello Sviluppo economico

Gli strumenti di promozione come meccanismi di governo del territorio

Ringrazio anch'io l'INDIS-Unioncamere per aver organizzato questo Convegno. È un rito ormai annuale ma continuo a considerarlo un rito molto importante. Ovviamente porto a tutti i partecipanti i saluti del Ministro, del sottosegretario De Vincenti e anche il segnale del suo interesse a questi temi.

Rubo solo un momento, in riferimento alle mie attuali funzioni anche di Garante alla sorveglianza dei prezzi, che non considero del tutto estraneo al Convegno, nel senso che il mondo del commercio è quello che ha più interesse all'aspetto del prezzo, che può essere strumento e limite anche per le proprie attività, ma soprattutto perché credo di trovare qui i giusti interlocutori. Volevo quindi avvalermi di questa sede per pubblicizzarlo nel senso che la figura del Garante non è una figura dotata di grandi poteri e neanche di un ruolo particolarmente incisivo. Ha però un ruolo importante che può essere esercitato come catalizzatore in quanto non è un'autorità con una sua struttura bensì si avvale di strutture esistenti, innanzitutto dell'Osservatorio prezzi del Ministero ma anche di un rapporto strutturato, intenso con il sistema camerale e con l'INDIS.

Credo che in questa sede può essere importante lanciare questo segnale sul ruolo del Garante che è un ruolo d'informazione, di chiarezza, di rapporto con i consumatori sui prezzi e che riguarda anche le Regioni, che hanno adottato diverse iniziative in materia di prezzi, per cui costruire un rapporto su questo tema anche con loro è importante, lo stesso discorso vale con il sistema delle associazioni di categoria con cui, al di là dei loro uffici studi, voglio dire, sono comunque interlocutori necessari per l'analisi dei prezzi.

Tornando ai temi del Convegno, mi preme sottolineare che il commercio non è soltanto un fenomeno economico. Probabilmente non lo è nessun settore, però nel caso del commercio è largamente condiviso il fatto che ogni volta che s'interviene in questo settore, chi lo fa - sia essa un'autorità nazionale o regionale o locale - deve farlo con la consapevolezza che non sta regolando solo il rapporto fra imprenditori, non sta solo cambiando l'equilibrio economico fra una tipologia di esercizio e l'altra tipologia di esercizio, ma sta intervenendo su altri settori economici. Si parlava delle esigenze dei centri storici, del ruolo sociale di un'attività che offre occasioni ed opportunità ai giovani, alla popolazione femminile, agli anziani, agli immigrati, quindi si parla di un fenomeno importante che va affrontato in tutte le sue realtà. Su questo tema condiviso, vorrei aggiungere solo una battuta che, invece, è funzionale a tutto il resto e, cioè, che la consapevolezza di quanto detto non ci consente, però, di fare deduzioni automatiche. Nel senso che bisogna essere consapevoli che intervenire su questo settore pesa seriamente e quindi nessuno può porsi come obiettivo qualcosa che poi come conseguenza determina una desertificazione dei centri storici o crea problemi sociali che si ripercuotono nei rapporti fra una

tipologia di distribuzione e un'altra, non può portare all'automatica conclusione per cui, stiamo tutti fermi perché questo è un settore delicato quindi non lo tocchiamo. Il mondo si evolve da solo e, se non lo tocchiamo rischiamo di fare peggio. L'importante è toccarlo con prudenza e intelligenza.

Detto questo, vengo ai temi su cui, giustamente, il Ministero viene tirato per i capelli, e parliamo d'interventi normativi. Non parlo del rapporto fra normazione statale e regionale, credo che sia un rapporto, che ormai con fatica, le sentenze della Corte Costituzionale hanno abbastanza chiarito. È vero che ci sono elementi di sovrapposizione, ma ormai credo che nessuno metta in dubbio che le regole di apertura di un'attività economica debbano essere uniche e identiche sull'intero territorio nazionale. Altro conto è, invece, il ruolo che le Regioni hanno nella loro legislazione per i settori, nel costruire il rapporto fra le attività economiche e il loro territorio. La tutela di questi due ruoli, lo dico con una battuta rispetto al sistema, richiede una "comprensione". Tutta la polemica in fondo sta nel capire che gli strumenti sono legati ai ruoli in una maniera o nell'altra.

Il tema della programmazione è un tema che è stato più volte affrontato, però nessuno dice che la programmazione non esiste più, quindi alle Regioni e agli enti locali s'impone un modo nuovo di gestirla. Il meccanismo di programmazione degli orari è un meccanismo che non ha più storia, che è fuori tempo, perché non lo vuole il mondo economico del Paese e non lo vuole l'Europa.

La programmazione degli orari, intesa come il tentativo di regolare gli equilibri economici, cioè, una programmazione che è basata sui meccanismi della domanda, sul tentativo di regolare la domanda e l'offerta, non esiste più. Ogni volta che si cerca di resuscitarla in modo trasversale, si avrà una reazione da parte del Governo nazionale perché è un modo sbagliato di affrontare il problema.

Se l'obiettivo è quello di non desertificare i territori, di non colpire il commercio, lo strumento non può essere quello di riesumare in maniera indiretta i meccanismi di programmazione.

Il tema della liberalizzazione degli orari è un tema che noi come Ministero abbiamo provato in qualche momento a governare anche con circolari e pareri. Non sto dicendo che gli enti locali e le Regioni non governano più gli orari delle città e la vita dei cittadini, ma che sparisce un meccanismo di governo che era basato su una semplificazione, cioè, su una serie d'interessi economici consolidati fatti di divieti assoluti, quindi con meccanismi non motivati, ma solo di tutela di un equilibrio economico esistente.

Il Ministero ha chiarito alcuni punti, ma probabilmente ci si può tornare ancora, per esempio, il fatto che nessuno impedisce a un comune di vietare in alcuni orari l'apertura degli esercizi di somministrazione se sono in un'area della città in cui il problema non è quello di garantire un meccanismo di domanda-offerta fra esercizi, ma quello di tutelare i cittadini e il loro diritto al riposo notturno, oppure che sia salvaguardato il diritto alla mobilità dei cittadini che vogliono spostarsi. Per cui, il governo della città resta a pieno diritto degli enti locali, però l'esigenza condivisa non può essere recuperata in maniera indiretta.

Per esempio, parliamo di una delle tante leggi impugnate dal Governo negli ultimi tempi, quella della Provincia di Bolzano e mi riferisco a questa perché la considero per alcuni aspetti un esempio positivo. Premetto che non sono un grande conoscitore di quella realtà territoriale, ma da quel poco che ho visto, Bolzano è una realtà territoriale che ha utilizzato bene gli strumenti della vecchia programmazione. Quindi, non parliamo del fatto che la programmazione fosse usata non per fare un adeguato sviluppo del territorio, ma per bloccare l'iniziativa economica, questo rischio a Bolzano, non lo vedo perché, probabilmente, la dimensione del territorio è estremamente ristretta, gran parte del territorio è montano e ci sono dei centri storici saturi di negozi. Qual è stato allora il motivo perché la legge venisse impugnata? Il motivo sta nel fatto che il legislatore regionale, visto appunto che la programmazione fatta aveva dato ottimi risultati sul territorio e che, l'assenza di regole, probabilmente, avrebbe rischiato di far saltare questa situazione ottimale di governo del territorio, allora ha fatto una norma in cui si dice: "Totale libertà nei centri storici, tanto sono già saturi, e divieto assoluto di insediamento in tutte le aree a verde e in quelle che nei piani regolatori sono indicati come aree di sviluppo industriale". Ho semplificato in maniera drastica, però quello che ci interessa è il meccanismo.

Quello che è sbagliato in quella legge - ed è il motivo per cui il Governo l'ha impugnata - non è l'esigenza di tutelare un territorio, ma il fatto che per semplificarsi la vita si è scelto uno strumento vecchio, impossibile da utilizzare: quello del divieto delle aperture di attività economiche.

Credo che in una realtà così bella dal punto di vista ambientale, nessuno impedisce di tutelare i territori della montagna e gli altri territori con strumenti diversi. Se si analizza qual'è l'impatto dell'insediamento di una grande struttura di vendita sul territorio e quello che comporta in termini di viabilità, non la si autorizza, ma per farlo si utilizzano gli strumenti della programmazione del territorio dal punto di vista edilizio e gli strumenti del governo della viabilità, non ho bisogno di dire che non si possono insediare in tutte le aree del territorio regionale.

Per cui, quello che voglio dire, è che dobbiamo probabilmente ragionare insieme. La difficoltà di utilizzare nuovi strumenti di programmazione, è un fatto anche culturale, da un lato quelli leciti di programmazione che, anche in questo settore, sono quelli della tutela ambientale, della tutela dei centri storici, della tutela della salute dei cittadini; dall'altro, gli strumenti di promozione che mi sembra siano veramente il meccanismo di governo del territorio più facile.

Mi rendo conto che in questo momento di crisi economica, il governo del territorio attraverso gli incentivi o le agevolazioni fiscali è difficile, credo che qualche spazio c'è sempre ma comunque, ci sono altri strumenti, che non necessariamente sono strumenti di spesa, bensì di accompagnamento delle aziende, quindi di protezione delle aziende, di tutela, di crescere per impedire lo snaturamento dei centri storici e la desertificazione. Ci sono, per esempio, gli strumenti della formazione.

Ben diceva chi sottolineava che per anni abbiamo usato la formazione obbligatoria come barriera all'ingresso, una cosa utile ma forse non dappertutto indispensabile, mentre credo che sia indispensabile garantire la qualità degli esercizi commerciali attraverso un meccanismo di

formazione volontaria che non sia una barriera all'ingresso ma che sia uno dei tanti meccanismi di assistenza agli operatori affinché siano buoni operatori e riescano a vincere la concorrenza.

Un'ultima battuta voglio farla sull'essenza di questo Convegno, che come tutti i convegni di questo tipo tentano di instaurare un meccanismo di rapporto informale fra le istituzioni che non può supplire, invece, al rapporto formale che ci deve essere.

Il Governo oggi si è trovato schiacciato, gli interventi criticati in realtà non sono stati fatti come è stato detto con decreti legislativi, l'unico che è stato fatto con decreto legislativo è il correttivo della Direttiva Servizi, ed è un decreto di mera manutenzione che ha avuto tutti gli spazi di concertazione possibile: è passato anche in Conferenza Unificata. Questo per dire che c'è stato il tempo e lo spazio di utilizzare tutti gli strumenti del confronto, e l'intervento è stato un intervento non particolarmente invasivo, ma di manutenzione, di miglioramento, di chiarimento del quadro normativo. Gli altri interventi sono stati realizzati con decreto legge, sotto la pressione della crisi, sotto la pressione del bisogno di dare segnali urgenti e rapidi ai mercati, e quindi questo certamente è stato un limite di questi interventi.

Il confronto precedente a un decreto legge è necessariamente un confronto stiracchiato, questo forse può aver giustificato alcune delle reazioni regionali, ma non le giustifica fino in fondo perché comunque non è doveroso, io sono convinto che il confronto ci debba essere sempre ma che poi ognuno debba assumere la responsabilità delle proprie scelte.

Il riparto di competenza fra Stato e Regioni significa che a un certo punto poi, comunque, dopo il confronto, lo Stato fa le sue norme, le sue scelte, e chi le ritiene illegittime, le impugna. E anche le Regioni hanno diritto alla loro autonomia, il loro Consiglio Regionale non è vincolato da intese o ragionamenti che si sono tenuti in maniera informale in una sede nazionale dai loro governanti. Quindi è evidente che momenti di confronto sono utili, ma nel rispetto dell'autonomia reciproca. Quando il Governo legifera ci sono tutte le sedi tecniche di confronto preventivo, che permettono poi che l'intervento in Conferenza Unificata sia quello effettivo a cui attenersi. Qualcuno citava, prima l'esperienza che è stata fatta sul commercio sulle aree pubbliche, lì l'accordo è stato facile, ci doveva essere un confronto perché l'ha prescritto un'intesa. Però l'accordo c'è stato perché nelle sedi tecniche abbiamo lavorato a lungo, non è detto che abbiamo condiviso tutte le virgole della decisione, ma a un certo punto abbiamo trovato un punto di compromesso. Lì era necessaria l'intesa. Altri casi sono invece atti unilaterali.

Credo però che bisogna fare uno sforzo per condividere il massimo possibile o almeno per decidere in maniera informata.

Siamo in una fase di chiusura della legislatura, però, voglio dire, possiamo confrontarci, già lo stiamo facendo sugli interventi finali di attuazione dei decreti legge, abbiamo aperto tavoli in sede di Conferenza Unificata dove stiamo lavorando. Speriamo che ci siano i tempi, siamo già un po' in ritardo, comunque tutto il lavoro che si farà sarà utile poi per la prossima legislatura.