



Lettera Club

The European House - Ambrosetti

La presente Lettera rientra nelle attività di Ambrosetti Club.

Tuttavia i suoi contenuti possono non coincidere con le opinioni di tutti i numerosi membri del Club stesso.

Evoluzione recente del quadro regolatorio europeo sui temi chiave per l'industria agro-alimentare (Parte prima)

L'Unione Europea (UE) disciplina con un approccio integrato di filiera un'ampia gamma di problematiche riguardanti i prodotti alimentari in generale e la loro sicurezza in particolare¹, con il duplice obiettivo di proteggere la salute umana e gli interessi dei consumatori da un lato e di favorire il corretto funzionamento del mercato unico europeo dall'altro. L'approccio comune è volto ad assicurare l'applicazione di standard minimi in tutta l'UE e supportare gli Stati Membri nella prevenzione di malattie e nella gestione dei rischi, promuovendo un efficiente coordinamento basato sui seguenti principi comuni: tutela della salute pubblica; analisi dei rischi e pareri scientifici indipendenti; principio di precauzione; tracciabilità dell'origine dei prodotti; trasparenza e informazioni chiare e univoche sui prodotti; responsabilità definite per tutti i soggetti della filiera, cui è attribuita la responsabilità di garantire la sicurezza dei prodotti immessi sul mercato; controlli rigorosi e verifiche periodiche; formazione e istruzione.

Nella ricerca di una griglia di lettura semplificatrice delle complesse dinamiche che governano i vari aspetti del quadro regolatorio europeo in materia di prodotti alimentari e della sua evoluzione prospettica, tre dimensioni paiono particolarmente rilevanti, ciascuna declinata su due assi orientativi: concezione ed approccio normativo di fondo (precauzione vs promozione); livello di attribuzione della competenza regolatoria (istanze nazionali vs quadro UE armonizzato); coerenza degli strumenti di policy proposti (obbligatori vs volontari). Queste dimensioni possono essere impiegate per analizzare gli aspetti specifici della normativa, consentendo la ricostruzione di un quadro orientativo delle problematiche sottostanti e la mappatura dei vari attori coinvolti, nonché la valutazione degli sviluppi del dibattito e delle relative posizioni.

Sulla prima dimensione (**concezione ed approccio normativo di fondo**) va innanzitutto rilevato che gli sviluppi recenti della disciplina alimentare europea

sono stati influenzati in modo determinante da un lato dalla necessità di ristabilire fiducia nella sicurezza della catena alimentare, dopo la grave successione di situazioni di crisi negli anni Novanta, e dall'altro dall'impulso dell'OMS fortemente orientato alla tutela della salute dei consumatori e volto ad indurre cambiamenti conseguenti negli stili alimentari. Da qui un'impostazione che, oltre a negativizzare l'alimentazione come rischio potenziale per la salute, in ottica preventiva rischia di criminalizzare singoli ingredienti, senza considerare olisticamente l'importanza della varietà e dell'equilibrio del regime alimentare nel suo complesso e la sua necessaria coniugazione con uno stile di vita sano ed attivo, nonché la rilevanza delle caratteristiche culturali delle abitudini alimentari che vanno certamente affiancate a quelle chimico-sanitarie. Tale impostazione prevale particolarmente sui temi come l'etichettatura e l'informazione al consumatore nella comunicazione commerciale; la riformulazione degli ingredienti per il miglioramento delle caratteristiche nutrizionali; la disciplina dell'attività promozionale rivolta ai bambini; l'uso della leva fiscale per disincentivare l'assunzione di alcuni alimenti ritenuti dannosi e la progettazione di schemi di tassazione indiretta innovativi per colpire gli ingredienti "sospetti" come lo zucchero, il sale, i grassi saturi, l'alcool. Oltretutto l'esigenza dei Governi di fare cassa in un contesto di austerità e rigoroso rispetto dei vincoli di spesa trova una facile giustificazione a questi interventi con la necessità di alleggerire il peso sui sistemi sanitari e sull'efficienza lavorativa delle persone colpite da patologie favorite da uno scorretto stile alimentare.

Sulla seconda dimensione (**livello di attribuzione della competenza regolatoria**) sebbene spetti ai singoli Stati Membri introdurre adeguate misure di sanità pubblica per far fronte a sfide concernenti la salute dei propri cittadini, un numero crescente di iniziative, particolarmente in tema di riformulazione degli ingredienti, sono coordinate a livello UE attraverso gruppi di lavoro multistakeholder o di Stati Membri coordinati dalla Commissione Europea².

¹ I principi generali dell'attuale legislazione alimentare sono entrati in vigore nel 2002 con il regolamento (CE) n. 178/2002. Tale regolamento quadro ha anche istituito l'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare (EFSA), incaricata di valutare tutti i rischi associati alla catena alimentare e di informare in materia.

² Un ruolo particolarmente importante è giocato per le tematiche che qui ci interessano dalla «Piattaforma d'azione europea su dieta, attività fisica e salute» (multistakeholder) e dal «Gruppo di alto livello sulla nutrizione e l'attività fisica» (28 Stati Membri più Svizzera e Norvegia).

E mentre numerose misure sono da tempo già in vigore a livello nazionale, su iniziativa volontaria degli Stati Membri o dell'industria, un level playing field a livello europeo è auspicato da molti attori, soprattutto in considerazione della dimensione cross-border della produzione alimentare e delle conseguenze negative sul mercato interno di una frammentazione di iniziative locali. In tema di etichettature invece, sebbene la normativa sia stata in anni recenti più esplicitamente incentrata sull'iniziativa comunitaria con un regolamento ad hoc che ha semplificato un sistema di direttive pre-esistenti, Italia-Francia-Spagna si muovono con qualche regolarità sincronica promuovendo un livello di attribuzione della competenza legislativa decentrato agli Stati Membri per l'etichettatura del Paese di origine degli ingredienti, mentre la stessa sincronia si sposta sull'altro lato dell'asse orientativo - privilegiando un'opzione normativa armonizzata e dunque un livello di attribuzione delle competenze europeo - per quanto concerne i profili nutrizionali, le riformulazioni, le classificazioni, gli standard, ecc.. La Germania appare molto silente su gran parte dei dossier, ma tende ad assumere una posizione a favore dell'armonizzazione sull'insieme delle tematiche.

Sulla terza dimensione (**cogenza degli strumenti di policy proposti**) va rilevato come l'adozione di strumenti volontari nella forma di commitment o di pledge a livello di industria, sia stata un'opzione privilegiata di azione nell'ambito delle piattaforme multistakeholder e particolarmente feconda per supplire alla carenza di un quadro normativo comune di riferimento o per anticiparne la predisposizione. Quando il legislatore sceglie regole obbligatorie, esse possono essere di carattere rigido e prescrittivo o determinare delle soglie di riferimento. Lo strumento legislativo privilegiato in passato è stata la direttiva, ma in anni più recenti essa è sostituita con il regolamento.

Di seguito si affrontano tre temi particolarmente rilevanti per l'industria agro-alimentare: etichettatura, indicazioni nutrizionali e riformulazione del contenuto degli alimenti. Si rimanda, invece, alla successiva Lettera per ulteriori aspetti, tra cui gli schemi fiscali per alcuni prodotti o nutrienti, l'attività promozionale rivolta ai bambini e l'impatto degli accordi commerciali in discussione, tra cui il TTIP.

ETICHETTATURA ED INFORMAZIONE AL CONSUMATORE

La politica europea di sicurezza alimentare persegue, tra gli altri, l'obiettivo di fornire informazioni adeguate e trasparenti sull'origine, il contenuto e l'utilizzo dei prodotti alimentari.

In materia di **etichettatura degli alimenti** è stato adottato il **regolamento 1169/2011**³, entrato in vigore il 13 dicembre 2014. Le regole comuni sull'etichettatura prevedono che gli alimenti siano muniti di un'etichetta ben visibile con le principali informazioni sugli allergeni e sul valore nutrizionale, tra cui le calorie e il contenuto di grassi, grassi saturi, carboidrati, zuccheri, proteine e sale, nonché la presenza di imitazioni di alimenti, come i prodotti vegetali che sostituiscono formaggio o carne. Devono inoltre contenere informazioni sul produttore, il venditore, l'importatore, le condizioni di conservazione e, in alcuni casi, le modalità di preparazione. Le disposizioni specifiche del regolamento relative alle informazioni nutrizionali sugli alimenti trasformati entreranno in vigore il 13 dicembre 2016. Il **regolamento n. 1337/2013** fissa invece le modalità e le eccezioni per quanto riguarda l'**indicazione del luogo di allevamento e del luogo di macellazione delle carni preconfezionate fresche, refrigerate o congelate** di animali della specie suina, ovina, caprina e di volatili. Le nuove norme sono applicabili dall'1 aprile 2015. Le norme sull'etichettatura rendono più semplice individuare gli alimenti biologici, i prodotti di qualità o gli alimenti prodotti con modalità particolari. Per i prodotti legati ad una determinata origine geografica vengono utilizzati logo specifici dell'UE: denominazione di origine protetta (DOP) e indicazione geografica protetta (IGP); per quelli preparati o fabbricati con metodi tradizionali, specialità tradizionale garantita (STG). Sul tema specifico dell'**indicazione d'origine sull'etichetta** va rilevato che, in una risoluzione del 2015⁴ correlata alla relazione della Commissione Europea in materia del 2013⁵, il Parlamento Europeo ha invitato la Commissione a presentare proposte legislative che introducano l'obbligo di etichettatura della carne utilizzata come ingrediente di alimenti trasformati, come già accade per le carni bovine fresche. Ma l'inazione ha impedito per ora di procedere verso una scelta comune, prefigurando una frammentazione di iniziative nazionali, con conseguenze potenzialmente negative sul mercato interno e sulla competitività del settore.

³ Questo regolamento combina in un unico atto legislativo la direttiva n. 2000/13/CE del Consiglio sull'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità, e la direttiva n. 90/496/CE del Consiglio relativa all'etichettatura nutrizionale dei prodotti alimentari, come modificata dalla direttiva n. 2003/120/CE della Commissione.

⁴ Risoluzione del Parlamento Europeo, dell'11 febbraio 2015, sull'indicazione del Paese di origine delle carni sull'etichetta dei prodotti alimentari trasformati.

⁵ COM (2013) 755 del 17 dicembre 2013 - Relazione della Commissione sull'indicazione obbligatoria del Paese d'origine o del luogo di provenienza per le carni utilizzate come ingrediente.

INDICAZIONI NUTRIZIONALI E SULLA SALUTE

Le norme dell'UE sono volte ad armonizzarne l'uso dei **claim** a livello europeo, al momento disciplinati dal **regolamento in vigore n. 1924/2006**. Le indicazioni nella presentazione e nella pubblicità dei prodotti alimentari dovranno essere chiare, precise e basate su prove accettate dalla comunità scientifica. All'industria alimentare viene perciò richiesta una ricerca di tipo clinico per l'utilizzo dei claim, che dovranno essere vagliati dall'EFSA. Si tratta di una disciplina molto complessa su cui ancora oggi, a dieci anni di distanza dall'adozione, si registrano divergenze interpretative importanti, spesso focalizzate su argomentazioni tecniche in una cornice giuridica. Poiché l'apposizione di indicazioni salutistiche è strettamente correlata con il **profilo nutrizionale** di un prodotto, si è registrata una tendenza sempre più determinata ad utilizzare la rispondenza a un profilo nutrizionalmente adeguato come criterio di attribuzione dei claim. Anche il Commissario Vytenis Andriukaitis ha espresso in più circostanze simpatia per i profili nutrizionali come strumento per limitare le pratiche con cui alcune imprese alimentari promuovono prodotti non salutari. Nella sessione plenaria di aprile 2016, però, il Parlamento Europeo ha votato a favore della revisione degli health claim e dell'eliminazione dei profili nutrizionali, chiedendo alla Commissione Europea di rivedere le basi scientifiche della legislazione e, se appropriato, di cancellare il concetto stesso di profili nutrizionali. Ora la Commissione dovrà tenere conto di questo voto che, sebbene non vincolante sul piano legislativo, ha indicato una decisa maggioranza contro i profili nutrizionali. La Direzione Generale per la Salute e la Sicurezza Alimentare ha dal canto suo già lanciato una roadmap sui profili nutrizionali e ci sarà molto probabilmente una consultazione pubblica sul tema nel corso dei prossimi 18 mesi. Ma in ottemperanza alla legislazione in vigore sugli health claim, il Parlamento Europeo ha potere di scrutinio sulle proposte della Commissione in materia di profili nutrizionali e dunque se l'opposizione al concetto persiste è in posizione di bloccare qualunque proposta la Commissione intenda portare avanti sul tema. Un aspetto fortemente correlato è quello dell'**etichettatura "a semaforo"** che tramite la semplificazione di bollini cromatici tende ad influenzare la scelta del consumatore, allertandolo sul contenuto di nutrienti critici per la salute. Questo sistema di classificazione, già adottato nel Regno Unito dal 98% dei supermercati, ha portato un forte danno all'export e al consumo di cibo italiano nei Paesi anglosassoni penalizzando prodotti tipici, come Parmigiano Reggiano (-13% in volume tra il 2013 e il 2015) e Prosciutto di Parma (-14%)⁶.

⁶ Fonte: Federalimentare.

Anche se il recente parere del Parlamento Europeo in tema di profili nutrizionali sopra menzionato ha di fatto "bocciato" il sistema inglese delle etichette "a semaforo", c'è ancora da rilevare l'inazione della Commissione sulla procedura di infrazione nei confronti di tale sistema di etichettatura, nonostante le evidenti prove dell'effetto distorsivo sul mercato interno e su molte eccellenze agroalimentari europee DOP ed IGP, che la Commissione stessa peraltro promuove con forte impiego di risorse. Mentre già la Francia sembra intenzionata ad introdurre presto un sistema simile⁷.

RIFORMULAZIONE DEL CONTENUTO DEGLI ALIMENTI PER MIGLIORARNE LE QUALITÀ NUTRIZIONALI

In generale l'approccio proposto a livello europeo è concertato con gli Stati Membri e la filiera agroalimentare e si muove verso la fissazione di target espliciti condivisi per il miglioramento delle caratteristiche nutrizionali dei prodotti alimentari, con particolare attenzione alla popolazione infantile e con l'intento esplicito di indurre abitudini alimentari più sane ed allineate con le raccomandazioni dell'EFSA e dell'OMS. Nell'ambito della Piattaforma d'azione multistakeholder sono già numerosi ed importanti gli impegni volontari assunti per il conseguimento degli obiettivi di miglioramento delle caratteristiche nutrizionali dei prodotti, per lo studio e la ricerca di nuove formulazioni e per la diffusione di una cultura che promuova stili di vita sani. Inoltre la Commissione Europea ha elaborato delle linee guida politiche per la riformulazione negli Stati Membri con framework⁸ che facilitano l'adozione di iniziative nazionali. Anche l'industria è da tempo fortemente impegnata in numerose iniziative di carattere volontario per la riduzione del sodio e l'incremento di vitamine e minerali, basate su evidenze scientifiche circa i benefici potenziali per i consumatori ed accompagnate dalla consapevolezza che la riformulazione non è sempre possibile per tutti i prodotti. L'ultimo ingrediente caduto sotto lo scrutinio severo delle autorità internazionali come candidato naturale per la riformulazione è l'**acido grasso trans**, per il quale l'ufficio regionale europeo dell'OMS sostiene vigorosamente l'eliminazione dalla produzione alimentare europea dal 2015⁹, sulla base di rischi accertati per la salute umana.

⁷ L'agenzia per la sicurezza alimentare francese ha di recente pubblicato una comparazione tra due sistemi di front-of-pack labelling, che competono per essere introdotti il prossimo settembre come progetto pilota. Si tratta del sistema five-colours (5C), costruito sulla base di profili nutrizionali sviluppati da Mike Ryner per l'UK Food Standards Agency e del sistema rivale Simplified Nutrition System (SENSE) sviluppato da Carrefour e basato su una classificazione del cibo in quattro categorie, in dipendenza del consumo raccomandato.

⁸ EU framework for national initiatives on selected nutrients; EU framework for national salt initiatives.

⁹ Eliminating trans fats in Europe – A policy brief (WHO, 2015).

L'UE non ha ancora una normativa che regoli il contenuto di acido grasso trans nei prodotti alimentari e neanche la loro considerazione nelle etichette, ma in un rapporto di dicembre 2015¹⁰ la Commissione, in linea con l'OMS, indica il limite legale al contenuto di acido grasso trans negli alimenti, come lo strumento di policy più efficace per la loro riduzione, privilegiandolo alle riduzioni volontarie da parte dell'industria e all'etichettatura obbligatoria. Misure volontarie per la riduzione sono già in vigore in diversi Stati Membri e c'è una pressione crescente a stabilire limitazioni standard come regola comune obbligatoria a livello europeo, anche se la posizione di alcuni Stati Membri è a favore di regimi nazionali e volontari, concordati con l'industria. La Presidenza olandese, lo scorso febbraio, ha riportato la riformulazione dei prodotti alimentari tra le priorità dell'agenda politica europea per il 2016 con la Roadmap for Action on Food Product Improvement¹¹, che propone di rafforzare la cooperazione multistakeholder a livello UE, supportata da una solida attività di ricerca, da dati di alta qualità e da un monitoraggio indipendente, con l'intento di accelerare l'azione concertata di Stati Membri, stakeholder, Commissione ed OMS per la riduzione di sale, zuccheri e grassi saturi negli alimenti e con l'obiettivo di fare della scelta pro-salute quella più facile in termini nutrizionali e di stile di vita.

In sintesi, sebbene abbia prevalso nell'ultimo decennio un approccio di tipo paternalistico, improntato al principio di precauzione e fortemente focalizzato sul rischio e la sicurezza degli alimenti e sulla protezione della salute del consumatore - approccio che ha certamente i suoi meriti - si ritiene che tale impostazione debba orientarsi maggiormente alla **cultura**, all'**educazione** ed all'**innovazione**, per conciliarsi più agevolmente con una prospettiva di rafforzata competitività

¹⁰ COM(2015) 619 final, Brussels 3.12.2015. Report from the Commission to the European Parliament and the Council regarding trans fats in foods and in the overall diet of the Union population.

¹¹ La Roadmap è stata presentata il 22 febbraio 2016 alla High Level Conference on Food Product Improvement "Making the Healthy Choice Easy Choice", organizzata ad Amsterdam dalla Presidenza olandese.

e crescita dell'intero comparto in Europa. Si ritiene che occorra contrastare una forma troppo diffusa di politicizzazione della scienza, utilizzata per dar luogo ad allarmistiche forme di criminalizzazione dei singoli componenti nutrizionali, sia perché minaccia pesantemente l'innovazione ed il commercio dei prodotti alimentari europei, sia perché troppo spesso è alimentata sulla base di una collettiva convinzione emotiva circa la possibilità di creare una società a rischio zero, invece di considerare un più razionale bilanciamento di rischi e benefici, basato sulla responsabilità e la libertà di valutazione e scelta da parte del consumatore.

L'industria agro-alimentare italiana, in particolare, rischia di essere seriamente danneggiata se prevarrà un'impostazione di policy incentrata sui profili nutrizionali, sia per quanto riguarda l'informazione ai consumatori che le riformulazioni di ingredienti, perché molti prodotti del Made in Italy ne risulterebbero facilmente ed erroneamente discriminati e declassati. Ugualmente dannoso, su questi temi, così come su quello dell'origine degli ingredienti, sarebbe un regime non armonizzato a livello europeo ma articolato su iniziative particolaristiche nazionali, come si sta verificando ad esempio in Francia. L'industria alimentare italiana beneficerebbe invece di un quadro regolatorio caratterizzato da **regole chiare per tutti a livello europeo** e politiche di filiera che promuovano la concertazione tra i vari attori della catena del valore, permettendogli così di far leva sui propri fattori distintivi di successo (qualità, profili di sicurezza, tipicità, ecc.) su un terreno di regole armonizzato. Sarebbe auspicabile infine un approccio di policy più olistico, fondato su una visione che integri l'intero regime alimentare con lo stile di vita, invece che focalizzato in chiave precauzionale sulla presunta pericolosità di alcuni ingredienti. Per tutelare la competitività del settore ed il nostro export è quindi particolarmente importante **allineare le posizioni dell'industria con quelle del Governo** e fare fronte comune in Europa per la difesa della qualità e dell'eccellenza delle nostre produzioni.

La Lettera Club The European House - Ambrosetti si avvale di diagnosi, di ipotesi e di terapie che si originano nell'ambito delle attività del Club e, più in generale, nelle attività professionali del Gruppo The European House - Ambrosetti. Siamo consapevoli di disporre di un osservatorio di informazioni e di una rete di relazioni, anche internazionali, particolarmente privilegiati ma allo stesso tempo sappiamo di non essere "depositari del verbo". Al fine di essere utili al nostro Paese e all'Europa, obiettivo verso il quale ci sentiamo molto impegnati, auspichiamo vivamente che ai contenuti di ogni Lettera faccia seguito una grande quantità di suggerimenti critici, sia sostanziali che formali, da parte dei destinatari. Si prega di indirizzare i suggerimenti a letteraclub@ambrosetti.eu. Ringraziamo in anticipo per la preziosissima collaborazione.

Chiunque fosse interessato alle attività di Ambrosetti Club è pregato di contattare Silvia Lovati all'indirizzo e-mail club@ambrosetti.eu o al seguente numero di telefono +39 02 46753 1.

ANNO I
NUMERO 1 
Lettera Club
The European House
Ambrosetti, 2016
Tutti i diritti
sono riservati.
DIRETTORE
RESPONSABILE:
Nino Ciravegna
Stampa: TFM - Via
San Pio da Pietralcina,
15/17 - 20010
Pogliano Milanese

REDAZIONE:
The European House
Ambrosetti S.p.A.
Via F. Albani, 21
20149 Milano
Tel. +39 02 46753 1
Fax +39 02 46753 333

Per informazioni:
letteraclub@ambrosetti.eu

 The European House
Ambrosetti