



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 30.1.2008
SEC(2008) 93

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

che accompagna la

Proposta di regolamento

DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

relativo alla fornitura di informazioni alimentari ai consumatori

**RELAZIONE DI SINTESI SULLA RELAZIONE D'ANALISI D'IMPATTO
RELATIVA ALLE QUESTIONI DI ETICHETTATURA GENERALE DEI
PRODOTTI ALIMENTARI**

{COM(2008) 40 definitivo}

{SEC(2008) 92}

{SEC(2008) 94}

{SEC(2008) 95}

SINTESI

1. INTRODUZIONE

L'etichettatura generale dei prodotti alimentari è disciplinata dalla direttiva 2000/13/CE, una versione codificata della direttiva 79/112/CE. Anche se un'importante modifica è stata introdotta di recente nel 2003 (riguardante gli ingredienti allergenici) la maggior parte delle disposizioni della direttiva risale al 1978. L'evoluzione del mercato dei prodotti alimentari e delle aspettative dei consumatori rende necessario l'aggiornamento e la modernizzazione di questa legislazione.

La revisione della legislazione comunitaria in materia di etichettatura generale e nutrizionale dei prodotti alimentari è prevista dal programma di lavoro della Commissione in materia di semplificazione amministrativa.

2. QUESTIONI PROCEDURALI E CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE

Le principali parti interessate sono state consultate tra il 2003 e il 2007. Le conclusioni di uno studio effettuato nel 2003 sulla valutazione della legislazione in materia di etichettatura dei prodotti alimentari hanno costituito il punto di partenza del processo di consultazione. Tali conclusioni identificavano i punti fondamentali sui quali avrebbe dovuto concentrarsi la Commissione nel contesto di una proposta volta a modernizzare la legislazione comunitaria in materia di etichettatura e a rispondere alle aspirazioni dei consumatori.

Sono state realizzate inchieste su vasta scala presso tutte le parti interessate al fine di conoscere il loro parere sulla legislazione vigente e sulla necessità di modificarla. Dal 13 marzo 2006 al 16 giugno 2006 è stata organizzata una consultazione pubblica via internet.

È stato creato presso la Commissione un gruppo interservizi per realizzare l'analisi d'impatto i cui risultati sono stati esaminati dal Comitato di analisi d'impatto della Commissione europea, che ha espresso il suo parere.

3. IDENTIFICAZIONE DEL PROBLEMA

L'analisi d'impatto verte sulla revisione della direttiva 2000/13/CE che stabilisce le indicazioni obbligatorie che devono figurare sull'etichetta dei prodotti alimentari. L'obiettivo principale di tale legislazione non è stato rimesso in questione dalle parti interessate nel corso dell'ampia consultazione. I contenuti fondamentali degli attuali requisiti sono considerati un prezioso progresso e sembra che le parti consultate non auspicano una modifica delle componenti essenziali della legislazione.

Vi sono tuttavia alcuni aspetti di tale legislazione che non funzionano efficacemente e non raggiungono pienamente gli obiettivi inizialmente perseguiti. La critica verte in generale sull'approccio frammentario che ha caratterizzato l'adozione dell'intero spettro della legislazione comunitaria in materia di etichettatura e, più in particolare, la mancanza di coordinamento nelle date di attuazione. Per quanto riguarda l'etichettatura "orizzontale" dei prodotti alimentari, sono state espresse preoccupazioni di fronte alla mancanza di precisione e di certezza giuridica e all'incapacità della regolamentazione di rispondere alle esigenze e alle attese attuali delle parti interessate (che hanno subito un'evoluzione nel tempo).

Il processo di consultazione ha dimostrato che alcune questioni essenziali devono essere riviste. Le parti consultate hanno tuttavia opinioni molto diverse sui modi di affrontare tali problemi.

4. OBIETTIVI

La legislazione sull'etichettatura dei prodotti alimentari persegue i seguenti obiettivi principali:

- consentire ai consumatori di effettuare scelte informate, sicure, sane e sostenibili;
- fornire ai consumatori informazioni pertinenti, utili e legittimamente prevedibili;
- garantire il corretto funzionamento del mercato unico;
- favorire la creazione di un ambiente commerciale favorevole per la concorrenza.

Tenuto conto di questo obiettivo, la revisione dovrebbe nel suo insieme riflettere i seguenti obiettivi specifici:

- garantire la coerenza e la precisione della fornitura di informazioni;
- proteggere la salute dei consumatori e rispondere alle loro richieste di informazioni specifiche;
- prevenire le indicazioni ingannevoli ed eliminare le incoerenze esistenti;
- consentire l'innovazione del settore e ricompensarla, consentendo all'industria alimentare di trarre pienamente vantaggio dalla forza dell'etichettatura per vendere meglio i suoi prodotti.

5. QUESTIONI POLITICHE PRINCIPALI E VANTAGGI PREVISTI IN MATERIA DI SEMPLIFICAZIONE

Per raggiungere gli obiettivi perseguiti conformemente al processo di semplificazione è stata prevista l'adozione di una serie di misure. Per tenere pienamente conto delle esigenze di semplificazione emerse nel corso della consultazione, tali misure sono state suddivise in due categorie:

5.1. Strumenti generali di semplificazione:

- Creazione di un meccanismo flessibile "dal basso verso l'alto" (nuova governance in materia di etichettatura) suscettibile di favorire l'innovazione settoriale e l'adeguamento della regolamentazione in materia di etichettatura a mercati e aspettative dei consumatori diversi e in costante evoluzione;
- Rifusione delle varie disposizioni orizzontali in materia di etichettatura. La fusione di questi testi massimizzerà le sinergie, minimizzerà le sovrapposizioni e le ridondanze e migliorerà la precisione e la coerenza della regolamentazione comunitaria. Tale metodo consente una profonda semplificazione, in grado di offrire agli operatori economici e alle autorità di controllo un quadro regolamentare più preciso e più razionale. Si è previsto di fondere in un testo unico tutti gli atti relativi all'etichettatura, comprese le esigenze verticali. Ciò avrebbe tuttavia comportato un approccio ancora più complesso;
- Eliminazione delle incoerenze tra regole orizzontali e verticali, nella misura del possibile;
- Razionalizzazione (aggiornamento, chiarificazione, eliminazione delle ridondanze) delle indicazioni obbligatorie previste dall'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2000/13/CE.

5.2. Misure di cui le consultazioni hanno consentito di identificare gli impatti più importanti e per le quali è stata realizzata un'analisi più approfondita. Rispondere alle questioni seguenti contribuirebbe alla semplificazione facilitando il rispetto delle norme e rendendo il testo più chiaro per le parti interessate:

- **Leggibilità delle etichette** – l'obiettivo è semplificare e migliorare il modo in cui le informazioni sono messe a disposizione dei consumatori facilitando al tempo stesso il rispetto, da parte degli operatori, del requisito generale di un'etichettatura leggibile e chiara.
- Mancanza di informazioni relative agli **ingredienti allergenici** sui prodotti alimentari non preimballati – L'obiettivo è in questo caso proteggere la salute dei consumatori e garantire la coerenza del modo in cui tali informazioni sono fornite.

- **Etichettatura sull'origine** – l'obiettivo è semplificare l'attuale situazione: la mancanza di chiarezza comporta la proliferazione di indicazioni volontarie ma ingannevoli sull'origine in una discussione senza fine sul modo di rispondere alle domande ricorrenti dei consumatori volte ad ottenere informazioni sull'origine dei prodotti alimentari. Affrontare questo problema consentirà di precisare la legislazione, favorire il rispetto della normativa da parte degli operatori e migliorare la comprensione delle indicazioni relative all'origine.
- Indicazioni incoerenti sugli ingredienti e in particolare **la composizione delle bevande alcoliche** – l'obiettivo è razionalizzare la situazione esistente chiarendo le attuali incertezze giuridiche.

6. OPZIONI DI BASE

Nella relazione d'impatto, sono descritte numerose opzioni di azione comunitaria per affrontare tutti questi problemi, che vanno dalla scelta di astenersi da qualunque nuova azione all'adozione di misure di tipo legislativo. Anche se sono stati presi in considerazione i cosiddetti "approcci di base", dal momento che l'iniziativa in questione propone una revisione per la quale sono stati individuati specifici settori di azione al termine di un'ampia consultazione, l'analisi d'impatto particolareggiata si è basata sulle opzioni di azione vertenti sulle quattro principali problematiche che dovrebbe affrontare un eventuale riesame della legislazione vigente.

- 6.1. **La scelta di non intervenire** manterrebbe la situazione attuale, caratterizzata da una legislazione frammentaria e dagli effetti negativi seguenti:
- una regolamentazione scoordinata e confusa che riduce l'efficacia della sua applicazione;
 - oneri ingiustificati per gli operatori del settore alimentare, sotto forma di requisiti superati, ridondanti o poco chiari;
 - un'utilizzazione incoerente delle etichette per i consumatori;
 - inefficacia dell'etichettatura in quanto strumento di comunicazione;
 - mancato adeguamento della legislazione all'evoluzione dei mercati e delle legittime aspettative dei consumatori.
- 6.2. **Gli interventi previsti** vanno dalla deregolamentazione all'aggiornamento della legislazione comunitaria, passando per l'adozione di misure legislative nazionali e un approccio non legislativo.

- 6.2.1. L'approccio della deregolamentazione comporterebbe l'abolizione degli strumenti di base della regolamentazione orizzontale dell'etichettatura alimentare che hanno un'incidenza diretta sulla regolamentazione verticale in materia. L'esistenza di regolamentazioni non armonizzate ostacolerebbe il mercato interno, impoverirebbe le informazioni fornite e ridurrebbe il livello di tutela del consumatore. Smantellare la regolamentazione esistente provocherebbe la resistenza della maggior parte degli Stati membri e dei consumatori, abituati agli attuali requisiti e che vedrebbero qualunque modifica come l'abbandono di una preziosa conquista. Di conseguenza, la deregolamentazione non è stata considerata come una soluzione valida.
- 6.2.2. Il passaggio attraverso le legislazioni nazionali, accompagnato dall'abrogazione della regolamentazione comunitaria, comporterebbe differenze tra le varie legislazioni il cui effetto sarebbe di impedire il buon funzionamento del mercato interno, distorcere la concorrenza, aumentare gli oneri amministrativi del settore, impedire la coerenza del contenuto delle informazioni fornite e della loro disponibilità – generando confusione tra i consumatori – e consolidare livelli differenziati di protezione per i cittadini europei.
- 6.2.3. Approccio alternativo non legislativo – Le varie caratteristiche delle informazioni fornite ai consumatori e le attuali *tendenze* all'elaborazione di una "nuova cultura legislativa" hanno portato alla valutazione di una via che consente di trovare un equilibrio tra flessibilità e obbligatorietà e tra un'azione a livello nazionale e un'azione a livello comunitario. Una governance a più livelli, dalla base al vertice, basata sul principio dell'impegno al rispetto delle migliori prassi e allo scambio di dati tra le parti interessate potrebbe costituire una soluzione valida per alcuni aspetti della legislazione. Questo tipo di meccanismo innovativo è stato valutato come un'opzione possibile.

7. LINEE D'AZIONE POLITICHE ED OPZIONI SPECIFICHE

7.1. Linea d'azione politica 1: Leggibilità delle informazioni

7.1.1. *Problemi attuali*

Anche se la direttiva quadro stabilisce che le indicazioni obbligatorie siano facilmente comprensibili, apposte in un punto evidente in modo da essere *facilmente visibili, chiaramente leggibili e indelebili*, ci si lamenta in generale del fatto che le etichette non sono leggibili né comprensibili. Il reclamo più frequente riguarda in particolare le dimensioni dei caratteri di stampa utilizzati.

7.1.2. *Possibili opzioni*

Sono state prese in considerazione le seguenti opzioni: nessuna azione a livello comunitario, un approccio volontario, un approccio legislativo vertente sulla normalizzazione delle etichette o la determinazione di dimensioni minime per i caratteri di stampa utilizzati.

7.1.3. *Principali constatazioni*

L'analisi ha mostrato che norme specifiche sulle dimensioni dei caratteri di stampa utilizzati risponderebbero ad una delle preoccupazioni fondamentali collegate alla leggibilità delle informazioni. Si ammette tuttavia che questo non è il solo aspetto da prendere in considerazione. Se altri aspetti connessi alla leggibilità sono percepiti come importanti fonti di problemi per i consumatori, potrebbe essere utile prevedere in futuro la necessità di armonizzare tali fattori.

Le informazioni raccolte non consentono di valutare l'impatto di una modifica della legislazione al fine di prevedere dimensioni minime dei caratteri utilizzati. I fabbricanti devono tuttavia già rispettare il principio della leggibilità delle loro etichette. L'inserimento nella legislazione di requisiti particolari relativi alla leggibilità consentirebbe di definire un quadro di riferimento nell'ambito del quale si potrebbe presupporre che l'etichetta risulti leggibile per il consumatore medio.

Le parti interessate del settore commerciale si sono sino ad ora opposte all'introduzione di ulteriori requisiti obbligatori collegati alla leggibilità delle etichette dei prodotti alimentari, temendo un aumento dei costi di etichettatura dei prodotti e la riduzione della loro flessibilità. Si tratta tuttavia di uno dei temi fondamentali della revisione, poiché non ha senso imporre obblighi quanto alle informazioni da fornire ai consumatori se questi ultimi non possono trarne vantaggio. Si ritiene pertanto che non vi saranno effetti positivi derivanti da eventuali modifiche della legislazione sulle etichettature se ciò non porterà ad una migliore leggibilità delle etichette.

7.2. **Linea d'azione politica 2: Mancanza di informazioni relative agli ingredienti allergenici sui prodotti alimentari non preimballati**

7.2.1. *Problemi attuali*

La legislazione attuale relativa alla fornitura d'informazioni sui prodotti alimentari preimballati è in generale già conforme agli interessi dei consumatori che soffrono di allergie o di intolleranze a taluni ingredienti alimentari. Questi alimenti costituiscono tuttavia solo una parte degli alimenti ingeriti da questa categoria di consumatori, e aumenta sempre più la richiesta di estendere i requisiti applicabili ai prodotti preimballati a quelli che non lo sono – in particolare quando la fornitura esplicita o implicita di informazioni erranee rischia di avere ripercussioni sulla salute.

7.2.2. *Possibili opzioni*

Le opzioni prese in considerazione sono state le seguenti: nessuna azione a livello comunitario, un approccio volontario, un approccio legislativo volto ad estendere ai prodotti alimentari non preimballati l'obbligo di menzionare gli allergeni sull'etichetta.

7.2.3. *Principali constatazioni*

L'analisi ha mostrato che la fornitura d'informazioni relative alla presenza di allergeni risponderebbe alle preoccupazioni espresse dai consumatori riguardo alla loro sicurezza e alla loro salute. Anche se il costo globale di tali misure potrebbe presentare un onere non trascurabile per gli operatori interessati, è difficile quantificare i costi operativi. L'effettiva produzione di un'etichetta fisica da apporre sui prodotti alimentari venduti sfusi non dovrebbe presentare particolari problemi, ma potrebbe essere difficile generare e aggiornare le informazioni richieste. Fare in modo che le informazioni richieste siano prontamente disponibili per i dettaglianti che vendono prodotti alimentari non preconfezionati e per i ristoranti che li ricevono dai loro fornitori ridurrebbe i costi di tali informazioni. Se gli Stati membri potranno disporre di una certa flessibilità nell'applicazione della misura prevista, sarà allora possibile adeguare queste disposizioni di esecuzione alle caratteristiche dei loro mercati della distribuzione alimentare e della ristorazione e ciò potrà migliorare il rapporto costo-beneficio di tale regime.

Un approccio volontario rischia di provocare una mancanza di coerenza nella fornitura di informazioni affidabili e precise.

7.3. **Linea d'azione politica 3: Chiarimento per quanto riguarda l'utilizzazione di etichette di origine sui prodotti alimentari**

7.3.1. *Problemi attuali*

L'etichettatura dei prodotti alimentari comprende spesso la menzione dell'origine dei prodotti, sia perché la legislazione ne prevede la presenza, sia perché un'impresa decide di fornire queste informazioni di propria iniziativa. Anche se non sono disponibili dati particolareggiati, sembra che un numero sempre crescente di prodotti rechi una qualche indicazione di origine. Ciò fa sì che il consumatore si aspetti un uso più esteso dell'etichettatura di origine e che, quando essa è presente, le informazioni presentate non siano erronee né ingannevoli. Quest'ultimo punto interessa anche l'industria, in particolare nella misura in cui l'indicazione di origine può generare un vantaggio competitivo. Di conseguenza, la parte industriale auspica un'armonizzazione delle regole del gioco in tutta l'Unione europea, e in particolare norme precise in materia di indicazione di origine. La parte "orizzontale" della legislazione non prevede tuttavia tali regole.

7.3.2. *Possibili opzioni*

Sono state prese in considerazione le seguenti opzioni: nessuna azione comunitaria, un approccio volontario e un approccio legislativo che imponga l'indicazione obbligatoria dell'origine su qualunque prodotto alimentare non trattato, ovvero in grado di rispondere ad alcune giustificate richieste specifiche in materia di indicazione dell'origine sulle etichette o ancora destinato a stabilire criteri che definiscano il quadro di riferimento per l'utilizzazione volontaria di tale indicazione.

7.3.3. *Principali constatazioni*

In tutta l'Unione europea, i consumatori apprezzano l'indicazione, sui prodotti alimentari, di informazioni relative al paese d'origine. I costi rappresentati dalla menzione obbligatoria del paese d'origine sull'etichetta variano e dipendono dall'ampiezza del requisito. Il costo teorico è tuttavia ridotto poiché molte imprese forniscono già tali indicazioni ed esistono già sistemi di tracciabilità. Gli eventuali costi diretti collegati a una modifica della legislazione potrebbero essere ridotti se fosse previsto un sufficiente periodo di transizione in grado di garantire l'integrazione delle modifiche richieste dalle etichette nell'abituale ciclo di produzione delle etichette stesse.

L'introduzione dell'indicazione di origine a più livelli, a seconda dei tipi di prodotti alimentari, secondo le varie aspettative dei consumatori in materia, costituirebbe un progresso rispetto alla situazione attuale poiché consentirebbe di rispondere alle aspettative dei consumatori che potrebbero scegliere in piena conoscenza di causa. Tale progresso sarà reale tuttavia solo se l'etichetta recante la menzione del paese d'origine è precisa, intellegibile e non ingannevole. Le etichette attualmente utilizzate sono scarsamente comprensibili per i consumatori e sono spesso addirittura ingannevoli. Un chiarimento sull'utilizzazione dell'etichetta di origine andrebbe quindi a vantaggio dei consumatori ma anche dell'industria e delle autorità competenti per l'applicazione delle normative.

7.4. **Linea d'azione politica 4: Applicazione coerente delle regole di enumerazione degli ingredienti**

7.4.1. *Problemi attuali*

Attualmente le etichette delle bevande alcoliche non devono recare l'elenco degli ingredienti utilizzati. Tale situazione non è frutto di una deroga esplicita stabilita dalla direttiva 2000/13/CE, ma di una **situazione di indeterminatezza giuridica** derivante dal riconoscimento del fatto che la composizione delle bevande alcoliche – considerando le caratteristiche e i particolari metodi di produzione di tali bevande – dev'essere soggetta a norme particolari. Per questo motivo, anche se la legislazione attuale prevede un obbligo teorico di etichettatura degli ingredienti per le bevande alcoliche, in pratica questo requisito non è mai divenuto operativo in mancanza di norme specifiche.

7.4.2. *Possibili opzioni*

Sono state prese in considerazione le seguenti opzioni: nessuna azione a livello comunitario, un approccio volontario e un approccio legislativo volto sia ad esonerare dall'obbligo di enumerazione degli ingredienti le etichette di alcune bevande alcoliche o al contrario garantire l'effettiva applicazione delle norme vigenti.

7.4.3. *Principali constatazioni*

Non è chiaro l'impatto che avrebbe sulle bevande alcoliche un'estensione a tali prodotti delle esigenze orizzontali di indicazione obbligatoria dell'elenco degli ingredienti; questi prodotti sono stati sino ad oggi esentati dai requisiti posti dalla regolamentazione e non è chiaro il livello d'interesse dei consumatori in materia.

Anche se sono stati compiuti importanti progressi per quanto riguarda le indicazioni relative agli allergeni, la situazione è ancora immutata per gli altri ingredienti eventualmente presenti nelle bevande alcoliche ma che non figurano sull'etichetta, come gli additivi e gli aromi alimentari utilizzati in molte bevande di questo tipo, tra cui le bevande pronte al consumo, a proposito delle quali il consumatore non dispone di alcuna informazione. È opportuno che il consumatore ottenga informazioni utili e di grande importanza che gli consentano di adottare una decisione in piena conoscenza di causa e di evitare spesso di essere indotto in errore. Di conseguenza, ci si potrebbe normalmente aspettare che sia obbligatorio menzionare sull'etichetta qualunque utilizzazione di sostanze suscettibili d'influenzare la scelta del consumatore per la loro presenza o per il loro effetto tecnologico sul prodotto finito.

L'introduzione di un vero e proprio elenco di ingredienti imporrà alcune spese minori ai produttori, poiché dovranno modificare le loro etichette e stamparne di nuove. D'altro canto, le imprese non dovrebbero incontrare alcuna difficoltà nel procurarsi l'elenco degli ingredienti.

8. **CONCLUSIONE**

Considerando le varie opzioni esaminate e i relativi impatti, la sfida per la Commissione è di riuscire a razionalizzare e a semplificare il quadro normativo dell'etichettatura alimentare, mantenendo l'elevato livello di tutela del consumatore perseguito dalla Comunità. L'impatto di eventuali misure legislative potrebbe essere ridotto al minimo se fossero previsti periodi di transizione, in modo tale che le etichette possano essere modificate in occasione di altre modifiche che si rendono regolarmente necessarie nel ciclo di vita di un prodotto.