Messaggio 103

Comunicazione della Commissione - TRIS/(2024) 3418

Direttiva (UE) 2015/1535

Notifica: 2024/0560/IT

Ritrasmissione delle osservazioni di uno Stato membro (Austria) (articolo 5, paragrafo 2, della direttiva (UE) 2015/1535). Queste osservazioni non prorogano i termini dello statu quo.

MSG: 20243418.IT

1. MSG 103 IND 2024 0560 IT IT 08-04-2025 18-12-2024 AT COMMS 5.2 08-04-2025

2. Austria

3A. Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft
Abteilung V/8
A-1010 Wien, Stubenring 1
Telefon +43-1/71100-808805
E-Mail: not9834@bmaw.gv.at

3B. Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft
Abteilung V/5
A-1010 Wien, Stubenring 1

4. 2024/0560/IT - C00A - Agricoltura, pesca e prodotti alimentari

5. articolo 5, paragrafo 2, della direttiva (UE) 2015/1535

6. L'Italia ha presentato un progetto di legge per misure di contrasto al fenomeno della cosiddetta «shrinkflation», che incide sui requisiti che sono già disciplinati in modo definitivo nella legislazione in materia di etichettatura dei prodotti alimentari a livello dell'UE (vedi i dettagli di seguito).

Il progetto di modifica legislativa italiano obbliga i produttori che, anche attraverso rivenditori operanti in Italia, mettono in vendita un prodotto di consumo che, pur mantenendo la confezione precedente, ha subito una riduzione della quantità nominale e quindi un aumento del prezzo unitario, a informare il consumatore della quantità ridotta e dell'aumento percentuale del prezzo apponendo un'apposita etichetta con una particolare enfasi grafica sulla confezione di vendita. Tale obbligo di informazione per i fabbricanti si applica per un periodo di sei mesi a decorrere dalla data in cui il prodotto è esposto in quantità ridotta.

Dal punto di vista dell'Austria, l'attuale progetto di modifica legislativa italiano è incompatibile con il diritto dell'UE.

Nei media, la «shrinkflation» è spesso equiparata all'inganno ai danni dei consumatori. Tuttavia, ciò non avviene automaticamente in caso di modifica del contenuto di un prodotto. Nel dettaglio, la posizione negativa rispetto al progetto di legge italiano riguarda:

la presentazione e il confezionamento dei prodotti:
la libertà imprenditoriale è espressa, tra le altre cose, dal fatto che le aziende sviluppano i loro prodotti come desiderano. In tal modo, essi devono rispettare le disposizioni di legge. Oltre alla libertà di formulare prodotti, la presentazione e la scelta dell'imballaggio, del design dell'imballaggio e delle dimensioni dell'imballaggio sono fondamentalmente lasciate

alle aziende. Esistono una varietà di criteri che determinano la scelta dell'imballaggio e delle dimensioni dell'imballaggio, tra cui le specifiche tecnologiche, la conservazione delle risorse, la riciclabilità, la presenza del marchio, la riconoscibilità, la disponibilità e il prezzo. La disponibilità di imballaggi è ancora associata a lunghi tempi di consegna dalla crisi del coronavirus: l'imballaggio di solito deve essere ordinato con mesi di anticipo e in grandi quantità. Le modifiche all'imballaggio sono complicate e costose per le aziende e sono generalmente evitate il più possibile.

Dimensioni dell'imballaggio:
esistono requisiti giuridici relativi alle dimensioni degli imballaggi, ad esempio per i prodotti preconfezionati immessi sul mercato in quantità nominali costanti e uniformi (regolamento sugli imballaggi preconfezionati). Una discrepanza netta tra il contenuto e le dimensioni dell'imballaggio può essere giuridicamente rilevante nel caso di prodotti alimentari «in quanto ingannevoli per il consumatore». Secondo la giurisprudenza austriaca, il cosiddetto «imballaggio ingannevole» inammissibile può essere considerato tale se un imballaggio viene riempito a un livello inferiore al 50 % senza alcun motivo comprensibile. In casi isolati, i consumatori possono anche essere indotti in errore da una dimensione dell'imballaggio ingannevole con meno spazio vuoto o da un riempimento fino a due terzi. Pertanto, la giurisprudenza basata sui regolamenti esistenti in materia di inganno ha già chiarito ciò che le aziende devono osservare quando riempiono gli imballaggi.

Quantità effettivamente contenuta in un imballaggio (quantità netta):
esistono norme chiare e uniformi a livello dell'UE (regolamento dell'UE relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori) per informare i consumatori in merito alla quantità effettivamente contenuta in un imballaggio. L'indicazione della quantità netta del prodotto alimentare è una delle indicazioni obbligatorie e deve soddisfare requisiti rigorosi [articolo 9, paragrafo 1, lettera e), in combinato disposto con l'articolo 23 del regolamento UE relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori]. Nel caso di imballaggi preconfezionati, la quantità netta deve essere indicata con caratteri di dimensioni minime da 2 a 6 millimetri, a seconda delle dimensioni dell'imballaggio, per garantire una buona leggibilità (regolamento sul preconfezionamento). Deve essere indicato nella stessa area del nome del prodotto e non deve essere oscurato o reso poco chiaro da altre informazioni. Se la quantità contenuta nell'imballaggio è ridotta, tale quantità deve essere indicata anche sull'imballaggio. Pertanto, si applica quanto segue: uno sguardo alla quantità netta dichiarata fornisce informazioni sulla quantità di contenuto effettivamente presente nell'imballaggio.

Etichettatura dei prezzi (prezzo base):
il principio della trasparenza dei prezzi nei confronti dei consumatori sancito dal diritto dell'UE nella direttiva 98/6/CE sull'indicazione dei prezzi comprende anche l'etichettatura dei prezzi per unità di misura, che deve essere garantita dal dettagliante. Ciò consente al consumatore di calcolare rapidamente quanto costa una certa quantità e se un prodotto è diventato più costoso.

Il regolamento proposto presuppone che i produttori fissino i prezzi di vendita dei loro clienti (dettaglianti). In caso contrario, come potrebbe il produttore sapere in che modo la modifica dell'imballaggio influisce sul prezzo base?

Articolo 101, paragrafo 1, TFUE, regolamento (UE) 2022/720:
tale pratica è considerata mantenimento dei prezzi di rivendita e riguarda pertanto una restrizione fondamentale ai sensi dell'articolo 4, lettera a), del regolamento (UE) 2022/720 [cfr. gli orientamenti della Commissione europea sulle restrizioni verticali (2022/C 248/01), paragrafi da 185 a 189]. A norma del considerando 15 del regolamento (UE) 2022/720, gli accordi su prezzi fissi per la rivendita devono essere considerati gravi restrizioni della concorrenza che, a causa del danno che arrecano ai consumatori, sono escluse dalle esenzioni di cui al presente regolamento in quanto, indipendentemente dalla posizione di mercato delle parti e dal rispettivo contesto concorrenziale, si presume una violazione dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE. Inoltre, si presume che l'esenzione di cui all'articolo 101, paragrafo 3, TFUE, non sia applicabile a tali restrizioni della concorrenza [orientamenti della Commissione europea sulle restrizioni verticali (2022/C 248/01), paragrafo 179; Schultze/Pautke/Wagener, Introduzione al regolamento di esenzione per categoria per gli accordi verticali, paragrafo 49; Giurisprudenza: Corte di giustizia 18.11.2021, C-306/20 (Visma Enterprise) punto 44; 29.7.2023 (Super Bock Bebidas), C-211/22]. Secondo la giurisprudenza, ciò si verifica quando la concorrenza all'interno del marchio è indebolita, il che è in ogni caso l'effetto del produttore che fissa il prezzo di vendita.

Inoltre la presente modifica legislativa italiana non soddisfa le condizioni per l'esenzione per gli effetti di miglioramento dell'efficienza che, nel complesso, hanno un effetto favorevole alla concorrenza ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 3, TFUE. L'indicazione da parte del produttore dell'aumento percentuale del prezzo di vendita richiesto dal progetto di modifica legislativa italiano non ha alcun effetto di miglioramento dell'efficienza e incide negativamente sulla concorrenza [cfr. gli orientamenti della Commissione europea sulle restrizioni verticali (2022/C 248/01), paragrafo 197].

Da tali considerazioni risulta che, solo per ragioni di diritto della concorrenza, la normativa è contraria al diritto dell'Unione.

Da un punto di vista pratico, si pone anche la questione della base su cui i produttori dovrebbero calcolare l'aumento percentuale del prezzo di vendita, soprattutto perché i prodotti sono venduti al consumatore a prezzi diversi a seconda del rivenditore, del periodo e delle possibili campagne di sconto.

In caso di prezzi fissi, causati dal presente progetto di modifica legislativa, vi è una riduzione o addirittura l'eliminazione della concorrenza sui prezzi all'interno della marca. Inoltre la riduzione della concorrenza sui prezzi all'interno del marchio e la prevedibilità dei prezzi di vendita possono successivamente favorire il coordinamento orizzontale dei prezzi a livello dei dettaglianti [orientamenti della Commissione europea sulle restrizioni verticali (2022/C 248/01), paragrafo 196].

Nel complesso, riducendo la concorrenza sui prezzi, il progetto di modifica legislativa in questione porterebbe a prezzi più elevati per i prodotti alimentari interessati e avrebbe quindi un impatto negativo sui consumatori.

Direttiva 2005/29/CE:
la direttiva sulle pratiche commerciali sleali (direttiva 2005/29/CE) stabilisce una base giuridica per garantire una protezione uniforme contro le pratiche ingannevoli. A causa della piena armonizzazione di cui all'articolo 4, non è consentito agli Stati membri stabilire norme che vadano oltre il contenuto della direttiva, anche se l'obiettivo è conseguire un livello più elevato di protezione dei consumatori [Corte di Giustizia 14.1.2010, C-304/08 (Plus Warenhandelsgesellschaft), punto 41]. La modifica legislativa italiana va oltre il campo di applicazione della presente direttiva ed è pertanto incompatibile con la direttiva 2005/29/CE.

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea:
un regolamento come quello previsto nel progetto di modifica legislativa italiano costituisce una violazione del diritto d'impresa garantito dall'articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali, che garantisce «la libertà di esercitare un'attività economica o commerciale, la libertà contrattuale e la libera concorrenza» e quindi «il diritto di ogni impresa di poter liberamente utilizzare, nei limiti della responsabilità per le proprie azioni, le risorse economiche e finanziarie di cui dispone». La libertà d'impresa comprende la libertà contrattuale, «la libertà di scegliere con chi fare affari e la libertà di determinare il prezzo di un servizio» (Bezemek in Holoubek/Lienbacher, Commento alla Carta dei diritti fondamentali, articolo 16, paragrafo 6; Corte di giustizia 22.1.2013, C-283/11 (Sky Österreich), punto 41; 30.6.2016, C-134/15 (Lidl), paragrafi 27 e segg.).

Inoltre, si sottolinea che «il consumatore medio che è normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto», tiene conto di altre caratteristiche del prodotto, in particolare della qualità del prodotto, oltre al prezzo al momento di prendere la decisione di acquisto (cfr. considerando 18 della direttiva 2005/29/CE). Tale sorprendente etichettatura dei prezzi, come previsto dalla presente modifica legislativa italiana, può influenzare e indurre in errore i consumatori nelle loro decisioni di acquisto. In combinazione con la questione dell'aumento dei prezzi già descritta, l'articolo 21 del progetto di modifica legislativa italiano non è idoneo a promuovere la tutela dei consumatori e pertanto non soddisfa i requisiti di cui all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali (Rumler-Korinek/Vranes in Holoubek/Lienbacher, Commento alla Carta dei diritti fondamentali, articolo 52, paragrafo 16).

Le esigenze di informazione dei consumatori in merito alla quantità contenuta in un pacchetto, come affrontate dalla proposta legislativa italiana, sono già pienamente considerate nell'attuale legislazione dell'UE e mirano anche a prevenire pratiche ingannevoli, come la presunta «shrinkflation» (regolamento UE relativo alla fornitura di informazioni

sugli alimenti ai consumatori, direttiva relativa agli imballaggi preconfezionati, ecc.).

Il diritto dell'UE in materia di etichettatura è armonizzato in tutta Europa e rientra nella competenza esclusiva delle istituzioni dell'UE. Di conseguenza, non vi è margine per le normative nazionali ai sensi del diritto della giurisdizione; un approccio nazionale unilaterale al riguardo sarebbe contrario al diritto dell'UE. Garantire la libera circolazione delle merci richiede che il diritto in materia di etichettatura debba essere esclusivamente comunitario.

Le misure previste restringono la libera circolazione delle merci all'interno del mercato interno dell'UE e dovrebbero pertanto essere respinte, in quanto il progetto notificato costituisce una misura vietata di effetto equivalente ai sensi dell'articolo 34 TFUE. Non vi sono chiaramente motivi di giustificazione ai sensi dell'articolo 36 TFUE (compresa la tutela della salute o dei consumatori), in quanto il progetto non è adatto a promuovere la tutela dei consumatori (come indicato sopra).

Va inoltre osservato che l'articolo 21 del progetto di modifica legislativa italiano è contrario all'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, alla direttiva 2005/29/CE e agli obiettivi di tutela dei consumatori del TFUE.

****

Commissione europea
Punto di contatto Direttiva (UE) 2015/1535
email: grow-dir2015-1535-central@ec.europa.eu