

L'etichettatura dei prodotti alimentari dopo il Reg. (CE) n. 178/2002: nuove etichette e educazione del consumatore

Marianita Gioia

1.- L'etichettatura nel Reg. (CE) n. 178/2002

L'etichettatura dei prodotti alimentari potrebbe apparire, erroneamente, un istituto marginale nel contesto delineato dal Reg. (CE) n. 178/2002¹. Infatti, semplicemente ricercando all'interno del Regolamento il termine "etichettatura" si può notare come questo compaia solo tre volte nel corpo normativo. In particolare, il riferimento esplicito a tale strumento è contenuto nell'art. 16 concernente la presentazione degli alimenti² e negli artt. 19³ e 20⁴ relativamente agli obblighi degli operatori del settore alimentare e dei mangi-

mi. Tuttavia, è innegabile che l'etichettatura, rientrando nel quadro sistemico costituito dal Regolamento, svolga un ruolo centrale nel garantire gli obiettivi esplicitati nei considerando dello stesso: la libera circolazione di alimenti sicuri e sani, un livello elevato di tutela della vita e della salute umana e la tracciabilità del percorso che porta l'alimento dal campo alla tavola. Inoltre, risulta emblematico che la parola "etichetta" compaia una sola volta nel documento ma all'interno dell'art. 14, dedicato ai requisiti di sicurezza degli alimenti⁵; l'articolo, come è risaputo, fa riferimento alle informazioni veicolate al consumatore tra i parametri da considerare ai fini della determinazione se un alimento sia o meno a rischio.

Le ragioni che soggiacciono dietro tale circostanza sono ricollegabili principalmente al fatto che le disposizioni sull'etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari, come noto e documentato anche da illustre dottrina⁶, sono antecedenti al 2002 e risalgono, infatti, alla Dir. n. 1979/112 (CEE)⁷ pensata allo scopo di costituire un quadro legislativo unitario contenente tutte le

(¹) Reg. (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

(²) Art. 16 del Reg. (CE) n. 178/2002 - Presentazione - «Fatte salve disposizioni più specifiche della legislazione alimentare, l'etichettatura, la pubblicità e la presentazione degli alimenti o mangimi, compresi la loro forma, il loro aspetto o confezionamento, i materiali di confezionamento usati, il modo in cui gli alimenti o mangimi 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».

(³) Art. 19 del Reg. (CE) n. 178/2002 - Obblighi relativi agli alimenti - [...] par. 2: «gli operatori del settore alimentare responsabili di attività di vendita al dettaglio o distribuzione che non incidono sul confezionamento, sull'etichettatura, sulla sicurezza o sull'integrità dell'alimento devono, entro i limiti delle rispettive attività, avviare procedure per ritirare dal mercato i prodotti non conformi ai requisiti di sicurezza alimentare e contribuire a garantire la sicurezza degli alimenti trasmettendo al riguardo le informazioni necessarie ai fini della loro rintracciabilità, collaborando agli interventi dei responsabili della produzione, della trasformazione e della lavorazione e/o delle autorità competenti».

(⁴) Articolo 20 - Obblighi relativi ai mangimi: operatori del settore dei mangimi - [...] par. 2: «gli operatori del settore dei mangimi responsabili di attività di vendita al dettaglio o distribuzione che non incidono sul confezionamento, sull'etichettatura, sulla sicurezza o sull'integrità del mangime devono, entro i limiti delle rispettive attività, avviare procedure per ritirare dal mercato i prodotti non conformi ai requisiti di sicurezza dei mangimi e contribuire a garantire la sicurezza degli alimenti trasmettendo al riguardo informazioni necessarie ai fini della rintracciabilità di un mangime, collaborando agli interventi dei responsabili della produzione, della trasformazione e della lavorazione e/o delle autorità competenti».

(⁵) Art. 14 del Reg. n. 178/2002 - Requisiti di sicurezza degli alimenti - [...] par. 3 lett. b): «le informazioni messe a disposizione del consumatore, comprese le informazioni riportate sull'etichetta o altre informazioni generalmente accessibili al consumatore sul modo di evitare specifici effetti nocivi per la salute provocati da un alimento o categoria di alimenti».

(⁶) F. Albinetti, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, UTET, IV, 2020, p. 229 ss.; L. Costato, P. Borghi, S. Rizzioli, V. Paganizza, L. Salvi, *Compendio di diritto alimentare*, Milano, Wolters Kluwer, X, 2022, p. 177 ss.; S. Masini, *Corso di diritto alimentare*, Milano, Giuffrè, VI, 2022, p. 221 ss.

(⁷) Dir. (CEE) n. 1979/112 del Consiglio del 18 dicembre 1978 relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale, nonché la relativa pubblicità.

informazioni essenziali relative alla composizione dei prodotti alimentari. Il carattere orizzontale della disciplina è stato mantenuto nelle successive modifiche e nella Dir. n. 2000/13 (CE)⁸, nonostante il settore si sia arricchito di una serie di altre Direttive orizzontali⁹ e verticali¹⁰ che negli anni hanno costituito un quadro assai composito e complesso.

Il legislatore ha avvertito la necessità di semplificare tale quadro con il Reg. (UE) 1169/11¹¹, al quale è stato demandato il compito di uniformare la disciplina generale vigente in tema di informazioni ai consumatori, precedentemente armonizzata attraverso lo strumento della Direttiva¹².

Su una immaginaria linea del tempo che prende in considerazione la normativa europea in materia di etichettatura dei prodotti agroalimentari, il Reg. (CE) n. 178/2002 si inserirebbe, quindi, nel mezzo tra il passaggio da un processo di armonizzazione ad uno di uniformazione della disciplina rappresentandone così una tappa fondamentale per due principali motivi. In primo luogo, perché il Regolamento ha contribuito ad un riordino degli istituti e degli strumenti sia fornendo le linee guida generali per intervenire in settori specifici del sistema agroalimentare che procedendo ad una semplificazione delle discipline. In secondo luogo, perché da una disamina delle disposizioni ivi contenute e di quelle emanate in altre normative di settore si può comprendere come, in questi venti anni, si sia evoluto il concetto di sicurezza

alimentare. Concepita dal legislatore del 2002 come sicurezza igienico-sanitaria degli alimenti comprensiva degli strumenti di comunicazione al consumatore, oggi, la sicurezza alimentare abbraccia una definizione sempre più ampia inglobando nella nozione di alimenti salubri anche quelli più salutari da un punto di vista nutrizionale e che si caratterizzano per accrescere il benessere dell'individuo¹³.

2.- L'etichettatura nutrizionale e l'evoluzione della disciplina

Prima del 2002 e dopo il Reg. (CE) n. 178/2002 i consumatori si sono interfacciati con una pluralità di informazioni in etichettatura: dall'etichetta nutrizionale passando per quelle ambientali fino a quelle etiche si è ampliata la gamma degli strumenti a disposizione.

Come è noto anche l'etichettatura nutrizionale, la cui prima disciplina comunitaria in merito, la Dir. (CEE) n. 496/1990¹⁴, risale a dodici anni prima del Reg. (CE) n. 178/2002, ha subito, nel tempo, una costante evoluzione. Dapprima, con le disposizioni contenute nel Reg. (UE) n. 1169/2011 che si sono affiancate a quelle del precedente Reg. (CEE) n. 1924/2006 concernente le indicazioni nutrizionali e sulla salute¹⁵; successivamente con l'obbligatorietà della tabella nutrizionale introdotta dallo stesso Regolamento del 2011 a partire dal

⁽⁸⁾ Dir. (CE) 2000/1013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 marzo 2000 relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità.

⁽⁹⁾ Si pensi alla Dir. (CEE) n. 94/1977 del Consiglio del 21 dicembre 1976 relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti i prodotti alimentari destinati ad un'alimentazione particolare; o alla dir. (CEE) n. 496/1990 del Consiglio del 24 settembre 1990 relativa all'etichettatura nutrizionale dei prodotti alimentari.

⁽¹⁰⁾ Dir. (CE) n. 4/1999 del 22 febbraio 1999 concernente gli estratti del caffè; Dir. (CE) n. 36/2000 del 23 giugno 2000 concernente il cacao e il cioccolato; Dir. (CE) n. 113/2001 del 20 dicembre 2001 concernente le confetture di frutta; Dir. (CE) n. 110/2001 del 20 dicembre 2001 concernente il miele.

⁽¹¹⁾ Reg. (UE) n. 1169/2011 del parlamento europeo e del consiglio del 25 ottobre 2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori.

⁽¹²⁾ A. Di Lauro, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agro-alimentare*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 308 ss.

⁽¹³⁾ Questa è la definizione di *food health*, una ulteriore declinazione della sicurezza alimentare che si affianca a quelle preesistenti di *food security* e di *food safety*; v. F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., p. 7 ss.

⁽¹⁴⁾ Dir. del Consiglio del 24 settembre 1990 relativa all'etichettatura nutrizionale dei prodotti alimentari.

⁽¹⁵⁾ Reg. (CEE) n. 1924/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari.

dicembre del 2016; e, oggi, con l'intento di trasformare l'etichettatura nutrizionale *front of pack* da un'informazione volontaria a norma dell'art. 35 del Reg. n. 1169/2011 in obbligatoria adottando una normativa *ad hoc*.

È questo uno degli obiettivi della *Farm to Fork Strategy*¹⁶ con la quale, nel piano di riforma in essa delineato, la Commissione vuole contribuire ad orientare i consumatori verso regimi alimentari più sani per migliorarne anche lo stile di vita con l'ambizioso obiettivo di attribuire al sistema alimentare europeo, anche in relazione a tale aspetto, le caratteristiche di uno *standard* globale. L'obiettivo di dotarsi di un modello uniforme per tutti gli Stati membri di etichettatura nutrizionale *front of pack* obbligatoria, precedentemente previsto entro la fine del 2022, anche se ha subito uno slittamento temporale a causa dei mutamenti socio-politici dovuti al perdurare del conflitto bellico tra Russia e Ucraina e degli effetti della crisi pandemica sul mercato che hanno rallentato il raggiungimento della maggior parte degli obiettivi previsti all'interno della Strategia *Farm to Fork*, resta uno dei temi centrali e scottanti che caratterizzeranno, presumibilmente, la prossima legislatura europea.

Il passaggio dall'etichettatura quale strumento al servizio della tracciabilità, atto ad informare il consumatore, a strumento che possa indirizzarne le scelte con riferimento a diversi profili e caratteri-

stiche di un prodotto agroalimentare, si inserisce, quindi, in un più ampio quadro internazionale¹⁷. In tale contesto, l'attenzione agli alimenti che si consumano e a come gli stessi rispondano alle esigenze salutistiche delle persone, in un'ottica di approccio olistico che a livello globale è conosciuto come *One Health*¹⁸, si scontrano inevitabilmente con le criticità connesse all'accesso agli approvvigionamenti. Riemerge, così, in periodi come quello attuale, la necessità di bilanciare, ricomporre e ridefinire gli ambiti della *food safety*, della *food security* e delle più recenti declinazioni della sicurezza alimentare. Tematiche e problematiche, come risaputo, troppo ampie e complesse per essere indagate in tale sede¹⁹.

L'ampia gamma di informazioni presenti in etichetta per soddisfare sempre nuove esigenze, tuttavia, come ampiamente noto, non sono sinonimo di completezza, anzi, possono ingenerare confusione e disinformazione qualora per indicare specifiche caratteristiche di un alimento vengano utilizzati modelli di etichettatura differenti sul mercato²⁰. Ne possono rappresentare un esempio le informazioni volontarie che a norma dell'art. 35 del Reg. (UE) 1169/2011 gli operatori del settore agroalimentare possono scegliere di apporre sul *packaging* del prodotto. Il rischio che si corre è, dunque, che la sovrabbondanza di informazioni in etichetta e la molteplicità di schemi attraverso i quali veicolare tali informazioni ai consumatori

(¹⁶) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni *Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente* [Bruxelles, 20.5.2020 COM (2020) 381 final].

(¹⁷) In riferimento alle esperienze maturate a livello internazionale relativamente ai modelli di etichettatura nutrizionale *front of pack*: M. Boselli, *Etichettatura frontale degli alimenti: spunti e riflessioni dalle esperienze dell'America latina*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, n.6-2022; M. Boselli, *Front-of-pack labelling: l'esperienza canadese*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, n.2-2023.

(¹⁸) La visione olistica *One Health*, ossia un modello sanitario basato sull'integrazione di discipline diverse, si basa sul riconoscimento che la salute umana, la salute animale e la salute dell'ecosistema siano legate indissolubilmente. È riconosciuta ufficialmente dal Ministero della Salute italiano, dalla Commissione Europea e da tutte le organizzazioni internazionali quale strategia rilevante in tutti i settori che beneficiano della collaborazione tra diverse discipline. La *One Health* è un approccio ideale per raggiungere la salute globale perché affronta i bisogni delle popolazioni più vulnerabili sulla base dell'intima relazione tra la loro salute, la salute dei loro animali e l'ambiente in cui vivono, considerando l'ampio spettro di determinanti che da questa relazione emerge (<https://www.iss.it/one-health>).

(¹⁹) Sul tema si rinvia all'ampia letteratura in merito. In particolare, sulla ridefinizione degli ambiti applicativi della *food security* e della *food safety* si rinvia a: L. Costato, voce *Diritto al cibo*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, sez. civ., XI agg., p. 165 ss.; L. Costato, *Il diritto al cibo nella prospettiva globale e nei trattati europei*, in Aa.Vv., *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2021, p. 681 ss. Per una ricostruzione dettagliata dell'evoluzione del concetto di *food security*: L. Paoloni, *I nuovi percorsi della food security: dal «diritto al cibo adeguato» alla «sovranità alimentare»*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, n. 3-2011, p. 159 e ss.

(²⁰) P. Borghi, *Rosso, giallo o verde? L'ennesima etichetta alimentare a semaforo*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 2-2017, p. 79 ss.

potrebbero sortire l'effetto opposto, ossia confonderli o ingannarli; tali pratiche potrebbero, pertanto, comportare evidenti trasgressioni alle fondamentali prescrizioni contenute proprio nel Reg. (CE) n. 178/2002.

Ecco allora che il dibattito tuttora in corso tra *Nutri-score* e *NutrInform Battery*, quali modelli da adottare come etichette nutrizionali *front of pack* obbligatorie allo scopo di facilitare le scelte dei consumatori, diviene centrale in questa peculiare prospettiva.

3.- Dall'informazione all'educazione del consumatore: prospettive e criticità

Dal dettato del Reg. (CE) n. 178/2002 e del successivo Reg. (UE) n. 1169/2011 emerge sicuramente una funzione informativa delle istituzioni volta ad assicurare che ci sia un approccio consapevole e approfondito da parte del consumatore nell'orientamento delle sue scelte. Dai documenti concernenti la *Farm to Fork* si avverte, però, che la Commissione europea nel rispondere alle esigenze globali di maggiore sensibilizzazione verso un'alimentazione più sana e sostenibile, si prefigge un obiettivo ulteriore: provvedere all'educazione dei cittadini. Ciò emerge anche in riferimento all'armonizzazione delle etichette ambientali²¹, ma soprattutto nella parte in cui la Commissione si impegna a proporre un modello di etichettatura nutrizionale fronte pacco obbligatorio e armonizzato per «fornire ai consumatori informazioni

chiare che rendano loro più semplice scegliere regimi alimentari sani e sostenibili che andrà a vantaggio della loro salute e della loro qualità della vita e ridurrà i costi sanitari²²».

Vengono sollevate, quindi, alcune perplessità concernenti segnatamente l'idoneità di tale strumento a svolgere una funzione cosiddetta pedagogica.

Di certo è che, qualora le istituzioni volessero contribuire ad educare i consumatori attraverso lo strumento dell'etichettatura, bisognerebbe tener sempre presente l'inderogabilità del contenuto dell'art. 35 del Reg. (UE) 1169/2011 il quale sancisce che non possono essere utilizzati modelli di etichettatura senza elementi che provino l'oggettività del sistema di valutazione, ossia dati scientifici certi.

Ciò è proprio quello che sta accadendo in merito agli studi in atto aventi ad oggetto i sistemi del *Nutri-score* e del *NutrInform Battery*. L'EFSA pronunciandosi con un parere in tema di profilazione nutrizionale²³ ha rilevato che «le diete sono composte da numerosi alimenti e l'equilibrio generale si ottiene con il contributo di cibi dal profilo nutrizionale diverso» sostenendo, quindi, una dieta varia. Diversità di sistemi culturali, di regimi alimentari, quindi, sono valori da preservare. A tal proposito appare utile il riferimento alla nuova categoria, introdotta nel dibattito in corso, della *food variety*, intesa come la necessità che il cibo risponda alle consuetudini sociali e culturali dei suoi destinatari²⁴.

Conseguentemente, può divenire rischioso inter-

(²¹) Versione italiana della Comunicazione *Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, cit., p. 21: «Nell'ambito del suo approccio relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, e unitamente al quadro legislativo sui sistemi alimentari sostenibili, l'Ue promuoverà programmi (compreso un quadro dell'UE per l'etichettatura di sostenibilità dei prodotti alimentari) e guiderà i lavori sulle norme internazionali di sostenibilità e sui metodi di calcolo dell'impronta ambientale nei forum multilaterali al fine di promuovere una maggiore diffusione delle norme di sostenibilità».

(²²) Versione italiana della Comunicazione *Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, cit., p.15.

(²³) *Scientific advice related to nutrient profiling for the development of harmonised mandatory front-of-pack nutrition labelling and the setting of nutrient profiles for restricting nutrition and health claims on foods*, adottato il 24 marzo 2022.

(²⁴) Tale espressione è stata utilizzata per la prima volta in un documento europeo del 1999 intitolato *The Right to adequate food (General comment no. 12)* del Comitato per i diritti economici sociali e culturali. Sul tema si rinvia a L. Costato, *Il diritto al cibo nella prospettiva globale e nei trattati europei*, in Aa.Vv., *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit. p. 688, il quale cita la *food variety* accanto alla *food security* e alla *food safety* nella disamina della moderna affermazione del diritto al cibo nella dimensione globale ed europea.

venire con un modello che sull'altare della sinteticità sacrifichi il carattere informativo dei dati che vengono convogliati al consumatore. Il rischio è quello che attraverso tale sistema, come afferma l'art. 36 TFUE, nel momento in cui individua le eccezioni, che possono ostacolare la libera circolazione dei prodotti, queste possano essere invocate per introdurre restrizioni dissimulate al commercio tra gli Stati membri.

Solo un modello fondato su dati scientifici certi, che tenga conto dei consumi giornalieri e, altresì, delle differenze di dieta di ogni singolo individuo, delle tradizioni, delle diversità culturali potrà efficacemente svolgere un reale ruolo informativo e, conseguentemente, rivestire anche una funzione pedagogica, ove riconosciuta.

Tuttavia, laddove per pedagogia si intenda, nell'accezione socratica del termine, un processo di autoliberazione, di conquista della consapevolezza etica, ci si domanda se l'etichettatura sia sufficiente da sola a svolgere tale compito.

Nonostante la sua evoluzione e il suo adeguamento alle sempre nuove richieste dei consumatori e del mercato, ad oggi, la risposta a tale quesito non può considerarsi rassicurante. Bisogna, però, tener presente che nel momento in cui le istituzioni attraverso l'etichettatura e più in generale con gli altri strumenti di comunicazione non riescano a soddisfare determinate esigenze, i consumatori agiscono sempre più autonomamente rivestendo quel ruolo attivo già promosso dal legislatore del 2002.

Tra i molteplici esempi che si registrano in tale direzione, costituisce un caso originale "la marca del consumatore"²⁵ uno strumento singolare di identificazione degli alimenti, ideato da associazioni private, che propone prodotti scelti dagli stessi consumatori sulla base di informazioni specifiche fornite dai produttori. Tale modello potrebbe essere considerato, a ragione, l'antitesi dello strumento dell'etichettatura. Allo stesso modo, però, potrebbe essere interpretato, in senso lato,

anche quale espressione dell'autonomia dei consumatori auspicata dall'art. 8 del Reg. (CE) n. 178/2002 laddove il legislatore afferma che «la legislazione alimentare si prefigge di costituire una base per consentire ai consumatori di compiere scelte consapevoli in relazione agli alimenti che consumano».

Porre i consumatori di prodotti alimentari - che appaiono sempre più informati, attenti e avveduti - nelle condizioni di scegliere consapevolmente attraverso strumenti chiari e informazioni corrette, a più di 20 anni dal Reg. (CE) n. 178/2002, resta una sfida ancora attuale della quale non resta che attendere i prossimi sviluppi.

ABSTRACT

La presentazione degli alimenti, a cui è dedicato l'art. 16 del Reg. (CE) n. 178/02, è uno dei temi centrali della legislazione alimentare europea che vuole diventare punto di riferimento internazionale orientando le scelte alimentari al fine di raggiungere la salute globale attraverso l'approccio One Health.

L'etichettatura degli alimenti ha subito una costante evoluzione tuttora in corso alla luce delle probabili modifiche normative pensate in attuazione della Farm to Fork Strategy. Per rendere sostenibile la filiera, la Commissione UE individua nell'etichettatura nutrizionale uno strumento per informare e tutelare i consumatori indirizzandoli verso stili di vita più sani.

L'etichettatura sembra rivestire una funzione educativa e non solo informativa. Questa visione può comportare rischi legati all'adozione di un sistema di etichettatura nutrizionale front-of-pack obbligatorio in tutti gli Stati e per tutte le categorie di prodotti. La controversa scelta tra i modelli di riferimento presenta criticità che coinvolgono diverse questioni giuridico-economiche da non sottovalutare.

(25) Per notizie più approfondite in merito a tale strumento si rinvia al *link* del sito *web* dell'Associazione <https://lamarcadelconsumatore.it/>.

The presentation of food, to which art. 16 of Reg. (Ec) no 178/02 is dedicated, represents one of the central themes of European food legislation which aims to be an international reference point in orienting food choices in order to achieve global health through the holistic One Health approach. Food labelling has undergone a constant evolution that is still ongoing in the light of the regulatory changes that will be made in the coming months to implement the Farm to Fork Strategy. To make the supply chain sustainable, the European Commission has indicated nutritional labelling as a tool to inform and protect consu-

mers by directing them towards healthier lifestyles.

Labelling is no longer seen only as an information tool that accompanies the product "from farm to table" and must not mislead consumers but must also have an educational function. This vision may entail risks connected with the possible adoption of a front-of-pack nutritional labelling system that would be mandatory in all member states and for all product categories. The controversial choice between the reference models presents critical points that involve various legal-economic issues that should not be underestimated.

