

La fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori. Stato dell'arte secondo la Corte dei Conti Europea

written by Rivista di Agraria.org | 31 gennaio 2025
di Donato Ferrucci

Il 25/11/2024 è stato pubblicato sul sito UE la “Relazione speciale 23/2024: Etichettatura degli alimenti nell’UE – I consumatori possono perdersi nel labirinto delle etichette” (1)

La relazione speciale della Corte dei Conti Europea analizza il quadro giuridico dell’etichettatura alimentare nell’UE, evidenziando come, nonostante il contributo a scelte d’acquisto consapevoli, presenti lacune normative e debolezze nei sistemi di controllo e sanzioni. La relazione è il risultato di un audit condotto su tre paesi UE: Italia, Belgio, Lituania.

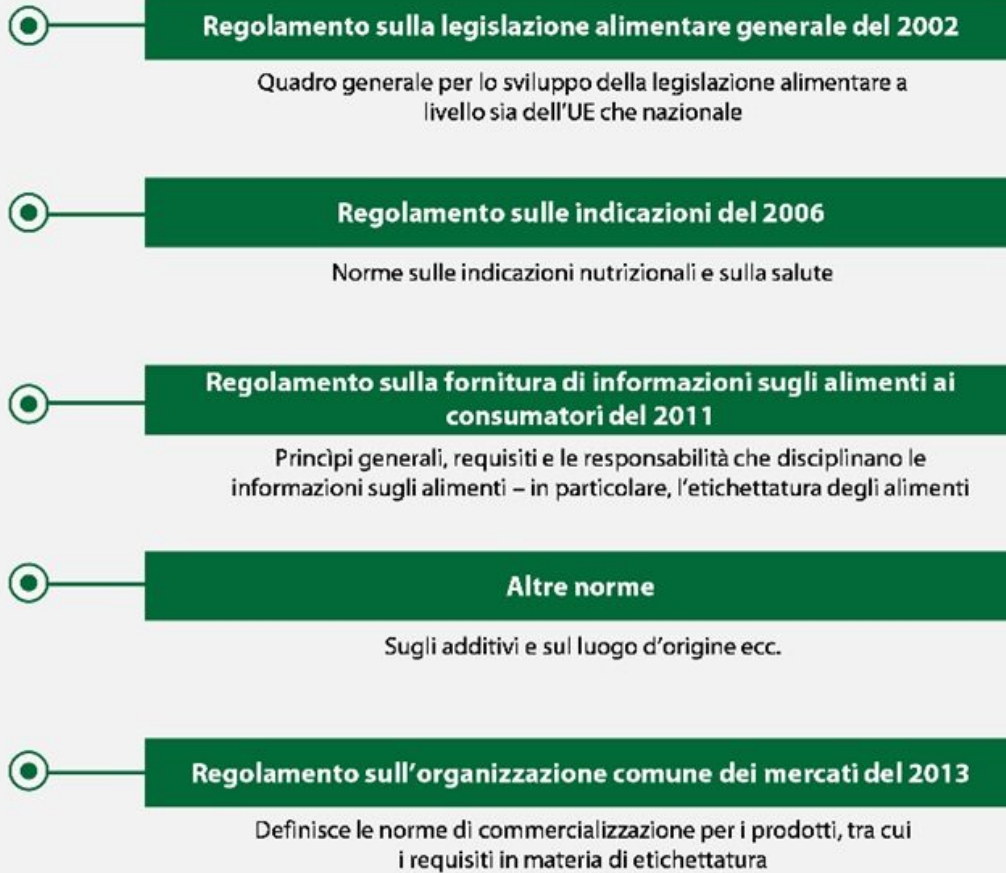
Il documento sottolinea la confusione che si può generare da etichette particolarmente complesse, tanto da diventare fuorvianti. A questo si somma, a detta della Corte dei Conti, la **mancaza di monitoraggio delle esigenze dei consumatori** e l’inadeguatezza delle campagne informative.

In effetti, le **etichette alimentari** svolgono un ruolo cruciale nel fornire ai consumatori informazioni essenziali sul contenuto e sulle caratteristiche dei prodotti alimentari, aiutandoli a prendere decisioni di acquisto consapevoli, come previsto dalla norma quadro generale sulla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori Reg. 1169/2011 (Regolamento FIC – Food Information to Consumers). L’Unione Europea dispone di un quadro giuridico volto a garantire un elevato livello di protezione dei consumatori, tutelandone la salute, la sicurezza e gli interessi economici, nonché promuovendo il loro diritto all’informazione.

Schema quadro giuridico EU sull’etichettatura degli alimenti (2)

Norme dell'UE

Insieme di **norme orizzontali** che disciplinano la fornitura di informazioni sugli alimenti



Insieme di **norme verticali** che specificano i requisiti per specifici prodotti alimentari



Il **regolamento FIC** consente agli Stati membri di definire norme nazionali su tematiche specifiche non disciplinate dall'UE, a condizione che siano conformi alle norme generali applicabili all'etichettatura stabilite dal regolamento FIC

Norme degli Stati membri

Insieme di norme **orizzontali** e **verticali** su temi specifici, come l'etichettatura d'origine e la lingua delle etichette

La Corte dei conti europea ha evidenziato diverse lacune e debolezze nel sistema di etichettatura UE, mettendo in

luce la necessità di miglioramenti per garantire che i consumatori possano effettivamente compiere scelte consapevoli. In effetti, le aziende del settore alimentare sono alla costante ricerca di nuovi modi per attirare/indurre i consumatori e, di conseguenza, le pratiche di etichettatura sono in continua evoluzione, manifestando nel tempo una sempre maggiore “aggressività” emozionale. Questo fatto **può rendere più difficile per i consumatori comprendere le etichette degli alimenti**. Nel corso dell’Audit della corte dei conti si sono evidenziate diverse pratiche di etichettatura che potrebbero potenzialmente confondere o indurre in errore i consumatori. Alcuni esempi inclusi nella relazione sono:

- Le cosiddette “**etichette pulite**”, che indicano l’assenza di determinati elementi (es. “senza antibiotici”, “senza additivi” o “senza conservanti”), ma queste informazioni dovrebbero essere comunque conformi ai requisiti generali del regolamento FIC (ossia essere esatte, non generare confusione o essere fuorvianti per i consumatori).
- L’indicazione di **qualità non certificate**, come “fresco” o “naturale”, o comunque prive di alcuna perimetrazione giuridica.
- L’uso di **denominazioni fuorvianti**, come “ricco di carne” per descrivere prodotti a base di carne.
- L’uso di **qualità nutrizionali evidenziate, a fronte di contemporanea presenza di criticità nel medesimo ambito** (es. elevato contenuto in zuccheri o grassi).
- L’**omissione di informazioni**, come l’indicazione “scongelato”, non sempre chiara l’applicazione della norma in termini di esonero.

L’Allegato II del documento fornisce esempi specifici di tali pratiche, che possono indurre i consumatori ad acquistare prodotti che vengono pubblicizzati come più sani e di migliore qualità di quanto non siano in realtà. Le norme e gli orientamenti dell’UE non forniscono una base sufficientemente chiara per impedire queste pratiche di etichettatura. Le organizzazioni dei consumatori hanno chiesto norme più chiare per evitare che i consumatori siano ingannati sulla vera natura degli alimenti e delle bevande che acquistano.

Un altro esempio di come le pratiche di etichettatura in evoluzione possono influenzare i consumatori è l’**uso crescente di asserzioni ambientali**. Le aziende alimentari hanno iniziato a utilizzare una serie di asserzioni ambientali sui prodotti per attirare i consumatori più sensibili all’impatto ambientale delle loro abitudini di acquisto. Uno studio della Commissione ha evidenziato come nell’80% dei casi selezionati, le pubblicità di negozi online o i prodotti alimentari, includevano asserzioni ambientali con un potenziale effetto “greenwashing”, ovvero la pratica di commercializzare un prodotto come rispettoso dell’ambiente senza fornire prove a sostegno di tali affermazioni. In effetti, i consumatori sono esposti a un **numero crescente di etichette, loghi e sistemi di qualità**, che non risultano monitorati sistematicamente. Uno studio della Commissione del 2013 ha individuato 901 sistemi volontari di etichettatura relativi a prodotti agroalimentari europei, ma questa cifra non è stata aggiornata.

In generale, **l’evoluzione delle pratiche di etichettatura può rendere più difficile per i consumatori comprendere le informazioni sulle etichette degli alimenti e prendere decisioni di acquisto informate**.

Di seguito si riporta la sintesi delle criticità identificate dall’audit per area tematica:

- quadro giuridico,
- chiarezza,
- monitoraggio e sensibilizzazione.

Criticità a livello di quadro giuridico

- **Aggiornamenti incompleti**: nonostante il regolamento FIC (Food Information to Consumers) prevedesse diversi aggiornamenti del quadro giuridico, solo alcuni di questi risultano completati. Tale ritardo limita potenzialmente la capacità dei consumatori di compiere scelte consapevoli e crea disparità di informazioni tra i diversi paesi UE.
- **Mancanza di un elenco di indicazioni sulla salute consentite per i prodotti botanici**: sebbene la Commissione abbia pubblicato un elenco di indicazioni sulla salute consentite per vitamine, minerali e altre sostanze non vegetali, la valutazione delle indicazioni relative a prodotti botanici è stata sospesa dal 2010. Di conseguenza, i consumatori sono esposti a indicazioni non supportate da una valutazione scientifica e potenzialmente fuorvianti (al termine dell’elenco un’immagine esplicativa del caso come

riportata nel rapporto).

- **Mancanza di profili nutrizionali:** i profili nutrizionali, che stabilirebbero limiti per grassi, zuccheri e sale, al di sopra dei quali le indicazioni nutrizionali e sulla salute sarebbero limitate o vietate, non sono stati ancora introdotti dalla Commissione, nonostante siano previsti dal regolamento sulle indicazioni dal 2009. Ciò significa che prodotti con elevato contenuto di sostanze nutritive non salutari possono comunque riportare indicazioni nutrizionali e sulla salute, confondendo i consumatori che cercano opzioni più sane (al termine dell'elenco un'immagine esplicativa del caso come riportata nel rapporto).
- **Mancanza di una etichettatura nutrizionale fronte pacco armonizzata:** nonostante la Commissione abbia riconosciuto l'utilità di un'etichettatura nutrizionale fronte pacco armonizzata a livello UE, non è stata ancora presentata una proposta legislativa in merito. La coesistenza di diversi sistemi nazionali crea frammentazione del mercato e confusione per i consumatori (Es. Nutri-score, NutriInform Battery, ecc.).
- **Mancanza di norme armonizzate sull'etichettatura precauzionale degli allergeni:** nonostante l'obbligo di evidenziare gli allergeni nell'elenco degli ingredienti, non esistono norme armonizzate a livello UE per l'etichettatura precauzionale degli allergeni, come "può contenere". Ciò può creare confusione per i consumatori e limitare la scelta di prodotti per i soggetti allergici.
- **Mancanza di norme sulle etichette per vegetariani e vegani:** non esistono norme UE che definiscano i termini "vegano" o "vegetariano" o che stabiliscano criteri per l'idoneità dei prodotti a queste diete (ad esempio, soglie per tracce di prodotti d'origine animale). I consumatori devono quindi affidarsi a etichette private o ai nomi dei prodotti per fare le proprie scelte. Le imprese alimentari che producono questi alimenti possono applicare volontariamente norma ISO 23662:2021 sugli ingredienti alimentari adatti a vegetariani o vegani, ed esistono anche più sistemi di certificazione privata volontari.
- **Mancanza di una definizione delle assunzioni di riferimento per gruppi specifici di popolazione:** le norme UE definiscono le assunzioni di riferimento solo per un adulto medio, senza considerare le esigenze di altri gruppi di popolazione, come i bambini. Ciò può portare a informazioni fuorvianti, ad esempio quando le assunzioni di riferimento per adulti sono riportate su prodotti destinati ai bambini.

Queste lacune nel quadro giuridico contribuiscono alla confusione e alla potenziale disinformazione dei consumatori, ostacolando la loro capacità di fare scelte alimentari consapevoli.

Esempio di possibili indicazioni botaniche non suffragate da valutazioni scientifiche dell'UE (2)

Ginseng Zenzero

- ❖ L'estratto di ginseng contribuisce a migliorare le prestazioni fisiche
- ❖ L'estratto di ginseng contribuisce alla normale funzione del sistema immunitario

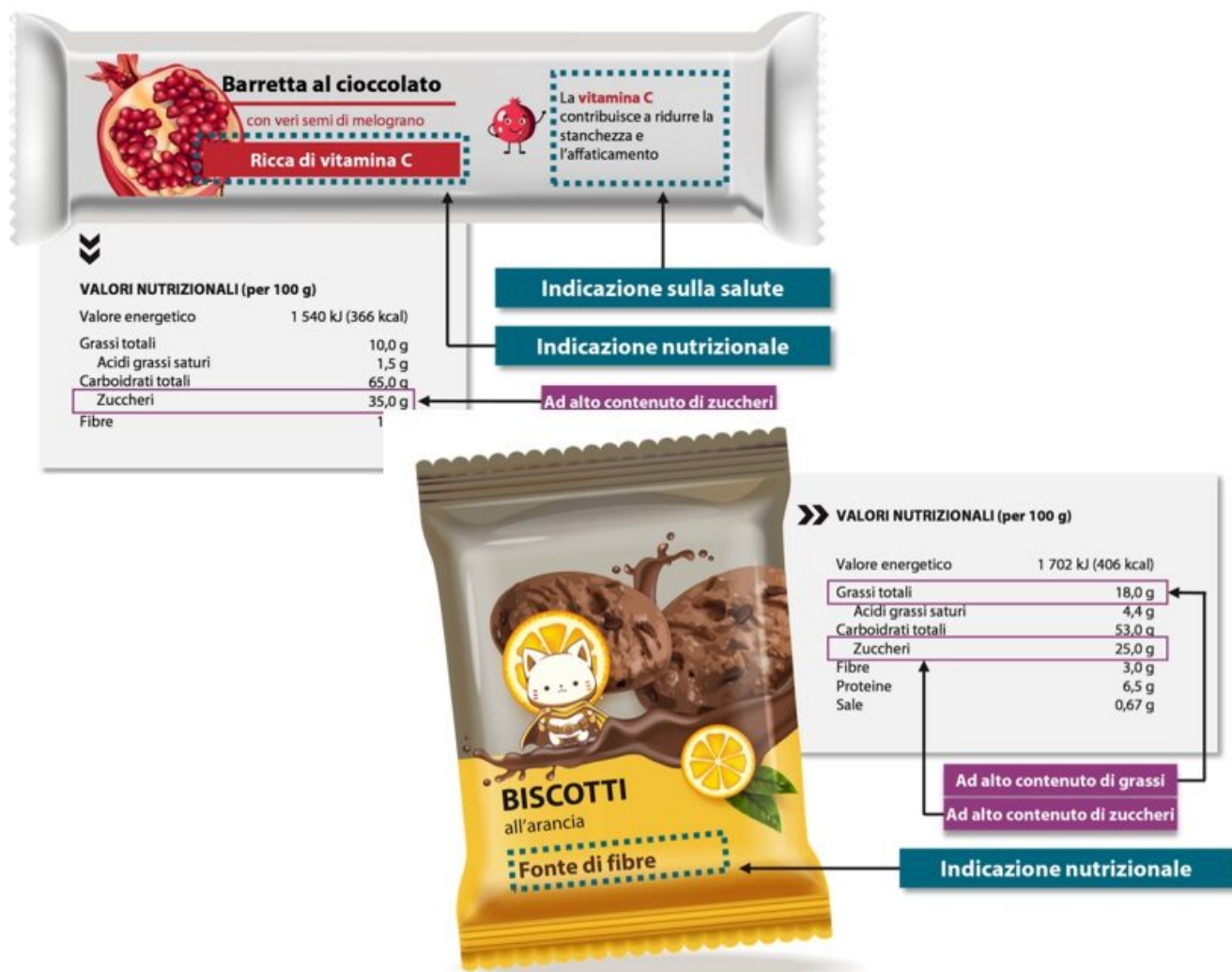
Indicazioni sulla salute

Il ginseng apporta **ENERGIA & RECUPERO MUSCOLARE**

Integratore alimentare
a base di **ginseng**

The image shows a product box for 'Ginseng Zenzero' with two blister packs of capsules. The box features two dashed-line callouts with health benefits. A central blue box labeled 'Indicazioni sulla salute' has arrows pointing to these callouts and another pointing to a larger callout on the bottom right. The bottom right callout states 'Il ginseng apporta ENERGIA & RECUPERO MUSCOLARE'. Below this, it identifies the product as an 'Integratore alimentare a base di ginseng'.

Esempi di prodotti con indicazioni consentite che hanno anche un elevato contenuto di grassi e zuccheri (2)



Criticità per chiarezza di etichettatura

- **“Etichette pulite” e indicazioni di qualità non certificate:** l'utilizzo di diciture come “senza antibiotici” o “naturale”, spesso prive di una definizione ufficiale o di un sistema di certificazione, può fuorviare i consumatori.
- **Asserzioni ambientali non verificate:** l'aumento del “greenwashing” espone i consumatori a informazioni ambientali ingannevoli, sebbene le nuove direttive UE mirino a contrastare questa pratica.
- **Proliferazione di etichette e segni:** la mancanza di un monitoraggio sistematico da parte della Commissione e degli Stati membri sulla moltitudine di etichette e segni in uso contribuisce alla confusione dei consumatori.

Criticità inerenti monitoraggio e sensibilizzazione

- **Mancanza di monitoraggio sistematico:** esigenze dei consumatori e la loro comprensione delle etichette non risultano monitorate sistematicamente, nonostante vi siano prove del fatto che non sempre le informazioni risultano comprese.
- **Campagne di sensibilizzazione sporadiche:** per affrontare il problema della comprensione delle etichette, è fondamentale informare ed educare i consumatori. Tuttavia, gli Stati membri hanno organizzato campagne di sensibilizzazione per i consumatori solo sporadicamente.

L'audit, evidenzia come le **etichette alimentari UE presentano criticità che ne limitano l'efficacia nel supportare scelte consapevoli**. La Corte dei conti europea quindi raccomanda alla Commissione di affrontare le lacune nel quadro giuridico, analizzare le pratiche di etichettatura in evoluzione e promuovere campagne di sensibilizzazione per migliorare la comprensione delle etichette da parte dei consumatori.

I controlli

I controlli sull'etichettatura degli alimenti nell'UE sono effettuati dagli Stati membri e si concentrano principalmente sulle informazioni obbligatorie (tra le altre: l'elenco degli ingredienti, allergeni e le dichiarazioni nutrizionali ad esempio). Le autorità verificano se queste informazioni sono leggibili e correttamente riportate, e le evidenze indicano che i controlli su questi elementi obbligatori sono adeguati.

Tuttavia, vi sono alcune debolezze nei sistemi di controllo attuali:

- **Controlli limitati sulle informazioni volontarie:** i controlli sulle informazioni volontarie, come le etichette "pulite" o le indicazioni sulla sostenibilità, sono scarsi o addirittura assenti, nonostante l'obbligo generale di verificarne la conformità. Questa carenza crea un rischio per i consumatori, che potrebbero essere indotti in errore da informazioni non verificate.
- **Carenze nei controlli sul commercio online:** nonostante l'aumento delle vendite online, i controlli su questo canale sono limitati e difficili da effettuare, soprattutto quando le vendite avvengono attraverso siti web registrati in altri Stati membri o in paesi terzi. In tale contesto viene rilevato che l'Italia ha sviluppato un approccio più efficace per controllare il commercio elettronico, che potrebbe servire da esempio per gli altri Stati membri.
- **Difficoltà nel coordinamento dei controlli:** La complessità dei sistemi di controllo, che spesso coinvolgono diverse autorità in un singolo paese, può comportare inefficienze. Alcuni Stati membri non hanno ancora designato un organismo unico responsabile del coordinamento dei controlli, come previsto dal regolamento sui controlli ufficiali.

In sintesi, i controlli sull'etichettatura degli alimenti nell'UE si concentrano principalmente sulle informazioni obbligatorie, mentre le informazioni volontarie e il commercio online sono trascurati (fatta eccezione per l'Italia). La mancanza di un coordinamento e le difficoltà nel controllo del commercio online compromettono l'efficacia dei sistemi di monitoraggio.

In particolare il rapporto evidenzia due carenze specifiche:

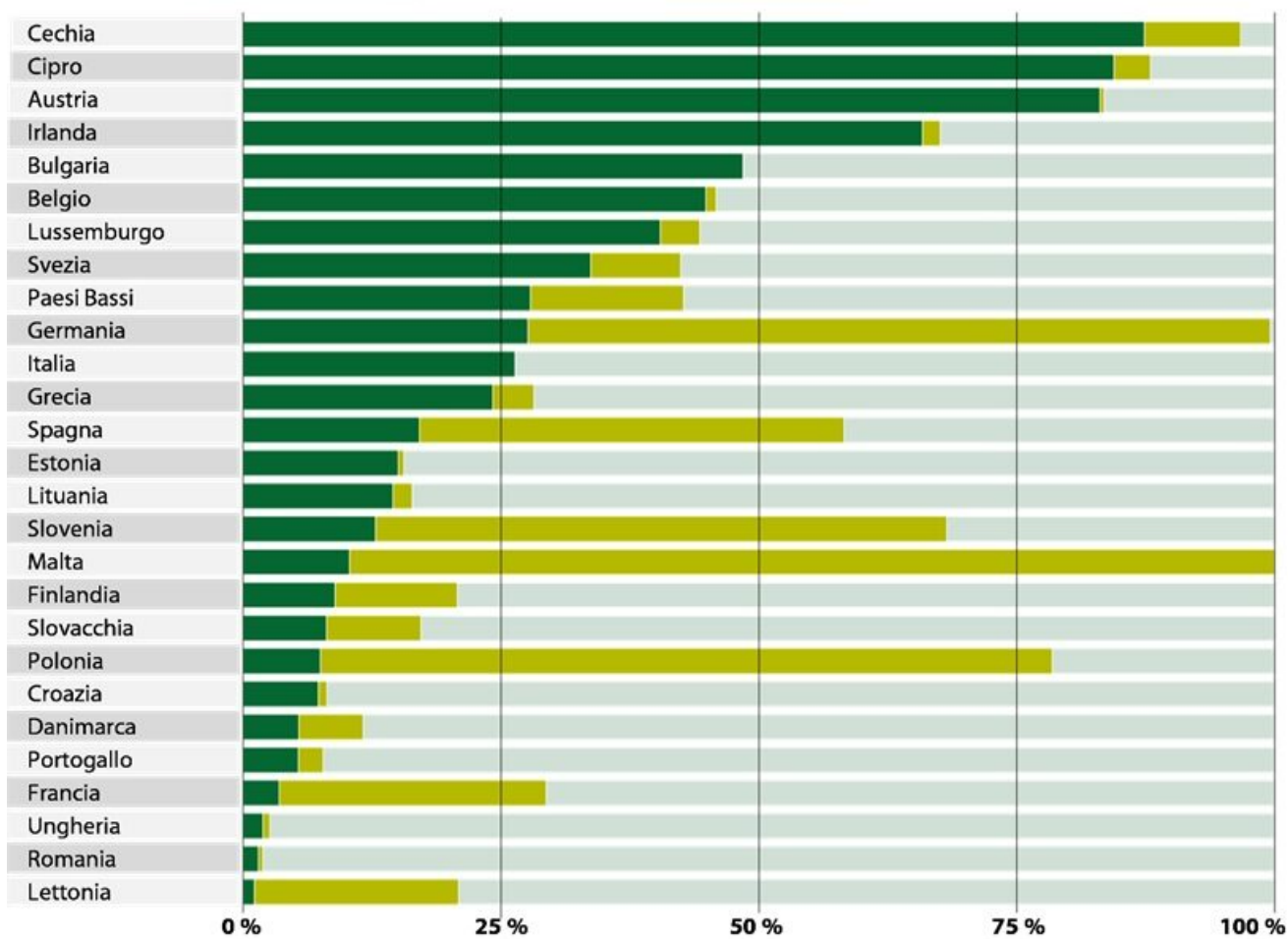
- Per i prodotti di origine animale (per alcuni paesi);
- Per le menzioni facoltative, la frequenza dei controlli diminuisce di intensità passando dalle informazioni obbligatorie, ai sistemi di qualità regolamentati fino a diminuire in maniera drastica per i requisiti di qualità a carattere privatistico non certificati.

Controlli ufficiali sull'etichettatura degli alimenti eseguiti dagli Stati membri nel 2022 per tipo (in %). (2)

Prodotti con etichetta d'origine

Prodotti d'origine animale

Altri prodotti



Livelli di controllo degli Stati membri sulle informazioni riportate sulle etichette degli alimenti (2)

Regolamentato da	Frequenza dei controlli Controlli frequenti e sistematici	Tipo di informazioni	Esempi
UE		Informazioni obbligatorie	Elenco degli ingredienti, informazioni nutrizionali ecc.
		Sistemi di qualità dell'UE	
		Indicazioni nutrizionali e sulla salute	"AD ALTO CONTENUTO DI FIBRE"
Stati membri		Sistemi nazionali di qualità	
Non regolamentate		Etichette certificate da terzi	
Non regolamentate		Etichette prive di certificazione	Infinite possibilità di indicazioni pubblicitarie come "100 % naturale"

↓ Controlli limitati, ad hoc

Punti di miglioramento

L'etichettatura degli alimenti nell'UE può essere migliorata in diversi modi, al fine di agevolare i consumatori verso scelte consapevoli al momento dell'acquisto. Le aree di miglioramento identificate dal rapporto di audit sono le seguenti:

- affrontare con urgenza le azioni in sospeso previste dal regolamento FIC;
- dare priorità alle tematiche che richiedono l'adozione di un atto giuridico, come la definizione di indicazioni per i prodotti botanici e l'etichettatura precauzionale degli allergeni;
- portare avanti i lavori sulle questioni in sospeso relative all'etichettatura d'origine e alle bevande alcoliche;
- analisi proattiva e periodica delle pratiche di etichettatura a cui i consumatori sono esposti. Questo aiuterà a identificare e affrontare le pratiche potenzialmente fuorvianti o poco chiare;
- Commissione Europea e Stati membri dovrebbero *monitorare sistematicamente le esigenze dei consumatori e la loro comprensione delle etichette degli alimenti*. Questo permetterà di adattare le norme e le informazioni in modo che siano più chiare ed efficaci;
- Promuovere campagne di sensibilizzazione mirate ai consumatori;
- le sanzioni per la violazione delle norme sull'etichettatura degli alimenti devono essere dissuasive, efficaci e proporzionate.

Implementando questi miglioramenti, l'etichettatura degli alimenti nell'UE può diventare uno strumento ancora più efficace per proteggere i consumatori e aiutarli a fare scelte alimentari informate e salutari.

Conclusioni

Dall'audit svolto dalla Corte dei Conti Europea è emerso che le imprese alimentari utilizzano un numero crescente di etichette e di indicazioni volontarie, spesso legate a tematiche inerenti la sostenibilità. Questo al fine di pubblicizzare i prodotti mediante grafiche e messaggi invitanti del tipo: immagini di vacche al pascolo, illustrazioni di frutta, indicazioni come "naturale", "senza additivi" o "senza OGM". Nonostante che alcune di queste menzioni

siano supportate da sistemi di certificazione privati con verifica di terzi, altre potrebbero non essere soggette ad alcun sistema di certificazione.

A differenza di altri tipi di menzioni volontarie (ad esempio, le indicazioni nutrizionali e sulla salute), non esistono norme specifiche che le imprese alimentari devono seguire per utilizzare queste specifiche indicazioni. Poiché è risultato che le autorità di controllo degli Stati membri effettuano verifiche su queste etichette o indicazioni solo in caso di sospetti o denunce, la loro affidabilità non è ritenuta monitorata in modo soddisfacente.

Per quanto attiene invece le informazioni volontarie basate su sistemi qualità regolamentati, le autorità di controllo degli Stati membri concentrano le attività su questi (prodotti biologici e con indicazioni geografiche), dato che sono richiesti dal regolamento sui controlli ufficiali (Regolamento (UE) 2017/625) e da norme specifiche. Le autorità controllano inoltre i sistemi di qualità nazionali, come ad esempio SQNPI – Sistema di qualità nazionale produzione integrata per l'Italia.

La Corte dei conti europea ha concluso che, nel complesso, l'etichettatura degli alimenti nell'UE può aiutare i consumatori a prendere decisioni di acquisto più consapevoli, ma che vi sono notevoli lacune nel quadro giuridico dell'UE e debolezze nel monitoraggio, nei sistemi di controllo e nelle sanzioni. Di conseguenza, i consumatori si trovano di fronte a etichette che possono generare confusione, essere fuorvianti o non sempre comprensibili.

In sintesi, **l'etichettatura UE ha il potenziale per aiutare i consumatori a fare scelte consapevoli, ma la sua efficacia trova dei limiti a causa**

- **del quadro giuridico non aggiornato,**
- **pratiche di etichettatura confuse,**
- **carenze nel monitoraggio e sensibilizzazione.**

(1) <https://www.eca.europa.eu/it/publications/SR-2024-23>

(2) fonte: "Relazione speciale 23/2024: Etichettatura degli alimenti nell'UE – I consumatori possono perdersi nel labirinto delle etichette)

Donato Ferrucci (Torino 1964), Docente sistemi qualità e certificazione dei prodotti alimentari ITS Agroalimentare Roma/Viterbo. Agronomo, pubblicista, e Master in Diritto Alimentare. Responsabile Bioagricert srl per l'area Lazio/Abruzzo/Umbria/Marche. Per info: Google "Donato Ferrucci Agronomo".