



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles 12.12.2024  
C(2024) 8987 final

Signor Antonio Tajani  
Ministro degli Affari esteri  
e della cooperazione internazionale  
Ministero degli Affari esteri e della  
cooperazione internazionale  
Piazzale della Farnesina, 1  
00135 Roma  
Italia

**Oggetto:**        **Notifica n. 2024/560/IT**

**Articolo 21 dello “Schema di disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023, rubricato “Modifiche al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206” e riguardante l’introduzione nel Codice del Consumo dell’art. 15-bis**

**Invio di un parere circostanziato ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva (UE) 2015/1535, del 9 settembre 2015**

**Invio di osservazioni ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva (UE) 2015/1535 del 9 settembre 2015**

Signor Ministro,

Nel quadro della procedura di notifica di cui alla direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio che prevede una procedura d’informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell’informazione <sup>(1)</sup>, il 7 ottobre 2024 le autorità italiane hanno notificato alla Commissione il progetto di articolo 21 del “*Disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023*” (di seguito “progetto notificato”).

Secondo il messaggio di notifica, il progetto notificato “*interviene sul d.lgs. 206/2005 (Codice del consumo) al fine disciplinare il fenomeno della cd. “Shrinkflation”, ovvero la pratica dei produttori volta a ridurre la quantità di prodotto all'interno delle confezioni, mantenendo però il prezzo sostanzialmente invariato o, addirittura,*

---

<sup>1</sup>) Direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, che prevede una procedura d’informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell’informazione (GU L 241 del 17.9.2015, pag. 1).

*aumentandolo, con la conseguenza di disorientare il consumatore che si trova a subire un aumento dei prezzi in maniera poco trasparente”. Sulla base di quanto precede si precisa che “Viene introdotto un obbligo di informazione a carico del produttore a tutela dei consumatori sull’effettiva quantità di prodotto acquistato e al costo realmente sostenuto”.*

In particolare il progetto notificato (progetto di articolo 21) prevede che:

*“I produttori che mettono in vendita, anche tramite distributori operanti in Italia, un prodotto di consumo che, pur mantenendo la confezione precedente, ha subito una riduzione della quantità nominale e un relativo aumento del prezzo per unità di misura, informano il consumatore della quantità ridotta e dell’aumento del prezzo in termini percentuali, apponendo un’etichetta specifica con evidenziazione grafica speciale nella confezione di vendita.*

*L’obbligo di informazione di cui al comma 1 si applica per un periodo di sei mesi a decorrere dalla data in cui il prodotto è esposto nella sua quantità ridotta”.*

Nel messaggio che accompagna la notifica è specificato che *“Tale adempimento deve essere assicurato tramite l’inserimento, direttamente sull’imballaggio, anche tramite l’apposizione nella confezione di vendita di una specifica etichetta con apposita evidenziazione grafica in modo visibile, leggibile e con la stessa dimensione dei caratteri utilizzati per indicare il prezzo unitario del prodotto che indichi, per lo specifico prodotto. Viene stabilito, inoltre, che l’obbligo di informazione si applica per un periodo di sei mesi a decorrere dalla data in cui il prodotto è messo in vendita nella sua quantità ridotta”.*

L’esame del progetto notificato ha indotto la Commissione a emettere il seguente parere circostanziato e le seguenti osservazioni.

#### **PARERE CIRCOSTANZIATO**

Il progetto notificato riguarda un settore disciplinato da disposizioni del diritto dell’UE, in particolare la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio <sup>(2)</sup>. Tuttavia, la Commissione ritiene che i requisiti in materia di etichettatura volti a informare i consumatori sulla quantità effettiva di prodotto acquistato non rientrino nelle materie per le quali la direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio prevede una piena armonizzazione.

Va osservato che alcune parti della direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, in particolare gli articoli 8 <sup>(3)</sup>, 9 e 11 e l’allegato II, forniscono una piena armonizzazione per quanto riguarda la marcatura e l’identificazione degli imballaggi ai fini della gestione dei rifiuti da parte dell’industria interessata e i requisiti relativi alla composizione degli

---

<sup>2)</sup> Direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 1994, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, GU L 365 del 31.12.1994, pagg. 10-23.

<sup>3)</sup> E relativa decisione 97/129/CE della Commissione del 28 gennaio 1997 che istituisce un sistema di identificazione per i materiali di imballaggio ai sensi della direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

imballaggi e alla loro capacità di essere riutilizzati o recuperati. Tali disposizioni, tuttavia, non sono pertinenti per quanto riguarda gli aspetti contemplati dal progetto notificato.

Il progetto notificato potrebbe essere considerato una misura di prevenzione dei rifiuti di imballaggio destinata ad attuare l'articolo 4 della direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio. Tuttavia, nella documentazione fornita dall'Italia relativamente al progetto notificato, nulla sembra indicare che la prevenzione dei rifiuti di imballaggio fosse l'obiettivo principale di questa misura e, indipendentemente da ciò, qualsiasi misura di prevenzione dei rifiuti di imballaggio adottata dagli Stati membri dovrebbe essere conforme al trattato.

Si dovrebbe pertanto concludere che la direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio non prevede requisiti armonizzati dell'UE in materia di etichettatura rivolti ai consumatori in relazione alla riduzione del contenuto dei prodotti negli imballaggi. Lo stesso vale per il regolamento sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio che, una volta adottato, sostituirà la direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio. La direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio non osta pertanto all'applicazione degli articoli da 34 a 36 TFUE al progetto notificato.

L'articolo 34 TFUE dispone quanto segue:

*“Sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente”.*

L'articolo 36 TFUE dispone quanto segue:

*“Le disposizioni degli articoli 34 e 35 lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza; di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali; di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale; o di tutela della proprietà industriale e commerciale. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri”.*

L'articolo 34 TFUE, come interpretato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, vieta qualsiasi misura che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, effettivamente o potenzialmente, gli scambi all'interno dell'Unione Europea. Le norme nazionali che stabiliscono i requisiti (come quelli relativi alla presentazione, all'etichettatura, all'imballaggio) che le merci provenienti da altri Stati membri in cui sono legalmente fabbricate e commercializzate devono rispettare, rappresentano ostacoli alla libera circolazione delle merci e costituiscono misure di effetto equivalente vietate dall'articolo 34 TFUE <sup>(4)</sup>. Conformemente alla costante giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, i requisiti nazionali specifici in materia di etichettatura potrebbero

---

<sup>4</sup>) Sentenza della Corte dell'11 luglio 1974, *Procureur du Roi contro Benoît e Gustave Dassonville*, causa 8/74, EU:C:1974:82.

avere un effetto equivalente a una restrizione quantitativa vietata ai sensi dell'articolo 34 TFUE, qualora tali requisiti incidano o possano incidere sugli scambi all'interno dell'UE non solo aggiungendo costi supplementari, ma anche complicando la commercializzazione e la distribuzione <sup>(5)</sup>.

In assenza di norme armonizzate che disciplinino i requisiti di informazione in materia di etichettatura per quanto riguarda la pratica “Shrinkflation”, l'apposizione nella confezione di vendita di una specifica etichetta, come richiesto dal progetto notificato, imporrebbe ai produttori di sostenere costi specifici per adeguare i loro prodotti solo per il mercato italiano, con conseguenti costi e la necessità di organizzare procedure di conformità. Pertanto tali requisiti potrebbero risultare eccessivamente gravosi, in particolare per le PMI. Inoltre il fatto che l'obbligo “*si applica per un periodo di sei mesi a decorrere dalla data in cui il prodotto è esposto nella sua quantità ridotta*” non affievolisce l'impatto di tale requisito sui produttori e potrebbe altresì aggiungere complessità nella sua fase di attuazione, in quanto i produttori dovrebbero adeguare gli obblighi di informazione a seconda di quando i prodotti sono stati messi in vendita per la prima volta in un determinato punto di vendita al dettaglio. Pertanto il progetto di misura comporterebbe probabilmente un notevole onere normativo per gli operatori economici, in particolare per le PMI.

Anche se una misura è considerata contraria all'articolo 34 TFUE, può comunque essere giustificata ai sensi dell'articolo 36 TFUE o sulla base di una delle esigenze imperative di interesse generale riconosciute dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Tuttavia una normativa atta a restringere una libertà fondamentale garantita dal Trattato, come la libera circolazione delle merci, può essere validamente giustificata solo qualora sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo legittimo perseguito e non vada oltre quanto necessario per il suo conseguimento <sup>(6)</sup>.

Nella misura in cui alcuni dei prodotti oggetto del progetto notificato sono prodotti agricoli disciplinati dall'organizzazione comune dei mercati istituita dal regolamento (UE) n. 1308/2013 <sup>(7)</sup>, la Commissione ricorda che le disposizioni del Trattato che vietano qualsiasi restrizione quantitativa o misura di effetto equivalente fanno parte integrante dell'organizzazione comune dei mercati [sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 22 marzo 2003, *Freskot AE*, C-355/00, EU:C:2003:298, punto 38]. A tale riguardo è incompatibile con i principi di un'organizzazione comune di mercato qualsiasi disposizione o prassi nazionale atta a modificare le correnti d'importazione o d'esportazione, in quanto ai produttori venga impedito di effettuare liberamente gli

<sup>5</sup>() Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 14 dicembre 2004, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania*, C-463/01, EU:C:2004:797 e sentenza della Corte (Prima Sezione) del 14 ottobre 2004, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana*, C-143/03, EU:C:2004:629.

<sup>6</sup>() Cfr. sentenza della Corte (Prima Sezione) del 19 ottobre 2016, causa C-418/15, *Deutsche Parkinson Vereinigung eV*, EU:C:2016:776, punto 34; Cfr. sentenza della Corte (Prima Sezione) del 9 dicembre 2010, causa C-421/09, *Humanplasma GmbH*, EU:C:2010:760, punto 34 e sentenza della Corte (Prima Sezione) del 23 dicembre 2015, causa C-333/14, *Scotch Whisky Association e.a.*, EU:C:2015:845, punto 33.

<sup>7</sup>() Regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 671).

acquisti e le vendite, nello Stato dove sono stabiliti o in qualsiasi altro Stato membro, alle condizioni stabilite dalla normativa comunitaria (sentenza della Corte del 19 marzo 1998, *The Queen contro Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Compassion in World Farming Ltd*, C-1/96, EU:C:1998:113, punto 43).

Tuttavia l'instaurazione di un'organizzazione comune dei mercati non impedisce agli Stati membri di applicare norme nazionali che perseguano uno scopo d'interesse generale diverso da quelli perseguiti da tale organizzazione comune dei mercati, come, ad esempio, la tutela dei consumatori, anche se tali norme possono incidere sul funzionamento del mercato comune nel settore interessato, purché tali norme siano idonee a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non vadano oltre quanto necessario per il suo conseguimento [vedere, in tal senso, sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 13 novembre 2019, *Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė*, C-2/18, EU:C:2019:962, punti 30 e 56].

Nel messaggio di notifica si precisa che lo scopo del progetto è “*tutelare i consumatori rispetto all'effettiva quantità di prodotto acquistato e al costo realmente sostenuto*”.

Sebbene i servizi della Commissione riconoscano la valida necessità di informare i consumatori in merito alla pratica di “Shrinkflation”, una misura che imponga l'apposizione di un'etichetta specifica su ciascun prodotto non sembra proporzionata al fine di garantire l'obiettivo perseguito.

Alla luce degli effetti sul mercato interno dell'etichettatura obbligatoria sull'imballaggio sopra descritta, altre misure meno restrittive per il commercio tra Stati membri potrebbero essere disponibili per garantire la trasparenza per i consumatori. In particolare le stesse informazioni potrebbero essere fornite ai consumatori esponendo un'etichetta nel punto vendita, in prossimità della categoria di prodotti interessata (ad esempio, sullo scaffale). Si osserva inoltre che altri Stati membri hanno adottato misure analoghe per affrontare il problema in questione <sup>(8)</sup>.

La Commissione ricorda al governo italiano che, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva (UE) 2015/1535, la formulazione di un parere circostanziato obbliga lo Stato membro che ha elaborato il progetto di regola tecnica in questione a rinviarne l'adozione di sei mesi dalla data della sua notifica. Tale termine scade pertanto l'8 aprile 2025.

La Commissione richiama inoltre l'attenzione delle autorità italiane sul fatto che, in virtù di tale disposizione, lo Stato membro che riceve un parere circostanziato è tenuto a riferire alla Commissione sul seguito che esso intende dare a tale parere circostanziato.

Qualora il governo italiano non dovesse ottemperare agli obblighi previsti dalla direttiva (UE) 2015/1535 o qualora il testo del progetto di regola tecnica in esame fosse adottato senza tenere conto delle obiezioni summenzionate o violasse altrimenti il diritto dell'Unione europea, la Commissione potrebbe avviare procedimenti previsti ai sensi dell'articolo 258 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

---

<sup>8)</sup> Francia: *Arrêté du 16 avril 2024 relatif à l'information des consommateurs sur le prix des produits dont la quantité a diminué* ([link nella GU FR](#)) notificato con il numero [2023/0757/FR](#).

## OSSERVAZIONI

La Commissione osserva inoltre che il contenuto/l'aspetto obbligatorio specifico delle informazioni da fornire non è chiaramente definito.

Il progetto di misura (articolo 21) prevede *“l'apposizione nella confezione di vendita di una specifica etichetta con apposita evidenziazione grafica.”* Non è chiaro, tuttavia, quale sia il significato di *“apposita evidenziazione grafica”*. Nel messaggio che accompagna la notifica è indicato che l'etichetta deve essere *“con la stessa dimensione dei caratteri utilizzati per indicare il prezzo unitario del prodotto”*. Questo requisito, tuttavia, non è previsto neanche nel progetto di articolo 21 e non è chiaro, pertanto, se faccia parte delle caratteristiche obbligatorie dell'etichetta.

Sarebbe importante che le autorità italiane fornissero maggiore chiarezza agli operatori per quanto riguarda le caratteristiche specifiche che tale *“apposita evidenziazione grafica”* dovrebbe avere.

Inoltre la Commissione osserva che il progetto di decreto non prevede periodi transitori. Sarebbe opportuno prendere in considerazione di prevedere un periodo di transizione adeguato al fine di concedere ai produttori interessati il tempo sufficiente per adeguarsi a questo nuovo requisito.

La Commissione invita le autorità italiane a tenere in considerazione le suddette osservazioni.

La Commissione rammenta inoltre che il testo definitivo, non appena adottato, dovrà essere comunicato alla Commissione in conformità all'articolo 5, paragrafo 3, della direttiva (UE) 2015/1535.

Voglia gradire i sensi della mia più alta considerazione,

Per la Commissione  
Stéphane Séjourné  
Vicepresidente esecutivo

