

Indagine conoscitiva sulla semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa

**Commissione parlamentare per la Semplificazione
Giovedì 2 dicembre 2021**

Premesse

Il Consiglio Nazionale dei Centri Commerciali (CNCC) riunisce in un unico organismo tutti gli stakeholders, quali le proprietà, le società di servizi e selezionati retailers, collegati all'industria dei centri commerciali, dei parchi commerciali e dei Factory Outlets, costituendo l'unica realtà rappresentativa del settore a livello nazionale. L'Associazione rappresenta oltre 1.260 centri commerciali su tutto il territorio nazionale che, con i loro **36.000 negozi - di cui 7.500 a gestione unifamiliare** - rappresentano una stabile fonte di occupazione per oltre **587.000 persone** (pari al 2,3% della forza lavoro nazionale e al 29,6% dei lavoratori occupati nel settore del commercio), senza considerare l'indotto, che porta questo numero a circa 800 mila. Si tenga inoltre presente che l'industria dei centri commerciali pesa circa il 4% sul PIL italiano.

Da sempre, l'industria dei centri commerciali contribuisce direttamente e indirettamente alla creazione di valore economico e finanziario per il territorio e per il Paese oltre che un contributo diretto e indiretto all'occupazione e al benessere delle persone occupate e delle loro famiglie. In particolare il tema della sicurezza dei lavoratori e dei clienti dei nostri centri è stata posta al centro delle nostre operazioni in questi mesi di Pandemia, dove come industria abbiamo messo insieme uno sforzo importante alla luce anche delle misure restrittive dei Governi. Si tenga infatti presente che settore dei centri commerciali, che sono gli unici operatori del comparto che sono stati obbligati a chiudere nelle giornate festive e prefestive in qualsiasi zona di rischio (rossa, arancione e gialla), dal 3 novembre 2020 al 22 maggio 2021.

Tuttavia, per il nostro settore, l'ultimo anno ha rappresentato anche un periodo di cambiamenti, sia in termini di organizzazione degli spazi sia dei trend di acquisto dei clienti, che hanno posto le basi per costruire una maggiore resilienza del modello di centro commerciale. Il nostro comparto si è dimostrato uno fra i più dinamici e innovativi nella risposta al Covid-19, con un adeguamento tempestivo alle norme di sicurezza per fronteggiare la pandemia e un concreto sostegno alle comunità, attraverso l'organizzazione di hub vaccinali nelle nostre strutture.

Molti centri hanno infatti accelerato i processi di trasformazione già in atto per non perdere quote di mercato, usando la tecnologia per migliorare l'esperienza dei propri clienti e facendo leva sull'offerta online, ormai sempre più integrata nel business dei retailer e complementare ai marketplace tradizionali. Un altro cambiamento emerso è legato al rafforzamento della collaborazione tra proprietà e retailer, che in diversi casi hanno stretto accordi che portassero ad un reciproco benessere.

Le semplificazioni nel mondo del commercio

Proprio in questa fase di difficoltà per l'economia italiana, che ricordiamo essere composta in maggior parte da piccole e medie imprese (questo specialmente nel terziario), abbiamo assistito ad una degenerazione di un fenomeno sicuramente in atto già nella fase pre-pandemica, ovvero la crescita esponenziale dei canali e-commerce, che sono stati utilizzati anche da persone che prima dell'emergenza Covid -19 ignoravano, o comunque non utilizzavano con continuità, la possibilità di fare la spesa online. L'utilizzo di questi canali è stato sicuramente essenziale in alcuni momenti della Pandemia, permettendo a molti soggetti che altrimenti non avrebbero potuto operare di poter comunque svolgere la propria attività. Le vendite online sono infatti accelerate in modo esponenziale durante la pandemia, anticipando di qualche anno una crescita attesa anche se l'incidenza sul totale rimane ancora moderata. Non solo i grandi *retailer*, che hanno potenziato canali

eCommerce e digitalizzazione, ma anche i soggetti più piccoli si sono affacciati su questo nuovo canale, accelerando l'approccio c.d. di *omnicanalità*.

Nonostante queste opportunità è necessario soffermarsi su quelle che sono le disparità, anche normative tra i due canali di vendita, quello fisico e quello online. Per garantire condizioni di parità tra gli operatori, non tanto limitando le capacità competitive specifiche dei vari segmenti (che ci sono e vanno rispettate), vanno eliminati gli inaccettabili vantaggi competitivi soprattutto in termini di costi e tassazione di cui attualmente gode il commercio elettronico. Il commercio fisico, che è per sua natura *labour-intensive*, radicato sul territorio, e che garantisce alti livelli di occupazione e pieni diritti per i lavoratori soprattutto tra le fasce meno qualificate della popolazione, sconta infatti maggiori oneri fiscali ed è soprattutto impossibilitato ad effettuare liberamente e continuamente promozioni e saldi come invece fa regolarmente il commercio elettronico (es. Black Friday/Cyber Monday solo per citarne alcuni). Si tenga presente che le grandi piattaforme di vendita online hanno la possibilità di vendere a prezzi inferiori a quelli di mercato (c.d. dumping) in quanto riescono a sopperire alle minori entrate derivanti dalla vendita del prodotto grazie soprattutto ai vantaggi competitivi di cui godono. È quindi necessario risolvere alcune di queste asimmetrie, specie sotto il punto di vista fiscale, tra commercio fisico e grandi piattaforme online, con un primo step in questa direzione che potrebbe aversi con la realizzazione, per ora solo annunciata nell'ambito del G20, della c.d. *Global minimum tax*.

Queste fattispecie si inseriscono direttamente nella più ampia argomentazione della garanzia del sistema concorrenziale del Paese. Proprio nel corso della Pandemia sono stati diversi gli esposti da parte di soggetti istituzionali per richiedere un intervento del Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Lampante è stata proprio l'occasione del c.d. Black Friday del 2020 dove, in piena Pandemia e con le restrizioni dovute al c.d. sistema a zone, in molte Regioni non si è potuto approfittare di questo importante appuntamento per tutto il settore, lasciando di fatto il solo spazio a coloro che potevano esercitare online la propria attività.

Proprio su alcuni elementi legati alla tema della concorrenza, nel mese di marzo 2021, l'Agcm ha inviato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la segnalazione contenente le proprie proposte ai fini del disegno di legge per la concorrenza 2021, che il Presidente del Consiglio Mario Draghi aveva annunciato nel corso della discussione sulla fiducia al Governo. In primis, l'Autorità ha segnalato come permangano ancora ostacoli rilevanti alla concorrenza in alcuni settori, tra cui i servizi alle imprese e il commercio al dettaglio, richiamando alcune raccomandazioni del Consiglio europeo sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia. In questo senso, vengono richiamati i dati rilevati con l'indicatore PMR (Product Market Regulation) 2018 dell'OCSE e dall'indicatore di restrittività della Commissione europea (IRR), dove è emerso che l'Italia è lo Stato membro con la normativa più restrittiva per quanto riguarda la regolamentazione relativa alla creazione di nuovi negozi e il secondo più restrittivo con riferimento sia agli stabilimenti commerciali sia alle operazioni quotidiane dei dettaglianti. Considerata, per altro, la tipicità del tessuto economico italiano, e che in Italia il commercio al dettaglio è il maggiore settore dell'economia non finanziaria, rappresentante il 5,6% del valore aggiunto prodotto e che impiega l'8,6% della forza lavoro, riteniamo di primaria importanza un intervento volto al rafforzamento della competitività nel settore del commercio al dettaglio, che potrebbe contribuire considerevolmente alla crescita economica di lungo periodo.

Queste osservazioni dell'Autorità, che come Associazione condividiamo pienamente, intervengono su alcune fattispecie tipiche dell'attività commerciali. In generale, si rileva che la normativa di settore è ancora soggetta

a rigorose regolamentazioni e frammentazioni a livello regionali e locale. Queste concernono in primis ai requisiti stringenti per l'apertura di nuovi esercizi commerciali, come limitati all'orario di apertura dei negozi e vincoli ingiustificati alle vendite promozionali che rischiano di minare le condizioni di offerta e la libertà di scelta per i consumatori.

- 1) **Vincoli all'apertura delle attività commerciali** – Attualmente le procedure di avvio di un'attività economica nel settore del commercio al dettaglio è preceduto dalla presentazione della SCIA al Comune. Con il portale "impresa in un giorno" del Governo e gli sportelli SUAP a livello comunale è possibile avviare tutte le attività accentrando la maggior parte delle comunicazioni necessarie. Tuttavia, si rilevano ancora una serie di adempimenti che andrebbero semplificati – in alcuni casi addirittura eliminati – al fine di consentire un accesso rapido al commercio. Andrebbero inoltre rivisti gli obblighi di trasparenza.
- 2) **Vincoli alle vendite straordinarie** – Ultimo, ma non per importanza, sarebbe opportuno intervenire sulla materia delle vendite straordinarie, ovvero e vendite di liquidazione, di fine stagione e promozionali nelle quali l'esercente offre i propri prodotti a condizioni favorevoli, reali ed effettive. Vengono in parte sottolineate, due differenti tipologie di interventi –
 - a. **Vendite promozionali** – A normativa vigente le vendite promozionali di prodotti sono sostanzialmente libere da ogni limitazione temporale o quantitativa ad eccezione dei periodi immediatamente precedenti i saldi di fine stagione per i medesimi prodotti. Questa fattispecie è considerata dall'Autorità una limitazione non necessaria allo svolgimento di tali vendite. In aggiunta, si segnala come le grandi piattaforme di *ecommerce* non siano soggette alle stesse limitazioni, potendo di fatto effettuare le vendite promozionali liberamente.
 - b. **Vendite di fine stagione** – In questo ambito, l'Autorità prevede un restringimento della facoltà delle Regioni di prevedere i periodi e la durata delle vendite di fine stagione che andrebbe rivista.

Le proposte del Consiglio Nazionale dei Centri Commerciali

Fermo restando la condivisione delle proposte dell'Agcm, che purtroppo non hanno trovato accoglimento nel testo approvato dal Consiglio dei Ministri del disegno di legge sulla concorrenza 2021, le nostre proposte possono essere suddivise, per semplicità, in due ambiti, ovvero quello legato alla semplificazione della disciplina delle vendite straordinarie e l'ambito relativo alle semplificazioni procedurali e più generali nell'ambito del commercio. Per quanto riguarda le misure di semplificazione per le **vendite straordinarie**, si propone:

- 1) Stabilire in modo inequivocabile che l'esercente è libero di **organizzare in qualunque momento dell'anno le vendite promozionali**, nell'ottica di liberalizzare le promozioni permettendo al commercio di operare degli sconti (mediamente 20-30%) su prodotti durante la stagione di riferimento a seconda dell'andamento delle vendite (e del clima). Un intervento in tal senso potrebbe quindi essere un importante incentivo ai consumi interni e quindi porterebbe anche ad un beneficio per l'erario (maggior gettito IVA e imposte dirette). Infatti, come abbiamo potuto indicare, la normativa nazionale già oggi prevede che non possano essere previsti limiti di ordine temporale e quantitativo alle vendite promozionali, ad eccezione del periodo immediatamente precedente i saldi di fine stagione per i medesimi prodotti (art. 3 lett. f) Legge 4 agosto 2006, n. 248 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il

rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale", disposizione questa che non trova motivazioni specifiche essendo le vendite promozionali relative normalmente a beni "in stagione" e che come anticipato, viene sistematicamente non rispettata dal commercio "online".

- 2) **Consentire le vendite in liquidazione anche a seguito di eventi particolari.** Si propone di consentire queste vendite anche in quei casi in cui, per esempio, abbiano costretto l' esercente ad una interruzione prolungata dell'attività. L'attuale normativa non consente infatti di procedere con questo strumento in caso di eventi esterni indipendenti dalla volontà dell' esercente che sono sempre più frequenti e che costringono l' esercente a liberarsi di stock di merce (anche non deteriorata) che non risulta più vendibile nell' immediato perché non più appetibile dal mercato dopo un periodo relativamente lungo di sospensione dell'attività. La liberalizzazione temporanea dei saldi in questi periodi in cui è in vigore lo stato di emergenza, inoltre, darebbe la possibilità agli operatori di svuotare i propri magazzini della merce ordinata, e probabilmente in parte o in tutto non ancora pagata, approfittando delle finestre di apertura concesse dall'andamento della pandemia. La pandemia è stata in grado di dimostrare sistema dei c.d. "saldi" così come lo abbiamo conosciuto fino ad ora potrebbe terminare con l'essere un ostacolo piuttosto di uno strumento di sollievo per i commercianti.
- 3) **Eliminare i vincoli temporali** per definire i periodi delle vendite di fine stagione che oggi sono lasciati alla potestà regionale, senza escludere la facoltà delle Regioni di disciplinare le modalità di comunicazione dello svolgimento dei saldi;

Per quanto riguarda invece le proposte **generali** e di **semplificazione procedurale**:

- 1) **Semplificare il processo di comunicazione** della documentazione relativa ad ogni prodotto interessato dall'iniziativa di vendita per quanto riguarda le **vendite sottocosto**. Si tenga infatti presente che per le catene che dispongono di una serie di esercizi dislocati in comuni diversi, questo implica la presentazione di una pluralità di comunicazioni identiche, nonché della relativa documentazione, ad una pluralità di comuni che spesso, non hanno poi il tempo effettivo di svolgere i controlli nei tempi necessari. La modifica proposta prevede quindi:
 - a. la possibilità di inviare un'unica comunicazione via pec, con in copia per tutti i Comuni interessati;
 - b. la possibilità di non allegare la documentazione cartacea per ogni esercizio, ma di tenerla a disposizione delle autorità di controllo nell'esercizio per due anni, oppure su un sito internet il cui indirizzo va inserito nella comunicazione inviata ai Comuni e che deve essere mantenuto attivo per almeno due anni dalla fine della vendita sottocosto.
- 2) **Garantire, infine, l'uniformità di trattamento tra commercio fisico ed elettronico**, assoggettando anche le vendite effettuate in via telematica alle disposizioni del commercio fisico al dettaglio.
- 3) **Armonizzare le procedure** di attivazione, modifica o cessazione tramite portali telematici, intervenendo anche sui diritti dovuti e sulle allegazioni obbligatorie: dette tematiche ricadono nell'ambito della tutela della concorrenza, non di regolamentazione del commercio. In modo particolare si richiede di adottare un portale unico nazionale (ImpresaInUnGiorno) senza le attuali differenze regionali che rischiano di ostacolare e complicare l'attività di quei soggetti che operano su più Regioni.
- 4) **Elasticità sulle merceologie** – L'autorizzazione alla variazione parziale del settore merceologico (da non alimentare ad alimentare e viceversa) è spesso soggetta a specifici procedimenti nonché a

molteplici vincoli. Ad esempio, in Lombardia detta variazione (ai sensi del comma 4, paragrafo 5.4 dell'allegato A alla DGR 1193/2013) è subordinata al parere favorevole della Direzione Generale della Giunta regionale competente in materia di commercio. Inoltre, secondo tale normativa, è possibile effettuare una nuova variazione decorsi due anni dalla precedente. In altre Regioni detta variazione è soggetta al rilascio di autorizzazione comunale previo parere favorevole della Conferenza dei Servizi regionale. Bisognerebbe eliminare tali limitazioni o ridurle in alcune sue parti. Tali variazioni non dovrebbero essere subordinate al rilascio di autorizzazione, né ad eventuali limiti temporali. Anche in tal caso, dovrebbe essere sufficiente inviare una semplice comunicazione al Comune competente per territorio con il solo fine di illustrare il nuovo assetto delle superfici.

- 5) **Revoca per mancata attivazione** – L'articolo 22 del decreto legislativo 114/1998 (Testo del commercio) e le eventuali corrispondenti norme regionali, prevedono la revoca dell'Autorizzazione in caso di mancata attivazione entro un anno per medie strutture ed entro 2 anni per grandi strutture, salvo proroga in caso di comprovata necessità. Il requisito della "comprovata necessità" è parametro estremamente generico poiché la normativa vigente non ne esplicita le caratteristiche e, inoltre, le norme applicabili non definiscono i termini della proroga. Pertanto, la concessione della proroga e la relativa durata sono rimessi alla discrezionalità del funzionario comunale. Si propone dunque di:
- a. Eliminazione del termine di attivazione;
 - b. Prevedere una normativa simile a quella del Piemonte tale per cui si preveda che qualora siano stati attivati 2/3 della superficie di vendita totale della struttura il resto non decade;
 - c. Definizione specifica del requisito della comprovata necessità e previsione di un termine fisso di proroga.
- 6) **Apertura attività temporanee** - Previsione, per i centri commerciali, di una "franchigia" percentuale rispetto alla superficie autorizzata (dal 5 al 10%) per l'apertura di attività temporanee in galleria - con un limite massimo di giornate all'anno - senza necessità di autorizzazione formale all'ampliamento né di adeguamento dei parcheggi.