

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che reca disposizioni sulle quantità nominali dei prodotti preconfezionati, abroga le direttive 75/106/CEE e 80/232/CEE del Consiglio e modifica la direttiva 76/211/CEE

COM(2004) 708 def. — 2004/0248 (COD)

(2005/C 255/06)

Il Consiglio, in data 20 dicembre 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 16 marzo 2005, sulla base del progetto predisposto dalla relattrice SHARMA.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 6 aprile 2005, nel corso della 416a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 104 voti favorevoli, 1 voto contrario e 5 astensioni.

1. Introduzione

1.1 La prima normativa comunitaria sulle gamme dimensionali per i prodotti preconfezionati⁽¹⁾ risale al 1975. Questa prima normativa interessava sia i requisiti metrologici⁽²⁾ che le gamme quantitative relative ai liquidi. Vent'anni dopo, nel quadro del progetto SLIM-IV (Semplificazione della legislazione relativa al mercato interno), un'équipe formata da esponenti designati dagli Stati membri e da rappresentanti delle categorie interessate — individuate dalla Commissione — ha provveduto a fornire indicazioni intese a migliorare tale legislazione⁽³⁾:

«nel rivedere queste direttive il gruppo SLIM si è proposto di ridurre la complessità (circa quaranta prodotti interessati, complessità di alcune gamme di valori, ecc.) e di tener conto dell'evoluzione delle tendenze e delle preferenze dei consumatori durante il periodo transitorio e delle riserve avanzate sull'opportunità di questo tipo di legislazione. Inoltre, le modifiche successive delle direttive e l'ampliamento del campo d'applicazione della direttiva del 1975 hanno reso problematica l'applicazione di queste norme ... L'applicazione delle direttive si è rivelata difficile, in particolare in conseguenza della varietà delle norme e delle pratiche applicate alle gamme: alcune gamme sono state rese obbligatorie (ad esempio per il vino), mentre altre sono rimaste facoltative. Inoltre, gli Stati membri hanno conservato il diritto di fissare gamme su scala nazionale dato il carattere facoltativo delle disposizioni comunitarie. La varietà delle norme, in parte, ha portato ad una compartimentazione in vari mercati nazionali all'interno della Comunità europea. L'introduzione sul mercato di nuove forme d'imballaggio e di nuovi prodotti e la loro classificazione nel sistema di gamme esistente hanno contribuito a peggiorare una situazione già confusa.»

⁽¹⁾ Preconfezione: imballaggio destinato alla distribuzione al consumatore finale.

⁽²⁾ I requisiti metrologici riguardano il controllo della quantità di prodotto effettivamente contenuta in una preconfezione: tale controllo garantisce che ai consumatori giunga la quantità indicata sulla confezione.

⁽³⁾ COM(2000) 56 def., pagg. 9-11 e 21-22.

2. Quadro generale

2.1 Negli anni '60, primo periodo di attività della Comunità europea, l'esistenza di norme nazionali diverse sulle quantità nominali⁽⁴⁾ dei prodotti preconfezionati (dimensioni di contenitori e bottiglie) viene vista come un grave ostacolo alla libera circolazione delle merci tra gli Stati membri. Si procede quindi a un'armonizzazione delle dimensioni tramite l'introduzione di norme comunitarie.

2.2 Al tempo stesso ci si guarda dall'imporre queste nuove norme comunitarie alle imprese che operano unicamente all'interno del mercato nazionale e che non intendono esportare i loro prodotti verso altri Stati membri. La normativa di armonizzazione ha dunque carattere «facoltativo»: gli Stati membri adottano le norme comunitarie, ma hanno la facoltà di mantenere in vigore le norme nazionali esistenti. Soltanto i prodotti conformi alle norme comunitarie godono della libertà di circolazione.

2.3 Per alcuni prodotti (ad esempio vino, bevande spiritose, ecc.) viene tuttavia introdotta un'armonizzazione totale: le dimensioni comunitarie diventano obbligatorie per tutti gli operatori e tutte le varianti nazionali vengono abolite.

2.4 Negli ultimi decenni il settore degli imballaggi ha subito profonde trasformazioni: si sono verificati cambiamenti demografici, le famiglie sono diventate meno numerose, sono aumentati i consumi individuali, è cresciuto il benessere e i consumatori sono diventati più esigenti: tutto ciò ha portato a un incremento della domanda di una vastissima varietà di imballaggi e prodotti. Inoltre, supermercati e ipermercati sono diventati i principali punti di rifornimento per i consumatori e la richiesta di nuove soluzioni da parte di questi ultimi spinge gli operatori del settore ad essere sempre più innovativi e competitivi in un mercato ormai mondiale.

⁽⁴⁾ La quantità nominale (peso nominale o volume nominale) del contenuto di una preconfezione è il peso o il volume indicato sulla confezione, cioè la quantità di prodotto che essa dovrebbe contenere. L'effettivo contenuto della preconfezione è la quantità (peso o volume) di prodotto che essa realmente contiene (direttiva del Consiglio 76/211/CEE, GU L 46, 21.2.1976).

2.5 Oggi alcuni elementi che precedentemente rientravano nella legislazione sulle dimensioni degli imballaggi preconfezionati sono stati consolidati in nuovi strumenti giuridici per la protezione dei consumatori. La legislazione per la tutela dei consumatori è destinata a vietare le pratiche sleali nelle transazioni tra imprese e consumatori ed ha inoltre istituito un sistema complessivamente organico e adeguato di informazione dei consumatori attraverso l'etichettatura e il raffronto dei prezzi per unità di misura: l'attuale legislazione sulle dimensioni degli imballaggi preconfezionati viene quindi considerata controproducente.

2.6 Nel quadro di SLIM-IV, è stato chiesto agli esponenti designati dagli Stati membri e ai rappresentanti delle categorie interessate individuate dalla Commissione di riesaminare la legislazione sulle dimensioni degli imballaggi e di fornire indicazioni in merito. La necessità di un tale riesame si è poi acuita con la sentenza della Corte di giustizia nella causa *Cidrerie e Ruwet* ⁽⁵⁾: la Corte stabiliva infatti che al caso in oggetto andava applicata la giurisprudenza cosiddetta «*Cassis de Dijon*», che prevede per gli Stati membri l'obbligo di accogliere nei loro mercati tutti i prodotti legalmente fabbricati e immessi in commercio da un altro Stato membro, salvo esigenze imperative di carattere pubblico. La Corte indicava che difficilmente si potevano invocare motivi di questo tipo nel caso delle dimensioni degli imballaggi.

2.7 Le raccomandazioni formulate al termine del riesame sono confluite in un documento di lavoro su cui la DG Impresa ha organizzato, tra l'8 novembre 2002 e il 31 gennaio 2003, una consultazione pubblica su Internet. La consultazione si è svolta in 11 lingue e ha visto coinvolti consumatori, produttori e venditori al dettaglio. Successivamente è stata realizzata una valutazione d'impatto ed elaborata una proposta di direttiva che reca disposizioni sulle quantità nominali dei prodotti preconfezionati, abroga le direttive 75/106/CEE ⁽⁶⁾ e 80/232/CEE ⁽⁷⁾ del Consiglio e modifica la direttiva 76/211/CEE ⁽⁸⁾.

2.8 I principali strumenti per la tutela dei consumatori sono i seguenti:

la direttiva 2000/13/CE sull'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari (art. 2); la direttiva 84/450/CEE sulla pubblicità ingannevole (modificata dalla direttiva 97/55/CE al fine di includervi la pubblicità comparativa); quest'ultima verrà modificata dal COM(2003) 356 def. (proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno); la direttiva 98/6/CE relativa alla protezione dei consumatori in materia di indicazione dei prezzi dei prodotti offerti ai consumatori (prezzo al chilo/litro): i prezzi per unità di misura, obbligatori per tutti i prodotti in vendita nei supermercati.

⁽⁵⁾ Causa C-3/99, 12 ottobre 2000, *Cidrerie Ruwet SA e Cidre Stassen SA e HP Balmer Ltd.*

⁽⁶⁾ Direttiva 75/106/CEE del Consiglio, del 19 dicembre 1974, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al precondizionamento in volume di alcuni liquidi in imballaggi preconfezionati.

⁽⁷⁾ Direttiva 80/232/CEE del Consiglio, del 15 gennaio 1980, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle gamme di quantità nominali e capacità nominali ammesse per taluni prodotti in imballaggi preconfezionati.

⁽⁸⁾ Direttiva 76/211/CEE del Consiglio, del 20 gennaio 1976, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al precondizionamento in massa o in volume di alcuni prodotti in imballaggi preconfezionati.

3. Obiettivi

3.1 La nuova direttiva elimina la regolamentazione delle dimensioni e impedisce agli Stati membri di imporre nei rispettivi mercati nazionali la propria legislazione, che differisce dalla normativa comunitaria. Le sole eccezioni (a parte le quantità minime e le merci sfuse) riguardano le normative comunitarie relative ai vini e alle bevande spiritose, allo zucchero bianco e al caffè solubile. Un'ulteriore eccezione è rappresentata dagli aerosol, che continueranno a rientrare nel campo di applicazione dell'attuale legislazione per la tutela dei consumatori riguardante le norme sanitarie e di sicurezza. In futuro essi saranno tuttavia regolamentati da una nuova direttiva, attualmente in via di riesame, alla cui adozione essi saranno rimossi dalla direttiva sulle quantità nominali dei prodotti preconfezionati.

3.2 Il presente documento riguarda unicamente la legislazione sulle «gamme di dimensioni/quantità» e non i requisiti metrologici, che saranno oggetto di una proposta successiva.

3.3 La proposta in esame mira a:

- promuovere la competitività, in linea con la politica delle imprese, attraverso incentivi all'imprenditorialità e all'innovazione dei prodotti e dei processi produttivi,
- facilitare l'accesso ai mercati attraverso la rimozione degli ostacoli potenziali alla competitività presenti sul mercato interno,
- eliminare la discriminazione derivante dalle dimensioni nazionali ai produttori nazionali, che sono soggetti sul mercato del loro paese alla concorrenza di diverse dimensioni che non sono autorizzati ad utilizzare,
- consentire alle piccole e medie imprese di ridurre i costi realizzando economie di scala sia nella produzione destinata al consumo interno che in quella destinata all'esportazione,
- mantenere l'elevato grado di protezione garantito ai consumatori dalla legislazione contro le pratiche scorrette tra imprese e consumatori,
- fornire una maggiore scelta ai consumatori in quanto i produttori potranno reagire prontamente ai cambiamenti del gusto e della domanda, oltre a soddisfare l'esigenza dei venditori al dettaglio di ottimizzare lo spazio scaffale,
- assicurare un sistema coerente e adeguato di informazione del consumatore tramite l'etichettatura. L'indicazione del prezzo al chilo o al litro consente ai consumatori di confrontare rapidamente i prezzi di prodotti imballati in confezioni di dimensioni diverse. Questo approccio è conforme alla giurisprudenza della Corte di giustizia, che assume come riferimento «un consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto».

3.4 L'attuale normativa ambientale non ha alcuna incidenza sulle dimensioni degli imballaggi e viceversa. La legislazione ambientale in vigore dovrebbe rimanere applicabile e la proposta non dovrebbe impedirne la piena e corretta attuazione, in particolare per quanto riguarda la necessità di ridurre al minimo gli imballaggi per prevenire la formazione di rifiuti.

3.5 Onde consentire agli operatori del settore di adeguarsi alla deregolamentazione, e tenuto conto dei cicli medi di investimento nelle attrezzature per la produzione di imballaggi, per il completamento della deregolamentazione è stato previsto un termine di vent'anni.

4. Osservazioni specifiche

4.1 Le quantità nominali dei prodotti confezionati, intendendo per nominale il volume specificato sulla confezione, e per quantità il volume effettivo presente al suo interno, sono determinate unicamente dalle dimensioni quantitative dei contenitori/imballaggi in termini di contenuto. Il Comitato si compiace dell'imminente riesame delle quantità metrologiche (controllo dei contenuti presenti nella confezione) in quanto priorità importante ai fini della tutela dei consumatori e dell'industria europea.

4.2 Il CESE elogia la Commissione per la consultazione pubblica effettuata e per il dialogo condotto con i soggetti interessati. Fa notare che in quest'operazione si è tenuto conto di vari settori, ivi compreso quello dei vini e delle bevande spiritose, dello zucchero e del caffè. L'esigenza di potenziare la competitività e l'innovazione nell'industria europea è essenziale ai fini della crescita, e SLIM-IV dà un contributo in questo senso.

4.2.1 La confederazione europea dei produttori di bevande alcoliche (European Spirits Organisation) ha presentato le proprie osservazioni alla Commissione, dando ulteriore rilievo alle questioni relative alla tutela dei consumatori, al prezzo per unità di misura e alla potenziale abolizione, fra 20 anni, della legislazione obbligatoria sugli alcolici, facendo giustamente notare che quest'ultima andrebbe rivista prima dello scadere del termine dei 20 anni.

4.3 All'interno della direttiva occorrerà prevedere esplicitamente una capacità volumetrica massima di 10 litri per l'acqua minerale. Sussistono infatti elementi per affermare che a volumi superiori la qualità dell'acqua potrebbe iniziare a deteriorarsi e porre rischi per la salute dei consumatori.

4.4 La nuova direttiva offre un maggiore potenziale in termini di innovazione, ricerca di mercato e opportunità di sviluppo mettendo così a disposizione dei consumatori una più ampia scelta e varietà di prodotti.

4.5 Va tuttavia tenuto presente che il prezzo per unità di misura non risulta essere un elemento universale in tutta Europa e spesso appare sulle etichette degli scaffali in caratteri poco visibili. Le dimensioni dei caratteri utilizzati per l'indicazione del prezzo per unità di misura vengono stabilite a livello nazionale e in molti casi non sono ancora chiare ai consumatori: ciò non semplifica certo il problema per i non vedenti, le persone con problemi di vista, gli analfabeti e chi proviene da altri paesi, in particolare chi è abituato ad acquistare lo stesso prodotto in dimensioni standard.

4.6 Le organizzazioni dei consumatori hanno fatto notare che alcuni consumatori possono essere confusi dall'esistenza di eccessive varianti nelle dimensioni degli imballaggi e da imballaggi che, seppur non possano essere definiti ingannevoli, danno comunque l'impressione di contenere quantità maggiori. Un'etichettatura chiara e leggibile, che comprenda anche «il prezzo per unità di misura da scaffale» e le dimensioni dell'imballaggio, unita a un costante monitoraggio della legislazione contro gli imballaggi ingannevoli, risolverà il problema. Bisogna inoltre insistere sull'opportunità di agire immediatamente in caso di violazione o di assenza di norme a difesa di consumatori. Questi punti devono essere ulteriormente sottolineati nella direttiva e tenuti in maggiore considerazione nell'esame metrologico.

4.7 Le organizzazioni dei consumatori temono molto che la liberalizzazione delle dimensioni consenta di aumentare più facilmente i prezzi dei prodotti sotto la maschera dei nuovi formati delle confezioni, analogamente a quanto è avvenuto con l'introduzione dell'euro nei paesi interessati e con il passaggio al sistema metrico nel Regno Unito. Il Comitato chiede pertanto che, nel quadro delle procedure interne di monitoraggio, le variazioni nelle dimensioni dei prodotti vengano messe in relazione con le eventuali variazioni del prezzo unitario del prodotto nella raccolta dei dati statistici.

4.8 Se la legislazione ambientale in vigore non incide sulla direttiva, è probabile che l'aumento delle confezioni più piccole comporti un aumento del volume degli imballaggi e quindi dei rifiuti.

4.9 È imperativo conseguire gli obiettivi della direttiva sugli imballaggi e sui rifiuti d'imballaggio, a prescindere dal fatto che le dimensioni siano regolamentate o meno. È questo il messaggio che deve essere trasmesso a tutti gli Stati membri e agli operatori del settore, unitamente all'invito, rivolto specificamente ai consumatori, a chiedere ai venditori al dettaglio imballaggi meno voluminosi.

Bruxelles, 6 aprile 2005.

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND