



Bruxelles, 19.4.2018
COM(2018) 219 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Un settore europeo del commercio al dettaglio adeguato al 21° secolo

{SWD(2018) 236 final} - {SWD(2018) 237 final}

1. Rafforzare la competitività del settore europeo del commercio al dettaglio

Un settore del commercio al dettaglio dinamico e competitivo è importante per i consumatori, per le imprese e di conseguenza per tutta l'economia dell'UE. La grande quantità di imprese e posti di lavoro coinvolti, nonché il contributo al valore aggiunto dell'UE **fanno del commercio al dettaglio un settore chiave per promuovere la crescita economica a lungo termine**¹.

Trainato dai bisogni in evoluzione dei consumatori e dal progresso tecnologico, il settore si è rapidamente trasformato e agisce da catalizzatore per **l'innovazione e la produttività**.

Nell'UE le famiglie spendono fino a un terzo del proprio budget in beni distribuiti da dettaglianti. Attraverso i prezzi, la varietà e la qualità dei prodotti offerti, **il settore del commercio al dettaglio produce un impatto sulla qualità della vita delle persone che vivono nell'UE**.

I 3,6 milioni di imprese attive nel settore del commercio al dettaglio (principalmente PMI) interagiscono con altri settori economici quali vendita all'ingrosso e produzione, nonché trasporti e logistica e altri servizi alle imprese. **Risultati migliori nel settore del commercio al dettaglio genereranno di conseguenza effetti di ricaduta positivi sul complesso dell'economia**.

Il mercato unico consente ai dettaglianti di accedere a circa 500 milioni di potenziali consumatori. Ciò richiede tuttavia un contesto imprenditoriale e normativo favorevole che si adatti alle esigenze dei dettaglianti online e offline e che contribuisca ad affrontare le sfide che interessano globalmente il settore del commercio al dettaglio².

La rapida crescita del commercio elettronico sta trasformando il settore. Il commercio elettronico è diventato un dato di fatto per la maggior parte dei cittadini dell'UE. Ciò comporta sia nuove opportunità sia sfide per il settore. Lo sviluppo di un commercio al dettaglio multicanale e le distinzioni meno nette fra commercio al dettaglio offline (in negozi fisici) e online (commercio elettronico) promuovono la concorrenza e favoriscono l'innovazione nel settore. **Il commercio elettronico transfrontaliero nell'UE presenta ancora tuttavia un considerevole margine di miglioramento.** Inoltre non tutte le imprese riescono agevolmente a tenere il passo con l'emergere di nuovi modelli di impresa: l'80 % dei dettaglianti non vende ancora online. In particolare, molti piccoli dettaglianti hanno difficoltà ad adattarsi.

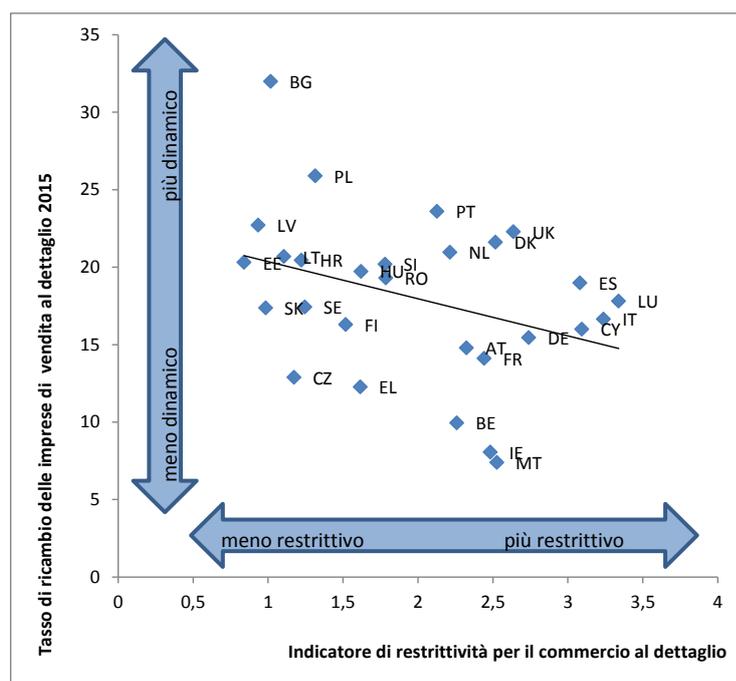
Perché il mercato unico possa conseguire i propri obiettivi è necessario intraprendere azioni appropriate a livello nazionale, regionale e locale. Nel contesto del semestre europeo, diversi Stati membri hanno già attuato riforme volte a migliorare il contesto normativo per i dettaglianti³.

¹ Il commercio al dettaglio è il maggiore settore dell'economia non finanziaria a livello dell'UE in termini di numero di imprese e di persone impiegate. Rappresenta il 4,5 % del valore aggiunto dell'economia europea e l'8,6 % dell'occupazione totale nell'Unione europea; Eurostat, 2014.

² Nell'UE il 68 % degli utenti di Internet (che rappresenta l'81 % della popolazione) ha fatto acquisti online nel 2017. Fra questi, il 33 % ha acquistato da venditori in altri Stati membri e il 23 % da venditori situati in paesi terzi. Fonte: Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) 2018.

³ Tali riforme sono state attuate ad esempio in Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Italia, Lussemburgo e Spagna.

Ciononostante, la produttività del settore europeo del commercio al dettaglio è indietro rispetto ad altri settori ed è meno dinamica rispetto ad altre economie comparabili⁴. Il commercio al dettaglio ha anche mostrato una minore redditività rispetto ad altri settori. L'accumulo delle disposizioni regolamentari produce un impatto negativo sull'andamento del settore. I dettaglianti devono adeguarsi a un accumulo di diversi, e spesso complessi, quadri normativi imposti a livello nazionale, regionale e locale. Tali disposizioni regolamentari restrittive determinano un minore dinamismo dei mercati al dettaglio, con minori ingressi e uscite di imprese di vendita al dettaglio e minori prospettive di occupazione⁵.



Fonte: *Elaborazioni proprie basate su informazioni raccolte dagli Stati membri, da Eurostat e mediante studi dedicati⁶.*

Per un settore del commercio al dettaglio moderno sono necessari maggiori investimenti e un contesto imprenditoriale favorevole. Il piano di investimenti per l'Europa sostiene un ulteriore approfondimento del mercato unico, realizzato in particolare rimuovendo gli ostacoli agli investimenti, promuovendo una maggiore prevedibilità normativa e riducendo l'eccesso di regolamentazione.

Con l'attuazione della strategia per il mercato unico digitale⁷, la Commissione si è adoperata per adeguare il mercato unico all'era digitale. Uno degli obiettivi principali era promuovere il commercio elettronico transfrontaliero. Le proposte della Commissione sui blocchi geografici⁸, sui servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi⁹, sulla modernizzazione

⁴ Ad esempio in Canada, Giappone, Australia e negli Stati Uniti d'America.

⁵ Si veda l'analisi nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione, SWD(2018) 236.

⁶ I dati relativi all'RRI rispecchiano la situazione per il 2017. Nei casi in cui si sono verificati importanti cambiamenti dopo dicembre 2017, le informazioni sono state aggiornate e considerate nell'elaborazione dei punteggi. I dati Eurostat più recenti disponibili al momento dell'analisi risalgono al 2015.

⁷ *Strategia per il mercato unico digitale in Europa*, COM(2015) 192 final.

⁸ Regolamento (UE) 2018/302 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 febbraio 2018, recante misure volte a impedire i blocchi geografici ingiustificati e altre forme di discriminazione basate sulla nazionalità, sul luogo di residenza o sul luogo

del sistema d'imposta sul valore aggiunto¹⁰, sulle norme relative ai contratti nel settore digitale¹¹ e la prossima iniziativa sulle piattaforme online¹² aiuteranno i dettaglianti a esercitare la propria attività online senza incontrare ostacoli. La Commissione propone inoltre delle azioni che permettano di garantire un'imposizione fiscale equa ed efficace dell'economia digitale¹³ e di assicurare l'indipendenza degli schemi di carte di pagamento e dei soggetti incaricati del trattamento delle operazioni¹⁴.

Stanno emergendo nuove opportunità per le start-up attive nel settore. L'iniziativa Start-up e scale-up¹⁵ mira specificamente a rimuovere gli ostacoli che impediscono l'espansione delle start-up nel mercato unico, creando migliori opportunità commerciali e facilitando l'accesso ai finanziamenti.

La nuova agenda per le competenze per l'Europa ha proposto diverse azioni, che contribuiranno a dotare i cittadini UE delle giuste competenze per affrontare le sfide poste dall'economia globale in rapido mutamento¹⁶. Il commercio al dettaglio necessita di competenze adeguate alle esigenze della digitalizzazione. Inoltre Erasmus+ offre nuove opportunità per intraprendere un apprendistato a lungo termine all'estero in un'ampia gamma di settori economici, compreso il commercio al dettaglio.

Il mercato unico delle merci ha un'importanza particolare per il settore del commercio al dettaglio. Nel dicembre 2017 la Commissione ha presentato due proposte legislative finalizzate a rendere più facile la vendita di prodotti nell'UE per le imprese, in particolare per le PMI¹⁷, e a rafforzare i controlli atti a impedire la vendita di prodotti non sicuri ai consumatori dell'Unione¹⁸. La Commissione ha inoltre presentato una proposta finalizzata a eliminare le principali barriere legate al diritto contrattuale che ostacolano gli scambi

di stabilimento dei clienti nell'ambito del mercato interno e che modifica i regolamenti (CE) n. 2006/2004 e (UE) 2017/2394 e la direttiva 2009/22/CE.

⁹ Regolamento relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi [entrata in vigore nel maggio 2018].

¹⁰ Direttiva (UE) 2017/2455 del Consiglio, del 5 dicembre 2017, che modifica la direttiva 2006/112/CE e la direttiva 2009/132/CE per quanto riguarda taluni obblighi in materia di imposta sul valore aggiunto per le prestazioni di servizi e le vendite a distanza di beni.

¹¹ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a determinati aspetti dei contratti di fornitura di contenuto digitale, COM(2015) 634 final; proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a determinati aspetti dei contratti di vendita online e di altri tipi di vendita a distanza di beni, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2009/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, COM(2017) 637 final.

¹² *Revisione intermedia dell'attuazione della strategia per il mercato unico digitale*, COM(2017) 228 final.

¹³ *Un sistema fiscale equo ed efficace nell'Unione europea per il mercato unico digitale*, COM(2017) 547.

¹⁴ Regolamento (UE) 2018/72 della Commissione, del 4 ottobre 2017, che integra il regolamento (UE) 2015/751 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta per quanto riguarda le norme tecniche di regolamentazione che stabiliscono i requisiti che devono essere rispettati dagli schemi di carte di pagamento e dai soggetti incaricati del trattamento delle operazioni al fine di garantire l'applicazione di requisiti di indipendenza sotto il profilo contabile, organizzativo e decisionale.

¹⁵ *Le nuove imprese leader dell'Europa: l'iniziativa Start-up e scale-up*, COM(2016) 733 final.

¹⁶ *Una nuova agenda per le competenze per l'Europa*, COM(2016) 381 final.

¹⁷ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al reciproco riconoscimento delle merci legalmente commercializzate in un altro Stato membro, COM(2017) 796.

¹⁸ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme e procedure per la conformità alla normativa di armonizzazione dell'Unione relativa ai prodotti e per la sua applicazione e che modifica i regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio (UE) n. 305/2011, (UE) n. 528/2012, (UE) 2016/424, (UE) 2016/425, (UE) 2016/426 e (UE) 2017/1369 e le direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 2004/42/CE, 2009/48/CE, 2010/35/UE, 2013/29/UE, 2013/53/UE, 2014/28/UE, 2014/29/UE, 2014/30/UE, 2014/31/UE, 2014/32/UE, 2014/33/UE, 2014/34/UE, 2014/35/UE, 2014/53/UE, 2014/68/UE e 2014/90/UE, COM(2017) 795.

transfrontalieri¹⁹ e sta adottando ulteriori iniziative volte a migliorare il quadro giuridico per i consumatori e le imprese²⁰.

La direttiva sui servizi consente ai dettaglianti di aprire più facilmente esercizi di vendita al dettaglio in tutti gli Stati membri. Nella sentenza del caso *Visser*²¹, la Corte di giustizia dell'Unione europea ("CGUE") ha confermato che il commercio al dettaglio costituisce un servizio e come tale è contemplato dalla direttiva sui servizi²². La direttiva garantisce che determinati requisiti molto restrittivi in materia di accesso al mercato siano vietati e che altri possano esistere unicamente laddove siano non discriminatori, giustificati da legittimi obiettivi di ordine pubblico e proporzionati. A tale riguardo, la direttiva mira anche a garantire procedure efficaci, oggettive e non discriminatorie per l'accesso al mercato entro un termine ragionevole. Requisiti simili sono imposti dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a situazioni che esulano dall'ambito di applicazione della direttiva sui servizi, ad esempio le restrizioni operative.

Il Consiglio europeo ha sottolineato che l'applicazione della legislazione vigente è fondamentale per il funzionamento del mercato unico²³. Attuando la direttiva sui servizi, gli Stati membri hanno messo in atto una serie di adattamenti dei quadri normativi per i servizi. Il pieno rispetto delle norme UE migliorerebbe il contesto normativo per il settore del commercio al dettaglio e consentirebbe alle imprese e di conseguenza anche ai consumatori di sfruttare i vantaggi del mercato unico.

La strategia per il mercato unico indicava le restrizioni relative allo stabilimento nel settore del commercio al dettaglio e quelle che interessano le operazioni di vendita quotidiane quali ostacoli significativi alla realizzazione di migliori prestazioni nel settore del commercio al dettaglio. La Commissione si è impegnata a stabilire *"le migliori pratiche per facilitare lo stabilimento nel settore del commercio al dettaglio e ridurre le restrizioni operative nel mercato unico... [per fornire] orientamenti per le riforme degli Stati membri e la definizione delle priorità per le politiche intese a far rispettare le norme nel settore del commercio al dettaglio"*²⁴.

La presente comunicazione intende contribuire a sbloccare il potenziale del settore del commercio al dettaglio per l'economia dell'UE identificando le migliori pratiche. Queste ultime sosterranno la competitività nel settore del commercio al dettaglio senza compromettere gli obiettivi di ordine pubblico perseguiti dagli Stati membri. Come evidenziato dal Consiglio europeo, l'UE deve continuare ad adoperarsi per un mercato unico adeguato alle esigenze future e all'era digitale²⁵. Il settore del commercio al dettaglio si affida sempre di più alla distribuzione multicanale e questa tendenza continuerà in futuro. Diverse iniziative relative al mercato unico digitale mirano a garantire che i dettaglianti online possano effettuare transazioni transfrontaliere in maniera efficace. La presente comunicazione intende affrontare le restrizioni prevalenti nel commercio al dettaglio offline.

¹⁹ Proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a determinati aspetti dei contratti di vendita online e di altri tipi di vendita a distanza di beni, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2009/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, COM(2017) 637 final.

²⁰ *A new deal for consumers*, COM(2018) 183.

²¹ Recente sentenza del 30 gennaio 2018, *Visser*, C-31/16, punto 97.

²² Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (direttiva sui servizi).

²³ Conclusioni del Consiglio europeo su occupazione, crescita e competitività, 22 marzo 2018.

²⁴ *Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese*; COM(2015) 550 final.

²⁵ Conclusioni del Consiglio europeo su occupazione, crescita e competitività, 22 marzo 2018.

In occasione del 25° anniversario del mercato unico²⁶ dovremmo celebrarne i risultati ma anche guardare avanti. Il settore del commercio al dettaglio merita la nostra attenzione e la nostra analisi. **In un momento in cui la rapida crescita del commercio elettronico sta trasformando il settore, sono necessari sforzi da parte delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri volti a sostenerne la competitività.**

2. Restrizioni del commercio al dettaglio che influenzano l'efficienza dei mercati

I dettaglianti devono far fronte a numerose restrizioni su vari livelli in termini di stabilimento di punti vendita (ad esempio restrizioni sulle dimensioni e sull'ubicazione del negozio o sulla procedura per ottenere una specifica autorizzazione) e in termini operativi (ad esempio restrizioni su orari di apertura, vendite promozionali e canali di distribuzione, imposte, approvvigionamento). Molte di queste restrizioni potrebbero essere giustificate da legittimi obiettivi di ordine pubblico, tuttavia il loro accumulo potrebbe creare ostacoli sproporzionati per i nuovi ingressi sul mercato e di conseguenza influenzare negativamente la produttività del settore. I dettaglianti sottolineano che i quadri normativi dovrebbero adeguarsi alle esigenze future ed essere flessibili, in modo da permettere alle imprese di adattarsi velocemente a una realtà in rapido mutamento²⁷.

Ridurre le restrizioni produce effetti positivi sul funzionamento del mercato²⁸. Un contesto normativo meno restrittivo incoraggia un numero maggiore di imprese a entrare sul mercato, a sfruttare le opportunità che esso offre e ad avere successo. I dettaglianti dispongono di maggiore flessibilità per investire nell'ubicazione e nel formato giusti per i propri esercizi commerciali e per rispondere meglio alle necessità dei consumatori locali. Tutto ciò, unitamente allo sviluppo del commercio elettronico, incrementa la concorrenza e porta al successo delle imprese più efficienti e innovative.

Di conseguenza, la produttività del settore migliora, anche a beneficio dei consumatori, che possono godere di una maggiore varietà e innovazione e di una più elevata qualità dei prodotti e servizi offerti. È inoltre probabile che paghino prezzi più bassi²⁹. Inoltre un settore del commercio al dettaglio più forte può offrire ulteriori opportunità di occupazione. Verrebbero creati posti di lavoro migliori e in numero maggiore, non solo nel settore del commercio al dettaglio ma anche nei servizi di supporto, ad esempio trasporti, stoccaggio e logistica.

La Commissione ha sviluppato un indicatore di restrittività per il settore del commercio al dettaglio (RRI) che illustra le varie restrizioni applicate allo stabilimento di esercizi al dettaglio e alle operazioni quotidiane dei negozi³⁰. Le componenti di tale indicatore catturano

²⁶ Dichiarazione congiunta in occasione del 25° anniversario del mercato unico europeo da parte dei presidenti del Parlamento europeo e della Commissione europea e del presidente di turno del Consiglio, 20 marzo 2018.

²⁷ Si veda il documento di lavoro dei servizi della Commissione *Public Consultation on Retail regulations in a multi-channel environment – Synopsis Report*, SWD(2018) 237.

²⁸ Si veda l'analisi nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione, SWD(2018) 236.

²⁹ Le ricerche della Commissione basate sull'indicatore di restrittività OCSE per il mercato dei prodotti (PMR) suggeriscono che una riduzione di un punto dell'indice OCSE produrrebbe una riduzione del 7 % nel livello di prezzo [Commissione Europea, *Background documents for the European Semester (2018), The EU retail sector*].

³⁰ Sulla base della metodologia utilizzata dall'OCSE per l'indicatore PMR, nell'RRI la Commissione ha attribuito punteggi numerici ai contesti normativi negli Stati membri relativamente ad aspetti pertinenti. I valori assegnati a ogni aspetto vanno da 0 a 6, dove 0 rappresenta il quadro normativo meno restrittivo e 6 quello più restrittivo. Le informazioni a sostegno dei risultati sono state raccolte e verificate attraverso la consultazione degli Stati membri. Anche la metodologia dell'RRI è stata oggetto di consultazione con gli Stati membri nell'ambito del gruppo di esperti sulla direttiva servizi. Per maggiori dettagli si

la complessità e la diversità dei quadri normativi vigenti negli Stati membri. Globalmente, l'indicatore fotografa la situazione e mostra un quadro di restrittività altamente divergente nell'UE. In tutti gli Stati membri sono presenti sia restrizioni in materia di stabilimento sia restrizioni operative. La tipologia specifica di restrizioni e il livello di restrittività sono tuttavia significativamente diversi. Tale livello può essere fino a cinque volte più alto in alcuni Stati membri rispetto ad altri. Mentre nei quadri normativi meno restrittivi sono presenti solo pochi tipi di restrizioni, in quelli più restrittivi possono accumularsi fino a 12 tipi diversi di restrizioni³¹. Ciò influisce sul contesto in cui operano le imprese di vendita al dettaglio.

Il compito di disciplinare il settore del commercio al dettaglio è responsabilità in primo luogo degli Stati membri. Tuttavia, nel definire le norme, essi devono adeguarsi al diritto dell'Unione e non limitare indebitamente la libertà di stabilimento o la libera prestazione di servizi. Di conseguenza, alcune restrizioni sono vietate, mentre in altri casi possono essere mantenute o introdotte purché siano non discriminatorie, giustificate sulla base di legittimi obiettivi di ordine pubblico e proporzionate. Un contesto normativo meno restrittivo sosterebbe la competitività del settore. A tale proposito, occorre considerare che, a causa della propria natura, le norme sullo stabilimento e sulle operazioni pregiudicano maggiormente i dettaglianti offline. Inoltre le restrizioni si sommano, perciò gli Stati membri dovrebbero considerarne gli effetti cumulativi.

3. Agevolare lo stabilimento di esercizi al dettaglio

L'apertura di nuovi esercizi commerciali è il modo in cui i dettaglianti entrano sul mercato. Con lo sviluppo del commercio al dettaglio multicanale, è importante che i dettaglianti possano accedere al mercato con una strategia coerente, che combini una presenza online e offline. Inoltre tale accesso al mercato dovrebbe essere possibile entro un periodo di tempo ragionevole e senza oneri indebiti o sproporzionati. **L'accesso tempestivo e rapido al mercato è un elemento di importanza primaria per i dettaglianti.** Essi esprimono preoccupazione in merito alle restrizioni sull'ubicazione di nuovi punti vendita, alle condizioni relative ai prodotti o a una generale mancanza di certezza giuridica. I dettaglianti indicano che le procedure di stabilimento sono troppo lunghe, complesse e incerte³².

vedano l'allegato e il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione, SWD(2018) 236.

³¹ Il primo pilastro dell'indicatore di restrittività riguarda i problemi legati a specifiche condizioni (quali soglie di dimensioni, norme specifiche per ubicazione, livello di dettaglio nei requisiti di pianificazione locali e necessità di dati economici) nonché procedure (numero di autorizzazioni e valutazioni d'impatto richieste, numero di soggetti coinvolti, durata della procedura e pubblicazione di decisioni in materia di stabilimento) relative allo stabilimento nel commercio al dettaglio. Il secondo pilastro rispecchia le restrizioni a livello operativo, quali gli orari di apertura dei punti vendita, i canali di distribuzione di prodotti specifici, le vendite promozionali, le imposte e gli oneri specifici del commercio al dettaglio e l'approvvigionamento di prodotti. L'indicatore fornisce una panoramica delle restrizioni negli Stati membri. Le norme sui canali di distribuzione per specifici prodotti quali alcol, tabacco e medicinali non soggetti a prescrizione medica sono riportate per garantire la completezza del quadro di restrittività. Ciò lascia impregiudicati gli obiettivi sanitari e di politica sociale perseguiti dagli Stati membri. La Commissione condivide tali obiettivi e ha sviluppato politiche e legislazioni dedicate, in particolare sulle restrizioni applicate alle vendite e alla pubblicità del tabacco e sulla garanzia di elevati standard qualitativi e di sicurezza per i medicinali. La Commissione sostiene inoltre le politiche degli Stati membri volte a ridurre i danni derivanti dal consumo di alcol.

³² Si veda il documento di lavoro dei servizi della Commissione *Public Consultation on Retail regulations in a multi-channel environment – Synopsis Report*, SWD(2018) 237.

Le restrizioni in materia di stabilimento costituiscono gravi ostacoli all'ingresso sul mercato e come tali sono state ripetutamente oggetto di discussione nel contesto del semestre europeo³³.

Condizioni per lo stabilimento

Tutti gli Stati membri disciplinano lo stabilimento di esercizi al dettaglio. Molto spesso, lo stabilimento di tali punti vendita è disciplinato a livello regionale e/o locale, e ciò incrementa la diversità delle norme cui i dettaglianti devono conformarsi.

La direttiva sui servizi, codificando la giurisprudenza della CGUE in materia di libertà di stabilimento, vieta determinati requisiti, come ad esempio le **verifiche della necessità economica**³⁴. A questa categoria appartengono le richieste di informazioni volte a valutare l'offerta (ad esempio numero, tipologia e formato dei punti vendita esistenti) o a misurare la domanda di mercato (ad esempio potere d'acquisto o consumi delle famiglie nelle zone di stabilimento considerate). Tali requisiti sono stati vietati dal legislatore dell'UE perché perseguono un interesse puramente economico o possono essere sostituiti da mezzi meno restrittivi. Nell'attuare la direttiva sui servizi, molti Stati membri hanno riesaminato le proprie condizioni per lo stabilimento ed eliminato i requisiti relativi alla valutazione di natura economica³⁵. In alcuni Stati membri le informazioni di natura economica sono tuttavia ancora richieste o utilizzate, de iure o de facto.

Le norme sullo stabilimento di punti vendita al dettaglio si fondano su **considerazioni sull'assetto territoriale in ambito urbano e rurale**, spesso con l'obiettivo di mantenere la vitalità dei centri cittadini o proteggere l'ambiente. Tali norme possono ad esempio limitare lo stabilimento alla periferia delle città. Questi obiettivi sono condivisi dalla Commissione che, nel quadro dell'agenda urbana per l'UE³⁶, si adopera, in collaborazione con gli Stati membri, con le città e con altri portatori di interessi, per promuovere politiche efficaci ed efficienti più favorevoli all'ambiente urbano e per contribuire alla coesione territoriale³⁷. Allo stesso tempo, gli Stati membri devono perseguire tali obiettivi in modo proporzionato.

La CGUE ha confermato³⁸ che **la direttiva sui servizi si applica allo stabilimento di un'attività di vendita al dettaglio a prescindere dal modo in cui uno Stato membro disciplina tale materia**, che sia mediante regimi di autorizzazione o mediante la pianificazione urbana e rurale. La CGUE ha confermato inoltre che la direttiva sui servizi permette di prendere debitamente in considerazione gli obiettivi di ordine pubblico e che gli Stati membri dispongono di un margine di discrezione sulle modalità in cui tali legittimi obiettivi sono realizzati. Per conformarsi alla direttiva sui servizi a tale riguardo, gli Stati membri devono tuttavia garantire che i requisiti normativi in materia di stabilimento di esercizi al dettaglio siano non solo giustificati da un motivo imperativo di interesse generale, ma anche proporzionati.

³³ Le norme restrittive relative allo stabilimento di punti vendita al dettaglio sono state citate nelle raccomandazioni specifiche per paese indirizzate a Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Ungheria, Italia, Lussemburgo e Spagna.

³⁴ L'articolo 14, paragrafo 5, della direttiva sui servizi vieta la verifica di natura economica che subordina il rilascio dell'autorizzazione alla prova dell'esistenza di un bisogno economico o di una domanda di mercato, o alla valutazione degli effetti economici potenziali o effettivi dell'attività o della sua adeguatezza rispetto agli obiettivi di programmazione economica stabiliti dalle autorità competenti.

³⁵ La verifica della necessità economica è stata eliminata in Belgio, Francia, Lussemburgo, Italia, Paesi Bassi, Romania e dalle regioni della Spagna interessate. Si veda il documento SWD(2012) 148 final che accompagna la comunicazione sull'attuazione della direttiva sui servizi.

³⁶ Lanciata nel maggio 2016 con il patto di Amsterdam.

³⁷ <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda-eu/what-urban-agenda-eu>.

³⁸ Sentenza del 30 gennaio 2018, *Visser*, C-31/16, punto 124.

La proporzionalità è una caratteristica importante delle libertà del mercato unico. Essa è fondamentale nel settore del commercio al dettaglio. La direttiva sui servizi impone che i dettaglianti non siano soggetti a restrizioni sproporzionate. È il caso di alcuni requisiti cui si fa esplicito riferimento nella direttiva sui servizi, tra cui le **restrizioni territoriali**³⁹. Un esempio di tali restrizioni potrebbe essere costituito da piani territoriali altamente dettagliati, che specificano le tipologie di merci da vendere⁴⁰. Nella sentenza *Visser*, la CGUE ha ricordato l'obbligo per gli Stati membri, ai sensi della direttiva sui servizi⁴¹, di sottoporre a controlli le proprie disposizioni regolamentari e le proprie pratiche per verificare la proporzionalità delle restrizioni territoriali applicate allo stabilimento di attività di commercio al dettaglio⁴².

Nel settore dei servizi più ampiamente inteso, la Commissione ha avanzato una proposta di direttiva relativa a un test della proporzionalità nel campo delle professioni regolamentate⁴³. Allo stesso modo, nella proposta della Commissione concernente la procedura di notifica di determinate restrizioni ai sensi della direttiva sui servizi⁴⁴ si richiede un approccio alla proporzionalità strutturato e uniforme.

Nel fissare delle soglie di dimensioni, gli Stati membri spesso applicano norme diverse ai progetti di stabilimento di esercizi al dettaglio a seconda della **dimensione dell'esercizio**⁴⁵. Ciò può portare a una configurazione artificiale del panorama del commercio al dettaglio, poiché influenza i formati e le dimensioni dei punti vendita aperti⁴⁶, determinando in ultima analisi un impatto sulla produttività.

Verifiche della necessità economica

Ai sensi della direttiva sui servizi, le autorità pubbliche devono riesaminare le proprie norme e le proprie pratiche per garantire che dati economici non siano né richiesti né utilizzati ai fini dello stabilimento.

Esempio: Nella maggior parte degli Stati membri, i dati economici non sono utilizzati nelle procedure di stabilimento di attività di commercio al dettaglio, mentre in altri Stati membri le verifiche della necessità economica sono ancora vigenti de iure o de facto.

Norme specifiche per luogo di ubicazione

Se si applicano norme specifiche per luogo di ubicazione, anche con l'obiettivo di mantenere vitali i centri cittadini, conformemente alla direttiva sui servizi, le autorità pubbliche devono valutare la proporzionalità di tali norme, in particolare per verificare se norme meno restrittive potrebbero dimostrarsi ugualmente efficaci.

³⁹ Articolo 15 della direttiva sui servizi.

⁴⁰ Tali requisiti riducono la capacità di soddisfare la domanda dei consumatori e possono limitare la possibilità di stabilimento di nuovi esercizi di vendita al dettaglio in aree commerciali vuote, in contrasto con l'argomentazione spesso avanzata come giustificazione per disciplinare l'ubicazione dei punti vendita.

⁴¹ Articolo 15, paragrafo 3, della direttiva sui servizi.

⁴² Sentenza del 30 gennaio 2018, *Visser*, C-31/16, punto 130.

⁴³ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni, COM(2016) 822 final.

⁴⁴ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'applicazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, che istituisce una procedura di notifica dei regimi di autorizzazione e dei requisiti relativi ai servizi, e che modifica la direttiva 2006/123/CE e il regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno, COM(2016) 821 final.

⁴⁵ Ad esempio, in Francia i punti vendita di dimensioni maggiori di 1000 m² necessitano di un'autorizzazione speciale. In Germania tale soglia è fissata a 800 m², mentre in Ungheria a 400 m².

⁴⁶ Si veda il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione, SWD(2018) 236.

***Esempio:** In Francia, le norme relative allo stabilimento di esercizi di vendita al dettaglio permettono ai dettaglianti di selezionare l'ubicazione ottimale per il proprio punto vendita senza imporre restrizioni sul formato del negozio e sull'assortimento di prodotti.*

Zone territoriali locali

Quando progettano i piani territoriali locali, le autorità pubbliche sono incoraggiate ad autorizzare lo svolgimento di una vasta gamma di attività commerciali nelle zone commerciali. Inoltre, conformemente alla direttiva sui servizi, le autorità pubbliche, nel rispetto del principio di proporzionalità, devono evitare norme eccessivamente prescrittive.

***Esempio:** Indicando le zone destinate a una vasta gamma di attività commerciali nei piani locali ("uso commerciale"), le autorità rumene consentono un uso flessibile di questi spazi.*

Soglie di dimensioni

Nel caso in cui si impongano delle soglie per lo stabilimento di esercizi di vendita al dettaglio, conformemente alla direttiva sui servizi e nel rispetto del principio di proporzionalità, le autorità pubbliche hanno l'obbligo di verificare la coerenza dei livelli delle soglie con gli obiettivi di ordine pubblico perseguiti. Inoltre le autorità pubbliche sono incoraggiate a prendere in considerazione gli effetti di tali soglie sulla struttura del mercato.

***Esempio:** In Lettonia non viene applicata alcuna soglia e, indipendentemente dalle dimensioni del punto vendita, si applica un unico processo di stabilimento, a patto che il progetto riguardi un'area destinata all'"uso commerciale". Anche in Danimarca e in Finlandia, in conseguenza di riforme del quadro normativo relativo allo stabilimento di esercizi di vendita al dettaglio, sono state imposte soglie più alte per i punti vendita e sono stati eliminati alcuni tetti. Le riforme sono state eseguite con l'obiettivo di migliorare il funzionamento del settore, incrementare la produttività e fornire ai consumatori maggiore possibilità di scelta e prezzi più bassi.*

Il mantenimento della **vitalità dei centri cittadini** costituisce una legittima preoccupazione politica per le autorità nazionali, regionali o locali; il numero di punti vendita vuoti è in aumento. Per far fronte a tale sfida, alcune di queste autorità applicano delle restrizioni allo stabilimento di esercizi di vendita al dettaglio al di fuori dei centri cittadini. Se applicate, tali restrizioni devono essere giustificate e proporzionate. In tale contesto, le autorità nazionali competenti dovrebbero considerare una politica più globale che vada oltre l'applicazione di norme specifiche per il commercio al dettaglio. Esse dovrebbero anche tener conto della dimensione relativa al commercio elettronico e delle preferenze di acquisto dei consumatori, che stanno attraversando una fase di cambiamento, entrambi fattori che producono un impatto sulla presenza di dettaglianti nei centri cittadini.

Nuovi approcci per promuovere la vitalità dei centri cittadini

Le autorità pubbliche sono incoraggiate a prendere in considerazione un'ampia gamma di azioni e misure volte ad attrarre i consumatori verso i centri cittadini, che non si basino esclusivamente sulle restrizioni in materia di stabilimento.

***Esempio:** In una zona di Amsterdam (Paesi Bassi), nota come le "9 strade", i dettaglianti si sono associati per creare una fiorente comunità, basata sull'identità e sul patrimonio culturale della zona. Attraverso l'intervento di un community manager, i dettaglianti sono incoraggiati a coordinare attività promozionali e di marketing comuni legate a tale patrimonio, promosse per mezzo di un sito Internet, che possano attrarre nella zona turisti o altri consumatori. Ciò, unitamente ad altre iniziative guidate dall'autorità competente quale l'introduzione di una zona senza auto, ha rafforzato l'attività di commercio al dettaglio e la*

domanda di spazi dedicati al commercio al dettaglio nelle "9 strade".

*Parallelamente alla presente comunicazione, la Commissione pubblica una **Guida per promuovere la rivitalizzazione e la modernizzazione del piccolo commercio al dettaglio**, contenente testimonianze di comunità che hanno ripristinato la vitalità del proprio centro cittadino e che dovrebbe servire da orientamento per le autorità competenti nell'assistere i piccoli dettaglianti ad adattarsi alle nuove realtà dell'era digitale.*

Procedure di stabilimento

Procedure di stabilimento semplici, trasparenti ed efficienti (con riduzione delle complicazioni burocratiche) offrono al settore del commercio al dettaglio opportunità di migliorare la propria produttività. I rispondenti coinvolti nella consultazione pubblica aperta hanno enfatizzato la necessità di snellire il processo di stabilimento, nonché il bisogno di procedure più trasparenti e di un utilizzo migliore e più sistematico delle procedure online. Le tecnologie digitali dovrebbero essere utilizzate per facilitare tale accesso⁴⁷. Il piano d'azione dell'UE per l'eGovernment⁴⁸ mira ad accelerare la trasformazione digitale dei governi per velocizzare l'interazione delle imprese con la pubblica amministrazione e renderla efficiente, trasparente e meno costosa.

Per coloro che intendono sfruttare i vantaggi del mercato unico, e in particolare per le PMI, è indispensabile reperire informazioni pertinenti, esatte e facilmente comprensibili in merito ai requisiti di legge e alle procedure, nonché poter consultare ed espletare procedure amministrative online. Per affrontare meglio tali bisogni, la Commissione ha presentato una proposta legislativa per istituire uno sportello digitale unico⁴⁹.

De facto, i dettaglianti tradizionali devono ancora far fronte a importanti **ritardi** a causa di numerosi ostacoli procedurali⁵⁰. Tali ritardi determinano un impatto negativo sull'avvio e sulla fattibilità di un progetto, che può essere concepito per uno specifico contesto di mercato, e causano oneri significativi.

La piena attuazione della sola direttiva sui servizi consentirebbe la realizzazione di un ambizioso programma di **semplificazione e cooperazione amministrativa**⁵¹. Tenuto conto della sentenza *Visser*, gli Stati membri dovrebbero valutare se la semplificazione amministrativa nel settore del commercio al dettaglio sia stata abbastanza ambiziosa o se siano necessari ulteriori interventi. Nella direttiva, agli Stati membri è richiesto di istituire sportelli unici, di fornire la possibilità di completare le procedure a distanza e per via elettronica e di rendere facilmente accessibili le informazioni sui requisiti e sulle procedure nazionali. Le domande devono essere trattate con la massima sollecitudine. Il settore e le autorità pubbliche trarrebbero beneficio da **procedure di stabilimento** più efficienti, **trasparenti e brevi**.

Procedure semplificate

⁴⁷ L'articolo 8 della direttiva sui servizi obbliga gli Stati membri a provvedere affinché le procedure e le formalità relative all'accesso a un'attività di servizio e al suo esercizio possano essere espletate con facilità, a distanza e per via elettronica, mediante lo sportello unico e le autorità competenti.

⁴⁸ Piano d'azione dell'UE per l'eGovernment 2016-2020, COM(2016) 179.

⁴⁹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno sportello digitale unico di accesso a informazioni, procedure e servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012, COM(2017) 256 final.

⁵⁰ Si veda il documento di lavoro dei servizi della Commissione *Public Consultation on Retail regulations in a multi-channel environment – Synopsis Report*, SWD(2018) 237.

⁵¹ Articoli da 5 a 8 della direttiva sui servizi, riguardanti la semplificazione delle procedure, l'istituzione di sportelli unici, il diritto all'informazione e le procedure per via elettronica.

Le procedure semplificate sono meno onerose in termini di tempo e risorse. Conformemente alla direttiva sui servizi, le autorità pubbliche devono facilitare l'accesso al mercato per i dettaglianti tradizionali grazie a procedure di stabilimento semplificate e con meno autorizzazioni, che possano essere richieste attraverso uno sportello unico online.

Esempio: In Belgio, per semplificare il processo amministrativo, le Regioni hanno introdotto procedure integrate e sportelli unici per lo stabilimento di esercizi di vendita al dettaglio. Tali modifiche consentono ai dettaglianti di richiedere un'autorizzazione unica integrata presso un unico ufficio.

Trasparenza

La trasparenza a tutti i livelli della procedura di stabilimento va a vantaggio dei dettaglianti. Conformemente alla direttiva sui servizi, le autorità pubbliche devono assicurarsi che tutte le informazioni necessarie sullo stabilimento di esercizi al dettaglio siano rese preventivamente disponibili al rivenditore per mezzo di un sito Internet dedicato. Esse sono anche incoraggiate a rendere disponibili al pubblico le decisioni in materia di stabilimento, siano esse positive o negative.

Esempio: In Lituania le decisioni in materia di stabilimento sia positive che negative sono pubblicate per via elettronica.

Durata delle procedure

Ridurre la durata delle procedure di stabilimento contribuisce al rapido avvio dei progetti di commercio al dettaglio. Con lo sviluppo del commercio online, è importante abbreviare i termini per l'ingresso sul mercato dei dettaglianti tradizionali. Ciò sosterrrebbe anche lo sviluppo multicanale. Conformemente alla direttiva sui servizi, le autorità pubbliche devono trattare le domande con la massima sollecitudine⁵². Esse sono inoltre incoraggiate a considerare tutte le opzioni per abbreviare i tempi necessari all'avvio dell'attività di commercio al dettaglio, comprese misure atte a evitare i ricorsi opportunistici.

Esempio: In Finlandia sono state di recente attuate riforme destinate a semplificare e di conseguenza abbreviare le procedure per lo stabilimento di esercizi di commercio al dettaglio.

4. Ridurre le restrizioni operative

In aggiunta alle normative che disciplinano lo stabilimento di esercizi al dettaglio, i dettaglianti devono far fronte a numerose normative connesse alle loro attività quotidiane (ad esempio sugli orari di apertura, sulle vendite promozionali, sui canali di distribuzione e sull'approvvigionamento).

Le restrizioni operative sono spesso state messe in atto per realizzare obiettivi di ordine pubblico quali la protezione dei dipendenti, dei consumatori, dell'ambiente e della sanità pubblica. Il commercio elettronico sta modificando le abitudini di acquisto dei consumatori (i consumatori sono abituati a fare acquisti in qualunque momento, ovunque, anche in contesti transfrontalieri)⁵³. Ciò rende indispensabile per gli Stati membri verificare e ammodernare, se necessario, i propri quadri normativi, ispirandosi, ove opportuno, a soluzioni ben funzionanti e meno gravose sviluppate in altri Stati membri.

⁵² Articolo 13, paragrafo 3, della direttiva sui servizi.

⁵³ Si veda il documento di lavoro dei servizi della Commissione *Public Consultation on Retail regulations in a multi-channel environment – Synopsis Report*, SWD(2018) 237.

Di norma, le restrizioni operative interessano principalmente i dettaglianti tradizionali⁵⁴. Ad esempio, le restrizioni sugli orari di apertura dei punti vendita o le imposte specifiche per il commercio al dettaglio basate sulle dimensioni della superficie di vendita non si applicano, per loro natura, ai dettaglianti online. Le autorità pubbliche dovrebbero valutare la proporzionalità e l'efficienza delle restrizioni operative che interessano i dettaglianti fisici per garantire la parità di condizioni con il commercio elettronico.

Le restrizioni operative possono diventare un onere significativo per le imprese e incidere sulla loro produttività e, come tali, sono state ripetutamente segnalate nel contesto del semestre europeo⁵⁵.

Garantire la parità di condizioni nel commercio al dettaglio

I dettaglianti tradizionali devono prendere in considerazione i nuovi modelli di consumo e adattare di conseguenza la propria strategia commerciale⁵⁶. **I piccoli dettaglianti** possono incontrare difficoltà nell'adattarsi all'evoluzione digitale del mercato. Essi non sempre adottano facilmente la tecnologia e generalmente dispongono di minori risorse, conoscenze e capacità di progettare e attuare trasformazioni strutturali.

Contribuire alla transizione dei piccoli dettaglianti

Le autorità pubbliche sono incoraggiate ad agevolare l'adozione delle tecnologie digitali da parte dei piccoli dettaglianti.

***Esempio:** In Belgio, al fine di migliorare le conoscenze dei piccoli dettaglianti riguardo all'uso delle tecnologie digitali, l'agenzia vallone per il digitale ha sviluppato uno strumento di "autodiagnosi" che aiuta i piccoli dettaglianti a valutare quale tecnologia digitale meglio si adatti ai loro mezzi e alla loro esperienza e quale tipo di soluzioni debbano essere attuate nel breve termine per agevolarli nell'adozione delle tecnologie digitali.*

*La **Guida per promuovere la rivitalizzazione e la modernizzazione del piccolo commercio al dettaglio** dovrebbe servire da orientamento per le autorità competenti nell'assistere i piccoli dettaglianti ad adattarsi alle nuove realtà dell'era digitale.*

Negli Stati membri in cui vigono norme su promozioni e sconti, i consumatori possono generalmente sfruttare **le promozioni e gli sconti** offerti dagli esercizi online situati in altri Stati membri con norme più flessibili (ad esempio quelli che non impongono periodi vincolanti per i saldi di fine stagione o che consentono le vendite sottocosto)⁵⁷.

Il commercio elettronico consente al consumatore di acquistare online prodotti per i quali, se venduti offline, alcuni Stati membri impongono **specifici canali di distribuzione**⁵⁸. Ciò può creare condizioni differenti fra il commercio al dettaglio online e offline.

⁵⁴ Si veda il documento di lavoro dei servizi della Commissione *Public Consultation on Retail regulations in a multi-channel environment – Synopsis Report*, SWD(2018) 237.

⁵⁵ Le norme restrittive sulle operazioni di commercio al dettaglio sono state menzionate nelle relazioni per paese riguardanti Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Ungheria, Italia, Lussemburgo, Portogallo e Spagna.

⁵⁶ Si veda il documento di lavoro dei servizi della Commissione *Public Consultation on Retail regulations in a multi-channel environment – Synopsis Report*, SWD(2018) 237.

⁵⁷ L'articolo 20 della direttiva sui servizi vieta che i destinatari dei servizi siano discriminati in base alla nazionalità o al luogo di residenza. Il regolamento (UE) 2018/302 del 28 febbraio 2018 sui blocchi geografici impedisce la discriminazione per quanto riguarda l'accesso ai prezzi e alle condizioni di vendita e di pagamento nell'ambito dell'acquisto di prodotti e servizi da un sito Internet registrato in un altro Stato membro.

⁵⁸ Ad esempio, in alcuni Stati membri la vendita di medicinali non soggetti a prescrizione medica è riservata esclusivamente alle farmacie. Gli Stati membri e l'Unione europea hanno introdotto disposizioni giuridiche per il commercio al dettaglio dei

Le normative concepite principalmente per il commercio al dettaglio offline limitano le capacità dei dettaglianti di adattarsi e rispondere ai cambiamenti introdotti dal commercio elettronico. È il caso, ad esempio, delle restrizioni sugli **orari di apertura dei punti vendita**. Tali restrizioni sono spesso state introdotte per tutelare i dipendenti e le PMI, che non sempre possono permettersi personale sufficiente a coprire orari di apertura estesi. Tali problematiche dovrebbero essere affrontate sostenendo allo stesso tempo i dettaglianti offline nel processo di adattamento alle nuove abitudini dei consumatori.

Le imposte e gli oneri specifici esistenti per il commercio al dettaglio basati sulle dimensioni della superficie di vendita sono applicabili esclusivamente ai negozi fisici; ciò può determinare uno svantaggio rispetto agli esercizi online e ad altre imprese.

Vendite promozionali e sconti

Le vendite promozionali e gli sconti possono rientrare nella strategia di un rivenditore all'interno di un contesto multicanale, oppure ai fini dell'ingresso su un nuovo mercato. Nel definire le norme in materia di vendite promozionali e sconti, le autorità pubbliche devono conformarsi, tra l'altro, al principio di non discriminazione, giustificazione e proporzionalità; ciò contribuirebbe inoltre a garantire la parità di condizioni con il commercio elettronico.

***Esempio:** Una recente riforma attuata in Lussemburgo mirava ad agevolare le vendite di liquidazione e ad autorizzare le vendite sottocosto. Nel 2014 la Grecia ha esteso i periodi di saldi di fine stagione.*

Canali di vendita specifici

Le autorità pubbliche sono incoraggiate a introdurre condizioni di parità con il commercio elettronico.

***Esempio:** In Portogallo, Italia, Svezia e Danimarca sono state attuate riforme con l'obiettivo di consentire la vendita di alcuni medicinali non soggetti a prescrizione medica al di fuori delle farmacie.*

Orari di apertura dei punti vendita

Gli orari di apertura dei punti vendita rappresentano un importante fattore che influenza l'accessibilità dei consumatori a un punto vendita al dettaglio. Il commercio elettronico sta modificando in maniera significativa le abitudini di acquisto dei consumatori e i dettaglianti tradizionali possono incontrare delle difficoltà nel tenere il passo con la concorrenza dei dettaglianti online. Le autorità pubbliche sono incoraggiate a prevedere una certa flessibilità che consenta di adattarsi all'evolversi delle preferenze dei consumatori e mirare condizioni di parità con il commercio elettronico.

***Esempio:** In Finlandia gli orari di apertura dei punti vendita sono stati di recente completamente liberalizzati e ciò ha prodotto un significativo impatto positivo sulla concorrenza e sull'occupazione.*

Imposte specifiche per il commercio al dettaglio

Le autorità pubbliche sono incoraggiate a garantire condizioni di parità con il commercio elettronico, nonché con altri settori economici, garantendo che ogni imposta specifica sia giustificata e non comporti uno svantaggio indebito per i dettaglianti fisici.

medicinali non soggetti a prescrizione medica venduti online e offline alla luce della situazione specifica (ad esempio ruolo del farmacista nel consigliare i pazienti, controllo del consumo, medicinali falsificati).

***Esempio:** Nella maggior parte degli Stati membri le imposte non sono specifiche per il settore del commercio al dettaglio, di conseguenza tale settore non subisce alcuna discriminazione rispetto agli altri.*

In Ungheria un'imposta specifica per il commercio al dettaglio introdotta nel 2010 è stata eliminata nel 2014; ciò ha comportato un miglioramento non solo nell'equilibrio fra i diversi settori, ma anche fra gli operatori nazionali ed esteri.

Garantire catene di approvvigionamento eque ed efficienti

Il settore del commercio al dettaglio porta il mercato unico verso i consumatori. Il mercato unico europeo consente ai dettaglianti di acquistare prodotti ovunque nell'UE. Ciò determina un incremento dell'efficienza e della produttività, nonché una riduzione dei costi a vantaggio, in ultima istanza, dei consumatori. Il mercato unico ha sortito l'effetto di incrementare la scelta dei prodotti disponibili. Gli ostacoli normativi che limitano la possibilità di **procurarsi i prodotti oltre le frontiere** rischiano di frammentare il mercato unico e sono in contrasto con il principio di libera circolazione delle merci sancito dal trattato.

Si stanno anche compiendo sforzi a livello nazionale e dell'UE per promuovere catene di approvvigionamento equilibrate, con l'obiettivo di ridurre l'impatto ambientale e incoraggiare il consumo sostenibile. L'UE ha già attuato misure per affrontare la questione dei rifiuti di plastica⁵⁹. Nella strategia per la plastica nell'economia circolare del gennaio 2018, la Commissione progetta ulteriori provvedimenti per affrontare questo problema⁶⁰. La Commissione propone inoltre misure volte a prevenire i rifiuti alimentari⁶¹. Diversi Stati membri hanno inoltre introdotto disposizioni normative che mirano a promuovere **prassi commerciali leali**, in particolare nella filiera alimentare. La Commissione sostiene tali sforzi, anche attraverso una proposta di direttiva in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera alimentare⁶². È tuttavia importante non impedire ai fornitori e ai dettaglianti di instaurare una cooperazione reciprocamente vantaggiosa.

La Commissione è inoltre al corrente delle **restrizioni territoriali alla fornitura** imposte da operatori privati, che possono limitare le possibilità dei dettaglianti di acquistare prodotti dai soggetti e nei luoghi che preferiscono, con conseguenze negative per il mercato unico⁶³. Sembra che in alcuni casi ai dettaglianti situati in uno Stato membro e in trattativa con un fornitore multinazionale non sia concessa la possibilità di decidere presso quale soggetto nazionale del fornitore approvvigionarsi; essi sono invece riferiti a una specifica filiale nazionale. I dettaglianti devono far fronte allo stesso ostacolo nel caso in cui il fornitore impedisca alla propria rete di grossisti indipendenti di consegnare i suoi prodotti a livello transfrontaliero, determinando una chiusura o una compartimentazione del mercato su base nazionale. Se il fornitore che impone le restrizioni territoriali alla fornitura si trova in una posizione dominante o se queste ultime sono applicate come parte di un accordo fra il

⁵⁹ Direttiva (UE) 2015/720 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2015, che modifica la direttiva 94/62/CE per quanto riguarda la riduzione dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero.

⁶⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni- Strategia europea per la plastica nell'economia circolare – COM(2018) 28 final.

⁶¹ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, COM(2015) 595 final.

⁶² COM(2018) 173.

⁶³ Documento di lavoro dei servizi della Commissione *Public Consultation on Retail regulations in a multi-channel environment – Synopsis Report*, SWD(2018) 237. Tali restrizioni potrebbero anche essere considerate in contrasto con il principio di non discriminazione esposto nell'articolo 20 della direttiva sui servizi riguardante la compartimentazione del mercato in base alla nazionalità o al luogo di residenza.

fornitore e un grossista indipendente, il diritto della concorrenza può, in alcune circostanze, sanzionare tali restrizioni come comportamenti anticoncorrenziali. Nel suo ambito di applicazione non ricadono tuttavia le situazioni in cui tali istruzioni sono date da fornitori verticalmente integrati alle proprie filiali nazionali. Attualmente alcuni fornitori sfruttano il fatto che le norme in materia di concorrenza non si applicano a tali situazioni⁶⁴.

Le restrizioni territoriali alla fornitura incentivano la segmentazione del mercato, limitando la concorrenza e determinando discrepanze potenzialmente significative fra i prezzi all'ingrosso e i prezzi al consumo o nella scelta dei prodotti offerti ai consumatori nell'UE⁶⁵.

Tali comportamenti dovrebbero essere evitati in modo da permettere ai dettaglianti di effettuare importazioni parallele per tutti i prodotti e portare così il mercato unico ancora più vicino ai consumatori europei. La Commissione si impegna a compiere ulteriori accertamenti in merito agli effetti di tali pratiche sul mercato unico. Se la situazione non evolve a seguito di un cambiamento di approccio volontario da parte dei fornitori, potrebbero rendersi necessari ulteriori interventi.

Restrizioni regolamentari in materia di approvvigionamento

Conformemente al mercato unico delle merci, i dettaglianti devono poter godere della libertà di istituire le proprie catene di approvvigionamento, anche in contesti transfrontalieri, per rafforzare l'accesso dei consumatori a un'ampia scelta di prodotti a prezzi competitivi.

Esempio: La Repubblica ceca e la Slovacchia hanno eliminato i requisiti regolamentari che obbligavano alcuni dettaglianti a indicare la proporzione o la percentuale di fatturato realizzata con le vendite di alimenti di origine o produzione nazionale.

Pratiche contrattuali del commercio al dettaglio moderno

Se le autorità pubbliche disciplinano le pratiche allo scopo di proteggere gli operatori vulnerabili, conformemente alla libertà di stabilimento, esse non dovrebbero vietare le pratiche contrattuali fra dettaglianti e fornitori che producono benefici reciproci.

Esempio: In Irlanda non è vietato per il fornitore contribuire ai costi di marketing, previo espresso consenso nell'ambito di un contratto; esistono tuttavia misure di salvaguardia quali la richiesta di una stima oggettiva e ragionevole del contributo.

Restrizioni territoriali alla fornitura

Gli operatori privati non dovrebbero impedire ai dettaglianti di sfruttare appieno le possibilità offerte dal mercato unico di procurarsi i prodotti oltre le frontiere. I dettaglianti dovrebbero poter offrire ai consumatori l'accesso a un'ampia scelta di prodotti, comprese diverse versioni dello stesso prodotto, a prezzi potenzialmente inferiori.

⁶⁴ Il 31 maggio 2022 scadrà il periodo di validità del regolamento della Commissione relativo alle esenzioni applicate a determinate categorie di accordi verticali e pratiche concordate (regolamento n. 330/2010, del 20 aprile 2010, relativo all'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea). Il regolamento dovrà essere riesaminato prima del rinnovo. Anche i relativi orientamenti della Commissione sulle restrizioni verticali dovranno essere riesaminati nello stesso periodo. Il regolamento sui blocchi geografici consente ai consumatori di beneficiare delle stesse condizioni di coloro che si trovano sul luogo della fornitura, ad esempio, se organizzano essi stessi il ritiro di una consegna. Il suo ambito di applicazione esclude tuttavia gli acquisti per la rivendita successiva; inoltre il regolamento non troverebbe applicazione nel caso in cui un contratto di fornitura venga negoziato individualmente.

⁶⁵ Il progetto di documento "Towards a HLF Code of Good Practice in addressing dual quality food", alla base delle conclusioni della sessione di riflessione del sottogruppo per il mercato interno del Forum di alto livello per un migliore funzionamento della filiera alimentare del dicembre 2017, comprende un invito alla Commissione europea a valutare l'impatto delle cosiddette "restrizioni territoriali alla fornitura" sulla scelta a disposizione dei consumatori in diversi Stati membri. La versione finale dovrebbe essere approvata a dicembre 2018.

Esempio: I dettaglianti dovrebbero poter decidere presso quale soggetto nazionale del fornitore rifornirsi di prodotti.

5. Alleviare i costi di conformità

Conformarsi alle disposizioni regolamentari comporta dei costi, i **costi di conformità**, che possono essere compresi tra lo 0,4 % e il 6 % del fatturato annuale dei dettaglianti⁶⁶. Si tratta di un onere che grava in modo particolare sulle microimprese⁶⁷.

I rispondenti alla consultazione pubblica aperta hanno identificato le aree in cui sarebbero possibili miglioramenti: comunicazione di informazioni commerciali, notifica di modifiche, ispezioni⁶⁸, ammende e sanzioni più proporzionate.

Negli ultimi anni la Commissione si è impegnata fortemente a promuovere i **principi per legiferare meglio** a livello sia dell'UE sia degli Stati membri.⁶⁹ Gli Stati membri devono inoltre verificare che le disposizioni regolamentari nazionali siano ben mirate, basate su elementi concreti e redatte in modo chiaro. Una minore complessità delle disposizioni regolamentari, una migliore consapevolezza delle specificità del settore e il sostegno alle politiche contribuirebbero a rendere il settore del commercio al dettaglio flessibile e innovativo⁷⁰.

Per favorire lo sviluppo del settore del commercio al dettaglio a beneficio dei consumatori è richiesto un approccio ampio: esso comprende semplificare i quadri normativi, garantire che essi siano adeguati a un contesto multicanale nonché **ridurre le misure e le procedure eccessivamente onerose e costose** imposte ai dettaglianti a garanzia del rispetto di tali norme.

Sanzioni e oneri amministrativi

In sede di elaborazione e applicazione delle normative, in particolare di quelle che disciplinano le operazioni quotidiane degli esercizi commerciali, le autorità pubbliche sono incoraggiate a tener conto dei costi impliciti delle attività amministrative e delle attrezzature necessarie. Ciò è particolarmente importante per le PMI nonché per le autorità pubbliche.

Esempio: Agevolare le richieste o la comunicazione attraverso strumenti online, allo stesso tempo semplificando le procedure amministrative e snellendo le ispezioni, determina notevoli risparmi e consente in particolare ai piccoli dettaglianti di spostare risorse dalle attività amministrative alla propria attività primaria, compresa l'innovazione.

⁶⁶ Cross-country differences, LE Europe, Spark Legal Network and Consultancy, VVA Consulting (2018) *Operational restrictions in the retail sector*, studio per la Commissione europea.

⁶⁷ In media, a livello dell'UE, i micro-dettaglianti investono un equivalente del 3,3 % del proprio fatturato in operazioni amministrative e attrezzature legate alle disposizioni regolamentari, mentre per le piccole, medie e grandi imprese tale onere arriva fino allo 0,4 % del fatturato.

⁶⁸ Le buone pratiche di ispezione possono contribuire a realizzare un'economia fiorente e in crescita, mentre le ispezioni mal concepite impongono oneri considerevoli alle imprese limitando la crescita economica, J. Monk, *Reform of regulatory enforcement and inspections in OECD countries*.

⁶⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Legiferare meglio per ottenere risultati migliori — Agenda dell'UE", COM(2015) 215 final. Nel caso del commercio al dettaglio, l'uso del "test PMI" nel processo di valutazione dell'impatto ha una rilevanza particolare.

⁷⁰ Commissione europea, Gruppo ad alto livello per la competitività del commercio al dettaglio (2015), *Report of the preparatory working group on innovation*; https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/retail_en.

6. Conclusioni

Un mercato unico ben funzionante e un contesto normativo modernizzato sono fattori indispensabili per un settore europeo del commercio al dettaglio adeguato al 21° secolo. Gli orientamenti giuridici e le migliori pratiche di cui alla presente comunicazione dovrebbero assistere gli Stati membri nella realizzazione di riforme verso un mercato al dettaglio più aperto, più integrato e più competitivo senza mettere a rischio il perseguimento dei legittimi obiettivi di ordine pubblico.

La riduzione delle restrizioni nel commercio al dettaglio produrrebbe anche degli effetti di ricaduta positivi in altri settori dell'economia, in particolare a monte nel settore manifatturiero. Un settore del commercio al dettaglio più efficiente e prezzi al consumo più bassi creano una maggiore domanda e indirizzano i produttori a monte verso prodotti più innovativi.

Mentre lo sviluppo del commercio elettronico offre opportunità senza precedenti per il settore del commercio al dettaglio nonché per i consumatori, le restrizioni che interessano i dettaglianti tradizionali non permettono loro di adattarsi all'evolversi delle abitudini dei consumatori. I consumatori online sono abituati a fare acquisti in qualunque momento e ovunque. È dunque di importanza cruciale che, nel concepire e nell'attuare le normative pertinenti, le autorità nazionali, regionali e locali tengano conto del fatto che il contesto multicanale resterà la tendenza per il commercio al dettaglio nei prossimi anni.

Gli orientamenti giuridici e le migliori pratiche di cui alla presente comunicazione dovrebbero aiutare le autorità pubbliche a valutare i propri quadri normativi e identificare misure meno restrittive. Gli Stati membri devono continuare a valutare le misure esistenti e quelle proposte per il settore del commercio al dettaglio per garantire che esse siano non discriminatorie, debitamente giustificate e proporzionate. Essi sono anche incoraggiati a garantire che tali misure siano efficaci rispetto agli obiettivi di ordine pubblico perseguiti, che affrontino le sfide dello sviluppo urbano in modo proporzionato e che siano adeguate al contesto in rapido mutamento del commercio al dettaglio. **Le autorità nazionali garanti della concorrenza dovrebbero svolgere un ruolo in tale valutazione.**

L'indicatore di restrittività per il settore del commercio al dettaglio sarà utilizzato come strumento dinamico di controllo per misurare gli sforzi compiuti dagli Stati membri nel ridurre le restrizioni in materia di commercio al dettaglio, tenendo conto di obiettivi di ordine pubblico giustificati quale la sanità pubblica, nonché l'impatto di tali riforme sull'efficienza dei mercati, compresi fattori quali la produttività, i prezzi, l'innovazione e gli effetti di ricaduta su altri settori.

La Commissione continuerà a monitorare l'evoluzione dei quadri normativi pertinenti e delle tendenze nel settore del commercio al dettaglio. Tale monitoraggio contribuirà all'analisi economica della Commissione nell'ambito del **semestre europeo**. Essa fornirà inoltre la base per la definizione degli obiettivi prioritari nell'ambito della politica di applicazione della Commissione nel settore del commercio al dettaglio.

Un efficace partenariato fra i soggetti pertinenti dell'UE e degli Stati membri a tutti i livelli è necessario per migliorare il quadro generale per le politiche nel settore del commercio al dettaglio. La Commissione continuerà il dialogo fra le istituzioni dell'UE, le autorità nazionali, regionali e locali e i rappresentanti del settore del commercio al dettaglio in merito al futuro del settore.