

Lorenzo Bairati

*Protezione del consumatore di alimenti
e disinformazione per eccesso*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Le indicazioni obbligatorie in etichetta e l'informazione del consumatore. – 3. Possibili rimedi alla disinformazione per eccesso. – 4. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Uno dei capisaldi della tutela del consumatore di alimenti è il suo diritto all'informazione, che dovrebbe permettergli di effettuare delle scelte consapevoli e di utilizzare gli alimenti in modo sicuro, nel rispetto, in particolare, di considerazioni sanitarie, economiche, ambientali, sociali ed etiche. Alla base di tale impostazione vi è l'assunto che i consumatori siano chiamati a leggere ed interpretare l'informazione e così decidere ciò che è più adeguato alle loro esigenze individuali. Ne è derivato un progressivo aumento di informazioni in etichetta, sia a seguito di imposizione da parte dei legislatori sia come conseguenza delle strategie di marketing da parte degli operatori del settore alimentare. Il quadro frastagliato che ne deriva è caratterizzato da interazioni fra segni ed antinomie, conseguenti alla competizione fra intenti ed interessi diversi.

Nella prima sezione verrà affrontato il tema delle conseguenze, in termini di percezione dei consumatori, dell'imposizione di determinate indicazioni in etichetta da parte dei legislatori. In particolare, verranno affrontati casi studio sia europei sia statunitensi e verranno analizzati i principali contributi dottrinali, a testimonianza sia di alcune sensibili divergenze sia di processi di convergenza fra i due modelli, con particolare riferimento al rapporto fra cibo e salute.

La seconda sezione sarà dedicata al più complessivo fenomeno della disinformazione per eccesso, ovvero di confusione visiva in etichetta, con i suoi conseguenti effetti controproducenti in termini di precisione, chiarezza, comprensibilità e leggibilità. A tal proposito, ci si soffermerà su alcune proposte volte a favorire un progresso verso un'etichetta alimentare

più performante, tramite suggerimenti specifici e relative riflessioni circa criticità e prospettive di sviluppo.

In conclusione, si svolgeranno alcune considerazioni circa i futuri obiettivi che i legislatori dovrebbero perseguire in tema di informazione dei consumatori alimentari, e ci si concentrerà sul ruolo cardine della dottrina nell'ambito di tale evoluzione.

2. Le indicazioni obbligatorie in etichetta e l'informazione del consumatore

Lo sviluppo dei sistemi alimentari su scala globale, l'aumento della gamma dei prodotti alimentari preimballati e l'evoluzione tecnologica che ne ha interessato i processi produttivi hanno contribuito ad un notevole aumento delle difficoltà, per i consumatori, di adottare decisioni di acquisto e di consumo sufficientemente libere, consapevoli e sicure. Per queste ragioni, i legislatori hanno dimostrato di considerare sempre più la fornitura di informazioni ai consumatori di alimenti come elemento strategico sia ai fini di una loro maggiore protezione, sia ai fini del perseguimento di ulteriori obiettivi ed interessi di natura economica, ambientale, sociale ed etica¹. In altri termini, sia in UE sia negli USA, vi sono stati interventi legislativi massicci, volti a consentire ai consumatori di effettuare scelte consapevoli in relazione agli alimenti che consumano, di prevenire pratiche in grado di indurre in errore e di garantire al tempo stesso una concorrenza efficace². Tali esigenze hanno condotto ad un aumento del numero delle indicazioni obbligatorie, in applicazione dell'approccio tradizionale secondo cui la consapevolezza del consumatore richiede in primo luogo una adeguata quantità di informazioni, in modo da correggere asimmetrie informative fra le parti, che si tradurrebbero in fallimenti del mercato³.

¹ In questi termini si esprime, ad esempio, l'art. 3 del Regolamento UE 1169/2011.

² Nei Considerando del Regolamento UE 1169/2011 ricorre più volte il tema della consapevolezza come condizione per la protezione dei consumatori in termini sia di informazione sia di sicurezza che ritorna, seppure sotto altro profilo, nell'articolo relativo alle informazioni volontarie che (art. 36), oltre a non indurre in errore il consumatore, non sono ambigue né confuse per il consumatore e sono, se del caso, basate su dati scientifici pertinenti (lett. b) e c)). Gli atti normativi di riferimento della disciplina statunitense sono il *Fair Packaging and Labeling Act*, approvato nel 1967, e il *Lanham Act*, approvato nel 1946.

³ La proliferazione di tali indicazioni obbligatorie, d'altra parte, ha interessato non solo il settore alimentare, ma anche in altri, quali quello dei biglietti aerei, delle locazioni e vendite di immobili, ecc. Sul punto, v., su tutti, BEN-SHAHAR, SCHNEIDER, *More than you wanted to know: the failure of mandated disclosure*, Princeton, 2014.

La scelta di quali debbano essere le indicazioni obbligatorie comporta che i legislatori svolgano un bilanciamento che tenga conto dei relativi costi, della fondatezza scientifica dei dati comunicati, delle conseguenze in materia di concorrenza, e così via. Ciò risulta particolarmente critico nell'ambito della tutela della salute del consumatore di alimenti, poiché i legislatori, in questo caso, sono chiamati ad identificare quelle informazioni necessarie per contribuire in modo significativo alla salute e al benessere dei cittadini, nonché alla realizzazione dei loro interessi sociali ed economici, considerando anche le legittime aspettative di questi ultimi⁴. Le difficoltà connesse a tale compito sono alla base del sostanziale fallimento delle iniziative, di cui si darà conto nelle prossime pagine, volte ad informare i consumatori e a guidarli verso determinate scelte piuttosto che altre⁵.

⁴ Art. 4.2 Regolamento UE 1169/2011: "Nel valutare se occorre imporre informazioni obbligatorie sugli alimenti e per consentire ai consumatori di effettuare scelte consapevoli, si prende in considerazione il fatto che la maggioranza dei consumatori ritiene particolarmente necessarie alcune informazioni cui attribuisce un valore significativo o si tiene conto di alcuni elementi generalmente ritenuti utili per il consumatore". Sotto questo profilo, la dottrina sia europea sia statunitense ha messo in luce come il compromesso fra modello scientifico-tecnocratico e modello democratico, necessario anche ai fini della tutela del consumatore di alimenti e del suo diritto ad essere informato, risulti in molti casi particolarmente sfidante. Il tema è affrontato, fra gli altri, in BAR-GILL, SCHKADE, SUNSTEIN, *Drawing false inferences from mandated disclosures*, in *Behavioural Public Policy*, 2018, pp. 1-19; PABEN, *Lack of Interest in Consumer Interests: FDA's Narrow Perspective on Food Labeling and Label Statements undermines a Century of Agency Leadership*, in *Rutgers Journal of Law & Public Policy*, 13, 2, 2015-2016, pp. 174 - 214. A proposito del rapporto fra fondatezza scientifica e legittimazione democratica, con particolare riferimento alla *food safety*, v. BEVILACQUA, *A Democratic Expertise? Public Participation in Science-based Decision-making*, in *Global Jurist*, 19, 1, 2018; FORNABAIO, POTO, *Science and Civic Engagement in the Food Sector: How to Reshape Risk Analysis into a more Transparent Toolbox*, in *European Food & Feed Law Review*, 11, 4, 2016, pp. 315 - 323; MILLSTONE, *Can Food Safety Policy-Making be both Scientifically and Democratically Legitimated? If so, How?*, in *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 20, 5, 2007, pp. 483-508; LEE, *The Legal Institutionalisation of Public Participation in the EU Governance of Technology*, in BROWNSWORD, SCOTFORD, YEUNG, *The Oxford Handbook of Law, Regulation and Technology*, Oxford, 2017, pp. 620-644; FARINA, NEWHART, HEIDT, *Rulemaking vs. Democracy: Judging and Nudging Public Participation That Counts*, in *Michigan Journal of Environmental & Administrative Law*, 124, 2013, pp. 123 - 172; PEREZ, *Can Experts Be Trusted and What Can Be Done About it? Insights from the Biases and Heuristics Literature*, in ALEMANNI, SIBONY, *Nudge and the Law: A European Perspective*, London, 2015.

⁵ A tale proposito v., su tutti, THALER, SUNSTEIN, *Nudge, Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*, London, 2008. Sul problema della complessità tecnica delle indicazioni in etichetta e delle relative conseguenze in tema di consapevolezza dei consumatori, v. MACMAOLAIN, *Waiter! There's a Beetle in my soup. Yes sir, that's E120: Disparities Between Actual Individual Behaviour and Regulating Food Labelling for the Average Consumer in EU law*, in *Common Market Law Review*, 45, 4, 2008, pp. 1147-1165. Sul punto, e più in

Si consideri, ad esempio, l'inserimento della dichiarazione nutrizionale tra le informazioni obbligatorie, accolto negli ultimi anni sia in USA sia in UE come il più evidente progresso in termini di consapevolezza dei consumatori di alimenti. Si tratta di uno strumento informativo e di supporto alle conoscenze in materia di alimentazione e, indirettamente, volto ad indurre i consumatori verso scelte di acquisto più salutari e rispondenti alle proprie esigenze e, in ultima analisi, a contrastare l'obesità⁶. A tale fine, l'attenzione dei legislatori circa le modalità di presentazione di tali dati non è bastata ad evitare alcune conseguenze indesiderate, consistenti in una certa assuefazione da parte dei consumatori, dovuta sia ad una eccessiva concentrazione di dati, sia alla scarsa conoscenza di quegli elementi necessari ai fini di una loro corretta interpretazione⁷. D'altra parte, la crescente apprensione dei consumatori in merito al rapporto cibo-salute ha condotto a veri e propri cortocircuiti derivanti dalla diffidenza nei confronti delle fonti ufficiali e dalla scarsa capacità di orientarsi fra una ingente mole di informazioni⁸.

Il dibattito più acceso in termini di conseguenze sulla percezione del consumatore ha riguardato, d'altra parte, l'etichettatura degli alimenti contenenti OGM, esempio di tradizionale difformità fra USA e UE, ma anche di recentissima tendenziale convergenza. Ci riferiamo all'obbligatorietà dell'indicazione della presenza di OGM, prevista in Europa dal Regolamento 1830/2003 in relazione a tutti i prodotti la cui percentuale di OGM ecceda lo 0,9%⁹. Si tratta, in questo caso, della risultante dell'approccio precauzionale

generale sulla scarsa efficacia degli strumenti di *policy* fondati sull'informazione rispetto ad altre opzioni, v., fra l'ampia letteratura disponibile, GALIZZI, *What Is Really Behavioral in Behavioral Health Policy? And Does It Work?*, in *Applied Economic Perspectives and Policy*, 36, 1, 2014, pp. 25–60 e in particolare p. 38.

⁶ Sul punto, la "Regulatory Impact Analysis For Final Rules On: 'Food Labeling: Revision Of The Nutrition And Supplement Facts Labels'" della *Food and Drug Administration*, secondo cui obiettivo di tale dichiarazione è "assist consumers by making the long-term health consequences of consumer food choices more salient and by providing contextual cues of food consumption". Testo disponibile al link: <<https://www.fda.gov/media/98712/download>> (Consultato il 3 gennaio 2020).

⁷ DI LAURO, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi alfabetismi. La costruzione di una "responsabilità del consumatore"*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2, 2012, pp. 1-26, in particolare p. 17 e ss.

⁸ VAN HERPEN, VAN TRIP, *EU Health Claims: A Consumer Perspective*, in BREMMERS, PURNHAGEN, *Regulating and Managing Food Safety in the EU*, Berlin, 2018, p. 94.

⁹ Tale margine di tolleranza è previsto solo qualora sia possibile provare che la presenza dell'OGM sia accidentale o tecnicamente inevitabile. Cfr. art. 4, commi 7 e 8, reg. n. 1830/2003 e art. 12, commi 2 e 3, reg. n. 1829/2003. Sul punto, v. LUCIFERO, *L'immissione in commercio di alimenti geneticamente modificati*, in *Rivista di diritto alimentare*, 11, 2,

tradizionalmente tenuto dalle istituzioni UE in relazione ai prodotti geneticamente modificati, che non riguarda solo la fase dell'autorizzazione della messa in coltura di coltivazioni OGM, ma anche quella dell'immissione in commercio di tali prodotti. Sul punto, è appena il caso di ricordare che tale disposizione è una peculiarità europea contestata a livello internazionale, giacché, secondo parte consistente degli osservatori, veicola il messaggio che vi sia una qualche differenza intrinseca fra OGM e prodotti convenzionali, conducendo i consumatori a preferire i secondi, pur senza alcun solido fondamento scientifico. In particolare, gli USA hanno tradizionalmente sostenuto l'indifferenza delle tecniche di ingegneria genetica in termini di sicurezza, e dunque non hanno richiesto, ai fini della commercializzazione dei prodotti ottenuti con questa tecnica, alcuna indicazione aggiuntiva in etichetta¹⁰. Solo in tempi recentissimi, è stata introdotta a livello federale l'obbligatorietà dell'indicazione della presenza degli OGM, accompagnata da aspre critiche della dottrina oltre che di diversi operatori del settore¹¹. Tali polemiche riguardano proprio la questione della mancanza di neutralità e quella della decettività dell'indicazione. Infatti, le associazioni di tutela dei consumatori in favore dell'approvazione di tale disposizione sottolineano il dato per cui, nel caso di colture OGM, vi è un incremento dell'uso di erbicidi per combattere le piante infestanti, con conseguente danno per la salute di chi è a contatto con le colture. D'altra parte, le società biotecnologiche, oltre che parte consistente del mondo scientifico, sostengono che una tale indicazione obbligatoria non solo produrrebbe un aumento dei prezzi (come qualunque ulteriore indicazione), ma veicolerebbe un messaggio tendenzioso di diversità (e minore sicurezza e qualità) dei prodotti OGM rispetto ai convenzionali¹².

2017, pp. 52 - 70.

¹⁰ Cfr. PORPORA, *Gli ogm e la frammentazione della governance nel settore alimentare*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 6, 2015, p. 1661.

¹¹ Si tratta della *National Bioengineered Food Disclosure Law* approvata nel 2016. Prima di tale riforma a livello federale, l'obbligo di etichettatura dei prodotti alimentari OGM era previsto autonomamente da alcuni Stati, quali il Connecticut, il Maine e il Vermont. Per una disamina di tali esperienze, cfr., fra gli altri, NAN, *The Recent Enactment of National Mandatory GMO Labeling Law: Superior to a Voluntary Labeling Scheme but Unlikely to End the Labeling Controversy*, in *Seattle University Law Review*, 40, 2, Winter 2017, pp. 821-840. Attualmente, tale segnalazione può avvenire o tramite indicazione verbale in etichetta o tramite altri strumenti, fra cui il codice QR che verrà affrontato nella prossima sezione. Per un commento su tale soluzione, McLAUGHLIN, *A Label Law That Requires No Label*, in *University of Dayton Law Review*, 43, 1, 2018, pp. 129-160.

¹² Per una disamina completa sul tema, v., da ultimo, KRIMSKY, *GMOs Decoded*, Cambridge, 2019. In relazione al dibattito sull'etichettatura degli OGM, v., su tutti,

Altro caso critico è quello avvenuto in California sulla base della c.d. “*Proposition 65*” (intitolata ufficialmente “*Safe Drinking Water and Toxic Enforcement Act*”), approvata nel 1986, che impone agli operatori di allertare i cittadini circa la presenza di sostanze tossiche e cancerogene nei prodotti (non solo alimentari) che acquistano¹³. Il caso trae origine da una *class action* iniziata nel 2010 dal *Council for Education and Research on Toxics*, volta in ultima analisi a far rimuovere dai produttori di caffè, così come poco prima dai produttori di patatine fritte, l’acrilammide, sostanza chimica con effetti tossici che si può formare in diversi alimenti (in particolare quelli amidacei) sottoposti ad alcuni processi termici condotti ad alte temperature (>120°C), come la frittura, la cottura in forno o la tostatura. Tale azione condusse un giudice della *Superior Court* di Los Angeles ad imporre alle caffetterie (in primis Starbucks) di aggiungere su tutte le confezioni messaggi di allerta circa la presenza di un’alta concentrazione di acrilammide, alimentando un dibattito mai sopito relativo alla *Prop 65*¹⁴. Tale legge, che secondo i proponenti avrebbe, senza apparenti controindicazioni, informato i consumatori tutelandone la salute, è infatti stata oggetto di critiche crescenti, in quanto inefficace in termini di trasparenza, scientificamente discutibile e infine costosa¹⁵. Nel caso specifico, esperti, operatori del settore e dottrina hanno segnalato che tale ammonimento sia da considerarsi sostanzialmente ingannevole, poiché conduce il consumatore a considerare il prodotto di per sé insicuro, pur riferendosi al mero superamento, da parte dell’agente cancerogeno, di certi livelli di riferimento stabiliti nella legge stessa¹⁶. In particolare, le critiche hanno riguardato sia le incertezze

SUNSTEIN, *On Mandatory Labeling, with Special Reference to Genetically Modified Foods*, in *University of Pennsylvania Law Review*, 165, 5, 2017, pp. 1043-1095.

¹³ Cal. Health & Safety Code § 25249.6 (West 2018). Si tratta di una lista di sostanze progressivamente aggiornata, che ad oggi ammonta ad un numero di più di 900.

¹⁴ *V. Council for Education and Research on Toxics v. Starbucks Corp.*, No. BC435759 (Cal. Super. Ct. Mar. 28, 2018).

¹⁵ *DiPirro v. Bondo Corp.*, 153 Cal. App. 4th 150, 183 (2007). L’obiettivo è “*to facilitate the notification of the public of potentially harmful substances, so informed decisions may be made by consumers on the basis of disclosure*”

¹⁶ Infatti, l’imposizione da parte del giudice californiano, in considerazione dell’esiguità del rischio, è stata aspramente criticata dalla FDA, che ha considerato la relativa indicazione come un “*false or misleading statement.*” Secondo il Commissario FDA Scott Gottlieb “*Although acrylamide at high doses has been linked to cancer in animals, and coffee contains acrylamide, current science indicates that consuming coffee poses no significant risk of cancer.*” <<https://www.fda.gov/news-events/press-announcements/statement-fda-commissioner-scott-gottlieb-md-fdas-support-exempting-coffee-californias-cancer>> (Consultato il 2 gennaio 2020). Si veda, sul punto, l’ampia bibliografia a supporto di tale tesi, in particolare: SCHICK, *Proposition 65: Why Coffee in California May Come with a Cancer Warning*, in

relative al rapporto fra esposizione alimentare da caffè e aumentato rischio di tumori, sia l'antinomia per cui la segnalazione è apposta sul caffè, ovvero un infuso, e non su prodotti consumati direttamente contenenti acrilammide in quantità maggiore, quali fette biscottate, *corn flakes*, patatine fritte, ecc.¹⁷. Si tratta, dunque, di una soluzione insoddisfacente sotto diversi profili, conseguenza di una certa sottovalutazione delle istituzioni sulla percezione del rischio da parte dei consumatori a fronte di messaggi dal contenuto allarmistico. D'altra parte, le dinamiche indesiderate, messe in moto da tali forme di demonizzazione, non dipendono solo dal discutibile fondamento scientifico di tali imposizioni, ma anche dalla sovrapposizione di competenze fra agenzie nazionali e federali, giacché ciò è avvenuto in un contesto in cui la FDA già anni prima aveva avviato studi e consultazioni, giungendo a conclusioni confliggenti rispetto alla *Prop 65*¹⁸. Dalla prospettiva europea ciò che emerge, inoltre, è una sostanziale differenza rispetto alle valutazioni circa le conseguenze dannose dell'acrilammide da parte dell'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare¹⁹. Le divergenze non riguardano solo i processi di valutazione del rischio ma anche le diverse conseguenze, giacché, a fronte di un comune giudizio circa la pericolosità dell'acrilammide, in UE non vi è obbligo di comunicarne la presenza in etichetta, ma agli operatori del settore alimentare viene imposta una serie di misure da adottare durante i processi produttivi in modo da ridurre il tenore²⁰.

I casi analizzati sin qui sono fra quelli che hanno indotto parte consistente della dottrina ad invocare maggiore attenzione, affinché imposizioni di questo genere siano basate su fondamenti scientifici saldi non solo circa i dati da comunicare, ma anche sulle eventuali reazioni e possibili usi impropri da parte dei consumatori. In termini più generali, tali

Loyola Consumer Law Review, 30, 2018, pp. 474 - 478; MARLOW, *De-Sludging California's Prop 65*, in *Regulation*, 42, 2019, pp. 8-11.

¹⁷ Sul punto, cfr. RIBOLDI, *L'etichetta "cancerogeno" sul caffè? Meglio di no*, disponibile al link: <<https://www.airc.it/news/etichetta-cancerogeno-sul-caffe-meglio-di-no>> (consultato il 2 gennaio 2020).

¹⁸ Per un'analisi dettagliata circa le iniziative della *Food and Drug Administration* (e degli studi condotti dal suo Food Advisory Committee) sull'Acrilammide, v. TAI, *Comparing Approaches towards Governing Scientific Advisory Bodies on Food Safety in the United States and the European Union*, in *Wisconsin Law Review*, 2010, p. 659 e ss.

¹⁹ EFSA, *Scientific Opinion on acrylamide in food*, in *EFSA Journal*, 6, 2015, disponibile al link: <<https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/j.efsa.2015.4104>> (consultato il 2 gennaio 2020).

²⁰ V. il Regolamento (UE) 2017/2158 della Commissione, del 20 novembre 2017, che istituisce misure di attenuazione e livelli di riferimento per la riduzione della presenza di acrilammide negli alimenti.

iniziative muovono dal presupposto che l'effettivo miglioramento in termini di salute dei consumatori sia la conseguenza di un automatismo fra quattro passaggi fondamentali: i consumatori leggono l'etichetta; i consumatori comprendono le indicazioni apposte; di conseguenza, modificano in meglio le loro scelte; ne deriva, in ultima analisi, un miglioramento della loro salute. Tale assunto risulta in buona parte infondato, per cui l'imposizione di indicazioni di questo genere, oltre a risultare assai poco efficace in termini di miglioramento della salute pubblica, non è esente da costi, sia per i produttori, a seguito della modifica dell'etichetta e delle mancate vendite, sia dell'erario, a seguito del conseguente mancato gettito, sia dei consumatori, a seguito dell'aumento del prezzo del prodotto²¹.

3. Possibili rimedi alla disinformazione per eccesso

Gli effetti distorsivi dell'imposizione di indicazioni in etichetta (perché non lette o non intelligibili o perché foriere di conseguenze indesiderate) non esauriscono di certo l'ampio spettro dei rischi di disinformazione per eccesso. Il problema attiene, più in generale, al fatto che la necessità di assicurare la trasparenza dell'informazione e la consapevolezza del consumatore ha prodotto un aumento dei dati, i cui rischi in termini di confusione visiva sono stati considerati dai legislatori solo in parte²².

Ad esempio, il legislatore europeo ha precisato che le informazioni sugli alimenti non devono semplicemente superare il test della non ingannevolezza, ma devono anche essere precise, chiare e facilmente comprensibili per il consumatore. In questo senso l'art. 7 del Regolamento UE 1169/2011 relativo alle pratiche leali di informazione, norma di riferimento per valutare la correttezza dell'informazione nel settore alimentare, segna un progresso in termini di trasmissione di comunicazioni maggiormente performanti, facendo così tesoro di conoscenze derivanti in primo luogo dalle scienze cognitive²³. Più in generale, i riferimenti al "campo visivo" e

²¹ In materia di conseguenze indesiderate prodotte da iniziative fondate su strategie di induzione di vario genere, v., da ultimo, THALER, *Nudge, not Sludge*, in *Science*, 361, 6401, 2018, p. 431.

²² BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione Business to Consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Torino, 2012, p. 157 e ss.

²³ Ai sensi di tale articolo (comma 1): "Le informazioni sugli alimenti non inducono in errore, in particolare: a) per quanto riguarda le caratteristiche dell'alimento e, in particolare, la natura, l'identità, le proprietà, la composizione, la quantità, la durata di conservazione, il paese

al “campo visivo principale” in cui l’informazione è posta (artt. 2 e 34) e al carattere utilizzato (art. 34) costituiscono novità rispetto alla Direttiva 2000/31. Tuttavia, la dottrina ha segnalato come i risultati raggiunti sin qui siano ancora insoddisfacenti, poiché i limiti stringenti dell’etichetta, a fronte dell’aumento del novero delle indicazioni obbligatorie e volontarie, comporta una densità di dati trasmessi tale da suscitare, da parte del destinatario, risposte che spaziano dall’indifferenza al disorientamento, alla sfiducia, fino all’angoscia²⁴.

Sotto questo profilo, non solo la dottrina europea, ma anche quella statunitense, sottolineano la necessità di utilizzare, anche da parte dei legislatori, gli studi che svelano le modalità con le quali si arriva ad una decisione e che possono fungere da supporto a nuovi interventi normativi²⁵. A tal proposito sono numerosi i suggerimenti per una più efficace e incisiva attività di normazione, che tenda a superare il tradizionale approccio *top-down* per sperimentare processi di natura più flessibile, ad esempio tramite un più massiccio uso di agenzie che facciano tesoro del supporto di esperti e che siano in costante confronto con associazioni di produttori e di

d’origine o il luogo di provenienza, il metodo di fabbricazione o di produzione; b) attribuendo al prodotto alimentare effetti o proprietà che non possiede; c) suggerendo che l’alimento possiede caratteristiche particolari, quando in realtà tutti gli alimenti analoghi possiedono le stesse caratteristiche, in particolare evidenziando in modo esplicito la presenza o l’assenza di determinati ingredienti e/o sostanze nutritive; d) suggerendo, tramite l’aspetto, la descrizione o le illustrazioni, la presenza di un particolare alimento o di un ingrediente, mentre di fatto un componente naturalmente presente o un ingrediente normalmente utilizzato in tale alimento è stato sostituito con un diverso componente o un diverso ingrediente”.

²⁴ DI LAURO, *Neuroscienze e diritto. Ripensare il libero arbitrio in campo penale, civile ed alimentare*, in *Rivista Italiana di Medicina Legale (e del Diritto in campo sanitario)*, 4, 1, 2018, pp. 1429-1450. Dall’altra parte, la dottrina segnala che gli strumenti di *policy* fondati sull’informazione, in particolare in materia di salute, hanno di per sé un’efficacia molto relativa, e dovrebbero essere più spesso accompagnati da strategie di natura proibitiva e fiscale. V., sul punto, VAN HERPEN, VAN TRIP, *EU Health Claims: A Consumer Perspective*, cit. Il tema è stato recentemente affrontato anche in report istituzionali quali il Technical Report della FAO dal titolo “*Ex-post evidence on the effectiveness of policies targeted at promoting healthier diets*”, No. 19 November 2017 (disponibile al link: <<http://www.fao.org/3/a-i8191e.pdf>>) e lo studio “*Food Labelling for Consumers – EU Law, Regulation and Policy Options*” dalla Commissione per le Petizioni del Parlamento Europeo pubblicato nell’aprile 2019 (disponibile al link: <[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2019\)608871](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2019)608871)>) (in entrambi i casi, l’ultimo accesso è avvenuto il 3 gennaio 2020).

²⁵ Sul rapporto fra percezione e decisione e sull’irrazionalità del consumatore di alimenti SUNSTEIN, *Empirically Informed Regulation*, in *University of Chicago Law Review*, 78, 4, 2011, pp. 1349-1429 e relativa bibliografia; BOBO, CHAKRABORTY, *Predictably Irrational Consumer Food Preferences*, in *European Journal of Risk Regulation*, 7, 2016, pp. 604 - 609; DI LAURO, *Neuroscienze e diritto. Ripensare il libero arbitrio in campo penale, civile ed alimentare*, cit.

consumatori, così come attraverso l'approvazione di atti normativi di durata temporanea e contenuto reversibile²⁶.

D'altra parte, a nostro avviso, maggiore sforzo potrebbe essere profuso dai legislatori non tanto per modificare l'elenco delle indicazioni obbligatorie nella sostanza, ma per stabilire fra queste una gerarchia di importanza, considerando i limiti cognitivi di cui sopra, e in particolare il fatto che l'attenzione del consumatore deve essere focalizzata su pochi elementi essenziali²⁷. Sono infatti numerosi gli studi che dimostrano come l'uso che i consumatori fanno delle indicazioni in etichetta e, in particolare, la loro percezione del rischio dipendano da numerosi fattori, che non possono essere ignorati da chi ha il compito di elaborare le strategie di comunicazione e informazione, legislatori *in primis*²⁸. Assicurando parametri omogenei e stabili nella collocazione delle indicazioni, si garantirebbe, dunque, ai consumatori, di poter ritrovare con maggiore facilità quelle considerate di maggior importanza. In altri termini, si potrebbe specificare il contenuto degli articoli 12 e 13 del Regolamento UE 1169/2011 sulla messa a disposizione e posizionamento delle informazioni obbligatorie sugli alimenti così come sulla loro presentazione, non solo per migliorare visibilità e leggibilità, ma anche per evitare interferenze da parte di altre indicazioni scritte o grafiche (così come disposto, seppur in modo assai sommario, dall'articolo 13.1)²⁹.

Un secondo aspetto riguarda il rapporto fra le indicazioni obbligatorie e quelle volontarie, che compaiono massicciamente nell'etichetta alimentare, in quanto usate dagli operatori per fidelizzare i consumatori attraverso

²⁶ A tale proposito, HOWLETT, *From the 'old' to the 'new' policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance*, in *Policy Science*, 47, 2014, pp. 187–207; BECHER, *Unintended Consequences and the Design of Consumer Protection Legislation*, in *Tulane Law Review*, 93, 1, 2018, in particolare p. 137 e ss.

²⁷ Sotto questo profilo, la natura selettiva dell'attenzione dei consumatori è ben nota. Sul punto, SCHWARCZ, *Rethinking the Disclosure Paradigm in a World of Complexity*, in *University of Illinois Law Review*, 1, 2004, pp. 1 - 37; SAGE, *Regulating through information: disclosure laws and American health care*, in *Columbia Law Review*, 99, 7, 1999, pp. 1701-1829; JOLLS, SUNSTEIN, *Debiasing through Law*, in *Journal of Legal Studies*, 1, 2006; ROMANO, *Le informazioni obbligatorie nel mercato alimentare: tutela o autoresponsabilità del contraente debole?*, in *Europa e diritto privato*, 1, 2018, pp. 247-293, in particolare p. 247.

²⁸ HALL, OSSES, *A review to inform understanding of the use of food safety messages on food labels*, in *International Journal of Consumer Studies*, 37, 2013, pp. 422-432.

²⁹ L'art. 2.2 lett. m del Regolamento UE 1169/2011 definisce la leggibilità come "l'apparenza fisica delle informazioni, tramite le quali l'informazione è visivamente accessibile al pubblico in generale e che è determinata da diversi fattori, tra cui le dimensioni del carattere, la spaziatura tra lettere e righe, lo spessore, il tipo di colore, la proporzione tra larghezza e altezza delle lettere, la superficie del materiale nonché il contrasto significativo tra scritta e sfondo".

messaggi dal carattere informativo talvolta discutibile, poiché parziali e tarate sulle richieste di questi ultimi³⁰. Si pensi alla diffusa tendenza a dare ai consumatori informazioni fondate su preconcetti, false credenze, associazioni sbagliate e così via, il che costituisce altro fondamentale fattore di disinformazione per eccesso. In particolare, ci riferiamo al crescente utilizzo di indicazioni verbali e grafiche che fanno riferimento alla territorialità, alla tradizionalità, alla naturalità o all'artigianalità, così come al non uso di ingredienti o processi produttivi sgraditi ai consumatori o ad altre forme di rassicurazione fondate sulla sostenibilità ambientale, sul benessere animale, ecc.³¹ Sotto questo profilo, la dottrina è stata molto attiva nel sottolineare le potenzialità e le criticità relative all'enorme diffusione di tali segni e certificazioni a livello globale, e anche le istituzioni sono state chiamate a misurarsi circa tale proliferazione³². Tuttavia, data la scarsa incisività dei relativi interventi, consistenti perlopiù in dichiarazioni di indirizzo e linee guida non vincolanti, molte questioni rimangono aperte, e le ricadute di tale fenomeno in tema di disinformazione per eccesso non possono che essere valutate caso per caso, in relazione alla portata propriamente ingannevole o solo implicitamente fuorviante, dell'indicazione presa in considerazione³³.

³⁰ Sul punto, FERRARI, *Risk Perception, Culture and Legal Change: A Comparative Study on Food Safety in the Aftermath of the Mad Cow Crisis*, London, 2009, 33; BOBO, CHAKRABORTY, *Predictably Irrational Consumer Food Preferences* cit.; BAIRATI, GRASSO, *Indicazioni in etichetta e messaggi fuorvianti nell'informazione del consumatore di alimenti*, in *Bioética y Derecho*, 42, 2018, pp. 33-49.

³¹ Fra l'abbondante dottrina disponibile sul tema, v., a titolo di esempio, WANSINK, TAL E A. BRUMBERG, *Ingredient-based Food Fears and Avoidance: Antecedents and Antidotes*, in *Food Quality and Preference*, 38, 2014, pp. 40-48; CARREÑO, VERGANO, *Uses and Potential Abuses of "Negative Claims" in the EU: The Urgent Need for Better Regulation*, in *European Journal of Risk Regulation*, 5, 2014, pp. 469-490; GREENACRE, PATRICK, YANG, JAEGER, MARTIN, *Correcting misperceptions about stigmatized ingredients: MSG*, in *Food Quality and Preference*, 48, 2016, pp. 93-98; LAVINE, *Monosodium Glutamate (MSG) and Food Labeling Regulations*, in *Food & Drug L.J.*, 62, 2, 2007, pp. 349 - 373; WILLIS, *Performance-Based Consumer Law*, in *University of Chicago Law Review*, 82, 3, 2015, pp. 1309 - 1409.

³² Cfr. CASEY, *Private Food Safety and Quality Standards and the WTO*, in *University College Dublin Law Review*, 65, 7, 2007; LIN, *Public-Private Regime Interactions in Global Food Safety Governance*, in *Food and Drug Law Journal*, 69, 2, 2014, pp. 143-160; HENSON, HUMPHREY, *The Impacts of Private Food Safety Standards on the Food Chain and on Public Standard-Setting Processes*, FAO/WHO, 2009; BERNARD DE RAYMOND, BONNAUD, *Beyond the Public-Private Divide: GLOBALGAP as a Regulation Repository for Farmers*, in *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, 21, 2, 2014, pp. 227-246; BAIRATI, PASA, *Normazione pubblica e "codici" privati nella tutela della sicurezza alimentare e della salute*, in FERONI, FROSINI, MEZZETTI, PETRILLO, *Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, Firenze, 2016, pp. 209-220.

³³ Per un esempio di *soft law* approvato a livello istituzionale, v. la Comunicazione della

Infatti, le iniziative avviate sia in UE sia negli USA per definire termini molto utilizzati in etichetta quali naturale, artigianale, ecc., hanno condotto a definizioni generiche o parziali, per cui il quadro che ne deriva soffre di una certa eterogeneità³⁴. Se fino ad ora le iniziative di *benchmarking* più interessanti sono arrivate da soggetti di natura privata, sotto questo profilo, l’iniziativa deve essere ripresa in mano dai legislatori, ai fini di rispondere alle molteplici richieste delle associazioni dei consumatori, nel senso di una più chiara definizione dei termini più abusati e di una complessiva trasparenza dell’etichetta, che al momento sembra ancora interessata da numerose zone grigie³⁵.

Al di là dei progressi auspicabili dal punto di vista del contenuto, non vi è dubbio che i miglioramenti debbano riguardare soprattutto l’impostazione dell’etichetta da un punto di vista visivo. Per esempio, una prima importante evoluzione dovrebbe aiutare il consumatore a distinguere chiaramente fra le indicazioni obbligatorie e quelle volontarie. Sotto questo profilo, si potrebbe pensare ad un utilizzo più esperto delle segnalazioni cromatiche, che attualmente sono oggetto di sperimentazioni molteplici e concorrenti, in particolare come strumento di orientamento dei consumatori circa le sostanze nutrizionali. Si tratta di iniziative attualmente in corso e dagli esiti incerti, su

Commissione — Orientamenti UE sulle migliori pratiche riguardo ai regimi facoltativi di certificazione per i prodotti agricoli e alimentari (2010/C 341/04).

³⁴ Sul punto v., fra gli altri, HEERES, DE JONG, HUBNER, WASSINK, “*Natural*” *Ingredients and Foods: A Practical Approach for Qualification*, in *European Food & Feed Law Review*, 8, 5, 2013, pp. 297-307; MULLER, *Naturally Misleading: FDA’s Unwillingness To Define “Natural” and the Quest for GMO Transparency Through State Mandatory Labeling Initiatives*, in *Suffolk University Law Review*, 48, 2015, pp. 511-523; NEGOWETTI, *A National “Natural” Standard for Food Labeling*, in *Maine Law Review*, 65, 2, 2013, pp. 581 – 604; DHYANI, *Science-Based Food Labels: Improving Regulations & Preventing Consumer Deception through Limited Information Disclosure Requirements*, in *Albany Law Journal of Science & Technology*, 26, 2016, pp. 1-44; ROMAN, SANCHEZ-SILES, SIEGRIST, *The importance of food naturalness for consumers: Results of a systematic review*, in *Trends in Food Science & Technology*, 67, September 2017, pp. 44-57; MAEHARA, *100% All Natural Ambiguity: A Comparative Approach to Food Labeling Requirements for the Term Natural by the Food and Drug Administration and the European Union*, in *Washington University Global Studies Law Review*, 18, 1, 2019, pp. 263-303.

³⁵ Sul punto v., ad esempio, la precisa domanda rivolta alla Commissione Europea da un membro del Parlamento Europeo relativo all’utilizzo dei termini “naturale”, “tradizionale” e “artigianale” in relazione a prodotti ottenuti con processi e ingredienti industriali (2 luglio 2018 - Lynn Boylan - [E-003659-18]). In merito alle istanze delle associazioni dei consumatori v., su tutti, il report pubblicato dalla *European Consumer Organisation (BEUC)* dal titolo “*Food Labels: Tricks of the Trade Our recipe for honest labels in the EU*”, disponibile al link: <https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2018-049_our_recipe_for_honest_labels_in_the_eu.pdf> (consultato il 2 gennaio 2020).

cui rimandiamo all'abbondante letteratura disponibile³⁶. Ci limitiamo però a sottolineare che tali tentativi, a prescindere dall'esito che avranno, dimostrano che la segnalazione cromatica può essere efficace nell'ottica di progettare un'etichetta più *user-friendly*, a condizione di evitare l'uso di colori evocativi che veicolino impliciti fuorvianti come quelli del semaforo³⁷.

In considerazione del fatto che i consumatori leggono raramente l'etichetta e che, quando lo fanno, si concentrano su pochi elementi essenziali, l'esigenza di diminuire la confusione derivante dalla proliferazione dei dati richiede un'iniziativa da parte dei legislatori permeabile all'apporto delle scienze cognitive così come aperta al confronto con consumatori e operatori del settore. D'altra parte, la tecnologia può aiutare molto nel compito di migliorare la *performance* dell'etichetta, come dimostrano recenti iniziative da parte di soggetti privati, in particolare della Grande Distribuzione Organizzata³⁸. Inoltre, vi sono stati legislatori che hanno già dimostrato di considerare con interesse strumenti quali i *QR Code*. E' quanto avvenuto, ad esempio, in fase di approvazione della già citata *National Bioengineered Food Disclosure Law* che, imponendo di indicare in etichetta la presenza di OGM, ne consente la segnalazione tramite Codice QR³⁹. La dottrina ha puntualmente evidenziato una prima fondamentale obiezione a tale soluzione, che fornisce un'informazione al consumatore assai meno immediata rispetto alla semplice indicazione verbale, soprattutto in considerazione del fatto che negli USA, il numero di soggetti adulti che

³⁶ Fra gli altri, MACMAOLAIN, *Regulating consumer information: use of food labelling and mandatory disclosures to encourage healthier lifestyles*, in ALEMANNI, GARDE (eds.), *Regulating Lifestyle Risks. The EU, Alcohol Tobacco and Unhealthy Diets*, Cambridge, 2015, pp. 46-67; THORNDIKE, RIIS, SONNENBERG, LEVY, *Traffic-light Labels and Choice Architecture*, in *American Journal of Preventive Medicine*, 46, 2, 2014, pp. 143-149. Le istituzioni europee sono molto attente a tale proposito. V., ad esempio, il già citato studio *Food Labelling for Consumers – EU Law, Regulation and Policy Options* dalla Commissione per le Petizioni del Parlamento Europeo pubblicato nell'aprile 2019.

³⁷ Sul punto, mi sia permesso citare BAIRATI, GRASSO, *Lire ou regarder? Les couleurs dans l'étiquetage alimentaire et l'information du consommateur*, in *Contrats Concurrence Consommation*, 10, 2019, pp. 7 - 11.

³⁸ Tale tendenza è iniziata negli USA da grandi distributori per fornire ai consumatori informazioni aggiuntive circa la composizione dei prodotti, la funzione dei diversi additivi, ecc. Il modello è stato imitato, da ultimo, anche da alcuni distributori europei soprattutto su prodotti a marchio proprio. E' il caso di Coop Origini, il cui scopo è segnalare la provenienza degli ingredienti principali utilizzati, così come il paese dov'è situato lo stabilimento di produzione (<<http://www.e-coop.it/web/guest/cooporigini>>). Per un commento su tale tendenza, ADLER, *Compelled Commercial Speech and the Consumer Right to Know*, in *Arizona Law Review*, 58, 2, 2016, pp. 421-477, in particolare p. 445.

³⁹ 7 U.S.C.A. § 1639 b (b)(2)(D) (West 2016).

non hanno uno smartphone, è ancora significativo⁴⁰. Al di là degli elementi perfettibili relativi all'applicazione della tecnologia circa le indicazioni obbligatorie, non c'è dubbio che, in questo modo, si potrebbe aggiungere all'etichetta un alto grado di profondità, dettaglio e flessibilità rispetto alle esigenze individuali. E in questo modo si vedrebbe accresciuta la funzione cognitiva ed educativa dell'etichetta, giacché presenterebbe elementi che incoraggino il consumatore a meditare ed approfondire non solo al momento dell'effettuazione della scelta di acquisto⁴¹.

4. Conclusioni

La conclusione di tale disamina non può che partire dalla constatazione circa la necessità che i legislatori (*in primis*) investano di più per fare tesoro del contributo delle scienze cognitive e per consultare un'ampia platea di *stakeholders*, quali rappresentanti dei produttori, associazioni di consumatori, grande distribuzione, certificatori, ecc. E' infatti necessario acquisire consapevolezza circa le criticità che interessano l'informazione relativa ai prodotti alimentari, in modo da evitare quantomeno le più gravi controindicazioni in termini di trasparenza dell'etichetta e conseguenti reazioni indesiderate da parte dei consumatori. Più complessivamente, gli interventi normativi dovrebbero rispondere a strategie scientificamente fondate e democraticamente partecipate, improntate a linee direttrici, metodi ed obiettivi da raggiungere, e sfuggire a pulsioni ideologiche e mode passeggero. Ciò vale soprattutto nel settore alimentare, interessato da massicce attività di *lobbying* e, d'altra parte, da una pressione da parte dei consumatori, sempre più sensibili nei confronti di elementi di processo e di prodotto significativi in termini di sicurezza, qualità, sostenibilità, ecc.

Al di là delle divergenze fra il modello europeo e quello statunitense, che tanto interesse hanno riscosso da parte degli osservatori, le soluzioni proposte dalla rispettive dottrine sono in buona parte convergenti, a dimostrazione del fatto che, se in materia di *food safety* i due modelli possono essere presentati come contrapposti, nel caso dell'informazione del

⁴⁰ Il tema è discusso in FRABONI, *A Federal GMO Labeling Law: How It Creates Uniformity and Protects Consumers*, in *Berkeley Technology Law Journal*, 32, 2017, pp. 563 - 590, in particolare p. 581.

⁴¹ Sulle molteplici funzioni della comunicazione alimentare e il ruolo centrale svolto dall'etichetta, BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione Business to Consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 47 ss.

consumatore di alimenti attraverso l'etichetta, la situazione è più dinamica ed interattiva. In questo senso, la prospettiva è dunque quella, comune, di colmare almeno in parte la vaghezza tipica di espressioni e concetti assai ricorrenti nel diritto dei consumatori sia in USA sia in UE, riferiti al consumatore medio, all'adozione di scelte consapevoli, alle aspettative ragionevoli, alla comprensibilità dell'informazione, ecc.

Al contempo, l'obiettivo non può essere quello di creare un'informazione sterile, ovvero non suscettibile di interpretazioni forzate o culturalmente influenzate, ma piuttosto quello di sviluppare una normazione che sappia prevedere e misurarsi con le strutture decisionali che caratterizzano le scelte di acquisto. Per questa ragione, è fisiologico, oltretutto auspicabile, che i tragitti percorsi da USA e UE non siano necessariamente convergenti, ma che rispondano alle coordinate culturali ed alle pressioni dei diversi soggetti, al contempo regolati e regolatori, che partecipano attivamente allo sviluppo della disciplina relativa all'informazione del consumatore di alimenti.

Sotto questo profilo, non vi è dubbio che soprattutto i giuristi studiosi di *food governance* siano sempre più chiamati a svolgere ricerche interdisciplinari con economisti, sociologi, nutrizionisti, tecnologi alimentari e così via, in modo da contribuire ad un'evoluzione che è attualmente in una fase ancora acerba. In tale contesto, la dottrina è chiamata a incidere in termini sia quantitativi sia qualitativi sui progressi in tale settore per raggiungere un arduo bilanciamento fra esigenze contrapposte: contribuire alla consapevolezza dei consumatori intesa in termini più realistici ed esperti, temperando il fondamento scientifico e le aspettative di questi; favorire una collaborazione virtuosa fra regolatori pubblici e operatori del settore alimentare; perseguire tali obiettivi in modo efficiente e non eccessivamente dispendioso per tutti i soggetti coinvolti.

