

SEMAFORO ROSSO PER LE INFORMAZIONI NUTRIZIONALI ALTERNATIVE IN ETICHETTA

Sommario: 1. *Venditori di sensazioni.* – 2. *L’etichettatura nutrizionale.* – 3. *Il modello britannico.* – 4. *Il modello francese.* – 5. *Il modello cileno.* – 6. *Il modello italiano.* – 7. *Un modello per il consumatore “ignorante”.* – 8. *L’alimentazione nella strategia “Dal produttore al consumatore” e nella futura PAC.* – 9. *Conclusioni.*

1. Venditori di sensazioni.

L’informazione costituisce uno degli elementi fondamentali della tutela dei consumatori sancito dal diritto dell’Unione europea¹.

È impensabile immaginare che i consumatori del mercato unico siano sottoposti a norme diverse al di là delle frontiere nazionali, né tanto meno che la protezione della salute sia influenzata da barriere amministrative o politiche.

Oggi un consumatore, a prescindere dalla sua nazionalità e dal paese di residenza, ha gli stessi diritti in tutta l’Unione: lo stesso diritto ad avere prodotti sicuri e conformi a norme comuni, ad avere le stesse informazioni sui prodotti per operare una scelta consapevole al momento di acquistare e utilizzare gli alimenti, nel rispetto di norme sanitarie, economiche, ambientali, sociali ed etiche comuni². Ha altresì diritto ad essere tutelato in caso sorgano problemi a seguito dell’acquisto o del consumo di tali prodotti, e ciò in qualsiasi paese dell’Unione.

La presunta superiorità di prodotti nazionali e le proposte di

¹ Cfr. articolo 12 TFUE, articolo 169 TFUE e articolo 38 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea.

² Per una trattazione divulgativa completa e recente, mi permetto fare rinvio a D. BIANCHI, *In Etichetta, Come riconoscere falsi prodotti naturali e autentici prodotti chimici!*, Bologna, Minerva, 2019, p. 144.

chiusura delle frontiere ai prodotti importati sono forme di diniego di cinquant'anni di costruzione europea. Un mercato comune è fondato su regole comuni. Tra queste quelle sull'informazione dei consumatori.

Il regolamento (UE) n. 1169/2011³ del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori (detto anche “regolamento FIC”) dà un quadro completo della disciplina attuale in materia di protezione del consumatore. Si tratta (con il regolamento (CE) n. 178/2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare) di uno dei fondamenti del diritto alimentare europeo⁴.

L'etichetta, utilizzata dall'industria come un puro strumento di *marketing*⁵, è la carta d'identità del prodotto e, in quanto tale, deve contenere informazioni veritiere e verificabili⁶, e soprattutto, se comporta immagini, queste devono corrispondere alla realtà del prodotto⁷, come la Corte di giustizia ricorda regolarmente a venditori non di alimenti ma di sensazioni o emozioni.

La Corte di giustizia si è trovata di fronte al caso di una tisana in cui i lamponi e la vaniglia, in evidenza nella denominazione e nella immagine sulla confezione, sparivano nella lista degli ingredienti⁸. La Corte aveva già posto dei limiti alla tutela delle aspettative dei consumatori, costruendo la nozione di “consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto”⁹. Con tale approccio la Corte sembrava tuttavia sovrastimare la

³ Regolamento (UE) n. 1169/2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, (GU L 304 del 22.11.2011, p.18) (Regolamento FIC).

⁴ Vedasi D. BIANCHI, *Politique agricole commune, régime juridique des produits agroalimentaires*, *Juriclasseur*, fasc. 1326, agosto 2017 e la dottrina ivi citata.

⁵ D. DONGO, *L'etichetta*, in www.ilfattoalimentare.it.

⁶ Articolo 7 del Regolamento FIC.

⁷ Vedasi A. DI LAURO, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agro-alimentare*, Milano, Giuffrè, 2005.

⁸ Causa C-195/14, *Teekanne*. In dottrina vedasi L. G. VAQUE, La sentenza “Teekanne” de 4 de junio de 2015 in *Rivista di Diritto alimentare*, Anno IX, numero 2, Aprile-Giugno 2015, p. 43.

⁹ Si ricordano, tra le altre, le sentenze 2 febbraio 1994, causa C-315/92, *Clinique*,

soglia di avvedutezza e di attenzione di un consumatore che spesso non ha né il tempo né il riflesso di leggere l'etichetta, soprattutto quando altri elementi di marketing vengono distogliere quel poco di attenzione che potrebbe ancora portare al prodotto.

Nella sentenza *Darbo*¹⁰, in particolare, la Corte aveva ritenuto non ingannevole per il consumatore l'utilizzo dell'indicazione "naturalmente pura" su una marmellata tedesca contenente residui di pesticidi e di cadmio, e un gelificante indicato nella lista degli ingredienti. La Corte ha ritenuto sufficiente che la presenza della pectina fosse autorizzata dalle direttive comunitarie sulla composizione delle confetture e la presenza di residui, nei limiti tollerati, fosse l'inevitabile conseguenza dell'inquinamento ambientale¹¹.

La Corte, nella sentenza *Teekanne*, si schiera ancor più compiutamente dal lato dei consumatori fornendo uno scudo contro gli abusi sempre più dilaganti nel mondo del marketing "selvaggio": «l'etichettatura, la pubblicità e la presentazione degli alimenti, compresi la loro forma, il loro aspetto o confezionamento, i materiali di confezionamento usati, il modo in cui gli alimenti sono disposti, il contesto in cui sono esposti e le informazioni rese disponibili su di essi attraverso qualsiasi mezzo, non devono trarre in inganno i consumatori. (...) Pertanto, nella situazione in cui l'etichettatura di un prodotto alimentare e le relative modalità di realizzazione, considerate nel loro insieme, suggeriscono che tale prodotto contiene un ingrediente che in realtà è assente, la suddetta etichettatura è tale da indurre in errore l'acquirente sulle caratteristiche del prodotto in questione».

in Racc., 1994, I-317; 18 maggio 1993, *Yves Rocher*, in Racc.1993, p. 2361; 6 luglio 1995, C-470/93, *Mars*, in Racc. 1995, p. 1923.

¹⁰ Sentenza 4 aprile 2000, causa C-465/98, *Darbo*, in Racc. 2000, I, p. 2297. v. L. GRADONI, Una marmellata contaminata dichiarata "naturalmente pura" non trae in inganno il consumatore, in *Rivista Diritto Agrario*, 2001, II, p. 40 e ss.

¹¹ Punto 27 della sentenza. In dottrina vedasi altresì A. DI LAURO, Identificazione ed etichettatura dei prodotti alimentari tra gli obiettivi della politica agricola comune, la tutela della salute e la protezione del consumatore, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2000, 1268-1273.

Tutto ciò che appare in etichetta deve essere veritiero e verificabile e non creare confusione nel consumatore. Il presente articolo intende dimostrare che, alla luce di tale principio, i vari sistemi nutrizionali attualmente utilizzati in diversi stati europei non solo non permettono di realizzare gli obiettivi apparentemente perseguiti (alimenti sani ed equilibrati) ma creano confusione in un consumatore che è lungi dall'essere avveduto come la giurisprudenza spererebbe. Obiettivi più semplici e oggettivi (come quello di distinguere alimenti "tradizionali" da quelli "industriali" permetterebbe di fornire al consumatore delle indicazioni più chiare per orientare i consumi verso alimenti con meno grassi saturi, zuccheri, sale e prodotti chimici vari sugli effetti sulla salute non sussistono dubbi.

2. L'etichettatura nutrizionale.

La legislazione europea impone ai produttori di informare i consumatori circa i dettagli nutrizionali di ciascun prodotto tramite una tabella che figura sul retro del pacchetto: energia, acidi grassi saturi, proteine, carboidrati, lipidi, zuccheri e sale. Tuttavia il sistema è lungi dall'essere perfetto. Le informazioni nutrizionali in etichetta sono spesso fonte di confusione e sicuramente complesse e non di semplice lettura. Il legislatore europeo lascia inoltre spazio al legislatore nazionale non solo nel controllare ma anche nel completare le informazioni che possono apparire in etichetta. Tutto ciò permette il giuoco del marketing industriale.

A tale titolo, il legislatore dell'Unione ha concesso gli Stati membri la facoltà di prevedere informazioni complementari che possano apparire nella parte anteriore del pacchetto. Si tratta delle forme di espressione e presentazione supplementari di cui all'articolo 35 del regolamento n. 1169/2011¹².

¹² E. TREUIL, *Au-delà de l'étiquetage nutritionnel obligatoire : les systèmes complémentaires prévus par l'article 35 du règlement INCO*, Option qualité, n°358 et

Tale articolo prevede che, oltre alle forme di espressione previste dal regolamento, il valore energetico e le quantità di sostanze nutritive possono essere indicati mediante altre forme di espressione e/o presentati usando forme o simboli grafici oltre a parole o numeri, purché siano rispettati alcuni requisiti.

Tuttavia tali informazioni sono soggette a un doppio limite che ne limita la portata e l'impiego.

In primo luogo, le forme di espressione supplementare devono basarsi su ricerche accurate e scientificamente fondate condotte presso i consumatori e previa consultazione di un'ampia gamma di gruppi di soggetti interessati. Tali forme non devono indurre in errore visto che devono facilitare la comprensione, da parte del consumatore, del contributo o dell'importanza dell'alimento ai fini dell'apporto energetico e nutritivo di una dieta e perciò devono fondarsi su elementi scientifici che dimostrano che il consumatore medio comprende tali forme di espressione o presentazione.

In secondo luogo, sono facoltative, dato che gli Stati membri possono raccomandare agli operatori del settore alimentare l'uso di una o più forme di espressione o presentazione supplementari della dichiarazione nutrizionale che ritengono soddisfare meglio tali requisiti. Sulla base delle informazioni dettagliate fornite dagli Stati membri su tali forme supplementari, la Commissione valuta se tali sistemi siano obiettivi e non discriminatori e la loro applicazione non crei ostacoli alla libera circolazione delle merci.

Si tratta di criteri che devono essere soddisfatti *ex ante* e che si applicano a forme alternative di espressione delle stesse informazioni presenti nella dichiarazione nutrizionale.

Diverso è il caso di schemi basati sia sull'articolo 36 dello stesso regolamento (informazioni volontarie) sia sul regolamento (CE) n. 1924/2006¹³ relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute for-

359, *Revue Lamy Droit Alimentaire*, aprile 2016 ; S. LANNI, *Front-of-package food labels and consumer's autonomous decision-making*, in *Rivista di Diritto Alimentare*, 2020, fasc. 1, pp. 57-64.

¹³ Regolamento (CE) n. 1924/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del

nite sui prodotti che possono portare su indicazioni diverse da quelle della dichiarazione nutrizionale ad esempio dando dettagli sulla “qualità”¹⁴ nutrizionale complessiva dell’alimento (ad es. con un simbolo o una lettera)¹⁵. Tuttavia anche per questi schemi i criteri sono simili¹⁶ o ancor più stringenti¹⁷.

In diversi paesi, europei¹⁸ e non¹⁹, sono in corso degli esperi-

20 dicembre 2006, relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari (GU L 404 del 30.12.2006, pag. 9). v. G. STRAMBI, *La disciplina europea sulle indicazioni nutrizionali e sulla salute: dieci anni di applicazione controversa*, *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2016, pp. 28-52.

¹⁴ Troviamo erroneo e fuorviante l’uso del termine «qualità» in tale contesto, laddove si dovrebbe più correttamente parlare di “quantità nutrizionali”, visto che i parametri indicati sono meramente quantitativi.

¹⁵ Ad esempio il Nutriscore (vedi *infra*).

¹⁶ L’articolo 36 del regolamento FIC considera tali sistemi “informazioni volontarie” che non devono indurre in errore il consumatore, né essere ambigue o confuse per il consumatore e, se del caso, devono essere basate su dati scientifici pertinenti.

¹⁷ Secondo tale regolamento le indicazioni devono basarsi su prove scientifiche, non devono essere fuorvianti e il relativo impiego è consentito solo se ci si può aspettare che il consumatore medio comprenda gli effetti benefici secondo la formulazione dell’indicazione.

¹⁸ Ci sono attualmente sei modelli sul mercato dell’Unione europea: il Keyhole logo (Svezia, Danimarca e Lituania), il Nutri-Score (Francia, Belgio, e in corso di adozione in Germania, Spagna, Paesi Bassi e Lussemburgo), un modello in Finlandia e uno in Croazia e il “Traffic Light scheme” britannico usato in Irlanda cui si aggiunge il recente modello italiano (Batteria NutrInform). Accanto a questi schemi pubblici, esistono degli schemi privati come il “Reference Intakes Label” e “Healthy Choice logo”. Vedasi Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull’uso di forme di espressione e presentazione supplementari della dichiarazione nutrizionale, Bruxelles, 20 maggio 2020, COM (2020) 207 final; S. STORCKSDIECK GENANNT BONSMANN, G. MARANDOLA, E. CIRIOLO, R. VAN BAVEL, J. WOLLGAST, *Front-of-pack nutrition labelling schemes: a comprehensive review*, EUR 29811 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020.

¹⁹ Attualmente in tutto il mondo sono più di 40 i paesi che hanno una qualche forma di etichettatura nutrizionale, tra questi Canada, Cile, Israele, Messico, Uruguay, Argentina, Sri Lanka, Ecuador, Iran, Corea del Sud, Malesia, Australia, Brunei, Thailandia. Per una descrizione tecnica delle principali esperienze vedasi ANVISA, *Relatório Preliminar de Análise de Impacto Regulatório sobre Rotula-*

menti per aiutare il consumatore nel difficile compito di mangiare sano. Ne citeremo alcuni: il precursore, il favorito, il più recente e, fuori Europa, il più coraggioso.

3. Il modello britannico.

Nel 2013 il Regno Unito si è dotato di un modello alternativo di informazione²⁰. Il sistema di etichettatura conosciuto come “traffic light system” (“semaforo tricolore”) indica le quantità di calorie e di quattro nutrimenti (materie grasse, acidi grassi saturi, zuccheri e sale).

L’Agenzia per le norme alimentari britannica (Food Standards Agency, FSA) ha elaborato delle soglie per ciascuno dei quattro nutrimenti onde classificarli in tre colori a seconda del loro contenuto: rosso (alta), arancione (media) e verde (bassa).

Il criterio di base è dato dalle soglie previste per le indicazioni nutrizionali sui prodotti alimentari che definiscono le menzioni “a basso contenuto di grassi” e “a ridotto contenuto di zucchero”. Nel modello iniziale, la FSA si era basata sulle raccomandazioni dell’Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) e del British Committee on Medical Aspects of Food and Nutrition Policy che avevano previsto una soglia massima di assunzione giornaliera di zucchero di 50 grammi. L’entrata in vigore del regolamento FIC ha cambiato la soglia (passata a 90 grammi²¹) e quindi i criteri per l’attribuzione del colore arancione o rosso. Questo ha permesso ad alcune grandi multinazionali di mutare di parere sul sistema inglese e di adottarlo in seguito.

gem Nutricional, Brasília, maggio 2018, disponibile sul sito <http://portal.anvisa.gov.br>

²⁰ Vedasi *Technical Guidance On Nutritional Labeling e Front of Pack Nutritional Labeling Guidance*, disponibili su www.nutritionalinformationsservices.co.uk

²¹ Vedasi allegato XIII, parte B del regolamento FIC.

Ma ben altri sono i profili critici di tale sistema²².

Se lo scopo, secondo il regolamento FIC, deve essere quello di facilitare la comprensione per il consumatore del contributo dell'alimento per l'assunzione di energia e sostanze nutritive di una dieta o l'importanza del cibo considerato, il risultato è parziale se non fuorviante. I codici di colore non tengono conto dell'insieme dei nutrienti, vitamine e minerali il cui consumo deve essere incoraggiato²³. L'apporto nutrizionale globale dell'alimento è ignoto e si suggerisce al consumatore che solo sulla base del contenuto di quattro sostanze nutrienti un alimento è buono (verde), cattivo (rosso) o non fa troppo male per la sua salute (arancione).

I codici colore sono definiti per 100 g o 100 ml di cibo e non per una confezione (ad eccezione di porzione superiore a 100 g o ml 150), il che, da un punto di vista nutrizionale, è discutibile²⁴.

Infine, l'associazione di tre colori simultanei è ambigua dato che il consumatore potrà facilmente trovarsi di fronte a prodotti simili ma con colori alterni a seconda del contenuto dei quattro nutrienti rendendo vana tutta comparazione.

Le proteste di diversi Stati membri, che ritengono lese le loro produzioni da tale sistema, hanno portato la Commissione ad aprire nel 2014 una procedura di infrazione²⁵ per ora ancora alle fasi preliminari e tutt'ora pendente²⁶.

²² L. CUOCOLO, The questionable Eligibility of Traffic Light Labelling, *European Food and Feed Law Review*, 2014, pp. 382-390.

²³ Vedasi allegato XIII, parte A del regolamento FIC.

²⁴ Nessun consumatore consuma 100 g di burro in una volta sola per esempio, o mangia la metà o un terzo della barretta di pseudo-cioccolato e la ripone nel frigo per l'indomani.

²⁵ B. SALAS – B. SIMOES, Food: The European Commission Initiates Infringement Proceedings against the UK over its 'Traffic Light' Nutrition Labelling Scheme, *European Journal of Risk Regulation*, 2014, Issue 4, pp.531-534.

²⁶ Vedasi risposta della Commissione ad una interrogazione scritta del Parlamento europeo, del 17 luglio 2017, n° E-003663/2017.

4. Il modello francese.

La Francia ha introdotto un modello alternativo di informazione nutrizionale, dopo una breve sperimentazione di quattro modelli, fine 2017²⁷. Tra i quattro modelli soggetti a sperimentazione in diverse regioni francesi e in numerosi supermercati, vi era pure quello britannico. Il test sarà servito a provare che, almeno per i francesi, il “traffic light” britannico non è concludente.

Il sistema è facoltativo in conformità alla regolamentazione europea. Si basa su “informazioni volontarie” e al contempo, quando attribuisce un messaggio complessivo positivo (il colore verde), ricade nella definizione giuridica di “indicazione nutrizionale” ai sensi del regolamento (CE) n. 1924/2006.

Il decreto, in un suo allegato, prevede un vero e proprio disciplinare tecnico, nel quale si stabiliscono le regole di calcolo tramite un algoritmo per determinare un punteggio dell’alimento e la sua classificazione. Il punteggio calcolato permette di classificare l’alimento in una scala di 5 colori che vanno dal verde al rosso passando per il giallo, arancione e viola, accoppiati a delle lettere (A/B/C/D/E) per assicurare, così dice, una maggiore visibilità. Per ogni prodotto, il punteggio globale tiene conto di una componente

²⁷ Cfr. *l'Arrêté du 31 octobre 2017 fixant la forme de présentation complémentaire à la déclaration nutritionnelle recommandée par l'Etat en application des articles L. 3232-8 et R. 3232-7 du code de la santé publique* (Decreto che stabilisce la forma di presentazione complementare alla dichiarazione nutrizionale raccomandata dallo Stato in applicazione degli articoli L. 3232-8 e R. 3232-7 del codice della salute pubblica) in *JORF* n° 257 del 3 novembre 2017. In dottrina vedasi V. PULLINI, L’etichettatura nutrizionale front-pack: la «nutrinform battery» italiana e la «nutri-score» francese, in questa *Rivista*, n. 1/21, pp. 35 ss.; P. BORGHI, Rosso, giallo o verde? L’ennesima etichetta alimentare a semaforo, *Rivista di diritto alimentare*, Anno XI, numero 2, Aprile-Giugno 2017, p. 79; M. FRIANT-PERROT – A. GARDE – A. CHANSAY, *Regulating Food Marketing: France as a Disappointing Example*, *European Journal of Risk Regulation*, 8(2), 2017, p.311-326; L. GONZALES VAQUÉ, Quando la legislazione può essere un ostacolo alla libera circolazione di prodotti alimentari: il caso del “Semaforo nutrizionale”, in questa *Rivista*, 2016, p. 100.

detta “negativa” e una detta “positiva”. La prima include il quantitativo di apporto energetico, di acidi grassi saturi, di zuccheri semplici e di sale. La seconda è invece calcolata in relazione al contenuto di “frutta, verdura e frutta a guscio”, di fibre e di proteine nell’alimento.

Un regime speciale si applica a latte, formaggi, materie grasse vegetali o animali e alle bevande per tener conto delle “specificità” francesi. In particolare l’algoritmo è stato modificato per permettere all’olio d’oliva (alimento chiave della dieta mediterranea) di ottenere un colore meno “sfavorevole”²⁸.

Conosciuto col nome di “Nutri-score”, il sistema assomiglia al modello britannico per l’uso di colori anche se presenta un livello di complessità superiore. Complessità non significa peraltro né completezza né correttezza di informazione, come vedremo.

Infatti anche quel minimo aspetto positivo sottolineato in dottrina²⁹, di «evitare iniziative “fantasiose” di soggetti mediatici, gruppi di interesse o, peggio, organizzazioni imprenditoriali nazionali, obbligati oggi a seguire regole codificate nella classificazione degli alimenti in “buoni” e “cattivi”», è stata vanificata dall’iniziativa presa da alcuni grandi gruppi dell’alimentare di adottare un proprio sistema³⁰ a livello europeo chiamato, supponiamo ironicamente, “*evolved nutrition label*”. In seguito la sua elaborazione è stata sospesa e si sono, curiosamente, in parte, ripiegati sul Nutriscore.

Per il resto, il sistema si presta alle stesse riserve del modello britannico. Oltre a basarsi su alcuni nutrimenti e non sull’insieme, non fornisce informazioni per garantire una dieta equilibrata nel suo complesso. Inoltre il sistema di punti positivi invece che migliorare il sistema lo altera perché l’aggiunta di qualche verdura (spesso liofilizzata o disidratata) nella formulazione di un piatto

²⁸ S. LANNI, Healthy Eating Apps. La salubrità degli alimenti in mano agli algoritmi, *Osservatorio del diritto civile e commerciale*, gennaio 2020, pp. 51-78, DOI: 10.4478/98132.

²⁹ Vedasi P. BORGHI, *ibidem*, *supra*.

³⁰ Pepsi, Coca-Cola, Mars, Mondelez International, Unilever e Nestlé.

preparato non apporta nessun valore aggiunto alla qualità dell'alimento. Le deroghe per il latte i formaggi o gli oli vegetali permettono solo di attribuire loro lo stesso bollino di prodotti industriali fortemente trasformati.

Si tratta di un sistema semplificato che, come gli studi hanno dimostrato³¹, potrà avere un impatto per categorie di anziani, persone a basso reddito, con poca educazione, con livello di conoscenza in nutrizione scarso. Tutt'altra categoria è quella del "consumatore medio" della giurisprudenza della Corte di giustizia richiamata *supra*.

Anche il Belgio ha optato per *Nutri-Score* (marzo 2019) assieme a Spagna (novembre 2018), Paesi Bassi (novembre 2019) e Lussemburgo (febbraio 2020).

Nel marzo 2020 la Germania ha notificato alla Commissione un progetto di regolamento nazionale sull'uso di *Nutri-Score*, d'applicazione a partire da novembre 2020 dopo che alcuni tribunali tedeschi ne avevano bloccato l'uso per alcuni prodotti a causa di presunte violazioni delle regole della concorrenza³².

5. Il modello cileno.

Per una volta l'Europa non è sola a voler esplorare delle soluzioni utili per il consumatore, a testimonianza del fatto, come già è il caso dell'ambiente, che anche la salute pubblica e il suo corollario – l'informazione del consumatore – sono problemi mondiali.

L'esperienza sudamericana mostra come delle soluzioni innovative e in un certo senso più coraggiose possono venire da oltreoceano e non dal suo emisfero settentrionale.

³¹ Il Haut Conseil de la Santé Publique (HCSP) aveva già dato un parere favorevole il 24 agosto 2015 per il modello a cinque colori. Vedasi lo studio dei ricercatori dell'Institut National de la Santé Et de la Recherche Médicale (INSERM) apparso nella rivista *Nutrients*, agosto 2015, e nell'*American Journal of Preventive Medicine* (AJPM), dicembre 2015.

³² Vedi *infra*.

La “*Guia Alimentar para a População Brasileira*”³³ è un documento di avanguardia in tema di protezione della salute del consumatore tramite l'alimentazione.

Questo documento, pubblicato nel 2014 dal ministero della salute del Brasile, presenta una serie di informazioni e consigli sul cibo che mirano a promuovere la salute degli individui, famiglie e comunità e della società brasiliana in generale attraverso un consumo alimentare socialmente ed ecologicamente sostenibile.

La regola d'oro, che figura in testa alle raccomandazioni della Guida, di «preferire sempre alimenti freschi o minimamente trasformati alle preparazioni alimentari ultra-trasformate» costituisce il cardine originale della politica alimentare proposta³⁴.

La legge cilena sui componenti nutrizionali degli alimenti e la loro pubblicità³⁵ fa un passo ulteriore rispetto a delle semplici raccomandazioni. Il difficile iter legislativo e i quattro anni necessari per adottare le disposizioni attuative testimoniano delle difficoltà (e pressioni) che il legislatore cileno ha dovuto affrontare³⁶.

La legge che non riguarda solo i profili nutrizionali, può considerarsi all'avanguardia sotto diversi aspetti.

Infatti prevede divieti specifici per la vendita e pubblicità di alimenti ad alto contenuto calorico o di certi nutrimenti (grassi sa-

³³ *Guida alimentare per la popolazione brasiliana*, disponibile in www.pabo.org

³⁴ C. A. MONTEIRO, Levy, R. B. (eds.). *Velhos e novos males da saúde no Brasil: de Geisel a Dilma*, 1. ed. São Paulo, Hucitec/NUPENS-USP, 2015. v. 1, p. 377; A. MONTEIRO et al, Dietary guidelines to nourish humanity and the planet in the twenty-first century. A blueprint from Brazil, *Public Health Nutr*, 2015, 18, pp. 2311-2322.

³⁵ Conosciuta come “*ley de etiquetado de alimentos*” del 6 giugno 2012, e in vigore dal 27 giugno 2016: *Ley No. 20.606 Sobre Composición Nutricional de los Alimentos y su Publicidad*, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Legislación Chilena, disponibile in www.leychile.cl

³⁶ Vedasi decreto N° 13, del Ministerio de Salud, del 16 aprile 2015, «*que modifica Decreto Supremo N° 977, de 1996, Reglamento Sanitario de los Alimentos para adecuarlo a las disposiciones contenidas en la ley 20.606*»; Congreso Nacional de Chile (6 de junio de 2012). «Historia de la Ley N° 20.606». In dottrina, P. RODRIGUEZ, *La guerra entre Salud y el área económica del gabinete por el etiquetado de los alimentos*, 20 November 2014, disponibile in www.ciperchile.cl

turi, sale e zucchero) nelle scuole di grado inferiore. Il divieto si estende anche alla distribuzione gratuita o alla pubblicità (anche allusiva, con giochi, gadget o adesivi o personaggi di cartoni animati³⁷) di tali alimenti ai minori di anni quattordici. A tale divieto si accompagna l'obbligo per le scuole di organizzare dei corsi di educazione alimentare e di educazione fisica destinati a sensibilizzare i giovani ad abitudini alimentari più sane³⁸.

In materia di indicazioni in etichetta, la legge impone l'obbligo di indicare con un ottagono, su fondo nero e caratteri bianchi, nella parte anteriore del pacchetto l'alto contenuto in calorie, grassi saturi, zuccheri e sale. Simile al segnale "stop" nel codice stradale cileno, l'uso di tale forma e del colore è di certo stigmatizzante per il prodotto. Questa legislazione si pone piuttosto a cavallo tra le misure di informazione alternativa e le misure sul cd. "junk food"³⁹. Infatti l'identificazione permette al consumatore di individuare subito il prodotto la cui presenza di grassi, zuccheri o sale è molto alta al contrario dei due modelli europei.

Il contesto legislativo e socio-economico cileno spiegano l'adozione di tali misure che non hanno il difetto di essere volontarie o complicate. La legge fu preceduta da un ampio dibattito a se-

³⁷ I. CARREÑO, T. DOLLE, The Relationship between Public Health and IP Rights: Chile Prosecutes Kellogg's, Nestlé and Masterfoods for Using Cartoons Aimed at Attracting Children, *European Journal of Risk Regulation*, 2017, 8(1), pp. 170-177; M. FRIANT-PERROT – A. GARDE, *L'impact du marketing sur les préférences alimentaires des enfants*, (INPES) 2015; M. FRIANT-PERROT – A. GARDE, La publicité alimentaire et la lutte contre l'obésité infantile en droit français et en droit anglais, *Actualités de droit économique: aspects de droit de la concurrence et de la consommation et de droit de l'agroalimentaire*, *Petites Affiches*, Numéro spécial – Actes de colloque, 6 octobre 2011, 199, pp. 27-39.

³⁸ L'attenzione del legislatore dovrebbe portarsi anche sugli eventi sportivi, vedasi A. GARDE, N. RIGBY, Going for Gold – Should Responsible Governments Raise the Bar on Sponsorship of the Olympic Games and Other Sporting Events by Food and Beverage Companies?, in *Communications Law*, 2012, p. 42.

³⁹ A. ALEMANNI, *Health warnings on junk food*, 25 March 2013, disponibile in www.albertoalemanni.eu

guito di dati sull'obesità dei giovani e in generale della popolazione cilena molto allarmanti⁴⁰.

Nessuna bevanda gasata (tranne le zero o light) e nessun cereale per la colazione (tranne i non trasformati) in commercio al momento dell'adozione della legge sfuggiva ai criteri per alberare il cartellino nero.⁴¹

Altri paesi sudamericani stanno elaborando modelli simili. In Brasile, ha adottato nell'ottobre 2020 un modello, sulla falsariga di quello cileno, per indicare la presenza elevata di sale, zuccheri e grassi⁴². Il Canada e Israele, hanno messo a punto o stanno sviluppando sistemi con etichette di avvertenza simili.

6. Il modello italiano.

A seguito dell'opposizione continua sia al modello britannico sia a quello francese, considerati penalizzanti per i prodotti mediterranei, nel gennaio del 2020 l'Italia ha notificato alla Commissione un progetto di decreto (poi adottato nel novembre dello stesso anno⁴³) che raccomanda l'utilizzo del sistema volontario di etichettatura FOP "Nutriform Battery".

Il sistema si basa sull'etichettatura con assunzioni di riferimento e un simbolo ("una batteria") che indica l'apporto energetico e nutrizionale dell'alimento per singola porzione in percentuale dell'assunzione giornaliera⁴⁴.

⁴⁰ C. CORVALAN, Structural responses to the obesity and non-communicable diseases epidemic: the Chilean Law of Food Labeling and Advertising, *Obesity Review*, 2013, pp. 79-87.

⁴¹ F. VEGA, *Coca Cola cambiò 59 fórmulas por nueva ley de etiquetado*, 4 September 2016, disponibile in www.latercera.com

⁴² Decreto n° 10.411/2020.

⁴³ Decreto 19 novembre 2020, GU n. 304 del 7 dicembre 2020. In dottrina V. PULLINI, L'etichettatura nutrizionale Front-Pack: la "Nutriform Battery" italiana e il "Nutriscore" francese, in questa *Rivista*, 2021, p. 33.

⁴⁴ Sulla sua giustificazione scientifica, vedasi *Position paper sul sistema di etichet-*

In linea con l'articolo 35 del regolamento FIC e a differenza del Nutriscore, il modello si limita quindi ad informare sui quantitativi assunti e da assumere di alcuni nutrienti.

Già a prima vista non si capisce il valore aggiunto rispetto alla tabella nutrizionale, dove le barre sono state sostituite da pile azurre (senza scala cromatica).

Si tratta di un modello che indica singolarmente la quantità di calorie, grassi, grassi saturi, zuccheri e sale per una porzione di alimento, e la percentuale di ciascuna voce rispetto alle assunzioni di riferimento giornaliere, attraverso la rappresentazione grafica di cinque batterie che si riempiono, rispetto alle quantità giornaliere di assunzione raccomandata per una dieta da 2 mila kcal. Se non altro ha il vantaggio di provare che la tabella nutrizionale non è un indicatore di "qualità nutrizionale" ma di quantità nutrizionali.

Tuttavia, come i modelli cui si oppone, non esistendo uno standard europeo per la porzione degli alimenti, ciascun produttore potrà autonomamente definire la propria, rischiando di compromettere il confronto tra prodotti diversi, ma soprattutto permettendo al produttore di presentare le informazioni più favorevoli al consumo.

Inoltre, un altro punto critico, comune a tutti i sistemi, compreso la tabella nutrizionale, riguarda le assunzioni di riferimento di sale e zucchero, che non sono in linea con quanto raccomandato dall'Organizzazione mondiale della Sanità.

La semplicità del sistema (riprodurre i dati della tabella nutrizionale in altro modo) rispetto al Nutriscore può spiegare, come affermano studi recenti⁴⁵, una migliore leggibilità per il consumato-

tatura nutrizionale volontaria NutrInform Battery, disponibile su www.salute.gov.it.

⁴⁵ M. F. MAZZÙ, S. ROMANI, A. GAMBICORTI, Effects on consumers' subjective understanding of a new front-of-pack nutritional label: a study on Italian consumers, *International Journal of Food Sciences and Nutrition*, 2020; M. F. MAZZÙ, S. ROMANI, A. BACCELLONI, A. GAMBICORTI, A cross-country experimental study on consumers' subjective understanding and liking on front of-pack nutrition labels, *International Journal of Food Sciences and Nutrition*, 2021.

re anche se tali affermazioni dovrebbero essere suffragate da campioni più rappresentativi. Altri studi infatti concludono sulla relativa complessità del sistema in ragione dei troppi numeri presenti⁴⁶.

La portata educativa verso consumi più salutari resta a livello di “nudge” quasi subliminale.

Infine, come da sempre⁴⁷, ogni sistema italiano esclude dal suo campo di applicazione le DOP, IGP e STG, in quanto (secondo il governo italiano) l'apposizione di un logo di natura nutrizionale a fianco dei marchi Dop, Igp e Stg farebbe perdere agli stessi la loro distintività agli occhi del consumatore avveduto⁴⁸.

7. Un modello per il consumatore “ignorante”.

Questi modelli hanno un punto in comune: la teoria del *Nudge*⁴⁹.

Teorizzata da ricercatori americani, si basa sul presupposto che una “spinta gentile” (“*nudge*” in inglese) permetta all’individuo di fare la “buona scelta” senza costrizione né sanzioni in caso di cattiva scelta.

È vero infatti che modelli proibizionisti e sanzionatori spesso incitano a comportamenti contrari al fine ricercato, ma è altrettanto vero che si tratta di modelli di paternalismo liberale che trovano i loro limiti nella complessità del problema che cercano di ridurre ai suoi minimi termini.

⁴⁶ M. O. CARRUBA, Front-of-pack (FOP) labelling systems to improve the quality of nutrition information to prevent obesity: NutrInform Battery vs Nutri-Score, *Eat Weight Disord.*, 2021 Oct 19, doi: 10.1007/s40519-021-01316-z.

⁴⁷ Cf. i decreti ministeriali sull’origine di pasta, latte, riso etc.

⁴⁸ D. BIANCHI, *La politica europea di qualità dei prodotti agroalimentari o della sofisticazione regolamentare. Riflessioni sull’origine dei prodotti e sulla semplificazione dei regimi di qualità*, in *La tutela dell’origine dei prodotti alimentari in Italia, nell’Unione europea e nel commercio internazionale*, atti del Convegno, Alessandria, 21-22 maggio 2015, a cura di A. GERMANÒ e V. RUBINO, p. 53-74.

⁴⁹ R. THALER – C. SUNSTEIN, *Nudge: La spinta gentile*, Milano, Feltrinelli, 2009; P. G. HANSEN, The Definition of Nudge and Libertarian Paternalism: Does the Hand Fit the Glove?, *European Journal of Risk Regulation*, Volume 7, Issue 1, March 2016, pp. 155-174.

Un regime alimentare equilibrato e sano non consta della sola scelta di alimenti identificati rispetto a tre o quattro componenti nutrizionali, sebbene tra i più importanti⁵⁰.

Questi modelli hanno infatti un altro punto in comune. Si riferiscono tutti ad una nozione di consumatore “ignorante”⁵¹, lungi dalla nozione di “consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto” della giurisprudenza della Corte di giustizia.

Partono, infatti, tutti dal presupposto che il consumatore sia incapace di leggere il contenuto calorico, proteico, la presenza di grassi saturi e zuccheri aggiunti pertanto indicati nella lista degli ingredienti, in ordine decrescente e spesso con quantitativi o percentuali.

Si basano ugualmente sul fatto che il consumatore creda ciecamente ai messaggi, subliminali e non, che il produttore mette in etichetta: “prodotto artigianale”, “secondo la ricetta della nonna”, “fatto in casa”, “arricchito in”, “aggiunto”⁵².

Il legislatore gli fornisce allora uno strumento, un colore verde o nero, una batteria che si riempie, per persuaderlo, come il cane pavloviano, a fare la buona scelta.

I sistemi alternativi sfortunatamente non rispondono al bisogno di informazione semplice e diretta di qualsiasi consumatore⁵³. Tutt'al più si tratta di operazioni di marketing, e non di informa-

⁵⁰ Organizzazione Mondiale della Salute (OMS), *www.who.int*.

⁵¹ A. DI LAURO, Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi. La costruzione di una “responsabilità del consumatore”, *Rivista di Diritto Agrario*, n°2 giugno 2012, p. 321.

⁵² Vedasi il rapporto dell'organizzazione europea dei consumatori (BEUC), *Food labels can fool you: BEUC publishes EU snapshot*, giugno 2018, disponibile su *www.beuc.eu*

⁵³ R. MCGILL, Are interventions to promote healthy eating equally effective for all? Systematic review of socioeconomic inequalities in impact, *BMC Public Health*, 2015, vol. 15, p. 457; G. SPOTO, *Tutela del consumatore, etichette a semaforo, e informazioni “negative”*, in *Rivista di Diritto Alimentare*, 2018, fasc. 2, p. 14.

zione, a cui un legislatore in contropiede⁵⁴ cerca di porre freni e limiti.

La facoltatività dei modelli vanifica l'intento di fornire un sistema di comparazione con migliaia di prodotti che non recheranno l'indicazione. Inoltre, se, come sembra, i fabbricanti potranno applicare i sistemi in funzione delle porzioni, sembra chiaro che raccomanderanno la porzione che fornisca loro il risultato meglio spendibile poco importa quella contenuta realmente nella confezione che il consumatore avveduto si guarderà certamente dal consumare integralmente.

Un altro aspetto negativo è dato dal fatto che il colore o il livello non è un indicatore né della qualità di un prodotto (che naturalmente non dipende dalla presenza di sale, zuccheri o grassi) né della sua natura «industriale» o «artigianale» (che dipende dalla presenza o meno di OGM, additivi, aromi o procedimenti industriali).

In realtà si tratta di un modo più consono per promuovere i prodotti industriali, nei quali, a differenza dei prodotti mono ingrediente, si possono dosare i numerosi componenti della formulazione o sostituirli con ingredienti chimici.

Un sistema efficace, trasparente ed educativo dovrebbe invece puntare al riconoscimento dei prodotti privi di ingredienti non naturali (additivi e aromi artificiali⁵⁵ in primo luogo) e che non sono stati sottoposti a processi altamente industriali.

Le etichette a semaforo rischiano di trasformarsi in un *boomerang* per i consumatori fornendo informazioni parziali e potenzialmente ingannevoli. Tali sistemi non consentono l'identificazione di "buoni" o "cattivi" alimenti⁵⁶.

⁵⁴ M. FRIANT-PERROT – A. GARDE – A. CHANSAY, *Regulating Food Marketing: France as a Disappointing Example*, *European Journal of Risk Regulation*, 8(2), 2017, p. 326.

⁵⁵ I. TRAPÈ, P. LATTANZI, *Food Additives and Contaminants*, in L. COSTATO, F. ALBISINNI (eds.), *European and Global Food law*, Padova, CEDAM 2018, p. 634.

⁵⁶ L'esempio più eloquente è quello del latte che non sarà contrassegnato dal bollino verde a causa della presenza di grassi animali mentre molte bevande con

Il risultato è che agli occhi del consumatore, taluni alimenti appariranno migliore di altri sulla base di criteri che solo sfiorano i problemi nutrizionali e di salute usando il colore come spauracchio visto che il rosso viene percepito dal consumatore come negativo per la salute in senso assoluto⁵⁷.

Inoltre tali sistemi non tengono conto delle quantità e della frequenza giornaliera (o se lo fanno, lo fanno in rispetto a porzioni non standardizzate).

Di conseguenza c'è il rischio che alimenti con scarsa quantità di grassi vengano interpretati come salutari nonostante siano privi di vitamine o di altri composti necessari ad un'alimentazione equilibrata. Il modello a batteria non risolve il problema, anzi, confonderebbe ancor più il consumatore perché gli trasmette il messaggio, contro-intuitivo, che è meglio una pila “scarica” di una “piena”...

Come sottolineato in dottrina, si prestano pure a critiche dal punto di vista della conformità col diritto dell'Unione⁵⁸.

Vi è il rischio che siano considerati come misure protezionistiche con effetti distorsivi a livello intra-unione e con rischio di doglianze in sede di OMC per quanto riguarda gli scambi internazio-

dolcificante ricevono il bollino verde perché hanno un contenuto calorico limitato. La stessa cosa accade per un prosciutto o un insaccato (arancione/rosso) e un cibo precotto: quest'ultimo potrà essere verde perché l'industriale sarà in misura di manipolare la formulazione sottraendo grassi, calorie e zuccheri ma aggiungendo aromi, conservanti e facendo subire al prodotto trattamenti per imitare il cibo illustrato in confezione. Un altro esempio: l'olio extravergine di oliva, caposaldo, per i suoi benefici, della dieta mediterranea, non avrà il colore verde dei prodotti “light” dell'industria alimentare. D. BIANCHI, *In etichetta...*, op. cit, p. 16.

⁵⁷ L. BAIRATI, *Lire ou regarder? Les couleurs dans l'étiquetage alimentaire et l'information du consommateur*, in *Contrats-Concurrence-Consommation*, n. 10, 2019, pp. 1-6.

⁵⁸ P. BORGHI, op cit, *supra*; V. PULLINI, op. ult. cit., P. VERGANO, I. CARREÑO, R. COHEN-ZARDI, *Developments of front-of-pack nutritional labelling in Germany: Courts prohibits use of Nutri-score label by iglo*, *Trade Perspective*, issue n°10, 17 maggio 2019.

nali. Un primo caso di incompatibilità è stato sancito da un tribunale tedesco⁵⁹ che ha rilevato criticità sia nei confronti della legislazione sulle indicazioni nutrizionali sia delle prove scientifiche a fondamento dell'applicazione dell'articolo 35 del regolamento FIC. L'Autorità garante della Concorrenza e del mercato italiana ha avviato un'istruttoria sul Nutriscore e sull'app Yuka in ragione del rischio che tali sistemi inducano il consumatore ad attribuire proprietà salutistiche ai prodotti con punteggi o colori favorevoli in assenza di chiarezza circa i fondamenti di tali attribuzioni⁶⁰.

Resto del parere che il consumatore debba ricevere informazioni corrette e non essere vittima di modelli che si rivelano essere pure operazioni di marketing. Per farlo uscire dallo stato di ignoranza occorre allora fornirgli le informazioni utili per la sua salute e protezione senza ricorrere ad artifici paternalistici.

Ad esempio, invece di fare riferimento ai profili nutrizionali che possono essere manipolati o creati artificialmente da processi industriali e che non hanno alcun nesso con la qualità di un prodotto, sarebbe molto più facile distinguere, sull'etichetta, in tre categorie e tre colori⁶¹, i seguenti prodotti:

- tradizionali o naturali, in colore verde, (per gli alimenti senza conservanti o additivi o OGM, zuccheri o vitamine aggiunti né qualsiasi trattamento — come la sostituzione di componenti o di un ingrediente, l'iniezione di acqua, ecc. — a parte la semplice miscela degli ingredienti, la loro cottura o congelamento),
- trasformati, in colore giallo (per gli alimenti contenenti additivi o aromi o coloranti o aventi subito un qualsiasi processo industriale)

⁵⁹ Vedasi il documento pubblicato sul sito internet http://www.fratinivergano.eu/en/issue-number-10-17-may-2019/#_Developments_on_front-of-pack. La sentenza è oggetto di appello.

⁶⁰ Vedasi comunicato stampa del 22 novembre 2021, www.agcm.it

⁶¹ Ispirato dal modello NOVA che classifica gli alimenti in quattro categorie basandosi sul loro grado di trasformazione: alimenti freschi, gli ingredienti culinari, gli alimenti trasformati e gli ultra-trasformati. C. A. MONTEIRO, NOVA. The star shines bright, *World Nutrition*, January-March 2016, 7, pp. 28-38.

- ultra-trasformati, in rosso, (per gli alimenti contenenti più di 5 additivi, conservanti, incluso qualsiasi processo industriale).

Tale proposta ha il vantaggio di fornire un'etichettatura semplice e che sia veramente utile in quanto incentiverebbe il consumatore a utilizzare prodotti di base e pertanto a riscoprire i principi della buona cucina e del mangiare sano. L'industria alimentare, nella sua corsa sfrenata al profitto, ha perso di vista tali principi: la buona cucina è stata relegata a emissioni televisive, il mangiare sano a manipolazioni di laboratorio e ad un'etichettatura allusiva ("light", "zero" e il "verde" dei semafori).

8. L'alimentazione nella strategia "Dal produttore al consumatore" e nella futura PAC.

Dopo diverse riunioni preparatorie⁶², la Commissione ha presentato il 20 maggio 2020⁶³, la relazione sull'uso di forme di espressione e presentazione supplementari che avrebbe dovuto presentare entro il 13 dicembre 2017⁶⁴.

Gli studi⁶⁵ esaminati confermano il potenziale dei vari sistemi volontari nell'orientare i consumatori verso scelte alimentari salutari e la loro relativa utilità. Tuttavia non esistono prove su un impatto sulla dieta e sulla salute dei consumatori.

Ciò che è certo è l'impatto sulla riformulazione degli alimenti, possibile solamente per i prodotti trasformati industriali e non per

⁶² Commissione europea, https://ec.europa.eu/food/expert-groups/ag-ap/adv-grp_fchaph/

⁶³ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio *sull'uso di forme di espressione e presentazione supplementari della dichiarazione nutrizionale*, Bruxelles, 20 maggio 2020, COM (2020) 207 final.

⁶⁴ Vedasi articolo 35 paragrafo 5 del regolamento FIC. Il ritardo è dovuto alla mancanza di informazioni e al carattere recente dell'esperienza francese.

⁶⁵ Joint Research Centre, *Front-of-pack nutrition labelling schemes: a comprehensive review Authors*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2020, doi:10.2760/180167, JRC113586.

altri prodotti agroalimentari difficilmente riformulabili a causa della composizione (mono-ingrediente o pochi ingredienti) e delle caratteristiche tradizionali. L'utilità per il consumatore è dunque relativa visto che la riformulazione implica l'uso di altri additivi, aromi o processi per rientrare nei criteri quantitativi dell'algoritmo del modello informativo.

Secondo la relazione, gli esperti di molti Stati membri dell'Unione e i portatori di interessi preferirebbero un sistema comune armonizzato in quanto la compresenza di una varietà di sistemi FOP sul mercato dell'UE può portare alla frammentazione del mercato e disorientare il consumatore. Sulla base di questi elementi la Commissione ha annunciato di preparare a tempo debito una proposta legislativa in linea con gli obiettivi della strategia "Dal produttore al consumatore"⁶⁶ nell'ambito del Green Deal⁶⁷.

Il tutto si è sovrapposto ai negoziati dell'ennesima riforma della PAC⁶⁸ il cui cantiere avrebbe potuto essere l'occasione per fare dell'alimentazione un caposaldo della politica agricola comune.

Uso il condizionale passato perché le premesse e le promesse non sono state mantenute. Intitolata "Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura"⁶⁹, tutto lasciava sperare che l'alimentazione finalmente avrebbe avuto il posto di primo piano in quella che può definirsi la "primadonna" tra le politiche europee. Una delusione. Come fu una delusione, da questo punto di vista, la comunicazione che aveva preceduto la revisione della PAC del 2011. Anch'essa nel

⁶⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, *Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, 20 maggio 2020, COM/2020/381 final.

⁶⁷ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it.

⁶⁸ Sulle riforme della PAC, mi permetto di fare rinvio a D. BIANCHI, *La politique agricole commune, PAC*, 2e éd. Bruxelles, Bruylant, 2012, XII-646 p. e alla bibliografia ivi citata.

⁶⁹ Comunicazione della Commissione, *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*, Bruxelles, 29.11.2017 COM(2017) 713 final.

titolo menzionava l'alimentazione⁷⁰. Di fatti i testi legislativi che seguirono non trattarono per nulla il tema se non in misura limitata nel vasto menu dello sviluppo rurale.

Nella Comunicazione del 2017, l'alimentazione figura in bella vista nel titolo, precedendo l'agricoltura. Peccato che assomigli ad un'operazione di *marketing*: come nella denominazione di un alimento, la cui lista degli ingredienti e il contenuto tradiscono l'assenza di...contenuti. All'alimentazione è consacrata poco più di una paginetta sulle 30 della comunicazione, in cui si lista ciò che già la PAC fa per la salute, il benessere animale, i regimi per la distribuzione di frutta e latte nelle scuole etc.

Il Consiglio dei ministri dell'agricoltura e il Parlamento europeo hanno trovato un compromesso sulla riforma della PAC nel giugno 2021⁷¹ la cui applicazione è stata rinviata al 2023⁷².

In un documento che accompagnava il *Green Deal*⁷³ già si anticipava che la PAC è non solo compatibile col Patto verde ma ha pure il potenziale per permetterne la riuscita, via l'elenco degli obiettivi previsti (tra i quali quello di rispondere alle esigenze sociali su cibo e salute⁷⁴) e delle misure già esistenti. Il legislatore agricolo sembra voler delegare l'obiettivo di realizzare un sistema alimentare sostenibile, che è il fulcro della strategia *Farm to Fork*, da un lato, agli stati membri (che saranno i responsabili dell'elaborazione dei piani strategici nazionali di applicazione della PAC e dell'obiettivo sopraindicato), e, d'altro lato, ai testi di applicazione della strategia stessa, la cui adozione è prevista per il 2023.

⁷⁰ Comunicazione della Commissione, *La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l'avenir*, COM (2010) 672/5

⁷¹ <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/cap-future-2020/>

⁷² COM (2019) 581 final, 31 ottobre 2019.

⁷³ *Analysis of links between CAP Reform and Green Deal*, SWD (2020) 93. Per un primo commento, vedasi D. GADBIN, *Le Pacte vert, chance ou menace pour la PAC?*, *Revue Droit Rural*, n°486, oct. 2020, pp. 18-22; L. BODIGUEL, *La réforme de la PAC au prisme de ses éventuelles dérives*, *Revue Droit Rural*, 2020, alerte 69.

⁷⁴ V. Art. 6.1.i) del progetto di regolamento (COM (2018)392/3).

Non si vede come politicamente il legislatore vorrà riaprire la riforma della PAC che entrerà in vigore a quella stessa data.

Ancora una volta non si può che constatare l'ennesimo appuntamento mancato per una politica agricola che non è più il laboratorio di innovazioni istituzionali e regolamentari come fu in passato⁷⁵.

La vera strategia alimentare si gioca in effetti nell'ambito del *Green Deal*, nei cui testi legislativi e documenti programmatici si trova più alimentazione, più sviluppo sostenibile, più agricoltura innovante che nei testi della PAC stessa.

9. Conclusioni.

Di fronte al fiorire di iniziative nazionali la cui compatibilità col diritto dell'Unione rischia di essere messa alla prova, l'intervento del legislatore europeo è più che appropriato.

Tale intervento pare più che giustificato se si parte da considerazioni di salute pubblica. L'obesità, il diabete, le malattie cardiovascolari sono problemi che non conoscono frontiere.

Secondo recenti studi dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, l'Europa dovrà affrontare una crisi di obesità di vaste proporzioni entro il 2030, con molti paesi a rischio di vedere ben oltre la metà degli adulti superare il limite normale di peso. Il legislatore europeo non può accontentarsi di fare delle semplici raccomandazioni o restare spettatore delle variegata iniziative nazionali.

Al loro livello, gli Stati membri non possono fare molto per cambiare la situazione. In primo luogo non sono in grado di imporre un'etichettatura nutrizionale obbligatoria.

In secondo luogo, l'etichettatura nutrizionale complementare, come abbiamo visto, non risponde che parzialmente ai bisogni di un consumatore "non avvertito" cui fornisce un'informazione par-

⁷⁵ Nello stesso senso cf. D. GADBIN, *La procéduralisation, symptôme d'un déclassement de la PAC?*, in F. MICHEA, *La procéduralisation du droit de l'Union européenne*, Presses Universitaires de Rennes, in corso di pubblicazione.

ziale se non distorta. Delegare ai piani nazionali agricoli tale compito pare non solo riduttore ma illusorio. Un problema europeo non può essere risolto con 27 ottiche distinte spesso condizionate da disponibilità finanziarie nazionali e dal diverso peso del settore agro-alimentare nei vari paesi.

Nella strategia “Dal produttore al consumatore” la Commissione ha indicato di voler fornire ai consumatori informazioni chiare che rendano loro più semplice scegliere regimi alimentari sani e sostenibili a tutto vantaggio della loro salute, della loro qualità della vita e dei costi sanitari.

L’EFSA ha lanciato una consultazione pubblica che dovrà permettere di dare gli ultimi ritocchi al parere finale previsto per marzo 2022⁷⁶.

Nel mandato ricevuto dalla Commissione è già stato chiarito che non dovrà pronunciarsi su profili nutrizionali naturali o frutto di processi industriali, né su specifiche diete (come quella mediterranea) ma su gruppi di cibi.

L’EFSA non svilupperà inoltre né selezionerà un particolare modello di profili nutrizionali né si esprimerà sugli attuali modelli già in uso. Tutto ciò spetta al legislatore.

In attesa delle proposte legislative⁷⁷ e soprattutto dell’analisi d’impatto che permetterà di giustificare le misure armonizzate, non resta che ricordare alcuni capisaldi su cui tali misure dovranno fondarsi a tutela del consumatore.

Il segreto è nell’equilibrio: non mangiare che dei prodotti con il codice “buono” non consentirà mai di avere un’alimentazione equilibrata. Le indicazioni devono mirare ad assicurare questo equilibrio.

Lasciano perplesso il giurista le affermazioni che un singolo alimento possa essere equilibrato o contribuire da solo alla salute del consumatore⁷⁸.

⁷⁶ Disponibile su <https://connect.efsa.europa.eu>.

⁷⁷ In principio previste per fine 2022 ma col rischio di ritardi dovuti alla posticipazione dell’entrata in vigore della riforma della PAC

⁷⁸ Interessante notare come il Consiglio nelle sue conclusioni sulla strategia ha

L'equilibrio si ottiene, come insegnano i principi della nutrizione⁷⁹, nella giusta dose di proteine, carboidrati, glucidi e lipidi seguendo una dieta bilanciata nei pasti e variata negli alimenti e non rispettando un codice cromatico applicato a prodotti individuali artificialmente manipolati.

Bisogna tornare ai capisaldi. Che cosa è un alimento?

Se ci si limita alla definizione, la si può riassumere dicendo che è qualsiasi cosa suscettibile di essere ingerita dall'uomo⁸⁰.

Sulla scorta di tale definizione, priva di qualsiasi riferimento qualitativo, si legittima l'attività dell'industria alimentare.

Non si parla più di ricetta di un cibo ma di formulazione. Mentre la vera battaglia del consumatore europeo è un'altra: riprendere il possesso del cibo. Con equilibrio!

L'equilibrio può essere acquisito con l'educazione. L'educazione passa attraverso una corretta informazione.

Per questi motivi, il consumatore dovrebbe esigere dall'Europa di essere in grado di distinguere gli ingredienti «naturali» (quelli che si deve aspettare siano presenti nell'alimento di base per tradizione o semplice logica) da quelli «industriali» o più propriamente «artificiali»⁸¹.

Il legislatore europeo si è fissato l'obiettivo di fornire informazioni sugli alimenti che garantiscano un livello elevato di protezione della salute e degli interessi dei consumatori, permettendo ai consumatori finali di effettuare delle scelte consapevoli e di utilizzare gli alimenti in modo sicuro, nel rispetto in particolare di considerazioni sanitarie, economiche, ambientali, sociali ed etiche⁸².

affermato a diverse riprese che tutto l'esercizio deve essere scientificamente fondato. Cf. Conclusioni del Consiglio sulla strategia «Dal produttore al consumatore» – Conclusioni del Consiglio (19 ottobre 2020) doc. n° 12099/20.

⁷⁹ <https://www.who.int/teams/nutrition-and-food-safety>.

⁸⁰ Per «alimento» (o «prodotto alimentare», o «derrata alimentare») si intende «qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani» [Articolo 2 del regolamento n° 178/2002.]

⁸¹ Vedasi *supra* il paragrafo 7 e D. BIANCHI, *In etichetta...*, *op. cit.* p. 14.

⁸² V. Art. 3 §1 del Reg. 1169/2011, già cit.

«Smettiamo di mangiare della merda!», intitolava uno dei suoi libri⁸³ quel grande difensore della cucina buona e sana che era il francese Jean-Pierre Coffe, scomparso recentemente. L'etichettatura dovrebbe permettere di riconoscere parte di questo «sottoprodotto» prima che finisca dal vostro piatto nel vostro stomaco.

Daniele Bianchi*

ABSTRACT:

Nel mezzo di menzioni e indicazioni che invadono ogni angolo dell'imballaggio dei prodotti alimentari, nella selva oscura del puro marketing, arduo è per il consumatore di separare il buon grano dalla zizzania. Dietro la spinta di associazioni di consumatori, in diversi paesi, europei e non, si sperimentano strumenti complementari di informazione nutrizionale del consumatore.

Mangiare sano non può essere solo l'appannaggio di una classe sociale agiata, ma deve essere un diritto per ogni cittadino informato e consapevole del proprio ruolo di consumatore. Leggendo l'etichetta, un consumatore dovrebbe poter essere in grado di scegliere di acquistare prodotti alimentari autentici, per nutrire corpo e mente, e non prodotti artificiali, miscele di aromi e additivi chimici, di zuccheri o dolcificanti, che, come la maggior parte dei prodotti trasformati o le bevande analcoliche, non hanno altro effetto che quello di riempire il corpo e illudere la mente.

L'autore esamina vantaggi e svantaggi dell'esperienza britannica, francese, cilena e italiana, prima di avanzare una proposta alternativa e di vedere, se, nel futuro della Politica agricola comune e della strategia Green Deal, ci sarà infine spazio per una politica dell'alimentazione.

⁸³ J. P. COFFE, *Arrêtons de manger de la merde!*, Paris, Flammarion, 2013.

* Le opinioni espresse sono proprie all'autore e non possono essere ricondotte alle istituzioni per cui lavora o di cui fa parte.

EN:

Red light for alternative nutrition information on the label. In the midst of mentions and indications that invade every corner of the packaging of food products, in the dark forest of pure marketing, it is difficult for the consumer to separate the good wheat from the darnel. Behind the push of consumers associations, in various European and non-European countries, complementary tools for consumer nutritional information are being tested.

Eating healthy cannot only be the prerogative of a wealthy social class, but must be a right for every citizen who is informed and aware of his role as a consumer. By reading the label, a consumer should be able to choose to buy authentic food products, to nourish the body and mind, and not artificial products, mixtures of flavourings and chemical additives, sugars or sweeteners, which, like most processed products or soft drinks have no other effect than to fill the body and delude the mind.

The author examines the advantages and disadvantages of the British, French, Chilean and Italian experiences, before making an alternative proposal and seeing if, in the future of the Common Agricultural Policy and in the Green Deal, there will be finally room for a food policy.

PAROLE CHIAVE:

PAC – informazioni nutrizionali – etichettatura degli alimenti – alimentazione – tabella nutrizionale – Nutriscore – Nutrinform Battery – diritto alimentare

CAP – nutritional information – food labelling – food – nutrition facts – Nutriscore – Nutrinform Battery – food law.