

# LA DEREGOLAMENTAZIONE DELLE QUANTITÀ NOMINALI DEI PRODOTTI PRECONFEZIONATI

*Alfonso Sellitto, Angela Montanari*

SSICA Stazione Sperimentale per l'Industria delle Conserve Alimentari

Viale Tanara, 31/a 43100 Parma

Via Nazionale 121/123, 84012 Angri (SA) Italia

## **Riassunto**

In questo lavoro si commenta il Decreto legislativo n. 12 del 25 gennaio 2010 che attua la Direttiva Comunitaria 2007/45 recante disposizioni sulle quantità nominali dei prodotti preconfezionati, abrogando, nel contempo, le Direttive 75/106/CEE e 80/232/CEE e modificando la Direttiva 76/211/CEE.

Questo decreto introduce la deregolamentazione delle quantità nominali degli imballaggi, consentendo la libera circolazione di prodotti preconfezionati in qualsiasi quantità nominale, diversamente da quanto prevedeva il precedente regime di gamme di massa o di volume nominali obbligatorie per taluni prodotti preconfezionati.

Sulla Gazzetta Ufficiale numero 37 del 15 febbraio 2010 è stato pubblicato il Decreto legislativo numero 12 che attua la Direttiva Comunitaria 2007/45 recante disposizioni sulle quantità nominali dei prodotti preconfezionati, abrogando le Direttive 75/106/CEE e 80/232/CEE e modificando la Direttiva 76/211/CEE.

Il Decreto, che si applica dal primo giorno successivo a quello della sua pubblicazione, introduce la deregolamentazione delle quantità nominali degli imballaggi, consentendo la libera circolazione di prodotti preconfezionati in qualsiasi quantità nominale, diversamente da quanto prevedeva il precedente regime di gamme di massa o di volume nominali obbligatorie per taluni prodotti preconfezionati.

Anche il precedente regime di gamme obbligatorie aveva lo scopo di favorire la libera circolazione dei prodotti ma con modalità differenti; in altre parole, i prodotti che soddisfacevano i requisiti delle Direttive 75/106/CEE e 80/232/CEE, ovvero del ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle gamme di quantità e capacità ammesse per taluni prodotti in imballaggi preconfezionati, potevano essere proposti in tutti gli Stati membri. Lo scopo perseguito era di creare le migliori condizioni di presentazione alla vendita di prodotti alimentari preconfezionati che tuttavia potevano differire da uno Stato membro all'altro per la presenza di gamme di quantità-capacità obbligatorie nazionali, ostacolando in tal modo gli scambi tra nazioni. L'allora proposto ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative a quantità nominali e capacità nominali per taluni prodotti in imballaggi preconfezionati, prevedeva una gamma di quantità nominali per una serie di prodotti liquidi e non liquidi in imballaggi preconfezionati valida per tutti gli Stati membri. Per tutto questo periodo vi è stata la coesistenza, per molti prodotti, di quantità nominali nazionali e di quantità nominali comunitarie. Ma, come ben evidenziato nella Direttiva abrogante, l'evoluzione delle preferenze dei consumatori e l'innovazione nel settore del preconfezionamento e della vendita al dettaglio a livello comunitario e nazionale hanno reso necessario valutare l'adeguatezza della legislazione in materia. A questo si aggiunge la sentenza della Corte di giustizia del 2000 che ha sostenuto che *"gli Stati membri non sono autorizzati a vietare lo smercio di un imballaggio preconfezionato di volume nominale non compreso nella gamma comunitaria, legalmente fabbricato e immesso in commercio in un altro Stato membro, salvo il caso che tale divieto sia diretto a soddisfare un'esigenza imperativa attinente alla tutela dei consumatori, (...)"*.

A questo punto ci si pone il quesito di come il consumatore, in seguito alla eliminazione delle gamme di quantità nominali obbligatorie, possa essere tutelato da eventuali comportamenti fraudolenti da parte degli operatori alimentari. La domanda trova risposta nella corretta indicazione dei prezzi dei prodotti offerti ai consumatori, disciplinata dal decreto legislativo n. 2006/2005 denominato Codice del Consumo che impone: *"al fine di migliorare l'informazione del consumatore e di agevolare il raffronto dei prezzi, i prodotti offerti dai commercianti ai consumatori recano, oltre alla indicazione del prezzo di vendita, secondo le disposizioni vigenti, l'indicazione del prezzo per unità di misura"*. In tale contesto normativo, si intende per "prezzo di vendita", *il prezzo finale, valido per una unità di prodotto o per una determinata quantità del prodotto, comprensivo dell'IVA e di ogni altra imposta*. Mentre per "prezzo per unità di misura", si intende *il prezzo finale, comprensivo dell'IVA e di ogni altra imposta, valido per una quantità di un chilogrammo, di un litro, di un metro, di un metro quadrato o di un metro cubo del prodotto o per una singola unità di quantità diversa, se essa è impiegata generalmente e abitualmente per la commercializzazione di prodotti specifici*. Con tale sistema di informazione si intende scoraggiare i tentativi di azioni fraudolenti volti a ingannare il consumatore sul reale costo del prodotto preconfezionato. Nel Codice troviamo anche la definizione di "prodotto preconfezionato", ovvero, *l'unità di vendita destinata ad essere presentata come tale al consumatore ed alla collettività, costituita da un prodotto e dall'imballaggio in cui è stato immesso prima di essere posto in vendita, avvolta inte-*

ramente o in parte in tale imballaggio ma comunque in modo che il contenuto non possa essere modificato senza che la confezione sia aperta o alterata.

Dalla deregolamentazione il legislatore e le parti interessate si attendono la realizzazione di un circolo virtuoso determinato dalla libertà dei produttori di fornire merci rispondenti ai gusti dei consumatori e stimolare la concorrenza in termini di qualità e prezzo. A tal fine la Direttiva prevede all'articolo 2 la "libera circolazione delle merci", stabilendo il principio che gli Stati membri non possono, per motivi attinenti alle quantità nominali degli imballaggi, rifiutare, vietare o limitare la commercializzazione dei prodotti in imballaggi preconfezionati, salvo taluni prodotti elencati nella stessa Direttiva (principio della trasparenza).

Analizzando nei dettagli la Direttiva, si rileva che, per la commercializzazione dei vini e delle sostanze alcoliche elencate nell'allegato, punto 2 (vino tranquillo, vino giallo, vino spumante, vino liquoroso vino aromatizzato e bevande spiritose) permane il mantenimento delle quantità nominali obbligatorie. Tali prodotti possono essere commercializzati solo se preconfezionati in imballaggi nelle quantità nominali elencate di seguito (Allegato, punto 1, Direttiva 2007/45/CEE):

#### **Prodotti venduti a volume** (valore in ml)

##### **Vino tranquillo**

Nell'intervallo tra 100 ml e 1 500 ml, solo gli 8 valori seguenti:

ml: 100 — 187 — 250 — 375 — 500 — 750 — 1 000 — 1 500

##### **Vino giallo**

Nell'intervallo tra 100 ml e 1 500 ml, solo il valore seguente:

ml: 620

##### **Vino spumante**

Nell'intervallo tra 125 ml e 1 500 ml, solo i 5 valori seguenti:

ml: 125 — 200 — 375 — 750 — 1 500

##### **Vino liquoroso**

Nell'intervallo tra 100 ml e 1 500 ml, solo i 7 valori seguenti:

ml: 100 — 200 — 375 — 500 — 750 — 1 000 — 1 500

##### **Vino aromatizzato**

Nell'intervallo tra 100 ml e 1 500 ml, solo i 7 valori seguenti:

ml: 100 — 200 — 375 — 500 — 750 — 1 000 — 1 500

##### **Bevande spiritose**

Nell'intervallo tra 100 ml e 2 000 ml, solo i 9 valori seguenti:

ml: 100 — 200 — 350 — 500 — 700 — 1 000 — 1 500 — 1 750 — 2 000

Sono di seguito analizzati i cambiamenti introdotti nel nostro ordinamento giuridico nazionale per effetto del Decreto di attuazione. L'ambito di applicazione del Decreto è quello dei prodotti preconfezionati e degli imballaggi preconfezionati, previsti dall'articolo 2, primo e secondo comma della L. 25/10/1978 n. 690 (definiti preimballaggi CEE) e quelli previsti all'articolo 2, primo e secondo comma del D.P.R. 26/5/1980 n. 391 (definiti preimballaggi di tipo diverso da quelli CEE o Nazionali). In altre parole il Decreto si applica a tutti i prodotti preconfezionati, sia CEE o Nazionali, che rientrano nella definizione stessa di "imballaggio preconfezionato o preimballaggio", ovvero *l'insieme di un prodotto e dell'imballaggio individuale nel quale tale prodotto è preconfezionato. Un prodotto è preconfezionato quando è contenuto in un imballaggio di qualsiasi tipo, chiuso in assenza dell'acquirente e preparato in modo che la quantità del prodotto in esso contenuta abbia un valo-*

re prefissato e non possa essere modificata senza aprire o alterare palesemente l'imballaggio stesso (art. 2 Legge 25 ottobre 1978, n. 690).

Il Decreto contiene importanti abrogazioni che modificano radicalmente la struttura normativa del precedente sistema.

Relativamente ai **Preimballaggi CEE** l'articolo 7 del Decreto ha abrogato interamente il D.P.R. 23 agosto 1982, n. 871, di attuazione della Dir. 80/232/CEE, il cui **allegato I** prevedeva gamme dei valori delle quantità nominali del contenuto degli imballaggi preconfezionati di prodotti alimentari venduti a peso o a volume: burro, formaggi freschi eccettuati i formaggi detti "petits suisses", sale da tavola o da cucina, zuccheri impalpabili, zucchero rosso o bruno, zucchero candito, farine, semole, fiocchi e semola di cereali, fiocchi e farine di avena, paste alimentari, riso, prodotti a base di cereali ottenuti per soffiatura o tostatura, ortaggi secchi, frutta secca, caffè torrefatto macinato o non macinato, cicoria, succedanei del caffè, prodotti surgelati (ortofrutti-coli e patate precotte da friggere, filetti e porzioni di pesce, impanati o non impanati, bastoncini di pesce). Per i prodotti venduti a volume trovavamo gelati in quantità superiore a 250 ml.

**L'allegato II** del D.P.R. n. 871/82 stabiliva gamme di valori delle capacità ammesse per contenitori: conserve e semiconserve confezionate in scatole metalliche e in imballaggi di vetro di prodotti vegetali (frutta, ortaggi, pomodori, patate, esclusi asparagi, minestre, succhi di frutta o di ortaggi e nettari di frutta) destinati all'alimentazione umana.

**L'allegato III** del D.P.R. n. 871/82 stabiliva gamme dei volumi per i prodotti venduti in aerosol in contenitori metallici e in contenitori di vetro o di plastica trasparente o non trasparente.

Relativamente al **Preimballaggi in volume CEE**, l'articolo 7 del Decreto ha abrogato il titolo I relativo alla disciplina degli imballaggi preconfezionati contenenti i prodotti liquidi, quali vini di uve fresche, vini paglierini, sidro, vermut, birra, aceti commestibili, olio di oliva, latte fresco, acqua minerale, succhi di frutta ecc., elencati nell'allegato 1 del Decreto legge 3 luglio 1976, n. 451. Del Decreto legge n. 451/1976 rimane in vigore il titolo II relativo alla disciplina delle bottiglie recipienti-misura che possono essere munite del contrassegno CEE (vedi tabella 1). Per i preimballaggi in volume, come previsto dalla Direttiva, il Decreto di attuazione stabilisce all'articolo 3 che per la commercializzazione di vino tranquillo, vino giallo, vino spumante, vino liquoroso vino aromatizzato e bevande spiritose, permane il mantenimento delle quantità nominali obbligatorie. Tali prodotti possono essere commercializzati solo se preconfezionati in imballaggi nelle quantità nominali previste nell'allegato I del Decreto.

Continuando con i preimballaggi CEE, l'articolo 7 ha abrogato l'articolo 13 della Legge 25 ottobre 1978, n. 609 relativo alle modalità di applicazioni delle sanzioni (vedi tabella 2). In altre parole, le sanzioni amministrative previste dalla legge n. 609/1978 non sono più applicate dagli Uffici Metrici Provinciali (appartenuti al Ministero dello sviluppo economico, soppressi dal Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 e le cui funzioni sono state trasferite alle Camere di commercio che ne assorbono anche il personale), bensì dalle Camere di Commercio e i rapporti sulle violazioni sono presentati al Segretario generale della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura competente per territorio.

Passando ad analizzare i **preimballaggi di tipo diverso da quelli CEE o Nazionali**, l'articolo 7 del Decreto ha abrogato l'articolo 4, l'allegato I, l'allegato II e l'allegato III del D.P.R. 26 maggio 1980, n. 391. L'articolo 4 abrogato prevedeva che i prodotti alimentari preimballati in quantità nominali uguali o superiori a 5 grammi o 5 millilitri e inferiori o uguali a 10 kilogrammi o 10 litri, contemplati negli allegati dovevano essere posti in vendita esclusivamente nelle masse e nei volumi nominali prestabiliti.

**L'allegato I** prevedeva gamme dei valori delle quantità nominali del contenuto degli imballaggi preconfezionati di prodotti alimentari venduti a peso o a volume: burro, formaggi freschi eccettuati i formaggi detti

"petits suisses", formaggi fusi, sale da tavola o da cucina, zuccheri impalpabili, zucchero rosso o bruno, zucchero candito, farine, semole, fiocchi e semola di cereali, fiocchi e farine di avena, paste alimentari, riso, prodotti a base di cereali, pronti per il consumo, ortaggi secchi, frutta secca, caffè torrefatto macinato o non macinato, cicoria, succedanei del caffè, prodotti surgelati (ortofrutticoli e patate precotte da friggere, filetti e porzioni di pesce, impanati o non impanati, bastoncini di pesce, gelati in quantità superiore a 125 g), per i prodotti venduti a volume trovavamo maionese, salse emulsionate e senape.

Come possiamo notare vi era una similitudine tra i prodotti elencati nell'allegato I del D.P.R. 26 maggio 1980, n. 391 (preimballaggi di tipo diverso da quelli CEE o Nazionali) e quelli elencati nell'allegato I del D.P.R. 23 agosto 1982, n. 871 (preimballaggi CEE), ma la distinzione derivava dal fatto che alcune categorie di prodotti non prevedevano gamme legali per cui i fabbricanti erano liberi di utilizzare qualsiasi valore (esempio bastoncini di pesce il punto 1.8.3 dell'allegato indicava il prodotto e non la gamma, e per questo il fabbricante poteva utilizzare qualsiasi valore: 100 g – 125g – 150 g ecc.). Questo non era previsto nella normativa per i preimballaggi CEE.

**L'allegato II** del D.P.R. n. 391/80 prevedeva gamme di valori delle capacità ammesse per contenitori: conserve e semiconserve confezionate in scatole metalliche ed in imballaggi di vetro di prodotti vegetali (frutta, ortaggi, pomodori, patate, esclusi asparagi, minestre, succhi di frutta o di ortaggi e nettari di frutta) destinati all'alimentazione umana.

**L'allegato III** del D.P.R. n. 391/80 prevedeva gamme dei volumi per i prodotti venduti in aerosol in contenitori metalli e in contenitori di vetro o di plastica trasparente o non trasparente (vedi tabella 3).

Alla luce di quanto esposto in precedenza ne deriva che, se da un lato il legislatore ha modificato radicalmente il concetto di libera circolazione dei prodotti introducendo la "deregolamentazione" sulle quantità nominali dei prodotti preconfezionati, dall'altro conferma la struttura dicotomica dei preimballaggi (CEE e diversi da quelli CEE o Nazionali).

Passando ora ad analizzare le disposizioni rimaste in vigore, troviamo che il campo di applicazione rimane invariato, ovvero quello dei prodotti destinati alla vendita in quantità unitarie costanti, espresse in unità di massa o di volume superiori o uguali a 5 grammi o a 5 millilitri e inferiori o uguali a 10 chilogrammi o a 10 litri sia per i preimballaggi CEE sia per i preimballaggi diversi da quelli CEE o Nazionali.

Tutti i preimballaggi confezionati in quantità unitarie costanti devono rispondere alle seguenti condizioni:

a) il contenuto effettivo degli imballaggi preconfezionati non deve essere inferiore, in media, alla quantità nominale;

b) la percentuale di imballaggi preconfezionati che presentano un errore in meno superiore all'errore massimo tollerato (gli errori massimi tollerati in meno sono stabiliti all'articolo 5 comma 1, lettera b del D.P.R. n. 391/80 per i preimballaggi diversi dai CEE e mentre per i preimballaggi CEE sono stabiliti nell'allegato I della Legge n. 690/78) deve essere di valore tale da consentire che la partita dei preimballaggi soddisfi i controlli definiti all'All. II della legge n. 690/87 (sia per i preimballaggi CEE sia quelli diversi dai CEE);

c) nessun preimballaggio che presenti un errore in meno superiore a due volte l'errore massimo tollerato può essere posto in commercio.

La quantità di prodotto contenuta in un imballaggio preconfezionato, denominata contenuto effettivo, deve essere misurata oppure controllata in termini di massa o di volume sotto la responsabilità di chi effettua il riempimento; La misurazione o il controllo sono effettuati mediante uno strumento legale di misura adatto alla natura delle operazioni da compiere ed in regola con le disposizioni metriche in vigore.

Il predetto controllo di fabbricazione può essere eseguito per campionamento come stabilito dall'allegato II della Legge n. 690/78 sia per i preimballaggi CEE e sia per i preimballaggi di tipo diversi da

quelli CEE o Nazionali. Il controllo statale sulla conformità delle disposizioni normative degli imballaggi preconfezionati C.E.E. e per i preimballaggi di tipo diversi da quelli CEE o Nazionali è effettuato dal personale del competente ufficio metrico delle Camere di Commercio presso il fabbricante o, quando si tratti di preimballaggi importati da Paesi non membri della C.E.E., presso i magazzini dell'importatore o dei suoi aventi causa stabiliti nel territorio nazionale. I funzionari incaricati dei controlli possono accedere liberamente nei locali adibiti alla produzione, al deposito e alla vendita di preimballaggi e di bottiglie recipienti-misura, anche se sono situati in punti franchi o hanno la funzione di magazzini doganali o vincolati dalla finanza. È fatto obbligo di dare loro assistenza e di agevolare le operazioni, fornendo anche i preimballaggi, la manodopera ed i mezzi necessari all'esercizio del controllo.

Ricordiamo, infine, che i prodotti che hanno ottemperato a tutte le prescrizioni della legge n. 690/78 hanno il diritto di libera circolazione in tutti gli Stati membri dell'Unione Europea e possono essere contrassegnati con la lettera minuscola **"e"** e sono considerati preimballaggi CEE. Le caratteristiche e le modalità di applicazione del marchio CEE sono fissate con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato precisamente del 5 agosto 1976 "Disposizioni in materia di preimballaggi CEE e di bottiglie recipienti-misura CEE".

Gli imballaggi preconfezionati CEE provenienti da Paesi membri della CE che abbiano recepito nel proprio ordinamento la Dir. 76/211/CEE o importati da Paesi non membri CEE il controllo statale è realizzato presso i magazzini dell'importatore o dei suoi aventi causa stabiliti nel territorio nazionale secondo le disposizioni della legge n. 690/78.

Tabella 1 – Decreto Legge n. 451/76 - Sintesi delle modifiche e abrogazioni in applicazione del D.L.vo  
25.1.10 n. 12

Descrizioni	Articolo	In vigore	Abrogazione	Modifiche
<b>Titolo I Imballaggi preconfezionati</b>				
Campo di applicazione	1		✓	
Definizioni	2		✓	
Marchio CEE	3		✓	
Immissione sul mercato	4		✓	
Tolleranze	5		✓	
Iscrizioni metrologiche	6		✓	
Volume effettivo	7		✓	
Disposizioni transitorie	8		✓	
<b>Titolo II Bottiglie recipienti-misura</b>				
Bottiglie recipienti-misura	9	✓		
Capacità delle bottiglie CEE	10	✓		
Immissione sul mercato	11	✓		
Sistemi di riempimento e tolleranze	12	✓		
Iscrizioni metrologiche	13	✓		
Marchio del fabbricante	14	✓		
<b>Titolo III Controlli</b>				
Controlli	15			✓
Sanzioni per la violazione delle norme sui preimballaggi CEE	16		✓	
Sanzioni per la violazione delle norme sulle bottiglie recipienti-misura CEE	17	✓		
Modalità di applicazione delle sanzioni	18	✓		
-	19	✓		
<b>Titolo IV Disposizione finale</b>				
-	20	✓		
-	Allegato I		✓	
Metodo di riferimento per il controllo statistico degli imballaggi preconfezionati CEE	Allegato II		✓	
Errori massimi tollerati in meno sui contenuti degli imballaggi preconfezionati	Allegato III		✓	
Tabella degli errori massimi tollerati (in più o in meno) sulla capacità di una bottiglia recipiente-misura, ossia delle differenze massime tollerate (in più o in meno), alla temperatura di 20° ed alle condizioni di controllo di cui all'allegato v tra la capacità effettiva e la capacità nominale Vn	Allegato IV	✓		
Controllo statistico di esattezza cui devono soddisfare le bottiglie recipienti-misura CEE	Allegato V	✓		

Tabella 2 – Legge n. 690/78 - Sintesi delle modifiche e abrogazioni in applicazione del D.L.vo 25.1.10 n. 12

<b>Descrizioni</b>	<b>Articolo</b>	<b>In vigore</b>	<b>Abrogazione</b>	<b>Modifiche</b>
Campo di applicazione	1			✓
Definizioni	2	✓		
Marchio CEE	3	✓		
Immissione sul mercato	4	✓		
Tolleranze	5	✓		
Iscrizioni metrologiche	6	✓		
Controlli	7	✓		
Disposizioni transitorie	8	✓		
Delega al Governo	9	✓		
Controlli Statali	10	✓		
Preimballaggi provenienti da Paesi della Comunità	11	✓		
Sanzioni	12			✓
Modalità di applicazione delle sanzioni	13		✓	
Adeguamento delle disposizioni tecniche	14	✓		
Disposizione finale	15	✓		
Errori massimi tollerati in meno sui contenuti degli imballaggi preconfezionati CEE	Allegato I	✓		
Metodo di riferimento per il controllo statistico degli imballaggi preconfezionati CEE	Allegato II	✓		

Tabella 3 – Decreto del Presidente della Repubblica n. 391/80 - Sintesi delle modifiche e abrogazioni in applicazione del D.L.vo 25.1.10 n. 12

<b>Descrizioni</b>	<b>Articolo</b>	<b>In vigore</b>	<b>Abrogazione</b>	<b>Modifiche</b>
Campo di applicazione	1	✓		
Definizioni	2	✓		
Iscrizioni metrologiche	3	✓		
Quantità nominale	4		✓	
Tolleranze	5	✓		
Preimballaggi non commerciabili	6	✓		
Identificazione del lotto di appartenenza	7	✓		
Responsabilità del fabbricante	8	✓		
Strumenti per il controllo del fabbricante	9	✓		
Modalità dei controlli del fabbricante	10	✓		
Obbligo d'impiego di selezionatrici ponderali	11	✓		
Controlli statali	12	✓		
Sanzioni	13	✓		
Modalità di applicazione delle sanzioni e vigilanza	14	✓		
Adeguamento delle disposizioni tecniche	15	✓		
Disposizioni transitorie e finali	16	✓		
Gamme dei valori delle quantità nominali del contenuto degli imballaggi preconfezionati	Allegato I		✓	
Gamme dei valori delle capacità ammesse per contenitori	Allegato II		✓	
Gamme dei volumi per i prodotti venduti in aerosol	Allegato III		✓	