CONSIGLIO NAZIONALE DEI CENTRI COMMERCIALI
LUOGHI PERSONE ESPERIENZE

LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA 2026 (A.C. 3120)

CONTRIBUTO PER L'ESAME PRESSO LA COMMISSIONE ATTIVITÀ PRODUTTIVE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI



Milano, 5 novembre 2026

Il CNCC e l'industria dei centri commerciali

Il Consiglio Nazionale dei Centri Commerciali (CNCC) è l'associazione che rappresenta l'industria nazionale dei centri commerciali in Italia e all'estero, riunendo in un unico organismo, da oltre 40 anni, tutti i protagonisti della filiera: spaziando dalle proprietà immobiliari alle insegne commerciali e dalle società di gestione agli altri fornitori di servizi.

Tralasciando il più esteso indotto, si tratta di un comparto che genera annualmente un fatturato di circa 70 miliardi di euro, che anima quasi 1.300 strutture classificate come *mall*, *retail park* o *factory outlet* che si estendono per oltre 20 milioni di metri quadri di superficie affittabile distribuita su tutta la penisola, dando spazio a più di 40.000 attività commerciali e 8.000 imprese a conduzione familiare, nonché occupando circa 600.000 addetti, con elevata incidenza di donne e giovani.

Considerando anche l'indotto di servizi e manifattura abilitati dalle attività anzidette, parliamo invece di un valore aggiunto che supera i 220 miliardi di euro e di oltre 1,5 milioni di occupati, che complessivamente contribuiscono per quasi il 12% al PIL nazionale.

I limiti e le asimmetrie delle discipline nazionali sul commercio al dettaglio

Come l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha avuto modo di rammentare sia negli anni scorsi che più recentemente, la normativa che regola il commercio al dettaglio nel nostro Paese presenta «diffuse restrizioni all'accesso e all'attività delle attività economiche, oggetto di ripetuti rilievi non solo da parte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ma anche di Istituzioni euro-unitarie e internazionali».[1] Laddove «per l'Italia, è stato stimato che una riduzione ulteriore dei vincoli regolatori che consenta un allineamento alle migliori pratiche internazionali potrebbe generare guadagni potenziali di produttività pari al 4,5% nel commercio al dettaglio».[2]

Oltre che impattare sulla produttività del Paese, tali rigidità normative determinano peraltro asimmetrie competitive di cui si avvantaggiano le grandi piattaforme del commercio elettronico, sottoposte a normative ben più blande benché operanti sul medesimo mercato: lampante essendo – da questo punto di vista – il tema delle discipline regionali sulle vendite di fine stagione e le vendite promozionali, che in molti territori limitano l'iniziativa commerciale delle attività fisiche, lasciano invece piena libertà di azione al commercio digitale.

Come già rappresentato altre volte dalla nostra Associazione a questa spettabile Commissione, il CNCC ritiene che il legislatore nazionale ben potrebbe promuovere

[1] Vedi "Proposte di riforma concorrenziali ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2023" dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

[2] Vedi "Relazione annuale sull'attività svolta" AGCM, 31 marzo 2026 a pagina 13.

interventi che – pur di semplice realizzazione e a costo zero per il bilancio dello Stato – potrebbero migliorare l'attuale situazione facendo leva sulla propria competenza esclusiva nell'ambito della disciplina sulla libera concorrenza e in tal senso propone a seguire alcune proposte che potrebbero essere inserite nel provvedimento in analisi.

Prima proposta: conversione semplificata della superficie di vendita dal settore merceologico alimentare al settore merceologico non alimentare per le attività commerciali ordinariamente sottoposte a regimi autorizzatori (modifica al D.lgs. 114/1998)

La filiera nazionale dei centri commerciali è da tempo un'industria matura del nostro Paese, con una rete che – ricorrendo ai più riconosciuti standard internazionali – conta quasi 1.300 grandi strutture a gestione unitaria classificabili come *mall, retail park* e *retail factory outlet*, capillarmente diffusi su tutto il territorio nazionale.

Benché lo sviluppo commerciale di queste strutture abbia dunque raggiunto un sostanziale equilibrio con le altre forme distributive in termini di metri quadri d'offerta, è in ogni caso in atto un costante aggiornamento dei *format* che purtroppo resta ancorato a procedure amministrative disomogenee sul territorio nazionale e non di rado gravose, tanto più se raffrontate all'agilità di cui possono godere le grandi piattaforme del commercio elettronico, generando un'evidente asimmetria competitiva.

Per incentivare una maggiore equità e riequilibrare la concorrenza tra i due settori è pertanto fondamentale ridurre gli ostacoli burocratici e regolatori delle attività commerciali fisiche, in particolare quelle sottoposte a regimi autorizzatori rigidi che attualmente ostacolano anche la trasformazione della categoria merceologica della superficie di vendita, specie se orientata alla trasformazione di superficie alimentare in superficie non alimentare, che nei fatti esercita un minore carico urbanistico.

Al fine di snellire le procedure amministrative che governano la trasformazione appena richiamata, la proposta emendativa in oggetto introduce un nuovo articolo 10-bis al decreto legislativo 114/1998 recante "Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59", il quale prevede procedure semplificate che consentono – attraverso una semplice comunicazione – la trasformazione della superficie di vendita alimentare in superficie di vendita non alimentare entro il limite del 20% della superficie totale autorizzata e prevedendo un intervallo di almeno 3 anni per reiterare l'utilizzo della medesima procedura.

Proposta di articolato

Dopo l'articolo 13 è inserito il seguente:

Capo III-bis

NORME IN MATERIA DI COMMERCIO AL DETTAGLIO

Art. 13-bis

1. Al Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 114 è inserito, dopo l'articolo 10, il seguente:

«Articolo 10-bis (Conversione semplificata della superficie di vendita dal settore merceologico alimentare al settore merceologico non alimentare per le attività commerciali ordinariamente sottoposte a regimi autorizzatori)

1. Al fine di rimuovere gli ostacoli regolatori e di promuovere lo sviluppo della concorrenza nel settore del commercio fisico, le attività commerciali ordinariamente assoggettate a procedura autorizzatoria per la modifica del settore merceologico della rispettiva superficie di vendita – siano esse singoli esercizi commerciali ovvero strutture gestite in forma unitaria – hanno facoltà di ricorrere alla disciplina semplificata di cui al comma 2 del presente articolo qualora intendano procedere alla trasformazione di una percentuale della superficie totale autorizzata inferiore al 20% dal settore alimentare al settore non alimentare.

2. La trasformazione di superficie di vendita alimentare in superficie di vendita non alimentare entro il limite di cui al comma 1 può essere realizzata mediante semplice comunicazione preventiva a Comune e Regione – ovvero alla relativa Provincia Autonoma – recante indicazione: della superficie complessivamente autorizzata distinta per parte alimentare e non alimentare, della quota di superficie oggetto di variazione, nonché dell'eventuale precedente autorizzazione alla variazione semplificata del settore merceologico. La prima variazione di questo genere è consentita dopo l'attivazione della struttura di vendita, essendo ammessa anche in caso di attivazione parziale, benché solo con riferimento alla superficie già attivata. Le ulteriori variazioni attuate ai sensi del presente comma sono consentite dopo tre anni dalla precedente.».

Seconda proposta: Attività temporanee nell'ambito degli esercizi commerciali (modifica al D.lgs. 114/1998)

La presente proposta di modifica normativa ha l'obiettivo di favorire la semplificazione amministrativa e promuovere la concorrenza nel settore del commercio fisico, individuando una disciplina uniforme a livello nazionale per le attività temporanee.

Più nel dettaglio, l'emendamento interviene in modifica del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 recante "*Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59*", introducendo un nuovo articolo 10-bis. La nuova disposizione, al comma 1, prevede che possano essere avviate attività temporanee, previa apposita SCIA, sulla superficie di vendita degli esercizi di

vicinato e negli insediamenti di medie e grandi strutture di vendita, entro il limite dello 0,5% della superficie lorda della struttura.

Il comma 2 stabilisce che tali attività temporanee, esercitate attraverso strutture amovibili, debbano essere effettuate per periodi limitati e determinati per la durata massima di 6 mesi e non possano occupare una superficie di vendita superiore a 8 mq.

Proposta di articolato

Dopo l'articolo 13 è inserito il seguente:

Capo III-bis

NORME IN MATERIA DI COMMERCIO AL DETTAGLIO

Art. 13-bis

1. Dopo l'articolo 10 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, è inserito il seguente:

«Art. 10-bis (Attività temporanea nell'ambito degli esercizi commerciali)

1. Al fine di favorire la semplificazione amministrativa e promuovere la concorrenza nel settore del commercio fisico, è possibile avviare, mediante apposita SCIA, attività temporanee: a) sulla superficie di vendita degli esercizi di vicinato che sono collocati al di fuori dei centri commerciali; b) negli insediamenti di medie e grandi strutture di vendita, laddove siano previsti appositi spazi dedicati al di fuori della superficie di vendita autorizzata. La superficie dedicata al complesso delle attività temporanee non può essere superiore allo 0,5% della superficie lorda della struttura di vendita. In caso di centro commerciale multifunzionale è esclusa dal computo la superficie dedicata alle altre funzioni.

2. Le attività temporanee di cui al comma 1 devono essere effettuate per periodi limitati e determinati della durata massima di sei mesi rinnovabili previa interruzione delle stesse di almeno tre mesi. Tali attività devono occupare una superficie di vendita non superiore a 8 mq, essere esercitate utilizzando strutture amovibili e garantire il transito dell'utenza.»

Terza proposta: eliminazione dell'obbligo di conservazione dello scontrino di chiusura giornaliera (modifica al T.U. IVA)

In base al combinato disposto dei commi 1 e 7 dell'art. 82 TUIVA (D.lgs. 10/2026 trasposizione dell'art. 2, del D.Lgs. 5.08.2015, n. 127), con riguardo ai soggetti che effettuano operazioni di commercio al minuto e attività assimilate definiti in precedenza, la memorizzazione elettronica e la trasmissione telematica all'Agenzia delle Entrate dei dati dei corrispettivi giornalieri sostituiscono:

- gli obblighi previsti dall'art. 87 TUIVA di annotazione, nell'apposito registro, dell'ammontare globale dei corrispettivi delle operazioni imponibili e delle relative imposte per quanto attiene alle operazioni effettuate in ciascun giorno [comma 1, secondo periodo];

- gli obblighi di certificazione fiscale dei corrispettivi di cui all'art. 84 TUIVA, fermo restando comunque l'obbligo di emettere documento idoneo a rappresentare, anche ai fini commerciali, le operazioni ("Documento Commerciale") ovvero fattura su richiesta del cliente [comma 7 primo periodo]. Le caratteristiche del Documento Commerciale (attualmente disciplinate dal D.M. 7.12.2016, di attuazione dell'art. 2, comma 5, del D.Lgs. 127/2015) dovranno essere individuate mediante decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze.

In questo contesto, l'incertezza normativa che si è venuta a creare in merito alla stampa e alla conservazione cartacea dello scontrino di chiusura giornaliera dipende dal fatto che il Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate 28.10.2016 (ancora vigente e contenente le regole tecniche per l'attuazione dell'art. 2 del D.Lgs. 127/2015) dispone al punto 1.3 che i Registratori Telematici (necessari ad emettere il Documento Commerciale di cui al D.lgs.127/2015), ove ne ricorrano i presupposti, possono essere utilizzati come Registratori di Cassa (o Misuratori Fiscali) di cui alla Legge 26.01.1983, n. 18 (e art. 12, comma 1, della Legge 30.12.1991 n. 413), necessari per emettere la Ricevuta o Scontrino Fiscale (diversi dal Documento Commerciale in quanto aventi rilevanza, appunto, fiscale), con l'osservanza della relativa disciplina.

La disciplina dei Registratori di Cassa, come detto, è contenuta nella Legge n. 18/1983 nonché nel D.M. 23.03.1983. Tale ultima disposizione prevede che:

- i Misuratori Fiscali sono in grado di provvedere alla stampa ed emissione dello scontrino fiscale nonché alla stampa ed emissione di uno scontrino di chiusura giornaliera e alla stampa, contestuale a quella di tale scontrino, di un giornale di fondo (Art. 2);
- I documenti disciplinati dal D.M., ad eccezione del giornale di fondo, devono essere tenuti e conservati ai sensi dell'art. 39 del D.P.R. 633/1972 a norma dell'art. 2219 c.c.

Tale vetusta disciplina (che, in teoria, sarebbe suscettibile di aggiornamento in applicazione del D.Lgs. 10/2026) deve, peraltro, restare comunque in vita allo scopo di regolare le operazioni (marginali) che non sono soggette all'obbligo di memorizzazione elettronica e trasmissione telematica dei corrispettivi. Con riguardo a tali operazioni, infatti, l'art. 84 TUIVA dispone che i corrispettivi delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi per i quali il cliente non abbia richiesto l'emissione della fattura, devono essere certificati mediante il rilascio della Ricevuta Fiscale di cui al D.P.R. 696/1996.

Alla luce di quanto sopra si propone di chiarire che, per i soggetti che effettuano operazioni di commercio al minuto e attività assimilate di cui all'art. 81 del TUIVA, la memorizzazione elettronica e la trasmissione telematica dei corrispettivi fa venir meno, tra le altre cose, anche l'obbligo di stampa dello scontrino di chiusura giornaliera di cui all'art. 2 del D.M. 23.03.1983 nonché del connesso obbligo di conservazione cartacea a norma dell'art. 2219

c.c., prevista dall'art. 39 del D.P.R. 22.12.1972, n. 633 (come disposto dall'art. 16 del medesimo D.M.).

Restano fermi, invece, gli obblighi tecnici di memorizzazione, trasmissione, sicurezza e inalterabilità dei dati nonché quello di emettere il Documento Commerciale di cui al D.M. 7.12.2016 (di attuazione dell'art. 2, comma 5, del D.Lgs. 127/2015), qualora non venga richiesta fattura da parte del cliente. Gli adempimenti previsti dal D.M. 23 marzo 1983 permangono, invece, validi per i soggetti che, effettuando operazioni non soggette all'obbligo di memorizzazione elettronica e trasmissione telematica dei dati per le quali l'emissione della fattura è obbligatoria esclusivamente se richiesta dal cliente, ai sensi dell'art. 84, comma 1, TUIVA, restano comunque obbligati a rilasciare Ricevuta ovvero Scontrino Fiscale ai sensi del D.P.R. 21 dicembre 1996, n. 696.

Proposta di articolato

Dopo l'articolo 13 è inserito il seguente:

Capo III-bis

NORME IN MATERIA DI COMMERCIO AL DETTAGLIO

Art. 13-bis

«All'art. 82, comma 7, primo periodo del decreto legislativo 19 gennaio 2026, n. 10, dopo le parole "la memorizzazione elettronica e la trasmissione telematica di cui ai commi 1 e 4 sostituiscono la modalità di assolvimento dell'obbligo di certificazione fiscale dei corrispettivi di cui all'art. 84, comma 1, e al decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1996, n. 696" sono aggiunte le seguenti parole "nonché gli obblighi di stampa, tenuta e conservazione su supporto analogico dello scontrino di chiusura giornaliera e del giornale di fondo previsti dalla disciplina sui misuratori fiscali di cui alla legge 26 gennaio 1983, n. 18 e al Decreto del Ministro delle Finanze 23 marzo 1983, restando fermi gli obblighi di memorizzazione elettronica, trasmissione telematica, sicurezza, inalterabilità e consultabilità dei dati previsti dal presente articolo e dai relativi provvedimenti attuativi".»