



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Messaggio 115

Comunicazione della Commissione - TRIS/(2024) 0196

Direttiva (UE) 2015/1535

Notifica: 2023/0601/FR

Ritrasmissione di un parere circostanziato ricevuto da uno Stato membro (Italy) (articolo 6, paragrafo 2, secondo trattino, della direttiva (UE) 2015/1535). Questo parere circostanziato proroga i termini dello statu quo al 24-04-2024.

Detailed opinion - Avis circonstancié - Ausführliche Stellungnahme - Подробно становище - Podrobné stanovisko - Udførlig udtalelse - Εμπειριστατωμένη γνώμη - Dictamen circunstanciado - Üksikasjalik arvamus - Yksityiskohtainen lausunto - Detaljno mišljenje - Részletes vélemény - Parere circostanziato - Išsamiai išdėstyta nuomonė - Sīki izstrādāts atzinums - Opinioni dettaljata - Uitvoerig gemotiveerde mening - Opinia szczegółowa - Parecer circunstanciado - Avis detaliat - Podrobné stanovisko - Podrobno mnenje - Detaljerat yttrande

Extends the time limit of the status quo until 24-04-2024. - Prolonge le délai de statu quo jusqu'au 24-04-2024. - Die Laufzeit des Status quo wird verlängert bis 24-04-2024. - Удължаване на крайния срок на статуквото до 24-04-2024. - Prodłużuje lhůtu současného stavu do 24-04-2024. - Fristen for status quo forlænges til 24-04-2024. - Παρατείνει την προθεσμία του status quo 24-04-2024. - Amplía el plazo de statu quo hasta 24-04-2024. - Praeguse olukorra tähtaega pikendatakse kuni 24-04-2024. - Jatkaa status quon määraaika 24-04-2024 asti. - Produžuje se vremensko ograničenje statusa quo do 24-04-2024. - Meghosszabbítja a korábbi állapot határidejét 24-04-2024-ig. - Proroga il termine dello status quo fino al 24-04-2024. - Status quo terminas pratęsiamas iki 24-04-2024. - Pagarina "status quo" laika periodu līdz 24-04-2024. - Jestendi t-terminu tal-istatus quo sa 24-04-2024. - De status-quoperiode wordt verlengd tot 24-04-2024. - Przedłużenie status quo do 24-04-2024. - Prolonga o prazo do statu quo até 24-04-2024. - Prelungește termenul status quo-ului până la 24-04-2024. - Predlžuje sa lehota súčasného stavu do 24-04-2024. - Podaljša rok nespremenjenega stanja do 24-04-2024. - Förlänger tiden för status quo fram till 24-04-2024.

The Commission received this detailed opinion on the 23-01-2024. - La Commission a reçu cet avis circonstancié le 23-01-2024. - Die Kommission hat diese ausführliche Stellungnahme am 23-01-2024 empfangen. - Комисията получи настоящото подробно становище относно 23-01-2024. - Komise obdržela toto podrobné stanovisko dne 23-01-2024. - Kommissionen modtog denne udførlige udtalelse den 23-01-2024. - Η Επιτροπή έλαβε αυτή την εμπειριστατωμένη γνώμη στις 23-01-2024. - La Comisión recibió el dictamen circunstanciado el 23-01-2024. - Komisjon sai üksikasjaliku arvamuse 23-01-2024. - Komissio sai tämän yksityiskohtaisen lausunnon 23-01-2024. - Komisija je zaprimila ovo detaljno mišljenje dana 23-01-2024. - A Bizottság 23-01-2024-án/én kapta meg ezt a részletes véleményt. - La Commissione ha ricevuto il parere circostanziato il 23-01-2024. - Komisija gavo šią išsamiai išdėstytą nuomonę 23-01-2024. - Komisija saņēma šo sīki izstrādāto atzinumu 23-01-2024. - Il-Kummissjoni rċeviet din l-opinioni dettaljata dwar il-23-01-2024. - De Commissie heeft deze uitvoerig gemotiveerde mening op 23-01-2024 ontvangen. - Komisja otrzymała tę opinię szczegółową w dniu 23-01-2024. - A Comissão recebeu o presente parecer circunstanciado em 23-01-2024. - Comisia a primit avizul detaliat privind 23-01-2024. - Komisia dostala toto podrobné stanovisko dňa 23-01-2024. - Komisija je to podrobno mnenje prejela dne 23-01-2024. - Kommissionen mottog detta detaljerade yttrande om 23-01-2024. - Fuair an Coimisiún an tuairim mhionsonraithe sin maidir le 23-01-2024.

MSG: 20240196.IT

1. MSG 115 IND 2023 0601 FR IT 24-04-2024 23-01-2024 IT DO 6.2(2) 24-04-2024

2. Italy

3A. MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL MADE IN ITALY
Dipartimento Mercato e Tutela



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Direzione Generale Consumatore e Mercato
EX Divisione VI – Normativa tecnica – Sicurezza e conformità dei prodotti
Via Molise, 2 - 00187 Roma

3B. Ministero delle imprese e del Made in Italy
Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste
Ministero della salute

4. 2023/0601/FR - C50A - Prodotti alimentari

5. articolo 6, paragrafo 2, secondo trattino, della direttiva (UE) 2015/1535

6. A seguito dell'esame del "Decreto che stabilisce una forma di presentazione complementare della dichiarazione nutrizionale raccomandata dallo Stato, corrispondente alla notifica n. 2023/0601/FR, da parte dei competenti Ministeri italiani (Ministero della Salute, Ministero delle imprese e del made in Italy e Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste) l'Italia emette il seguente parere circostanziato.
L'Italia aveva già precedentemente emesso parere circostanziato in relazione alla precedente notifica della Francia n. 2017/159/F, che fissava le condizioni di utilizzo del logo "Nutri-Score".

Attualmente si ritiene necessario riproporre una serie di questioni di natura tecnico-giuridica collegate all'utilizzo del logo Nutri-Score che sono state già rappresentate in precedenza, ma che - a parere dell'Italia - al momento non hanno ricevuto risposte esaustive né dai Paesi che in precedenza hanno notificato l'utilizzo del logo, né dai servizi giuridici della Commissione europea.

L'Italia sarebbe grata alla Francia se volesse chiarire puntualmente le criticità che seguono.

1. Caratteristiche del sistema

Il progetto di norma francese rivede le specifiche per il calcolo del logo Nutri-Score dei prodotti alimentari, attualmente definito dal decreto del 31 ottobre 2017 che stabilisce la forma di presentazione complementare della dichiarazione nutrizionale. Il progetto di decreto mira quindi ad adottare formalmente il nuovo algoritmo Nutri-Score modificando il metodo di calcolo attuale.

L'Italia ritiene opportuno emettere un parere circostanziato per comprendere come tale sistema possa essere compatibile con la normativa unionale attualmente vigente, sia sull'etichettatura dei prodotti alimentari, sia sui claim disciplinati dal Regolamento (CE) 1924/2006.

Preliminarmente si eccepisce che, nella comunicazione di notifica, la Francia ha ritenuto di indicare l'art. 35 del Regolamento 1169/2011/UE quale riferimento normativo ai sensi del quale si è proceduto alla notifica.

Difatti, analogamente alla precedente notifica presentata dalla Francia nel 2017 (notifica 2017/159/F), relativa all'adozione del Nutri-Score, nel messaggio di accompagnamento all'attuale proposta di modifica (2023/0601/FR), al punto 8 si ribadisce nuovamente che:

"Il progetto di decreto è stato elaborato tenendo conto dell'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori. In applicazione di tale disposizione, la Francia raccomanda agli operatori dell'industria alimentare di utilizzare una forma di espressione complementare nella dichiarazione nutrizionale. Gli operatori sono liberi di scegliere se applicare o meno tale forma raccomandata. Tale forma complementare è costituita da un logo denominato "Nutri-Score"."

Già nel 2017, l'Italia era intervenuta con un parere circostanziato che indicava, tra le altre cose, come il sistema non potesse essere considerato come rientrante nella fattispecie di cui all'articolo 35 Regolamento 1169.

Tale impostazione, a partire dal 2017, veniva suffragata anche dalla stessa Commissione che osservava, con messaggio n. 303 - "Comunicazione della Commissione - TRIS/(2017) 01957, che: "il sistema di etichettatura allegato al progetto notificato non richiede un'indicazione del valore energetico o del valore energetico e delle quantità di sostanze nutritive in quanto tali, ma si riferisce alla qualità nutrizionale complessiva degli alimenti in questione. Il sistema di punteggio Nutri-Score non rientra pertanto nell'ambito di applicazione dell'articolo 35, paragrafo 1, del regolamento (UE) n.



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

1169/2011”.

Nelle osservazioni della Commissione del 2017, si riportava altresì che “in assenza della legislazione di armonizzazione dell'Unione, gli Stati membri sono liberi di adottare norme nazionali volte a proteggere obiettivi pubblici legittimi, a condizione che tali norme siano conformi al diritto dell'Unione”.

Il 20 maggio 2020 la Commissione confermava (relazione COM (2020) 207 final), oramai senza ombra di dubbio, che i sistemi come il Nutriscore non rientrano tra quelli ammessi ai sensi dell'articolo 35.

2. Incompatibilità con le previsioni dell'articolo 35 del Regolamento 1169/2011.

In merito alla compatibilità del Nutri-Score con l'articolo 35 del Regolamento 1169, anche in considerazione della posizione assunta dalla Commissione sul punto, l'Italia ripropone le medesime considerazioni svolte in occasione della notifica francese, belga, tedesca e lussemburghese, da ritenersi integralmente richiamate.

Nondimeno, poiché le autorità francesi, , reiterano in maniera esplicita l'argomentazione alla stregua della quale l'ancoraggio normativo del Nutri-Score sarebbe da ravvisarsi nell'articolo 35 del Regolamento 1169, si ritiene opportuno sintetizzare di seguito talune osservazioni al fine di dimostrare il mancato rispetto di alcune condizioni di applicabilità poste dal citato disposto normativo.

L'articolo 35 stabilisce, al comma 1, che “oltre alle forme di espressione di cui all'articolo 32, paragrafi 2 e 4, e all'articolo 33 e alla presentazione di cui all'articolo 34, paragrafo 2, il valore energetico e le quantità di sostanze nutritive di cui all'articolo 30, paragrafi da 1 a 5, possono essere indicati mediante altre forme di espressione e/o presentati usando forme o simboli grafici oltre a parole o numeri (...)”. In particolare, occorre porre l'attenzione sul richiamo al paragrafo 3 dell'articolo 30, il quale dispone: “quando l'etichettatura di un alimento preimballato contiene la dichiarazione nutrizionale obbligatoria di cui al paragrafo 1, vi possono essere ripetute le seguenti informazioni:

a) il valore energetico; oppure

b) il valore energetico accompagnato dalla quantità di grassi, acidi grassi saturi, zuccheri e sale”.

Ciò significa che, laddove si usufruisca della possibilità di ripetere nell'etichettatura dell'alimento la dichiarazione nutrizionale obbligatoria, gli elementi che si potranno riportare sono esclusivamente quelli indicati alle lettere a) o b).

A tal proposito, si evidenzia che, come riportato nella notifica 2023/0601/FR, l'algoritmo di calcolo Nutri-Score per gli alimenti incorpora modifiche nell'assegnazione dei punti in base al contenuto di sale, zuccheri, proteine, fibre, frutta, verdura e ortaggi secchi, non limitandosi pertanto alle sostanze che possono essere oggetto di ripetizione ai sensi dell'articolo 30 comma 3 citato. Sicché deve concludersi per l'incompatibilità dello schema Nutri-Score con le citate disposizioni.

È altresì contestabile l'argomentazione secondo cui il Nutri-Score non darebbe in realtà luogo ad una ripetizione delle informazioni contenute nella dichiarazione nutrizionale obbligatoria in quanto la sua forma grafica non rende visibile al consumatore l'algoritmo e quindi gli elementi che lo costituiscono. Tale argomentazione è da contestarsi proprio in ragione del fatto che detto sistema non è inquadrabile nelle forme di espressione e presentazione di cui all'articolo 35.

Un ulteriore elemento da considerarsi a riprova dell'incompatibilità del Nutri-Score rispetto alle prescrizioni del Regolamento 1169 risiede nelle previsioni dell'articolo 33 comma 2: “in deroga all'articolo 32, paragrafo 2, nei casi di cui all'articolo 30, paragrafo 3, lettera b), la quantità di sostanze nutritive e/o la percentuale delle assunzioni di riferimento fissate nell'allegato XIII, parte B, possono essere espressi soltanto per porzione o per unità di consumo.” Da ciò discende che il calcolo dell'algoritmo Nutri-Score, basato su 100 g di prodotto, non è in linea con la disposizione richiamata, la quale prevede in via esclusiva l'espressione per porzione o unità di consumo.

Tutto ciò premesso, è del tutto evidente che il Nutri-Score non rispetti le prescrizioni dell'articolo 35 e che, anche nella denegata ipotesi in cui se ne sostenesse la correttezza di inquadramento, dovrebbe concludersi per una sua sostanziale incompatibilità con la disciplina di cui al Regolamento 1169. Alla luce di tutto quanto sopra rappresentato, risulta del tutto evidente come il Nutri-Score non sia conforme al dettato dell'articolo 35 Regolamento 1169, essendo il principio ispiratore dell'articolo da inquadrarsi nella possibilità, per gli Stati membri, di adottare forme di espressione ulteriori che facilitino la comprensione delle caratteristiche nutrizionali dell'alimento e non che offrano, al contrario, un giudizio complessivo circa l'effetto salutistico dell'alimento stesso. Il Nutri-Score non è ascrivibile nel raggio d'azione del disposto in parola, traducendosi lo schema in un giudizio di merito circa l'asserita “salubrità” del prodotto alimentare.

3. Incompatibilità con le previsioni dell'articolo 36 del Regolamento 1169/2011/UE

Nella citata relazione COM (2020) 207 final del 20 maggio 2020, la Commissione ha affermato, nella parte in cui si tratta dei sistemi che non rientrano nell'ambito dell'articolo 35 del Regolamento 1169/2011 (quali appunto il Nutri-Score) che “l'articolo 36 del regolamento FIC considera tali sistemi “informazioni volontarie” che non devono indurre in errore il



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

consumatore, né essere ambigue o confuse per il consumatore e, se del caso, devono essere basate su dati scientifici pertinenti” e che “quando un tale sistema attribuisce un messaggio complessivo positivo (ad es. con un colore verde), rispetta al contempo la definizione giuridica di “indicazione nutrizionale” poiché fornisce informazioni sulla qualità nutrizionale benefica di un alimento ai sensi del regolamento (CE) n. 1924/2006, relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti” ma anche che “i sistemi FOP che rientrano nell’ambito di applicazione del regolamento sulle indicazioni possono essere impiegati sul territorio di uno Stato membro solo se li ha adottati questo stesso Stato membro conformemente all’articolo 23 del regolamento sulle indicazioni, che delinea la procedura di notifica alla Commissione.”

L’Italia, in proposito, rigetta l’argomentazione secondo cui il Nutri-Score, quando assume colorazioni dell’arancione e del rosso, rientri nelle forme di espressione volontaria di cui all’articolo 36 del Regolamento 1169, in quanto si ritiene che quanto disposto nel primo comma dell’articolo 35, costituisca l’unica modalità per presentare forme volontarie aggiuntive alla dichiarazione nutrizionale che gli Stati membri possano raccomandare. Al contrario, l’articolo 36 è rivolto agli operatori economici che, a propria discrezione, possono fornire informazioni volontarie al consumatore relativamente agli elementi di cui all’articolo 9 e 10 del Regolamento 1169/2011, a nulla rilevando eventuali raccomandazioni degli Stati che ne valutino i fondamenti scientifici.

Il disposto del primo comma dell’articolo 35 assume infatti le caratteristiche di una vera e propria eccezione al principio generale che prevede, come modalità di presentazione della dichiarazione nutrizionale, l’utilizzo della forma tabellare indicata nel regolamento e negli allegati di riferimento.

Come ogni eccezione, anche questa non può essere applicata in via analogica a fattispecie diverse da quelle specificamente indicate nel testo della norma e neppure essere interpretata estensivamente, oltre il significato formale e letterale espresso nell’articolato di riferimento.

L’applicazione dell’articolo 36 rimanda infatti alle disposizioni già armonizzate quando dispone che “nel caso in cui siano fornite su base volontaria, le informazioni sugli alimenti di cui all’articolo 9 e all’articolo 10 devono essere conformi ai requisiti stabiliti al capo IV, sezioni 2 e 3”.

L’articolo 36, paragrafo 1, del Regolamento 1169/2011, ad avviso dell’Italia, va interpretato nel senso che con riferimento alle informazioni di cui all’elenco tassativo degli articoli 9 e 10, informazioni volontarie possono essere fornite solo qualora l’alimento in questione sia esentato dall’obbligo di fornire le già menzionate informazioni e con la raccomandazione che le stesse rispettino i requisiti stabiliti al capo IV, sezioni 2 e 3.

Nell’elenco di indicazioni obbligatorie dell’articolo 9 è presente, al paragrafo 1 lettera I), la dichiarazione nutrizionale. Tuttavia, proprio con riferimento a tale informazione, il legislatore europeo ha ritenuto di consentire, con le prescrizioni dell’articolo 35, delle forme volontarie di espressione relative al valore energetico e delle quantità di sostanze nutritive. Ne consegue che, così facendo, si è voluto disciplinare ed armonizzare i criteri e le modalità per adottare le informazioni volontarie relative all’indicazione della tabella nutrizionale prevista all’articolo 9.

In conclusione, si ritiene che le eventuali forme di espressione supplementari del valore energetico e delle quantità di nutrienti debbano necessariamente ricadere nell’ambito dell’articolo 35 e siano quindi escluse dalle indicazioni volontarie previste per gli operatori dall’articolo 36.

L’Italia ha sempre ritenuto che se così non fosse, gli operatori del settore alimentare avrebbero sempre la possibilità di integrare volontariamente tutte le indicazioni armonizzate previste dal Regolamento 1169/2011, limitandosi a richiamare l’articolo 36.

A ciò si aggiunga che l’articolo 36 del Regolamento citato prevede che, con riferimento alle informazioni obbligatorie sugli alimenti, le indicazioni obbligatorie e le indicazioni obbligatorie complementari per tipi o categorie specifiche di alimenti, se fornite su base volontaria, debbano confermarsi a taluni requisiti.

Tali requisiti impongono di: (i) non indurre in errore il consumatore; (ii) non essere ambigue né confuse per il consumatore; e (iii) se del caso, essere basate su dati scientifici pertinenti.

L’Italia ritiene che il Nutri-Score induca in errore il consumatore, fornendo una valutazione sommaria del singolo prodotto alimentare, avulsa da ogni considerazione sui profili nutrizionali dei vari alimenti che concorrono a definire una dieta equilibrata. Le indicazioni colorate apposte sui prodotti sono, infatti, tendenziose per natura: tendono, cioè, a suggerire al consumatore di poter consumare liberamente (colore verde) o di non poter consumare affatto (colore rosso) un certo alimento.

4. Compatibilità con le previsioni del Regolamento 1924/2006

La notifica francese richiama il Regolamento 1924/2006, e la stessa Commissione nella sua relazione rileva come il Nutri-Score “potrebbe rientrare” come indicazione (*rectius*, “claim”) nell’ambito di questo regolamento, solo per i prodotti con



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

uno score verde.

Anzitutto, l'Italia non ritiene che il Nutri-Score possa qualificarsi come indicazione nutrizionale (o nutrition claim). Il Regolamento 1924 prevede che i nutrition claim siano consentiti solo ed unicamente se conformi alle condizioni generali stabilite nel Regolamento 1924 e se elencati nel relativo allegato.

Il Nutri-Score non è inquadrabile come indicazione nutrizionale non rientrando in alcuna delle diciture o delle categorie contemplate dall'allegato.

A parere dell'Italia, a legislazione vigente, questa è un'indicazione generica che come tale potrebbe essere consentita solo se accompagnata da un'indicazione specifica sulla salute già autorizzata.

L'articolo 10 del Regolamento 1924/2006/CE, al paragrafo 3 dispone che: "il riferimento a benefici generali e non specifici della sostanza nutritiva o dell'alimento per la buona salute complessiva o per il benessere derivante dallo stato di salute è consentito soltanto se accompagnato da un'indicazione specifica sulla salute inclusa negli elenchi di cui agli articoli 13 o 14".

L'Italia ritiene, dunque, che il Nutri-Score debba qualificarsi quale health claim, offrendo una valutazione complessiva circa l'intrinseca qualità del singolo alimento, concretando quindi un'indicazione che suggerisce e sottende l'esistenza di un rapporto tra l'alimento e la salute umana.

In via generale, in base all'articolo 10 del Regolamento 1924/2006, le indicazioni sulla salute (o health claim) sono vietate. Vengono consentite esclusivamente quelle conformi ai requisiti generali e speciali del Regolamento che abbiano, inoltre, ottenuto l'autorizzazione secondo le disposizioni unionali e, infine, siano comprese nell'albo delle indicazioni autorizzate.

In caso di utilizzo di un health claim, la domanda di autorizzazione è trasmessa dalla competente autorità nazionale di uno Stato membro, la quale inter alia informa l'Autorità europea sulla Sicurezza Alimentare ("EFSA"), mettendone a disposizione la domanda stessa e la relativa documentazione. Per suo conto, l'EFSA, oltre ad informare gli Stati membri e la Commissione, è tenuta alla formulazione di un parere nel quale: (i) si accerta che la formulazione proposta per l'indicazione sulla salute sia basata su dati scientifici; (ii) valuta se la formulazione soddisfa i criteri stabiliti dal Regolamento 1924; (iii) si esprime sulla formulazione proposta per l'health claim, valutando se sia comprensibile e significativa per il consumatore medio.

Le indicazioni non rispondenti ai criteri suindicati sono vietate.

L'Italia non è a conoscenza che il prescritto coinvolgimento dell'EFSA sia avvenuto.

Pertanto, occorre reiterare come, con l'adozione di un sistema semaforico quale il Nutri-Score, il consumatore sarà portato a credere, che indipendentemente dalle proprie necessità dietetiche, che un prodotto sia sicuramente preferibile qualora sia etichettato con un claim verde rispetto ad altri della stessa categoria, incoraggiandone il consumo (senza limiti), visto che si sottintende che il colore verde ha individuato un alimento che non fa certamente male alla salute.

Il colore diverso dal verde sintetizza il valore nutrizionale dell'alimento nel suo complesso rappresentando quindi un segnale di pericolo (universalmente, il colore rosso) per il consumatore senza individuarne chiaramente il motivo (valore energetico? sale? zucchero? grassi?).

5. Criticità del nuovo algoritmo Nutriscore

Il nuovo algoritmo, che rientrerebbe nei cosiddetti "profili nutrizionali" che come noto non sono ancora individuati ed armonizzati a livello europeo, disattende le indicazioni sulla profilazione nutrizionale emanate dall'EFSA nel 2022, e presenta, in tal senso, le seguenti criticità:

- Il contenuto proteico viene ulteriormente valorizzato, mentre non è considerato rilevante dalla profilazione EFSA (dal momento che tutta la popolazione europea assume più proteine del necessario);
- non prende in considerazione l'importanza del contenuto di potassio e di altri micronutrienti;
- non include tra le componenti favorevoli i prodotti a base di cereali integrali;
- non considera la variabilità delle abitudini e tradizioni alimentari nei diversi Paesi dell'Unione Europea nonché delle diverse modalità di consumo (frequenza e quantità);
- non contempla che un singolo alimento non possa corrispondere al profilo nutrizionale di una dieta nutrizionalmente adeguata;
- non contempla la presenza di zuccheri aggiunti/liberi;
- attribuisce maggiore importanza alle componenti non favorevoli rispetto a quelle favorevoli;
- penalizza il latte alimentare (avendolo inserito tra le bevande) che viene declassato da score A a B allorché EFSA lo inserisce tra i prodotti che promuovono l'assunzione di calcio.



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Tale disattenzione verso il documento EFSA di profilazione dei nutrienti risulta grave, dal momento che l'adozione del nuovo algoritmo notificato viene motivata dalla necessità di venire incontro alle risultanze delle ricerche più avanzate ed alle indicazioni delle istituzioni preposte a promuovere una sana alimentazione.

Tutto ciò premesso, l'Italia chiede le seguenti informazioni:

1. quando e se è stata espletata la procedura prevista dall'articolo 23 del Regolamento 1924/2006;
2. quale norma europea viene applicata per tutti i prodotti che hanno uno "score" diverso dal verde sui quali si fonda il Nutriscore;
3. se da un punto di vista giuridico, in applicazione del regolamento UE 1169/2011, sia possibile per gli SM legiferare in modo volontario ai sensi dell'articolo 36;
4. se le informazioni volontarie degli operatori possano essere valutate e giustificate ai sensi dell'articolo 36 del TFUE alla stregua di misure nazionali;
5. le motivazioni che hanno condotto a disattendere le indicazioni sulla profilazione nutrizionale emanate dall'EFSA nel 2022.

Per un'analisi dettagliata delle criticità inerenti al sistema Nutriscore sotto il profilo strettamente nutrizionale, anche con specifico riguardo alle criticità legate al nuovo algoritmo, si rimanda agli allegati al presente parere circostanziato:

Allegato 1

I limiti delle etichette fronte-pacco di tipo direttivo.

Università La Sapienza-Roma

Allegato 2

Commenti alla notifica della Francia n. 2017/159/F.

CREA Centro di Ricerca Alimenti e Nutrizione

A differenza dell'allegato 1, di seguito inserito nel presente documento, il contenuto dell'allegato 2, in ragione dei limiti tecnici della piattaforma TRIS, sarà veicolato agli Stati membri a mezzo posta elettronica all'indirizzo dei punti di contatto nazionali, come da indicazioni della DG for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs della Commissione.

ALLEGATO 1

I limiti delle etichette fronte-pacco di tipo direttivo

Università La Sapienza-Roma

1. Arbitrarietà dell'algoritmo: i sistemi "direttivi" (e in particolare il Nutriscore - NS) spesso valutano il valore nutritivo degli alimenti attraverso algoritmi arbitrari o non ben definiti.

L'algoritmo del NS è stato modificato già 2 volte sulla base del parere di un panel di esperti, che seppure qualificato, rappresenta un basso livello nella scala di validità scientifica delle pubblicazioni.

Inoltre, vi sono alcune difficoltà intrinseche nello stabilire profili nutrizionali standardizzati a livello europeo, quali l'applicabilità ai singoli alimenti delle raccomandazioni sull'assunzione di nutrienti fissate per la dieta generale, la mancanza di dati uniformi per la composizione e il consumo degli alimenti in tutta l'Unione e le differenze nelle raccomandazioni sull'assunzione di nutrienti e nelle linee guida per una corretta alimentazione adottate dai singoli Paesi (parere scientifico dell'EFSA, 2008). Uno studio condotto nei Paesi Bassi (dove è stata adottato il NS) ha mostrato che per formaggi, piatti pronti, zuppe e salse (2299 prodotti verificati):

o vi era una distribuzione disomogenea dei prodotti tra le diverse categorie del NS;

o i punteggi al NS di una grande quantità di prodotti non erano in linea con i criteri e le linee guida dietetiche Olandesi; e

o non c'era un'elevata correlazione tra NS e nutrienti che influenzano la salute nella maggior parte dei gruppi di prodotti (Van Tongeren C et al, 2020).

L'ultima revisione dell'algoritmo del Nutriscore ha ulteriormente cambiato le carte in tavola portando al peggioramento di alcuni score (prosciutto crudo da D a E; olive da C a E) e al miglioramento di altri (olio di oliva da C a B, olio di mais da D a C). Questi cambiamenti sono avvenuti presumibilmente in relazione a nuovi calcoli fatti cambiando il valore attribuito ai contenuti in proteine, sale o considerando altri aspetti non sempre chiari. Queste nuove considerazioni sono basate



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

unicamente sul parere degli esperti coinvolti nella stesura del Nutriscore e non sono supportati da letteratura relativa all'impatto sullo stato di salute e/o sulla nutrition literacy che dovrebbe giustificare l'adozione dell'etichetta.

Per completezza di informazione si specifica che le più recenti modifiche hanno riguardato:

- o ZUCCHERO, una modifica sulla scala di assegnazione dei punti; si passa da una scala da 1 a 10 ad una nuova scala da 1 a 15 punti attribuendo quindi un ruolo ancor più negativo;

- o SALE, una modifica sulla scala di assegnazione dei punti; si passa da una scala da 1 a 10 ad una nuova scala da 1 a 20 punti attribuendo quindi un ruolo ancor più negativo;

- o FIBRA, la scala di assegnazione dei punti nella vecchia versione partiva da 0,9 g mentre nella nuova versione parte da 3 g. Vuol dire che per ottenere 1 punto "positivo" nella vecchia versione servivano 0,91 g e nella nuova versione ora servono più di 3 g.;

- o PROTEINE, la scala di assegnazione punti nella vecchia versione partiva da 1,6 g e nella nuova versione parte da 2,4 g, ma allo stesso tempo la scala passa da 5 punti a 7 punti nella nuova versione, ed esiste un nuovo limite per la carne rossa di 2 punti;

- o C'è un nuovo metodo di calcolo per la nuova categoria Oli, Grassi e Frutta a guscio;

- o FORMAGGI, anche se alcuni di essi sono penalizzati a causa del sale, la maggior parte ottiene un punteggio migliore perché nella nuova versione hanno più punti proteici e il calcolo dell'algoritmo prevede per loro che i punti proteici verranno sempre sottratti.

- Da notare che il cambiamento di etichetta può porre problemi al consumatore che potrà trovare in vendita prodotti (magari di ditte diverse) con etichette diverse per i prossimi due anni.

2. Standard di riferimento non reale: i sistemi "direttivi" (es. NS) si basano su una quantità standard di cibo (100g o 100ml) quasi mai corrispondente alle porzioni abitualmente consumate.

L'informazione che ne deriva è quindi disgiunta dalla realtà del comportamento del consumatore e fornisce informazioni inutili o addirittura fuorvianti. Alcuni alimenti possono ottenere un punteggio favorevole per 100 g, sebbene siano generalmente consumati in quantità molto più elevate (es. pizza a base vegetale, bibite dietetiche), mentre altri alimenti possono ottenere (sempre su 100 g) punteggi meno favorevoli utilizzando il sistema NS, sebbene siano generalmente consumati in porzioni molto più piccole (es: cioccolato, olio d'oliva) (Carruba MO et al, 2021).

3. Limitatezza dell'algoritmo: il risultato finale (colore o lettera) è la combinazione (non nota) di diverse informazioni. Le etichette fronte-pacco come il Nutriscore forniscono una valutazione complessiva del singolo alimento, che potrebbe essere il risultato di un gran numero di combinazioni di livelli di diversi fattori considerati, ad esempio alti livelli di uno o più fattori considerati negativi (energia, zucchero totale, acidi grassi saturi e contenuto di sodio) e/o bassi livelli di uno o più fattori considerati positivi (frutta, verdura e frutta a guscio, fibre, proteine e semi, noci e oli di oliva contenuto). Sebbene il sistema non venga raccomandato come uno strumento per confrontare i valori nutrizionali di prodotti di diverse categorie (anche se l'algoritmo è stato sviluppato con questa modalità), i consumatori saranno inevitabilmente portati a considerare un alimento "verde" più sano di uno "rosso", indipendentemente dal gruppo alimentare di appartenenza.

4. Perdita di informazioni soprattutto per le categorie più fragili

Un sistema che non fornisce informazioni sul motivo per cui un determinato colore sia stato attribuito a un determinato alimento è assolutamente inutile e forse pericoloso per le categorie più fragili (come bambini, anziani, individui con specifici bisogni di salute), che hanno esigenze specifiche da un punto di vista nutrizionale, e che potrebbero essere fuorviati dal colore/lettera della FOPL. Ad esempio, il consumatore che ha problemi di sovrappeso/obesità e che intende tenere sotto controllo l'apporto calorico, potrebbe scegliere un prodotto con etichetta verde, ma con una densità energetica maggiore, rispetto a un prodotto della stessa categoria che ha un'etichetta.

5. Limitatezza dei parametri considerati con prevalenza di quelli considerati negativi

Le FOPL di tipo "direttivo" sono incentrate sul contenuto di nutrienti con effetti "sfavorevoli" (nel NS questi nutrienti conferiscono fino a 40 punti negativi rispetto ai nutrienti con effetti "favorevoli", che portano un massimo di 15 punti positivi) (Visioli F et al, 2021). Questo approccio è in contrasto con i dati scientifici più recenti che affermano che le politiche dietetiche incentrate sulla promozione dell'assunzione di componenti della dieta, per i quali l'assunzione attuale è inferiore al livello ottimale, possono avere un effetto maggiore rispetto alle politiche solo "negative". Tra i 15 fattori nutrizionali che influenzano maggiormente la salute, 11 si riferiscono a cibi e nutrienti che vengono consumati in quantità insufficienti, come cereali integrali, noci, semi e frutti di mare. Solo quattro di questi fattori che influenzano lo stato di salute (sodio, carne rossa, carne lavorata e bevande zuccherate) vengono consumate in quantità eccessive. Ad esclusione del sodio, questi svolgono un ruolo trascurabile come determinanti dello stato di salute (GBD Diet



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Collaborators, 2019; Foreman KJ et al, 2018). Le evidenze che noi abbiamo dalla letteratura mettono infatti in evidenza che sono i pattern alimentari nel loro complesso ad avere un impatto positivo (vedi dieta Mediterranea) o negativo (vedi la Western diet) sullo stato di salute. I singoli alimenti o nutrienti hanno un effetto minimo. Spesso rappresentano un biomarcatore di un comportamento non sano: sia gli acidi grassi saturi sia il burro (tra i nutrienti/alimenti più frequentemente "incriminati") presi singolarmente non hanno dimostrato alcun effetto nocivo, ma rappresentano la spia di un insieme di altri elementi (essere sovrappeso/obesi, sedentari, ...) che complessivamente rappresentano un rischio per la salute.

6. Basso potenziale educativo: le indicazioni portano a non consumare un determinato alimento piuttosto che a acquisire un comportamento alimentare "corretto"

Le FOPL "direttive" non rappresentano uno strumento efficace che consenta al consumatore di combinare adeguatamente i diversi alimenti o di adottare uno specifico modello alimentare (Visioli F et al, 2021). Pertanto, non rappresentano uno strumento "educativo" e non consentono di raggiungere gli obiettivi proposti dalla Commissione Europea, che chiede che l'informazione alimentare ai consumatori debba consentire loro di intraprendere diete sane ed equilibrate. Al contrario, la definizione di un alimento attraverso l'attribuzione di un colore, senza fornire alcuna informazione integrativa, rischia di diventare educativamente dannosa e fuorviante. In effetti, le FOPL direttive distolgono l'attenzione dalle etichette nutrizionali riportate sulla confezione (Oswald C et al, 2022).

7. Diminuzione dell'efficacia nel tempo di messaggi "negativi"

Le avvertenze "direttive" mostrano spesso una tendenza all'effetto "usura" (diminuzione dell'efficacia di un messaggio di avvertenza nel tempo). L'esperienza con le etichette sui pacchetti di sigarette ha dimostrato che, dopo un primo successo, è stato necessario implementare l'etichetta con un'immagine per un risultato più efficace. Anche così, dopo un rapido aumento dell'efficacia, l'effetto di usura è stato osservato di nuovo e, per questo motivo, alcuni governi hanno deciso di cambiare frequentemente le immagini visualizzate per mantenere nel tempo l'efficacia dei messaggi (Hammond D et al, 2007; White V et al, 2015). Un approccio educativo (come nelle FOPL di tipo "informativo") può ridurre questo effetto grazie all'empowerment dei consumatori.

8. Effetto "alone" con sovrastima dell'effetto positivo di alimenti etichettati "verdi"

I messaggi proposti dalle FOPL di tipo "direttivo" possono indurre i consumatori a percepire come più sani i prodotti che portano un'etichetta "verde" e a sottovalutare il contenuto energetico dei prodotti alimentari classificati come "sani". Ciò può influenzare le intenzioni di acquisto di cibo, portando i consumatori al sovra consumo di questi alimenti proprio perché percepiti come "sani". Un consumatore inesperto può erroneamente tentare di seguire una dieta composta solo da prodotti dei gruppi A (verde scuro) e B (verde chiaro) non necessariamente nutrizionalmente adeguata.

9. Approccio semplicistico che basa il ragionamento su alimenti (da consumare o da evitare) e non è in grado di promuovere modelli alimentari per i quali abbiamo un'evidenza di efficacia nella prevenzione delle malattie cronicodegenerative

L'approccio semplicistico della FOPL "direttive" non porta necessariamente all'adozione di schemi alimentari salutari, ma, più semplicemente, ad aumentare il consumo di alcuni alimenti (ad esempio quelli ricchi di proteine) e a penalizzare il consumo di altri (olio d'oliva o uova, rispettivamente ricche di acidi grassi o di colesterolo). Il risultato finale è spesso una dieta squilibrata (ad alto contenuto proteico, ad esempio) il cui effetto sul rischio di sviluppare malattie non trasmissibili deve ancora essere dimostrato (Ikonen I et al, 2020). L'American Dietetic Association (ADA) ha pubblicato un documento di sintesi che mette in guardia i professionisti della nutrizione dal classificare gli alimenti come buoni o cattivi perché potrebbero favorire comportamenti alimentari non salutari. Quando le raccomandazioni focalizzano la loro indicazione sugli alimenti da evitare, afferma il documento di sintesi, viene automaticamente creata questa dicotomia dietetica "buono/cattivo" (Mobley AR, 2009). In un documento del 2013 l'ADA inoltre afferma che:

il modello alimentare nel suo complesso deve essere l'obiettivo più importante per raggiungere lo scopo di un'alimentazione sana;

o tutti gli alimenti possono rientrare in questo schema se consumati con moderazione, con porzioni adeguate e combinati con l'attività fisica;

o la classificazione di alimenti singoli come buoni o cattivi è eccessivamente semplicistica e può favorire comportamenti alimentari non salutari;

o concentrarsi su varietà, moderazione e proporzionalità nel contesto di uno stile di vita sano, piuttosto che puntare su nutrienti o alimenti singoli, può aiutare a ridurre la confusione dei consumatori e prevenire un'inutile dipendenza dagli integratori.

Freeland-Graves JH, Nitzke S; Academy of Nutrition and Dietetics. Position of the academy of nutrition and dietetics: total



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

diet approach to healthy eating. J Acad Nutr Diet. 2013 Feb;113(2):307-17. doi: 10.1016/j.jand.2012.12.013

10. Mancanza di evidenze scientifiche sulla reale efficacia: le evidenze attuali mostrano un effetto sul “consumo” di alcuni alimenti, ma non sull’impatto che hanno sulla “salute” dei consumatori

Al momento gli studi che associano l'adozione di una FOPL ad un miglioramento dello stato di salute sono pochissimi e riguardano principalmente il NS. Nessuno di questi è longitudinale ed è in grado di identificare un nesso di causalità tra l'adozione delle FOPL e il cambiamento dello stato di salute. Nella migliore delle ipotesi, l'associazione è con il consumo di un determinato alimento (spesso in contesti virtuali); raramente è stata trovata un'associazione con la variazione di un biomarcatore di rischio; mai con l'impatto sulla morbidità o sulla mortalità. Molti degli studi, infatti, hanno applicato virtualmente il NS a casistiche preesistenti ipotizzando che l'adozione del NS possa, se applicato a quella specifica casistica, influenzare l'adozione di differenti pattern dietetici (che in realtà sono stati spontaneamente adottati dai soggetti arruolati) e la comparsa, nel tempo, di effetti positivi sullo stato di salute. L'utilizzo di dati estratti da studi esistenti, a cui il possibile effetto del NS è stato successivamente applicato con modelli matematici, è un modello sperimentale discutibile da un punto di vista metodologico, che per definizione non può dimostrare la presenza di relazioni causali tra i parametri considerati. Inoltre, un ambiente di vita reale può fornire risultati significativamente diversi a causa di importanti fattori di interferenza e confondimento (Storcksdieck Genannt Bonsmann S et al, 2020; Clarke N et al, 2021).

La revisione della letteratura che istituzioni scientifiche italiane stanno completando, relativa all’impatto del NS su stato di salute e nutrition knowledge, ha consentito di selezionare 46 articoli

o 30 sono legati alle scelte alimentari, ma la maggior parte di essi (25) si concentra solo sulle intenzioni di acquisto e non sulle vendite reali;

o 15 cercano di mostrare l’effetto sulla salute, ma 14 sono retrospettivi (questi studi non hanno esplorato l’impatto realistico del NS sullo stato di salute in una prospettiva longitudinale, ma hanno valutato il rischio di malattia attraverso una macrosimulazione) e solo uno è prospettico ma, ancora una volta, si tratta di una simulazione di ciò che potrebbe accadere se...;

o nessuno studio sulla capacità dei NS di migliorare le conoscenze nutrizionali;

o infine solo una verifica la capacità del NS di aumentare l'aderenza ad una dieta sana (Dubois P et al. J Acad Market Science 2023) e conclude che “rispetto a quanto ci si poteva aspettare sulla base dei risultati di recenti studi di laboratorio, gli effetti anche della migliore etichetta nutrizionale, il Nutri-Score, sono stati limitati [leggero aumento degli acquisti della migliore terzile di prodotti in termini di qualità nutrizionale (quelli considerati più sani), leggero diminuzione degli acquisti dei prodotti del secondo terzile e nessun effetto sui prodotti del terzo terzile (quelli considerati meno sani); effetti non significativi sugli acquisti di prodotti senza etichetta (tra i quali spesso annoveriamo gli alimenti tipici della dieta mediterranea: frutta, ortaggi, legumi, pane)]. Le stime entusiastiche dell’impatto che l'adozione della FOPNL avrebbe sulla mortalità per malattie non trasmissibili devono essere significativamente ridimensionate”.

Commissione europea

Punto di contatto Direttiva (UE) 2015/1535

email: grow-dir2015-1535-central@ec.europa.eu