

Daniele Bianchi*

Semaforo rosso per le informazioni nutrizionali alternative in etichetta

Riassunto

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 quadro della imminente riforma della Politica agricola comune et della strategia Farm to Fork, ci sarà infine spazio per una politica dell'alimentazione.

parole chiave: PAC, informazioni nutrizionali, etichettatura, alimentazione, diritto europeo, diritto alimentare

* Consigliere-Senior expert della Commissione europea, professore a contratto dell'Università Paris1-Panthéon-Sorbonne, Paris. Le opinioni espresse sono proprie all'autore e non possono essere ricondotte alle istituzioni per cui lavora. daniele.bianchi@univ-Paris1.fr.

Abstract

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 context of the upcoming reform of the Common Agricultural Policy and Farm to Fork strategy, there will be finally room for a food policy.

Key words: CAP, nutritional information, labelling, food, European law, food law.

1. Il ruolo dell'Europa.

L'Europa non si è fatta in un giorno ma avanzando a piccoli passi, giorno dopo giorno, superando crisi e sfide, attraversando successi e fallimenti in generale e in particolare in campo alimentare (Blumann *et al.*, 1997; De Grove-Valdeyron, 1999). Oggi nessuno mette in dubbio l'importante contributo fornito a tale costruzione dalla giurisprudenza della Corte di giustizia a partire dalla famosa sentenza «Cassis de Dijon» (Cort. Giust. 20 febbraio 1979, 120/78; Rivel, 2007; Mattera, 2009) o dalla legislazione dell'Unione europea.

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. La richiesta di consumare esclusivamente prodotti nazionali e di chiudere le frontiere ai prodotti importati mette altresì in discussione cinquant'anni di costruzione europea. La necessità di completare il mercato unico è stata determinante per armonizzare una parte delle legislazioni nazionali che imprigionavano le produzioni nei soli mercati nazionali.

Tutto ciò ha consentito di avanzare nella costruzione di un mercato unico non solo per l'industria e il commercio europeo, ma ancor più nel senso di un ravvicinamento sempre più forte tra i cittadini europei.

Oggi un consumatore a prescindere dalla sua nazionalità ha gli stessi diritti in tutta l'Unione: lo stesso diritto ad avere prodotti sicuri e conformi alle norme di igiene, ad avere le stesse informazioni sui prodotti per operare una scelta consapevole al momento di acquistare e utilizzare gli alimenti in modo sicuro, nel rispetto delle norme sanitarie, economiche, ecologiche, sociali ed etiche (Bianchi, 2019; Trapé, 2018). 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.

2. Venditori di sensazioni.

L'informazione costituisce uno degli elementi fondamentali della tutela dei consumatori sancito dal diritto dell'Unione europea (articolo 12 TFUE, articolo 169 TFUE e articolo 38 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

« La pubblicità è l'anima del commercio », dice l'adagio popolare. Fortunatamente, il legislatore europeo (Dir. n° 2006/114/CE) ha imposto alcune regole per tutte le anime erranti che altrimenti avrebbero potuto essere tentate di indurre più d'un consumatore in errore.

Il regolamento (UE) n. 1169/2011 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 europeo (Bianchi, 2017 b; Costato *et al.*, 2018).

L'etichetta, utilizzata dall'industria come un puro strumento di marketing (Dongo, 2011), è la carta d'identità del prodotto e, in quanto tale, deve contenere informazioni veritieri e verificabili (art. 7 del Reg. FIC), e soprattutto, se comporta immagini, queste devono corrispondere alla realtà del prodotto (Di Lauro, 2005), 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 ingredienti (C-195/14, 4 giugno 2015, Teekanne; Vaque, 2015). 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” (Cort. Giust. 2 febbraio 1994, C-315/92, Clinique; 18 maggio 1993, Yves Rocher; 6 luglio 1995, C-470/93, Mars). Con tale approccio la Corte sembra sovrastimare la 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 (Cort. Giust. 4 aprile 2000, C-465/98; Gradoni, 2001), 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 (pt. 27) 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 ambientale.

Una tutela particolare del consumatore in ambito agricolo non è una novità (Di Lauro, 2000). 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».

La posizione espressa dalla Corte fornisce un indubbio incentivo per le autorità competenti nazionali nel perseguire gli abusi, la cui denuncia è spesso lasciata alla sola buona volontà di associazioni di consumatori e al passaparola sulle reti sociali.

3. Il ruolo degli Stati.

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

e non di semplice lettura. Tutto ciò permette il giuoco del marketing industriale.

La sola concessione che il legislatore ha fatto al bisogno di informazione e chiarezza de consumatore è stata quella di autorizzare informazioni complementari che possono apparire nella parte anteriore del pacchetto. Si tratta delle forme di espressione e presentazione supplementari di cui all'articolo 35 del regolamento n. 1169/2011 (Treuil, 2016; Lanni, 2020 b).

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. 1924/2006 relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute (Strambi, 2016) fornite sui prodotti che possono portare su indicazioni diverse da quelle della dichiarazione nutrizionale ad esempio dando dettagli sulla "qualità" nutrizionale complessiva dell'alimento (ad es. con un simbolo o una lettera). Tuttavia anche per questi schemi i criteri sono simili¹ o ancor più stringenti².

In diversi paesi, europei³ e non⁴, sono in corso di sperimentazione dei modelli 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.

4. Il modello britannico.

¹ 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.

² Secondo il regolamento sulle informazioni nutrizionali, 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.

³ 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 sia ggiunge il recentemodello 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.

⁴ 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, Tailandia... Per una descrizione tecnica delle principali esperienze vedasi ANVISA, *Relatório Preliminar de Análise de Impacto Regulatório sobre Rotulagem Nutricional*, Brasília, maggio 2018, disponibile sul sito http://portal.anvisa.gov.br/rss-/asset_publisher/Zk4q6UQCj9Pn/content/id/4442085

Nel 2013 il Regno Unito si è dotato di un modello alternativo di informazione⁵. 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 grammi, all. XIII, parte B del reg. FIC) 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.

Ma ben altri sono i profili critici di tale sistema (Cuocolo, 2014).

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 nutrimenti, vitamine e minerali il cui consumo deve essere incoraggiato (all. XIII, parte A del reg. FIC). 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).

⁵ Vedasi *Technical Guidance On Nutritional Labeling e Front of Pack Nutritional Labeling Guidance*, disponibili su <http://www.nutritionalinformatonservices.co.uk/tag/food-labelling/>

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 nutrizionalmente è discutibile dato che difficilmente un consumatore consuma 100 g di burro direttamente in una volta sola o mangia la metà o un terzo della barretta di pseudo-cioccolato e ripone il resto nel frigo per l'indomani.

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 nutrimenti 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 infrazione (Salas *et al.*, 2016) per ora ancora alle fasi preliminari e tutt'ora pendente⁶.

5. Il modello francese

La Francia ha introdotto un modello alternativo di informazione nutrizionale, dopo una breve sperimentazione di quattro modelli, fine 2017⁷ (Borghi, 2017; Friant-Perrot *et al.*, 2017). 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 serve.

Il sistema è facoltativo come la regolamentazione europea impone. 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 per i « volontari » un vero e proprio disciplinare tecnico, nel quale si stabiliscono le regole di

⁶ Vedasi risposta della Commissione ad una interrogazione scritta del Parlamento europeo, del 17 luglio 2017, n° E-003663/2017.

⁷ 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.

calcolo per arrivare a determinare un punteggio dell'alimento e la sua classificazione, su una scala nutrizionale a 5 colori. Il punteggio calcolato permette di classificare l'alimento in una scala di colori che vanno dal verde al rosso passando per il giallo, arancione, viola e rosso, accoppiati a delle lettere (A/B/C/D/E) per assicurare una maggiore visibilità.

Per ogni prodotto, il punteggio globale tiene conto di una componente 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" nell'alimento, di fibre e di proteine.

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" (Lanni, 2020 a).

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 dottrina (Borghi, 2017), 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 sistema a livello europeo chiamato, forse ironicamente, « *evolved nutrition label* » la cui elaborazione è stata in seguito 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 nutrienti 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 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 altamente industriali.

Si tratta di un sistema semplificato che, come gli studi hanno dimostrato⁸, 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.

Anche il Belgio ha optato per Nutri-Score (marzo 2019) seguiti da 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 mentre nel frattempo i tribunali tedeschi ne hanno bloccato l'uso per alcuni prodotti a causa della violazione delle regole della concorrenza (*infra*).

6. 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.

In primo luogo occorre citare un documento intitolato “Guia Alimentar para a População Brasileira”⁹. 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

⁸ 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.

⁹ Disponibile in
http://www.paho.org/bra/index.php?option=com_docman&view=document&category_slug=seguranca-alimentar-e-nutricao-997&alias=1509-guia-alimentar-para-a-populacao-brasileira-9&Itemid=965

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 proposta (Monteiro *et al.*, 2015).

La legge cilena sui componenti nutrizionali degli alimenti e la loro pubblicità¹⁰ 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 affrontare¹¹.

La legge che non riguarda solo i profili nutrizionali, può considerarsi all'avanguardia sotto diversi aspetti (Rodriguez, 2014).

Infatti prevede divieti specifici per la vendita e pubblicità di alimenti ad alto contenuto calorico o di certi nutrienti (grassi saturi, 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 animati) di tali alimenti ai minori di anni quattordici (Carreño *et al.*, 2017; Friant-Perrot *et al.*, 2011).

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 sane, ma non tratta degli eventi sportivi (Garde *et al.*, 2012).

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

¹⁰Conosciuta come "ley de etiquetado de alimentos" del 6 giugno 2012, 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: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1041570&idVersion=2012-07-06>>.

¹¹ 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».

prodotto. Questa legislazione si pone piuttosto a cavallo tra le misure di informazione alternativa e le misure sul cd. “junk food” (Alemanno, 2013).

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 seguito di dati sull’obesità dei giovani e in generale della popolazione cilena molto allarmanti (Corvalan *et al.*, 2013).

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 (Vega, 2016).

Altri paesi sudamericani stanno elaborando modelli simili. In Brasile, si studia l’ipotesi di indicare, sulla falsariga del modello cileno, la presenza pure di edulcoranti o additivi. Anche il Canada e Israele, hanno messo a punto o stanno sviluppando sistemi con etichette di avvertenza simili.

7. Il modello italiano.

A seguito dell’opposizione continua dell’Italia 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 nell’ottobre dello stesso anno) che raccomanda l’utilizzo del sistema volontario di etichettatura FOP “Nutrinform Battery”. Il sistema si basa sull’etichettatura con assunzioni di riferimento e un simbolo “a batteria” che indica l’apporto energetico e nutrizionale dell’alimento per singola porzione in percentuale dell’assunzione giornaliera.

Già a prima vista non si capisce il valore aggiunto rispetto alla tabella nutrizionale, dove le barre sono state sostituite da pile azzurre (senza scala cromatica). È 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 ha altro ha il vantaggio di provare che la tabella nutrizionale non è un indicatore di “qualità nutrizionale” ma di quantità nutrizionale. Troviamo infatti erroneo e fuorviante l’uso del termine « qualità » nel caso della tabella, laddove si dovrebbe più correttamente parlare di “quantità nutrizionali”, visto che i parametri indicati sono meramente quantitativi.

Tuttavia, come i modelli cui si oppone, non esistendo uno standard europeo per le porzioni 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 riguarda le assunzioni di riferimento di sale e zucchero, che non sono in linea con quanto raccomandato dalle istituzioni sanitarie.

Come da sempre (cf. i decreti ministeriali sull’origine di pasta, latte, riso etc.), ogni sistema italiano esclude la sua applicazione alle Dop, Igp e Stg, in quanto (secondo il governo) l’apposizione di un logo di natura nutrizionale a fianco ai marchi Dop, Igp e Stg farebbe perdere agli stessi la loro distintività agli occhi del consumatore avveduto (Bianchi, 2015).

8. Semplicità solo apparente per il consumatore “ignorante”.

Questi modelli hanno un punto in comune : la teoria del Nudge (Thaler *et al.*, 2009; Hansen, 2016). Teorizzata da ricercatori americani, si basa sul presupposto che una “spinta gentile” (“nudge” in inglese) permetta all’individuo di fare la “buon scelta” senza costrizione né sanzioni in caso di cattiva scelta.

E’ 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. 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 importanti¹².

Questi modelli hanno infatti un altro punto in comune. Si riferiscono tutti ad un nozione di consumatore “ignorante” o analfabeta (Di Lauro, 2012), lungi dalla nozione di “consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto” della giurisprudenza della Corte di giustizia. Partono 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”...¹³

Il legislatore gli fornisce allora uno strumento di scelta: un colore verde o nero 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 consumatore (McGill *et al.*, 2015; Spoto, 2018). Tutt’al più si tratta di operazioni di marketing, e non di informazione, riprese da un legislatore in contropiede (Friant-Perrot *et al.*, 2017).

La facoltatività dei modelli francese e britannico vanifica l’intento di fornire un sistema di comparazione con migliaia di prodotti che non recheranno l’indicazione. Inoltre, se, come sembra, alcuni fabbricanti potranno indicare il colore per porzione, sembra chiaro che raccomanderanno la porzione che fornisce il colore verde (o giallo) poco importa quella contenuta nella confezione che il consumatore avveduto si guarderà dal consumare integralmente. Un altro aspetto negativo è dato dal fatto che il colore non è un indicatore né della qualità di un prodotto (che naturalmente non

¹² Vedasi Organizzazione mondiale della Salute (OMS) <http://www.who.int/dietphysicalactivity/publications/fr/>

¹³ Vedasi il rapporto dell’organizzazione europea dei consumatori (BEUC), Food labels can fool you: BEUC publishes EU snapshot, giugno 2018, disponibile su <http://www.beuc.eu/publications/food-labels-can-fool-you-beuc-publishes-eu-snapshot/html>

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 a 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 artificiali (Trapé *et al.*, 2018) 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» alimenti. 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 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 (Bianchi, 2019).

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 assoluto (Bairati, 2019).

Inoltre tali sistemi non tengono conto delle quantità e della frequenza giornaliera. 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’Unione (Borghi, 2017; Vergano et al., 2019). Vi è difatti il rischio che siano considerate misure protezionistiche con effetti distorsivi a livello intra-unione e con rischio di doglianze in sede di OMC per quanto riguarda gli scambi internazionali. Un primo caso di incompatibilità è stato sancito da un tribunale tedesco¹⁴ 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.

9. Una proposta alternativa per il consumatore avveduto.

“L’Unione Europea non è un’entità astratta che impone delle norme dalla mitica città di Bruxelles” (Bianchi, 2019). Senza l’apporto del «cittadino consumatore» non avrebbe senso. Il consumatore deve essere consapevole del suo potere: ogni acquisto è, in qualche modo, un voto. Così come è fondamentale per ogni cittadino di esercitare il suo diritto di mettere la scheda nell’urna dopo aver fatto una scelta consapevole del candidato più responsabile, il consumatore dispone di un vero e proprio potere di vita e di morte sul prodotto con conseguenze economiche per il produttore, sia esso multinazionale o no, la cui sopravvivenza sul mercato dipende dalla vendita del suo prodotto.

Il consumatore non deve accontentarsi di un’alimentazione riconosciuta sana solo in virtù dell’assenza di componenti o residui nocivi (pesticidi, antibiotici...), ciò dovrebbe essere scontato! Dovrebbe piuttosto esigere che ogni alimento abbia il gusto e le sostanze nutritive che deve naturalmente possedere. Orbene, la maggior parte dei prodotti trasformati non sono che la ricostituzione per imitazione del prodotto naturale mediante l’aggiunta di aromi, coloranti e additivi, grazie all’uso di tecniche e di processi di manipolazione degli ingredienti (Bianchi, 2019).

Infatti, tutte queste incredibili miscele chimiche possono, da un lato, permettere di creare un prodotto che rispetti il profilo nutrizionale di un alimento tipo e, dall’altro, imitare altrettanto

¹⁴ Vedasi http://www.fratinivergano.eu/en/issue-number-10-17-may-2019/#_Developments_on_front-of-pack. La sentenza è oggetto di appello.

chiaramente l'aspetto, il sapore e l'odore... dei prodotti più tipici, senza contenere nessun ingrediente tipico!

I prodotti ultra-trasformati sono caratterizzati da un lungo elenco di ingredienti che include prodotti che di norma non si possono trovare facilmente a meno di essere un industriale o un chimico. Si tratta di prodotti che sono stati sottoposti a procedimenti altamente tecnologici che non si possono riprodurre in cucina ma piuttosto in un laboratorio (Bianchi, 2019).

Inspirandosi al modello NOVA che classifica gli alimenti in quattro categorie basandosi sul loro grado di trasformazione (alimenti freschi, ingredienti culinari, alimenti trasformati e ultra-trasformati) (Monteiro *et al.*, 2016), 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 colori¹⁵, 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)
- ultra-trasformati, in rosso, (per gli alimenti contenenti più di 5 additivi, conservanti, incluso qualsiasi processo industriale).

Tale proposta ha il vantaggio di essere un esempio di 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

¹⁵ 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. V. Monteiro CA et al., "NOVA. The star shines bright", *World Nutrition*, January-March 2016, 7, 28-38.

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...).

10. L'alimentazione nella strategia “Dal produttore al consumatore” e nella futura PAC

Dopo diverse riunioni preparatorie¹⁶, la Commissione ha presentato il 20 maggio 2020¹⁷, la relazione sull'uso di forme di espressione e presentazione supplementari che avrebbe dovuto presentare entro il 13 dicembre 2017¹⁸.

Gli studi¹⁹ esaminati per stendere la relazione confermano il potenziale dei vari sistemi volontari nell'orientare i consumatori verso scelte alimentari salutari e la relativa utilità per i consumatori di cui una buona parte considera utili le etichette nutrizionali e dichiara di consultarle durante gli acquisti, anche se la percentuale di consumatori che effettivamente lo fa risulta inferiore. Tuttavia non esistono prove sull'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 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

¹⁶ Commissione europea, https://ec.europa.eu/food/expert-groups/ag-ap/adv-grp_fchaph/

¹⁷ 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.

¹⁸ Vedasi articolo 35 paragrafo 5 del regolamento FIC. Il ritardo è dovuto alla mancanza di informazioni e al carattere recente dell'esperienza francese.

¹⁹ Joint Research Centre, “*Front-of-pack nutrition labelling schemes: a comprehensive review Authors*”, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2020, ISBN 978-92-76-08970-4, doi:10.2760/180167, JRC113586.

sul mercato dell'UE può portare alla frammentazione del mercato e disorientare il consumatore. Sulla base di questi elementi la relazione conclude che la Commissione preparerà a tempo debito una proposta legislativa in linea con gli obiettivi della strategia "Dal produttore al consumatore" nell'ambito del Green Deal²⁰.

Di fatti alla stessa data della relazione la Commissione ha presentato una comunicazione sulla sua strategia²¹ che indica, da un lato, l'intenzione della Commissione di proporre un'etichettatura nutrizionale sulla parte anteriore dell'imballaggio obbligatoria e armonizzata e, dall'altro, la ripresa delle discussioni sull'elaborazione di profili nutrizionali per limitare l'uso di indicazioni per alimenti ricchi in grassi, zucchero o sale.

Nel frattempo si sta negoziando l'ennesima riforma della PAC (Bianchi, 2012) 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"²², tutto lasciava sperare che l'alimentazione finalmente avesse il posto di primo piano in quella che può definirsi la "primadonna" tra le politiche europee. Era stata una delusione, da questo punto di vista, la comunicazione che aveva preceduto la revisione del 2011. Anch'essa nel titolo menzionava l'alimentazione²³. Di fatti i testi legislativi che seguirono non trattarono per nulla il tema se non in misura limitata nel vasto menu dello sviluppo rurale.

La Comunicazione del 2017 la pone al centro dell'attenzione. L'alimentazione figura in bella vista nel titolo, precedendo l'agricoltura. Peccato che assomigli ad un'operazione di marketing:

²⁰ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it.

²¹ 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 del 20 maggio 2020, COM/2020/381 final.

²² Comunicazione della Commissione, Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura, Bruxelles, 29.11.2017 COM(2017) 713 final.

²³ Comunicazione della Commissione, « La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir », COM (2010) 672/5

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 tutto manca di ambizione, non vi è annunciata nessuna proposta, come se lo statu quo fosse il contributo sufficiente della PAC. Banalità e frasi fatte senza nessuna strategia per fare dell'alimentazione il caposaldo della PAC del futuro.

Se, come si legge nella comunicazione, “la PAC è una delle politiche dell'UE che risponde alle aspettative dei cittadini nei confronti dei prodotti alimentari, in particolare per quanto riguarda la sicurezza e la qualità degli alimenti”, la Commissione avrebbe potuto annunciare una riforma dei sistemi di qualità europei che si stanno trasformando da strumenti di valorizzazione della produzione agricola locale in strumenti di marketing per industriali (Bianchi, 2017 a).

Se “gli agricoltori sono i veri custodi dei sistemi di produzione alimentare e di conseguenza il contributo che possono dare per arrivare a una filiera alimentare sostenibile è fondamentale”, la Commissione avrebbe potuto annunciare misure più forti per fare dell’agricoltura biologica l’agricoltura ordinaria²⁴.

Se è vero che “le scelte alimentari dei consumatori dipendono da una serie di fattori che vanno ben oltre l’ambito della PAC”, il ruolo principale di questa politica dovrebbe essere quello di educare i consumatori a fare delle scelte positive per la loro salute e per l’ambiente. Finanziare nel secondo pilastro dei programmi obbligatori di educazione alimentare nelle scuole primarie che includono visite ad aziende agricole potrebbe aiutare i consumatori e i cittadini a riavvicinarsi al mondo rurale per meglio comprendere il ruolo essenziale dell’agricoltura nella società di oggi.

²⁴ La regolamentazione del biologico è stata appena rivista e i nuovi testi vanno piuttosto nel senso contrario visto che rigurgitano di deroghe alle regole della produzione biologica per soddisfare una domanda sempre più crescente da parte del consumatore e dell’industria, cf. regolamento (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alla produzione biologica e all’etichettatura dei prodotti biologici (GU L 150 del 14.6.2018, pag. 1).

Invece cosa prepara il legislatore? Il Consiglio dei ministri dell’agricoltura di ottobre 2020 ha dato il via libera al progetto di riforma della PAC (Consiglio UE, doc. n°12148/20 del 21 ottobre 2020). Sono attualmente in corso i triloghi col Parlamento europeo per giungere ad un accordo, tenendo conto che nel frattempo l’applicazione della PAC riformata è stata rinviata al 2023²⁵. In un documento che accompagnava il “Green deal”²⁶ 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 salute²⁷) e delle misure già esistenti (Gadbin, 2020; Bodiguel, 2020). 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. 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 in declino²⁸.

11. 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 da considerazioni di salute pubblica. A parte qualche specificità, 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 di sopra del limite normale di peso. Il legislatore europeo

²⁵ V. COM (2019) 581 final, 31 ottobre 2019.

²⁶ *Analysis of links between CAP Reform and Green Deal*, SWD (2020) 93.

²⁷ V. Art. 6.1.i) del progetto di regolamento (COM (2018)392/3).

²⁸ Nello stesso senso cf. D. Gadbin, *La procéduralisation, symptôme d’un déclassement de la PAC?* In Fr. Michéa, *La procéduralisation du droit de l’Union européenne*, Presses Universitaires de Rennes, in corso di pubblicazione.

non può accontentarsi di fare delle semplici raccomandazioni o restare spettatore delle variegate iniziative nazionali. Le esperienze in corso sembrano indicare che l'azione volontaria richiede misure di regolamentazione al fine di essere più efficace.

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 tutto il paese. 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 parziale 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.

In attesa delle proposte legislative²⁹ 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 il giurista perplesso le affermazioni che un singolo alimento possa essere equilibrato o contribuire da solo alla salute del consumatore³⁰. L'equilibrio si ottiene, come insegnano i principi della nutrizione³¹, nella giusta dose di proteine, carboidrati,

²⁹ In principio previste per fine 2022 ma col rischio di ritardi dovuti alla posticipazione dell'entrata in vigore della riforma della PAC

³⁰ Interessante notare come il Consiglio nelle sue conclusioni sulla strategia ha 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.

³¹ <https://www.who.int/teams/nutrition-and-food-safety>

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'uomo³². 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» (Bianchi, 2019). Non si tratta di una battaglia di retroguardia per ritrovare e preservare i sapori del passato. Non si tratta di mettere in discussione il contributo dell'industria alimentare per sfamare una popolazione sempre più grande, per migliorare la distribuzione, la conservazione e la produzione del cibo, o per l'emancipazione della donna liberandola dalla schiavitù dei fornelli. Tuttavia, questo processo si è presto allontano dalla semplice produzione di alimenti a livello industriale per trasformarsi in una produzione di massa di prodotti quasi-chimici o artificiali che non hanno più nulla a che fare, se non per il nome e l'aspetto, con gli alimenti di origine.

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

³² 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.]

considerazioni sanitarie, economiche, ambientali, sociali ed etiche (Art. 3 §1 del Reg. 1169/2011).

«Smettiamo di mangiare della merda!», intitolava uno dei suoi libri quel grande difensore della cucina buona e sana che era il francese Jean-Pierre Coffe (2013), scomparso recentemente. L’etichettatura dovrebbe permettere di riconoscere parte di questo «sottoprodotto» prima che finisca dal vostro piatto nel vostro stomaco.

Bibliografia

- Alemanno A. (2013), Health warnings on junk food, 25 March 2013, available at <http://albertoalemanno.eu/articles/health-warnings-on-junk-food>.
- Bairati L. (2019), Lire ou regarder? Les couleurs dans l'étiquetage alimentaire et l'information du consommateur, in *Contrats-Concurrence-Consommation*, n. 10, 2019, ps. 1-6.
- Bianchi D. (2012), *La politique agricole commune, PAC*, 2e éd. Bruxelles, Bruylant, 2012, XII-646 p..
- Bianchi D. (2015), 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 Germanò A. e Rubino V., p. 53-74.
- Bianchi D. (2017 a), La politique européenne de qualité des produits agroalimentaires ou de la sophistication réglementaire, *Revue de Droit rural*, n° 451, mars 2017, études, p. 8
- Bianchi D. (2017 b), Politique agricole commune, régime juridique des produits agroalimentaires, *Juriclasseur*, fasc. 1326, agosto 2017.
- Bianchi D. (2019), *In Etichetta, Come riconoscere falsi prodotti naturali e autentici prodotti chimici!*, Minerva, Bologna, 2019, 144 p..
- Blumann C., Adam V. (1997), La politique agricole commune dans la tourmente : la crise de la 'vache folle', *Revue Trim. Droit eur.*, Paris, Année 33, n° 2, avril-juin 1997, p. 239-293.
- Bodiguel L. (2020), La réforme de la PAC au prisme de ses éventuelles dérives, *Revue Droit Rural*, 2020, alerte 69.
- Borghi P. (2017), Rosso, giallo o verde? L'ennesima etichetta alimentare a semaforo in *Rivista di diritto alimentare*, Anno XI, numero 2, Aprile-Giugno 2017, p. 79.
- Carreño, I., Dolle, T. (2017), 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), 170-177.
- Coffe J-P. (2013), *Arrêtons de manger de la merde !*, Flammarion, Paris, 2013.
- Corvalan C. et al. (2013), Structural responses to the obesity and non-communicable diseases epidemic: the Chilean Law of Food Labeling and Advertising, *Obesity Review*, 2013, 14: 79–87.
- Costato L. e Albisinni F. (eds) (2018), European and Global Food law, CEDAM 2018, 634 p.
- Cuocolo L. (2014), The questionable Eligibility of Traffic Light Labelling, *European Food and Feed Law Review*, 382-390, 2014.
- De Grove-Valdeyron N. (1999), La protection de la santé et de la sécurité des consommateurs à l'épreuve de l'affaire de la dioxine, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°433, 1999, p. 700 et s.
- Di Lauro A. (2000), 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.

- Di Lauro A. (2005), *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agro-alimentare*, Milano, Giuffrè, 2005.
- Di Lauro A. (2012), 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.
- Dongo D. (2011), *L'etichetta*, 2011 in www.ilfattoalimentare.it.
- Friant-Perrot M. et Garde A. (2015), *L'impact du marketing sur les préférences alimentaires des enfants*, (INPES) 2015.
- Friant-Perrot, M., Garde, A., & Chansay, A. (2017), “Regulating Food Marketing: France as a Disappointing Example”, *European Journal of Risk Regulation*, 8(2), 2017, p.311-326.
- Friant-Perrot, M., Garde, A., Chansay, A. (2017), “Regulating Food
- Gadbin D. (2020), Le Pacte vert, chance ou menace pour la PAC?, *Revue Droit Rural*, n°486, oct. 2020, p. 18-22.
- Gadbin D., La procéduralisation, symptôme d'un déclassement de la PAC? In Fr. Michéa, *La procéduralisation du droit de l'Union européenne*, Presses Universitaires de Rennes, in corso di pubblicazione.
- Garde, A., Rigby N. (2012), “Going for Gold – Should Responsible Governments Raise the Bar on Sponsorship of the Olympic Games and Other Sporting Events by Food and Beverage Companies?”, *Communications Law*, 2012, p.42.
- Gradoni L. (2001), Una marmellata contaminata dichiarata “naturalmente pura” non trae in inganno il consumatore, in *Rivista Diritto Agrario*, 2001, II, p. 40 e ss.
- Hansen P.G. (2016), 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.
- Lanni S. (2020 a), Healthy Eating Apps. La salubrità degli alimenti in mano agli algoritmi, in *Osservatorio del diritto civile e commerciale*, gennaio 2020, pp. 51-78, DOI: 10.4478/98132.
- Lanni S. (2020 b), Front-of-package food labels and consumer's autonomous decision-making, in *Rivista di Diritto Alimentare*, 2020, fasc. 1, pp. 57-64.
- Mattera A. (2009), La reconnaissance mutuelle : une valeur historique ancienne, un principe juridique intégrationniste, l'assise politique d'un modèle de société humaniste. A l'occasion du 30e anniversaire de l'arrêt "Cassis de Dijon", *Revue du droit de l'Union européenne* 2009, n. 3, octobre, p. 385-418;
- McGill, R et al. (2015), 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.
- Monteiro C.A. et al., (2015), Dietary guidelines to nourish humanity and the planet in the twenty-first century. A blueprint from Brazil, 2015, *Public Health Nutr* 18, 2311-2322.
- Monteiro CA et al. (2016), NOVA. The star shines bright, *World Nutrition*, January-March 2016, 7, 28-38.
- Rivel G. (2007), Le principe de reconnaissance mutuelle dans le marché unique du XXIème siècle, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2007, n. 511, septembre, p. 518-525.
- Rodriguez P. (2014), “La guerra entre Salud y el área económica del gabinete por el etiquetado de los alimentos”, 20 November 2014, available at:

<http://ciperchile.cl/2014/11/20/la-guerra-entre-salud-y-el-area-economica-del-gabinete-por-el-etiquetado-de-los-alimentos/>

Salas B., Simoes B. (2014), 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.

Spoto G. (2018), Tutela del consumatore, etichette a semaforo, e informazioni "negative", in *Rivista di Diritto Alimentare*, 2018, fasc. 2, pp. 14.

Strambi G. (2016), La disciplina europea sulle indicazioni nutrizionali e sulla salute: dieci anni di applicazione controversa, *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2016, p. 28-52.

Thaler R., Sunstein C. (2009), *Nudge: La spinta gentile*, Milano, 2009, Feltrinelli.

Trapè, A.I. (2018), Packaging alimentare ed economia circolare, *Rivista di diritto agrario*, 2018, pp. 557 – 594.

Trapè A.I., Lattanzi P. (2018), Food Additives and Contaminants, in Costato L. e Albisinni F., *European and Global Food law*, CEDAM 2018, 634 p.

Treuil E. (2016), "Au-delà de l'étiquetage nutritionnel obligatoire : les systèmes complémentaires prévus par l'article 35 du règlement INCO", Option qualité, n°358 et 359, *Revue Lamy Droit Alimentaire*, aprile 2016.

Vaque L. G. (2015), La sentencia "Teekanne" de 4 de junio de 2015 in *Rivista di Diritto alimentare*, Anno IX, numero 2, Aprile-Giugno 2015, p. 43.

Vega F. (2016), "Coca Cola cambió 59 fórmulas por nueva ley de etiquetado", 4 September 2016, available at: <<http://www.latercera.com/noticia/coca-cola-cambio-59-formulas-por-nueva-ley-de-etiquetado/>>

Vergano P., Carreño I., Cohen-Zardi R. et al. (2019), 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.