

Etichettatura frontale degli alimenti: spunti e riflessioni dalle esperienze dell'America Latina

di Mariapaola Boselli

1. Premessa. - 2. La produzione di alimenti e il diritto al cibo in America Latina e Caribe - 2.1. La XLII Riunione ordinaria dei Ministri della salute del MERCOSUR e degli Stati associati del 2018. - 2.2. La Dichiarazione delle organizzazioni della società civile per l'attuazione dell'etichettatura delle avvertenze alimentari sul fronte della confezione nei Paesi dell'America Latina. - 3. I modelli di *etiquetado frontal* dell'America Latina. - 3.1. La disciplina cilena, la legge n. 20.606 del 2012. - 3.1.1. La normativa *ad hoc* per le piccole e micro imprese che producono alimenti. - 3.2. Ecuador, l'Accordo ministeriale n. 5103 del Ministero della salute pubblica. - 3.3. Perù, la legge n. 30021 del 2013 sulla promozione di un'alimentazione sana per i bambini e gli adolescenti. - 3.4. Uruguay, il decreto n. 272/018. - 3.5. Messico, la Norma Oficial Mexicana (NOM) 051-SCFI/SSA1-2010. - 3.6. Argentina, la legge n. 27.642 del 2021. - 4. Una prima comparazione tra i modelli dell'America Latina e le proposte francese e italiana di etichettatura frontale. - 5. Riflessioni finali.

1. - Premessa. Il mese di marzo 2020 rappresenta, per ogni singolo individuo e per la comunità globale nel suo complesso, uno spartiacque nella storia dell'umanità che vede un «prima» e un «dopo». Ai fini del presente studio si reputa però opportuno partire da una premessa: i devastanti impatti sanitari, sociali ed economici causati dalla diffusione del virus SARS-COV19, che si sono manifestati anche attraverso un aumento delle persone in stato di malnutrizione¹, hanno solo esacerbato una situazione globale già indirizzata verso un sensibile peggioramento delle condizioni di vita di milioni di persone² che vedevano già il loro diritto ad accedere ad un cibo, quantitativamente, qualitativamente e culturalmente adatto, posto a rischio da diversi fattori. Tra questi si annoverano, come è già noto: i disastri naturali e i cambiamenti climatici inarrestabili, i crescenti conflitti interni e regionali, le politiche neoliberiste asservite ai poteri delle industrie transnazionali che diffondono disparità economica e malessere sociale, ambientale e psicologico che si riversa direttamente sulla salute di ogni singola persona³.

Secondo l'Organizzazione mondiale della sanità (WHO), dal 1975 ad oggi le persone che soffrono di sovrappeso o obesità sono quasi triplicate, con aumenti importanti soprattutto nelle regioni più vulnerabili, come l'Asia o l'Africa⁴. Il concetto di malnutrizione ha assunto, con sempre maggiore evidenza, un contenuto più ampio anche nella società civile; la rapida evoluzione del mercato alimentare globale e dell'industria agroalimentare ha modificato le abitudini alimentari di milioni di persone, immettendo nei mercati prodotti estranei alle diete locali, spesso ultraprocesati, causando così, in regioni come l'America Latina e i Caraibi (ALC), un aumento preoccupante delle persone, soprattutto giovani, con problemi di

¹ Ai fini della piena comprensione della tesi qui proposta, è fondamentale considerare la definizione di malnutrizione nella sua accezione più ampia, intesa cioè come «(...) carenze, eccessi o squilibri nell'assunzione di energia e/o nutrienti da parte di una persona. Il termine malnutrizione include due ampi gruppi di condizioni. Una è la denutrizione, che comprende l'arresto della crescita (bassa altezza per l'età), il deperimento (basso peso per l'altezza), il sottopeso (basso peso per l'età) e le carenze o insufficienze di micronutrienti (mancanza di vitamine e minerali importanti). L'altro è composto dal sovrappeso, l'obesità e le malattie non trasmissibili legate all'alimentazione (come malattie cardiache, ictus, diabete e cancro)». Definizione dell'Organizzazione mondiale della sanità (WHO), <https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/malnutrition>.

² L'impatto della pandemia COVID-19 è stato ovviamente maggiore nelle aree rurali e/o già affette da una condizione di povertà diffusa. World Bank, *Poverty, median incomes, and inequality in 2021: a diverging recovery*, 2021, <https://documents1.worldbank.org/>.

³ M.A. LONG - L. GONÇALVES - P.B. STRETESKY - M.A. DEFEYTER, *Food Insecurity in Advanced Capitalist Nations: A Review. Sustainability*, 2020, <https://doi.org/10.3390/su12093654>.

⁴ <https://www.who.int>.

sovrappeso, obesità e altre patologie non trasmissibili. Proprio in considerazione del costante aumento di persone affette da patologie non trasmissibili causate o aumentate da una cattiva alimentazione dovuta ad un eccessivo consumo di cibi ultraprocesati⁵, fin dal 2014 alcuni Paesi della regione dell'ALC hanno iniziato a studiare proposte per l'introduzione dell'*Etiquetado Frontal* nei diversi sistemi legislativi nazionali. Questa misura, che va a toccare principalmente la disciplina commerciale e pubblicitaria dei vari ordinamenti⁶, ha il principale scopo di avvisare i consumatori, soprattutto coloro che sono nell'età dell'infanzia o dell'adolescenza, della presenza nel prodotto alimentare di ingredienti non salutari ove consumati in eccesso, come zuccheri, grassi saturi e transgenici e sale, oltre che – in alcuni casi – l'alto livello di calorie che verrebbero ingerite con il prodotto e la presenza di alte quantità di caffeina.

Analizzare le diverse discipline di etichettatura frontale proposte nei Paesi dell'ALC, che in numerosi casi sono state il frutto di richieste sorte anche dalla società civile, non può prescindere da una breve panoramica preliminare circa la produzione agricola della regione e delle questioni inerenti al tema dell'accesso al diritto al cibo da parte dei singoli individui. L'ALC è una regione vasta e compromessa da complesse dinamiche economiche e politiche che ben prima della diffusione della pandemia del 2020 o, come purtroppo è necessario testimoniare oggi, ben prima della guerra russo-ucraina, stavano già mettendo a rischio il diritto al cibo e ad un'alimentazione giusta e sana in tutta la regione⁷.

Si cercherà, inoltre, di svolgere un'analisi delle discipline di etichettatura frontale ad oggi presenti o in fase di negoziazione in alcuni Paesi della regione, nello specifico Cile, Ecuador, Perù, Uruguay e Argentina, dando breve spazio anche al ruolo politico della società civile e dell'industria privata, con l'obiettivo di fornire uno strumento di comparazione delle diverse esperienze utile anche per un confronto con i modelli di etichettatura frontale proposti in Europa, oggetto di una recente consultazione pubblica volta ad identificare una disciplina omogenea da implementare all'interno dell'Unione europea⁸. I dati che verranno presi in considerazione ed analizzati riguardano i livelli di insicurezza alimentare riferiti, sia a livello globale che a livello regionale, ai territori dell'America Latina e del Caribe.

La definizione di (in)sicurezza alimentare qui richiamata è quella proposta dall'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura delle Nazioni Unite che recita: «Una persona è in condizioni di insicurezza alimentare quando non ha accesso regolare a una quantità di cibo sicuro e nutriente sufficiente per una crescita e uno sviluppo normali e una vita attiva e sana. Ciò può essere dovuto all'indisponibilità di cibo e/o alla mancanza di risorse per procurarselo»⁹.

2. - La produzione di alimenti e il diritto al cibo in America Latina e Caribe. Il settore agricolo dell'America Latina e dei Caraibi (ALC) svolge un ruolo fondamentale nella produzione di alimenti di cui beneficia non solo

⁵ Nel 2016, più di 1,9 miliardi di adulti erano in sovrappeso, oltre 650 milioni erano obesi; la maggior parte della popolazione mondiale vive in Paesi in cui il sovrappeso e l'obesità uccidono più persone del sottopeso. Nel 2020, 39 milioni di bambini di età inferiore ai cinque anni erano in sovrappeso o obesi. Oltre 340 milioni di bambini e adolescenti di età compresa tra i cinque e i diciannove anni erano in sovrappeso o obesi nel 2016. Fonte: <https://www.who.int/>.

⁶ In questo contesto, gli Stati hanno la facoltà di adottare misure che rappresentano un livello di protezione della salute più elevato di quello che si otterrebbe con la sola applicazione degli accordi commerciali. L'esercizio di questi poteri, noti come «flessibilità», deve basarsi su una giustificazione scientifica o avere l'obiettivo di garantire un livello di protezione sanitaria o fitosanitaria che lo Stato membro ritiene adeguato. Global Center for Legal Innovation on Food Environments, O'Neill Institute for National and Global Health Law, *Etiquetado frontal de advertencia; cumplimiento con obligaciones de derechos humanos y compatibilidad con otros marcos jurídicos internacionales*, ottobre 2020, <https://oneill.law.georgetown.edu>.

⁷ FAO, OPS, WFP e UNICEF, *Panorama de la seguridad alimentaria y nutrición en América Latina y el Caribe 2019*, Santiago, 2019, 2-13.

⁸ La Consultazione pubblica, avvenuta tra il 13 dicembre 2021 e il 7 marzo 2022, ha voluto raccogliere i pareri dei cittadini dell'UE e dei Paesi terzi nonché delle parti interessate professionali e non professionali in merito alle iniziative di revisione della legislazione dell'UE in materia di informazioni sugli alimenti per i consumatori, tra cui la revisione riguardante la disciplina prevista per l'etichettatura nutrizionale nella parte anteriore dell'imballaggio, le c.d. etichette *front of to pack* (FOP). Sul punto si rinvia a: <https://ec.europa.eu/>.

⁹ «A person is food insecure when they lack regular access to enough safe and nutritious food for normal growth and development and an active and healthy life. This may be due to unavailability of food and/or lack of resources to obtain food (...), www.fao.org.

la regione, ma l'intero pianeta.

Durante il secolo scorso, soprattutto nella seconda metà del secolo, in alcuni Paesi della regione movimenti e rivoluzioni riuscirono a portare riforme o politiche indirizzate a sovvertire il paradigma del latifondo affinché l'agricoltura rurale e la figura del produttore di alimenti di piccola scala divenissero temi centrali su cui sviluppare il tessuto sociale ed economico del Paese¹⁰. A partire dagli anni '80, molti Paesi latinoamericani iniziarono però ad applicare nuove politiche economiche¹¹ spinte dalla crescente richiesta di risorse naturali proveniente dal Nord America e dall'Europa¹². Queste politiche si concentrarono verso una radicale riduzione dell'intervento statale fino ad arrivare alla totale adesione alle regole del libero mercato, andando così a impoverire e violare le zone rurali e indigene, il loro tessuto sociale e la loro sovranità alimentare. L'agroindustria, che in America Latina e Caraibi si è convogliata nelle mani di poche grandi imprese transnazionali¹³, ha indotto un continuo indebolimento dell'agricoltura di piccola scala, lo sfruttamento del lavoro contadino e la violazione di diritti umani, il *land grabbing*, l'usurpazione di risorse e la concentrazione delle terre, l'erosione della biodiversità, la biopirateria.

La povertà, per quanto non sia l'unico *driver* della malnutrizione¹⁴, ne resta strettamente connessa; la crisi economica globale, inasprita dalla pandemia, ha fortemente pesato sulla capacità di consumo di milioni di persone che hanno assistito ad un grave innalzamento dei prezzi dei generi alimentari basilari¹⁵; obbligando i consumatori a dover operare delle scelte di approvvigionamento, spesso indirizzate verso una riduzione della quantità e/o della qualità degli alimenti acquistati per la propria dieta quotidiana. Grave sovrappeso e obesità sono causati da una convergenza di fattori genetici, biologici, ambientali e sociali¹⁶; nei soggetti che si trovano in situazioni di vulnerabilità economica spesso l'obesità è associata a episodi di denutrizione nelle prime fasi della vita, anche durante la vita intrauterina; altri fattori che possono intaccare profondamente l'alimentazione di una persona devono essere ricondotti a ragioni culturali e di

¹⁰ Da un punto di vista storico, è stata la rivoluzione messicana a promuovere, all'inizio del XX secolo, le prime riforme agrarie in questa parte del continente (1917). Per il resto dell'America Latina, la discussione è iniziata seriamente a partire dagli anni '30, con alcune iniziative e azioni riformiste che hanno avuto luogo negli anni '40 e '50; tuttavia, è stato soprattutto a partire dagli anni '60 che sono state attuate diverse riforme agrarie nella regione. In senso stretto, la politica di riforma agraria di quegli anni cercava non solo di risolvere il problema della concentrazione e della redistribuzione della terra, ma anche di modificare i rapporti di potere nel mondo rurale. D. GAC JIMENEZ - D. FLORES CACERES - M. THEZA MANRIQUEZ, *Reformas agrarias en América Latina y Chile: lecciones aprendidas sobre la controversia de la propiedad de la tierra*, in *Polis*, Cile, 2017, 16(47), 5-11, <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682017000200005>.

¹¹ Le politiche economiche neoliberali sono state in grado di ridurre gli allarmanti livelli di inflazione, aumentare la produzione economica e generare maggiori scambi con il mercato internazionale. Tuttavia, è emerso anche un aumento delle disuguaglianze, della povertà e della miseria in tutta la regione. Le politiche di privatizzazione delle imprese statali per i servizi infrastrutturali in America Latina durante il neoliberalismo hanno segnato un momento storico per la politica economica della regione che, dal 1990 al 1997, ha visto operare più di mille privatizzazioni nel territorio divenendo la regione del mondo che ha privatizzato il maggior numero di imprese statali, superando anche l'Europa e gli Stati Uniti. In queste condizioni, il coinvolgimento dello Stato si è limitato alla creazione di quadri normativi per attrarre investimenti locali e stranieri. J.E. VÁSQUEZ CRUZ, *Política neoliberal en América Latina e inversión en asociaciones público-privadas para infraestructura*, Comentario Internacional, in *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, 2018, n. 18, 99-125, Ecuador, <https://doi.org/10.32719/26312549.2018.18.5>.

¹² Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), *Pressure on natural resources in Latin America and the Caribbean: a statistical approach*, 2022, <https://www.cepal.org/en/notes/pressure-natural-resources-latin-america-and-caribbean-statistical-approach>.

¹³ ADM, Bunge, Cargill, COFCO International, Louis Dreyfus Company y Glencore Agriculture. Le stesse, nel 2019, hanno dato vita al progetto Covantis cui scopo è modernizzazione delle operazioni di commercio globale di cereali.

¹⁴ Nella maggior parte dei Paesi nei quali la popolazione soffre di problemi di malnutrizione questi non si verificano per mancanza di cibo, ma piuttosto perché le persone sono troppo povere per procurarsi cibo a sufficienza o per procurarsi del cibo sano. Le persone dipendono sempre più dai mercati internazionali per tutto o parte del loro approvvigionamento alimentare, in particolare tra i periodi di raccolto. Molte persone sono sempre più vulnerabili a causa delle fluttuazioni dei prezzi, come recentemente dimostrato durante la crisi alimentare globale.

¹⁵ FAO, IFAD, UNICEF, WFP e WHO, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021. Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all*, Roma, 2021.

¹⁶ V.V. THAKER, *Genetic and epigenetic causes of obesity*, in *Adolesc Med State Art Rev*, 2017, 28(2), 379-405.

genere¹⁷.

La limitazione agli spostamenti che molti Paesi hanno imposto a seguito della diffusione della pandemia è tra le principali cause del peggioramento delle diete nel continente latinoamericano. La totale o quasi totale chiusura di punti di ristoro esterni, unita all'obbligo di restare in casa, ha comportato una drastica modifica nella domanda dei prodotti alimentari, soprattutto da parte della popolazione economicamente più vulnerabile. Il cambiamento della domanda da parte della popolazione a basso reddito ha causato una forte variazione dei prezzi dei prodotti di quotidiano consumo, causando così la c.d. «inflazione dei poveri» che ha creato una rapida ascesa dei tassi di inflazione nella regione¹⁸. Gli alimenti freschi, soprattutto quelli prodotti a livello locale e destinati al consumo della stessa popolazione, sono stati profondamente colpiti dalle restrizioni alla circolazione imposte per ridurre la diffusione della pandemia¹⁹ dato che, con una certa incoerenza, in molti Paesi sono stati chiusi o fortemente limitati i mercati contadini a favore della grande distribuzione organizzata. Ciò ha compromesso la distribuzione di prodotti freschi tra la popolazione, soprattutto nelle fasce a basso reddito; profondamente impattati sono stati poi i produttori di alimenti di piccola scala che hanno affrontato difficoltà, se non l'impossibilità, di allocare i propri prodotti nei mercati, vedendo quindi il loro reddito quasi annullato.

L'industria alimentare ha tratto molto profitto dalle difficoltà causate dalla pandemia; segmentando l'offerta e commercializzando prodotti di massa a prezzi ridotti, ha favorito l'acquisto di prodotti ultra processati, spesso caratterizzati da un gusto particolarmente gradevole, un alto contenuto di grassi, zuccheri di facile e rapido assorbimento e/o ad alto contenuto di sodio.

Altri motivi devono essere annoverati tra le cause, sovente endogene, che hanno portato la regione dell'America Latina e dei Caraibi all'aumento delle persone affette da malattie non trasmissibili legate al cibo: l'ambiente violento, aggressivo e insicuro, soprattutto nelle aree urbane periferiche, impedisce alla popolazione povera di avere stili di vita sani, soprattutto per le donne. Ciò rende difficile per le persone in difficoltà economica – che spesso vivono in periferie o aree marginali – svolgere esercizio fisico sistematico e ricevere informazioni su alimentazione, attività fisica e salute²⁰.

Uno degli strumenti di cui diversi Paesi della regione hanno deciso di dotarsi per contrastare l'aumento di MNT (malattie non trasmissibili) legate a sovrappeso e obesità è il c.d. *Etiquetado Frontal*, in inglese *Front of Pack* (FOP). Gli Stati, nell'implementare la disciplina dell'etichettatura frontale intervengono direttamente e a favore del diritto alla salute dei cittadini, rendendoli il più possibile consapevoli della qualità del cibo che stanno per acquistare e ponendoli nella condizione – quanto meno astrattamente – di poter indirizzare la propria scelta verso prodotti più salutari. Il diritto alla salute, direttamente dipendente dal diritto ad un'alimentazione sana, sappiamo avere basi nei principali e fondanti strumenti di diritto internazionale a tutela dei diritti umani²¹ a partire dalla Costituzione dell'Organizzazione mondiale della sanità. L'implementazione dell'etichettatura frontale è una misura che va a realizzare parte dell'obbligo che gli Stati hanno di garantire il diritto ad un'alimentazione più consapevole e sana in quanto elemento necessario per la realizzazione del diritto alla salute; per garantire il conseguimento di questi diritti è necessario che gli Stati prendano provvedimenti per garantire che gli individui, comprese le persone giuridiche e le

¹⁷ D. FIGUEROA PEDRAZA, *Obesidad y pobreza: marco conceptual para su análisis en latinoamérica*, in *Saude soc*, 2009, vol. 18(1), 103-117.

¹⁸ FAO, IFAD, UNICEF, WFP e WHO, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021. Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all*, Roma, 2021, <https://doi.org/10.4060/cb4474en>.

¹⁹ Grupo de Trabajo Clasco, *Economías populares en la pandemia. Cartografía provisoria en tiempos de aislamiento y crisis global*, 2020, https://www.clasco.org/wp-content/uploads/2020/07/InformeClasco_FINAL-FINAL.pdf.

²⁰ D. FIGUEROA PEDRAZA, *Obesidad y pobreza: marco conceptual para su análisis en latinoamérica*, cit.

²¹ Il diritto alla salute è un pilastro fondamentale dei diritti umani e della nostra concezione di una vita dignitosa, ed è un diritto intrinsecamente connesso alla realizzazione di altri diritti. Vedi: Costituzione del 1946 dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS); Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, art. 25; Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali del 1966, art. 11.1, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/>.

società, non privino altri individui del godimento del diritto alla salute²².

Si noti che non c'è omogeneità nelle discipline dei Paesi della regione nonostante l'Organizzazione panamericana della salute (OPS), attraverso una raccomandazione del 2016²³ prodotta a seguito del 53° Consiglio direttivo dell'Organizzazione panamericana della salute²⁴, fornisca linee guida per identificare le quantità massime sopra le quali sarà necessario identificare ed avvertire il consumatore della presenza in eccesso di calorie e di nutrienti critici come sale, zucchero, grassi saturi e grassi trans.

2.1. - La XLII Riunione ordinaria dei Ministri della salute del MERCOSUR e degli Stati associati del 2018. Nell'ultima decade molti progressi sono stati compiuti nella regione latinoamericana sulla promozione della salute e di un'alimentazione consapevole. Un ruolo molto importante in tale processo deve essere riconosciuto alle organizzazioni della società civile della regione che, forti di solide prove scientifiche e del supporto della popolazione, hanno spinto affinché l'etichettatura frontale divenisse un punto prioritario nelle agende politiche di diversi Paesi del continente.

Prima della pandemia, durante la XLII Riunione ordinaria dei Ministri della salute del MERCOSUR e degli Stati associati²⁵ tenutasi nel 2018 in Paraguay²⁶, i partecipanti hanno firmato diversi accordi per promuovere l'introduzione della disciplina dell'etichettatura frontale per gli alimenti con un eccessivo contenuto di grassi, sodio e zucchero all'interno di un processo atto a dare priorità alla strategia regionale per la sicurezza alimentare e nutrizionale. Nell'accordo n. 03/18 «Principi del MERCOSUR per l'etichettatura frontale degli alimenti contenenti un eccesso di grassi, sodio e zuccheri»²⁷, i Paesi del MERCOSUR considerano valide le posizioni e i dati della Società panamericana per la salute (OPS) che colloca i Paesi del Trattato di Asunción²⁸ tra i primi per la vendita ed il consumo di alimenti ultra processati e colmi di grassi saturi e/o transgenici, zucchero e sale e che, questi alimenti, sono associati all'insorgere e allo svilupparsi di malattie non trasmissibili legate al sovrappeso e all'obesità. Partendo da questo presupposto, i Paesi membri considerano «necessaria la implementazione di politiche, regolamenti e leggi relative alla commercializzazione dei prodotti con un profilo nutrizionale poco sano, tra i quali si include l'applicazione di un sistema di etichettatura frontale». Rilevante è anche la presa di conoscenza che la popolazione, per condurre le giuste e personali scelte alimentari, deve poter contare su informazioni obiettive che siano fornite da uno strumento semplice e accessibile, che faciliti l'identificazione degli alimenti confezionati con un eccessivo contenuto di nutrienti critici e che l'etichettatura frontale è una strategia fondamentale per fornire tali informazioni e raggiungere l'obiettivo²⁹.

²² O'Neill Institute, *Etiquetado Frontal de Advertencia: Cumplimiento con Obligaciones de Derechos Humanos (Front-of-Package Warning Labeling: Compliance with Human Rights Obligations)*, 14 ottobre 2020, <https://oneill.law.georgetown.edu/>.

²³ Organización Panamericana De La Salud, *Modelo de perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud*, 2016, https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/18622/9789275318737_spa.pdf.

²⁴ 53° Consejo Directivo, 66° Sesión del Comité Regional de la Oms para las Américas, *Plan de acción para la prevención de la obesidad en la niñez y la adolescencia*, Washington, D.C., EUA, 29 settembre-3 ottobre 2014, <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2014/CD53-9-s.pdf>.

²⁵ Celebratasi a Montevideo il 15 giugno del 2018, hanno partecipato Argentina, Brasile, Paraguay, Uruguay e Cile.

²⁶ XLII Reunión de Ministros de Salud del MERCOSUR, MERCOSUR/RMS/ACTA n. 01/18, 2018, https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/69154_RMS_2018_ACTA01_ES.pdf.

²⁷ MERCOSUR/RMS/ACTA n. 03/18, *Principios en el mercosur para el etiquetado frontal de alimentos con contenido excesivo de grasas, sodio y azúcares*, <https://documentos.mercosur.int/public/acuerdosministros/429>.

²⁸ Il Trattato di Asunción, firmato il 26 marzo 1991, ha costituito il Mercato comune del sud (MERCOSUR) con lo scopo di creare un processo di integrazione regionale nei Paesi dell'America Latina; inizialmente firmato dalla Repubblica Argentina, dalla Repubblica Federativa del Brasile, dalla Repubblica del Paraguay e dalla Repubblica Orientale dell'Uruguay, si sono aggiunti successivamente la Repubblica Bolivariana del Venezuela (attualmente sospesa) e lo Stato Plurinazionale della Bolivia, quest'ultimo in fase di adesione. L'accordo vede anche dei Paesi membri associati, ossia la Bolivia, il Cile, la Colombia, l'Ecuador e il Perù. Paesi membri osservatori sono invece la Nuova Zelanda e il Messico, <https://www.mercosur.int/documento/tratado-asuncion-constitucion-mercado-comun/>.

²⁹ MERCOSUR/RMS/ACUERDO n. 03/18, *Principios en el MERCOSUR para el etiquetado frontal de alimentos con contenidos excesivo de grasas, sodio y azúcares*.

Nell'art. 1 dell'Accordo n. 03/18 si elencano i criteri e le caratteristiche fondamentali che le etichettature frontali dei Paesi membri devono adottare nei singoli ordinamenti. Nell'elenco risulta centrale il ruolo informativo delle etichette sia per il contenuto, che deve identificare i cinque nutrienti ritenuti dannosi per la salute dalla OMS e dalla OPS, che per la forma che, oltre a dover essere di semplice lettura, deve informare esclusivamente sulla presenza e la quantità di questi cinque nutrienti. Le etichette non devono solo segnalare la presenza dei nutrienti indicati ma è anche fondamentale che permettano la comparazione tra alimenti della stessa categoria o di categorie differenti, perché è proprio questa possibilità di comparazione che consente una scelta effettiva da parte del consumatore. L'ultimo punto della lista dell'art. 1 prevede poi che l'applicazione sia obbligatoria.

Nell'art. 1 del documento si evidenziano le priorità per la Commissione intergovernamentale per la sicurezza alimentare e nutrizionale del MERCOSUR (CISAN) e al primo posto troviamo «il miglioramento dei profili nutrizionali degli alimenti industrializzati»; questo obiettivo, che viene supportato dall'etichettatura frontale, per quanto in prima lettura sia sensato e auspicabile in realtà ha delle potenziali sfaccettature negative; infatti solo le industrie alimentari più grandi ed economicamente stabili possono permettersi un effettivo cambio nella produzione, sia per quanto riguarda gli ingredienti che le lavorazioni. Le industrie di dimensioni più limitate difficilmente possono invece sostenere costi di modifica strutturale della produzione e ciò crea un grande svantaggio economico per queste ultime che spesso sono industrie locali o nazionali, favorendo invece le multinazionali dell'alimentazione. Inoltre, per quanto resti auspicabile che le industrie scelgano di mettere sul mercato prodotti più sani, non può essere lasciata alle sole industrie l'iniziativa di tutelare il diritto umano all'alimentazione e alla salute. È ragionevole affermare che siano i Parlamenti nazionali e i Governi a dover legiferare e porre in essere leggi che tutelino e garantiscano la realizzazione e la tutela dei diritti dei consumatori.

2.2. - La Dichiarazione delle organizzazioni della società civile per l'attuazione dell'etichettatura delle avvertenze alimentari sul fronte della confezione nei Paesi dell'America Latina. Il 5 agosto 2019, circa un anno dopo gli accordi assunti durante la XLII Riunione ordinaria dei Ministri della salute del MERCOSUR e degli Stati associati, è stata pubblicata una dichiarazione promossa dalla FIC Argentina³⁰ e sostenuta da oltre 100 organizzazioni della società civile di tutto il mondo che si occupano principalmente di diritti umani, agricoltura sostenibile e diritti dei contadini, salute e alimentazione, ottenendo anche la firma di esperti di salute pubblica. La dichiarazione esorta i Governi dell'America Latina ad attuare politiche efficaci di etichettatura degli alimenti confezionati per affrontare l'allarmante aumento dell'obesità e del sovrappeso nel continente³¹.

La *Declaración de organizaciones de la sociedad civil para la implementación de un etiquetado frontal de advertencias de alimentos en países de Latinoamérica*³², che si apre considerando dati preoccupanti rispetto all'alta percentuale di decessi per malattie non trasmissibili legate alla malnutrizione in eccesso e il costante aumento di persone che soffrono di patologie a questa legate, riconosce i sistemi agroalimentari industriali come una delle cause che ha contribuito ad accrescere il problema dato il loro ruolo attivo nella diffusione e nel consumo di «cibi spazzatura». Ne riconosce le strategie di *marketing* per incentivare il consumo di determinati prodotti, nascondendo l'informazione e confondendo il consumatore sul reale contenuto degli alimenti che acquista. La dichiarazione riconosce inoltre il ruolo fondamentale del Governo nell'implementare politiche, basate su evidenze scientifiche solide e libere da conflitti di interesse, che garantiscano l'accesso a informazioni chiare e veritiere che permettano al consumatore di porre in essere scelte consapevoli e consapevoli, realizzando quindi anche il diritto all'informazione e alla scelta, diritti che vengono

³⁰ Fundación InterAmericana del Corazón Argentina, ONG che si occupa di promuovere politiche pubbliche e cambiamenti sociali per garantire la tutela del diritto al cibo e alla salute, <https://www.ficargentina.org/>.

³¹ Nel 2019, Cile, Uruguay e Perù già avevano adottato un sistema di etichettatura frontale, mentre Argentina, Messico, Brasile e Colombia ancora erano in fase di discussione del modello applicabile.

³² Declaración de organizaciones de la sociedad civil para la implementación de un etiquetado frontal de advertencias de alimentos en países de Latinoamérica, <https://www.ficargentina.org/>.

tutelati dagli ordinamenti nazionali e che devono trovare applicazione anche nella disciplina dell'etichettatura frontale. Viene richiamato, come principio per richiedere azioni concrete da parte degli Stati, il principio di progressività come enunciato dalla Corte interamericana per i diritti umani³³ e si richiamano le posizioni espresse in differenti fori, come il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, e dalla Relatrice speciale delle Nazioni Unite sul diritto all'alimentazione³⁴, l'OMS³⁵, la FAO³⁶ e la OPS³⁷.

La dichiarazione si conclude con tre sollecitazioni ai Governi dei Paesi della regione; nello specifico la società civile ha richiesto che:

- vengano attuate politiche efficaci sull'etichettatura delle avvertenze frontali, in conformità agli *standard* internazionali e al principio di progressività, che promuovano il diritto umano all'informazione, alla salute e a un'alimentazione adeguata;
- vengano posti in essere processi decisionali e di deliberazione pubblica, privi di conflitti di interesse e che tengano conto delle esigenze dei cittadini e che considerino le migliori evidenze scientifiche disponibili;
- venga posta in primo piano la salute pubblica rispetto agli interessi privati di specifiche aziende alimentari.

3. - I modelli di etiquetado frontal dell'America Latina. Come descritto nei paragrafi precedenti l'aumento della prevalenza del sovrappeso infantile e negli adulti in America Latina e nei Caraibi è una tendenza preoccupante. Diversi studi scientifici³⁸, l'Organizzazione mondiale e l'Organizzazione panamericana della sanità, dimostrano e sostengono che il sistema di etichettatura di avvertenza sulla parte anteriore

³³ Il principio della progressiva realizzazione dei diritti si basa sul fatto che i governi hanno l'obbligo di garantire condizioni che, in base alle risorse materiali dello Stato, consentano un progresso graduale e costante verso la piena realizzazione di tali diritti. Inoltre, lo sviluppo progressivo dei diritti non si limita ai diritti economici, sociali e culturali. Il principio di progressività è stato riferito in particolare ai diritti economici, sociali e culturali, ma si applica anche ai diritti civili e politici, cercando con tutti i mezzi possibili di soddisfarli pienamente. Questo principio è strettamente legato al divieto di regresso o inversione ingiustificata dei livelli di adempimento raggiunti, alla non regressione nella protezione e tutela dei diritti umani e alla non regressione nella protezione e promozione dei diritti umani. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos*, Ciudad de México, agosto 2016, <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/34-Principios-universalidad.pdf>. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe anual 1993*, Capítulo V, Campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los derechos humanos, de conformidad con la Declaración americana de los derechos y deberes del hombre y la Convención americana sobre derechos humanos, <https://www.cidh.oas.org>.

³⁴ «Le Linee guida volontarie per sostenere la progressiva realizzazione del diritto a un'alimentazione adeguata nel contesto della sicurezza alimentare nazionale incoraggiano inoltre gli Stati ad adottare misure per prevenire un consumo alimentare eccessivo e squilibrato, che può portare a malnutrizione, obesità e malattie degenerative. Molti Stati stanno compiendo passi nella giusta direzione per regolamentare l'industria alimentare, tra cui iniziative di etichettatura, restrizioni pubblicitarie e misure economiche». Assemblea generale delle Nazioni Unite, 71^a Sessione, Interim report della Relatrice speciale sul diritto al cibo, H. ELVER, documento A/71/282, 2016, <https://digitallibrary.un.org/>.

³⁵ «Uno degli strumenti politici chiave per regolamentare questi prodotti e prevenire gli squilibri alimentari è l'uso di etichette frontali che indicano ai consumatori che il prodotto contiene quantità eccessive di zuccheri, grassi totali, grassi saturi, grassi trans e sodio». Organización Panamericana de la Salud, *El etiquetado frontal como instrumento de política para prevenir enfermedades no transmisibles en la Región de las Américas*, Washington, D.C., 2020.

³⁶ «L'etichettatura degli alimenti è stata riconosciuta come uno strumento efficace per proteggere la salute dei consumatori in termini di sicurezza alimentare e per promuovere il benessere nutrizionale. Le leggi sull'etichettatura prevengono le frodi e le informazioni fuorvianti, proteggendo così anche i consumatori (...). Negli ultimi decenni, le etichette alimentari sono diventate veicoli per informare i consumatori sulle relazioni tra specifici prodotti alimentari e la salute». FAO, *Handbook on Food Labelling to Protect Consumers*, Roma, 2016, <https://www.fao.org/3/i6575e/i6575e.pdf>.

³⁷ Organización Panamericana de la Salud, *El etiquetado frontal como instrumento de política para prevenir enfermedades no transmisibles en la Región de las Américas*, cit.

³⁸ S. ARAYA - A. ELBERG - C. NOTON - D. SCHWARTZ, *Identifying Food Labeling Effects on Consumer Behavior*, in *Marketing Science*, 2022, <https://doi.org/10.1287/mksc.2022.1356>; oppure E. ABRIL VALDEZ - G.D. MENDÍVIL APODACA, *Impacto del etiquetado frontal en el comportamiento de compra de alimentos preenvasados*, in *Revista Salud Pública y Nutrición*, 2022, 21(3), 31-40, <https://doi.org/10.29105/respyn21.3-4>.

della confezione è una delle misure normative più efficaci per contribuire al contrasto e alla riduzione della malnutrizione per eccesso di nutrienti nocivi, perché se sufficientemente chiare permettono un'effettiva conoscenza delle principali caratteristiche dell'alimento, dando la possibilità al consumatore di mettere in atto scelte alimentari più consapevoli. Nei prossimi paragrafi verranno analizzati più nel dettaglio sei discipline ad oggi implementate (in alcuni casi ancora parzialmente) nella regione latinoamericana, nello specifico: Cile, Ecuador, Perù, Uruguay, Messico e Argentina.

3.1. - La disciplina cilena, la legge n. 20.606 del 2012. Secondo i dati più recenti forniti dall'Istituto di nutrizione e tecnologia alimentare (INTA) dell'Università del Cile attraverso l'Indice di rischio di obesità infantile (IROBIC), il Cile è il Paese dell'OCSE con la più alta percentuale di persone in sovrappeso e obese, raggiungendo il 74 per cento della popolazione adulta e il 52 per cento dei bambini³⁹.

Il Cile è stato il primo Paese della regione ad introdurre una disciplina di etichettatura che segnalasse la presenza di nutrienti ritenuti non sani per l'organismo se consumati in eccesso ed è stato il primo Paese ad implementarla sul territorio attraverso una legge vincolante. Dopo una lunga discussione politica ed un altrettanto lungo *iter* normativo iniziati nel 2007⁴⁰, la disciplina di etichettatura frontale è ufficialmente entrata in vigore nel 2016 come parte della legge sugli alimenti attraverso la legge n. 20.606⁴¹. La legge sulla composizione nutrizionale degli alimenti e sulla loro pubblicità, o comunemente chiamata legge sugli alimenti o sull'etichettatura, ha imposto nuove regole sulle modalità di confezionamento e pubblicità dei prodotti alimentari da parte dei produttori di alimenti. Una parte importante della legge è costituita dalla disciplina riguardante le etichette di avvertenza; esse sono state concepite con lo scopo di fornire immediata indicazione circa l'alta presenza di zuccheri, di calorie, grassi saturi o sodio per 100 grammi di prodotto. Ove un prodotto superi la soglia massima prevista per uno o più dei nutrienti elencati, deve essere apposta un'etichetta di avvertenza sulla parte anteriore della confezione del prodotto.

La legge cilena è stata implementata in tre differenti fasi; nello specifico:

- durante la prima fase della legge (26 giugno 2016-26 giugno 2018) sono state aggiunte quattro etichette «ALTO EN» per le calorie, il sodio, gli zuccheri e i grassi saturi, il cui design è evidenziato da uno sfondo nero e da lettere bianche poste sul fronte della confezione per renderle visibili.

- la seconda fase (27 giugno 2018-26 giugno 2019) dell'implementazione della legge ha visto diventare più severi i limiti massimi sulla quantità dei nutrienti sopra elencati negli alimenti trasformati, solidi e liquidi.

- nella terza e ultima fase, iniziata il 27 giugno del 2019, sono previste ulteriori restrizioni per le quantità dei nutrienti (grassi, calorie, zuccheri e sodio); è inoltre entrato in vigore l'obbligo di inserire in tutte le pubblicità di prodotti confezionati il messaggio «Preferire gli alimenti con meno sigilli di avvertimento». È stabilita, altresì, una disciplina *ad hoc* per i produttori di alimenti di piccola scala e le piccole aziende alimentari. Sono inoltre fissati specifici limiti orari per le pubblicità trasmesse in TV o al cinema che promuovano il consumo di prodotti che abbiano l'indicazione «ALTO DI» per alcuni nutrienti⁴².

Di notevole interesse sono i risultati pubblicati nel 2021 dalla FAO e dall'Università del Cile a termine della prima fase di implementazione nel report *Impacto de la ley chilena de etiquetado en el sector productivo*

³⁹ I dati della ricerca prodotti dall'Istituto di nutrizione e tecnologia alimentare (INTA) dell'Università del Cile attraverso l'Indice di rischio di obesità infantile (IROBIC) sono stati diffusi attraverso un *webinar* disponibile al link: <https://tv.emol.com/detail/20220525154822862/lanzamiento-indice-de-riesgo-de-obesidad-infantil-comunal-irobic>.

⁴⁰ La mozione presentata nel 2007 dai senatori Girardi e altri, prendeva in considerazione il Rapporto sulla salute mondiale dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) del 2002, che mostrava come il 60 per cento dei 56 milioni di morti all'anno fosse causato da malattie non trasmissibili (NCD). Si basava anche sull'indagine nazionale sulla salute del 2003 del Ministero della salute cileno, che indicava che il 61 per cento della popolazione era in sovrappeso e obesa, https://www.bcn.cl/actualidad_legislativa/etiquetado-de-alimentos.

⁴¹ Legge n. 20.606 Sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad, Ministerio de Salud, Subsecretaría de Salud Pública, promulgata il 6 giugno del 2012 (ultime modifiche avvenute nel 2021 attraverso la legge n. 21.362), <https://bcn.cl/2qzq4>.

⁴² Le pubblicità per la promozione degli alimenti confezionati sono state limitate dalle 22:00 alle 6:00.

alimentario; parte dello studio promosso riguarda le modifiche che le industrie alimentari hanno apportato alla composizione nutrizionale di alcuni alimenti per poter rientrare nei limiti di etichettatura⁴³. Dei prodotti analizzati il 15 per cento del campione totale risulta essere riformulato per aderire ai limiti imposti dalla legge n. 20.606.

Nel 2018 era stata effettuata una prima valutazione della legge n. 20.606 e del suo impatto concreto attraverso uno studio dell'Università Diego Portales, dell'Istituto di nutrizione e tecnologia alimentare (INTA) dell'Università del Cile e la Scuola di sanità pubblica dell'Università del North Carolina (UNC)⁴⁴. Dallo studio emerge che gli acquisti di bevande zuccherate e cereali per la prima colazione sono entrambi diminuiti e che la quantità di sodio e zuccheri in importanti categorie di alimenti confezionati ha subito riduzioni⁴⁵; inoltre le persone sono state in grado di riconoscere meglio la qualità nutrizionale degli alimenti confezionati e i bambini e gli adolescenti sono stati meno esposti alla pubblicità di alimenti «ALTO DI».

Si può affermare che l'attuazione della legge sull'etichettatura frontale in Cile abbia dato un'effettiva spinta all'industria alimentare che, rischiando di vedere etichettati i prodotti come «malsani» perché in eccesso di nutrienti critici, ha migliorato la qualità dell'offerta alimentare, diminuendo il contenuto di zuccheri e di sodio e promuovendo il consumo di prodotti più sani come strategia promozionale per i propri prodotti.

3.1.1. - La normativa ad hoc per le piccole e micro imprese che producono alimenti. Nel 2019, con l'inizio della terza fase di implementazione, è stata introdotta una misura specifica per i produttori di alimenti trasformati di piccola scala e le piccole e micro imprese. Con la modifica al decreto supremo n. 13 del Ministero della salute del 2015, che modifica il regolamento sanitario per gli alimenti⁴⁶, si è prevista una disciplina specifica per alleviare l'impatto della normativa dell'etichettatura frontale sui produttori considerati. Come si è detto nei paragrafi precedenti, per i produttori di alimenti di piccola scala e le imprese di ridotte proporzioni può essere molto complesso modificare le proprie produzioni, sia strutturalmente che economicamente. Il Ministero della salute cileno, nel predisporre la disciplina per le piccole imprese, ha considerato che operazioni fondamentali per adempiere agli obblighi di etichettatura, come determinare i nutrienti critici dei propri prodotti e/o ridisegnare le etichette, avrebbero avuto dei costi cospicui da sostenere; si valuta, inoltre, una possibile riduzione delle vendite se il consumatore di tali prodotti è sensibile alle etichette di avvertenza⁴⁷.

Il Ministero della salute cileno nei 'considerando' del decreto afferma che l'imposizione dell'etichettatura frontale per i prodotti alimentari delle piccole imprese «avrebbe un impatto limitato sull'obiettivo di ridurre l'obesità dei consumatori e, allo stesso tempo, imporrebbe costi significativi per queste aziende e per l'occupazione nel Paese». Sempre nel 'considerando' 8 si riportano dati concreti circa l'effettivo impatto dei prodotti trasformati delle piccole imprese, osservando che «delle 17.522 aziende produttrici di alimenti che hanno effettuato vendite in Cile nel 2017, il 67 per cento corrisponde a microimprese, che vendono solo lo 0,7 per cento del totale degli alimenti e impiegano 6.576 lavoratori».

Sempre nel testo del decreto del Ministero della salute, al 'considerando' 10, si stabilisce inoltre che il Segretario esecutivo dell'ufficio della produttività nazionale e dell'imprenditorialità del Ministero dell'economia, dello sviluppo e del turismo chiede di esentare le microimprese dall'obbligo di etichettare i prodotti che producono e vendono con il sigillo «ALTO DI», ponendo l'attenzione di questo regolamento

⁴³ C. CORVALÁN - T. CORREA - M. REYES - G. PARAJE, *Impacto de la Ley chilena de etiquetado en el sector productivo alimentario*, Santiago de Chile, FAO e INTA, 2021, <https://www.fao.org/3/cb3298es/cb3298es.pdf>.

⁴⁴ T. CORREA - C. FIERRO - M. REYES ET AL., *Responses to the Chilean law of food labeling and advertising: exploring knowledge, perceptions and behaviors of mothers of young children*, 2019, in *Int J Behav Nutr Phys Act*, 16, 21.

⁴⁵ Dati consultabili al sito <https://www.uchile.cl/>.

⁴⁶ Testo disponibile al link <https://bcn.cl/2zcu3>.

⁴⁷ Art. 9 del decreto n. 20, modifica il decreto supremo n. 13 del 2015, del Ministero della salute, che modifica la regolamentazione sanitaria dei prodotti alimentari.

solo «sulle grandi, medie e piccole imprese, che producono il 99,3 per cento degli alimenti consumati in Cile»⁴⁸. Per la legge non è possibile esentare parte dei produttori dal rispetto della disciplina, con il decreto però si cerca di ampliare la finestra temporale di implementazione per tutelare le imprese piccole e piccolissime, più vulnerabili sul mercato e che, come dimostrano i dati riportati nel decreto, hanno un impatto sulla salute scarso se comparato con le produzioni e il volume di mercato delle grandi imprese alimentari.

3.2. - Ecuador, l'Accordo ministeriale n. 5103 del Ministero della salute pubblica. Anche l'Ecuador, come il Cile, da diversi anni si è dotato di una disciplina interna per garantire ai consumatori l'informazione e la consapevolezza attraverso l'*etiquetado frontal* ma, a differenza degli altri Paesi presi in considerazione, l'Ecuador non ha scelto il modello ad ottagoni neri consigliato dalla OPS dirigendosi piuttosto verso il modello a semaforo. L'Ecuador, come d'altra parte gli altri Paesi della regione, vive un preoccupante aumento delle persone in stato di sovrappeso e obesità oggetto di attenzione da parte delle istituzioni nazionali⁴⁹. Per questo motivo nel 2012 il Ministero della salute pubblica (MSP), insieme al Ministero coordinatore dello sviluppo sociale (MCDS) e all'Agenzia nazionale per la regolamentazione, il controllo e la sorveglianza sanitaria (ARCSA), ha deciso di convocare diversi attori del settore alimentare per discutere la proposta di regolamento per l'etichettatura grafica degli alimenti trasformati e delle bevande zuccherate. Il processo di consultazione ha valutato la comprensione, l'accettazione e la funzionalità delle diverse proposte, portando alla decisione di utilizzare un'etichetta a semaforo con barre orizzontali e nessun messaggio aggiuntivo che potesse confondere il consumatore. Il processo si è concluso nel novembre 2013, anno in cui è stata pubblicata la prima versione del Regolamento sanitario sull'etichettatura degli alimenti trasformati⁵⁰.

Uno degli elementi principali di dibattito di questo processo decisionale è stato il tipo di strumento giuridico da utilizzare per l'attuazione della disciplina a livello nazionale. Sebbene ci fosse la possibilità di farlo attraverso una legge, che avrebbe reso la disposizione normativa più solida, si è anche considerato che il processo legislativo sarebbe stato più lento e complesso; quindi è stato deciso di implementare l'etichettatura attraverso l'accordo ministeriale 4522⁵¹, inserito successivamente nel nuovo Regolamento sanitario in attesa dell'approvazione dell'Assemblea nazionale⁵². Dal 29 novembre 2013, con la pubblicazione sulla *Gazzeetta Ufficiale*, è entrato in vigore il Regolamento sanitario sull'etichettatura degli alimenti trasformati destinati al consumo umano⁵³. Da quel momento, le industrie alimentari e le piccole e micro imprese hanno avuto rispettivamente sei mesi e un anno di tempo per adeguarsi alla nuova disciplina, divenuta obbligatoria dall'agosto 2014 (o novembre 2014 per le piccole e microimprese). In seguito, con l'Accordo ministeriale n. 5103 del Ministero della salute pubblica contenente il Regolamento sanitario sostitutivo in materia di etichettatura degli alimenti trasformati destinati al consumo umano e la disciplina

⁴⁸ Viene considerato inoltre che il regolamento non sarebbe applicabile alle piccole e micro imprese, poiché il 68 per cento delle loro vendite corrisponde a esercizi dove si vendono soprattutto prodotti sfusi, quindi esenti dall'obbligo di etichettatura.

⁴⁹ In Ecuador, l'elevato indice di massa corporea è il fattore di rischio che contribuisce maggiormente alla perdita di anni di vita in buona salute. Consultare MSP, INEC, OPS/OMS, *Vigilancia de enfermedades no transmisibles y factores de riesgo*, Subsecretaría Nacional de Vigilancia de la Salud Pública, Subsecretaría Nacional de Promoción de la Salud e Igualdad, Dirección Nacional de Estrategias de Prevención y Control Dirección Nacional de Promoción de la Salud, Informe de Resultados, 2019, <https://www.salud.gob.ec/>.

⁵⁰ A.A. DÍAZ - P.M. VELIZ - G. RIVAS-MARIÑO - C. VANCE MAFLA - L.M. MARTÍNEZ ALTAMIRANO - C. VACA JONES, *Etiquetado de alimentos en Ecuador: implementación, resultados y acciones pendientes*, in *Rev Panam Salud Publica*, 2017.

⁵¹ Acuerdo No. 00004522, 15 novembre 2013, *Reglamento sanitario de etiquetado de alimentos procesados para el consumo humano*, http://instituciones.msp.gob.ec/images/Documentos/varios/ACUERDO_00004522.pdf.

⁵² A.A. DÍAZ - P.M. VELIZ - G. RIVAS-MARIÑO - C. VANCE MAFLA - L.M. MARTÍNEZ ALTAMIRANO - C. VACA JONES, cit.

⁵³ Registro Oficial n. 134, 29 novembre 2013, <https://www.cip.org.ec/attachments/article/1900/REGLAMENTO.pdf>.

finale implementata nel Paese si è giunti alla pubblicazione definitiva in *Gazzetta Ufficiale*⁵⁴ ⁵⁵ L'Accordo stabilisce i requisiti che devono essere soddisfatti dall'etichettatura dei diversi prodotti considerati alimenti trasformati.

3.3. - *Perù, la legge n. 30021 del 2013 sulla promozione di un'alimentazione sana per i bambini e gli adolescenti.* Secondo i dati presentati dal Ministero della salute peruviano nel luglio 2022 circa il 62 per cento della popolazione peruviana di età superiore ai quindici anni soffre di sovrappeso; sempre in base ai dati, si evidenzia che un importante aumento dei casi si è verificato durante la pandemia da COVID-19⁵⁶. Le istituzioni del Paese tuttavia erano già allarmate per l'aumento del sovrappeso e dell'obesità ben prima del febbraio 2020; il Perù aveva, infatti, approvato una disciplina nazionale per introdurre l'etichettatura di avvertenza sui prodotti confezionati già il 17 maggio del 2013, considerate le forti preoccupazioni circa i tassi di sovrappeso, sia tra i bambini che tra gli adulti e, soprattutto, tra le donne in età fertile economicamente più vulnerabili⁵⁷.

La legge n. 30021 del 2013 sulla promozione di un'alimentazione sana per i bambini e gli adolescenti⁵⁸, introdotta per contrastare il fenomeno della malnutrizione in eccesso soprattutto da un punto di vista educativo, richiede l'inserimento di avvertenze pubblicitarie sui prodotti alimentari e sulle bevande analcoliche che superano i parametri tecnici stabiliti dal Decreto Supremo 017-2017-SA⁵⁹ e nel Manuale delle avvertenze pubblicitarie.

Il testo della legge n. 30021 evidenzia, *prima facie*, le due direttrici della norma: innanzi tutto focalizza l'attenzione sull'educazione all'alimentazione e al cibo come strumento di promozione effettiva del diritto alla salute pubblica e al giusto sviluppo della persona; quindi promuove l'attività fisica e l'implementazione di chioschi e mense che forniscano cibo sano. In secondo luogo, individua il settore pubblicitario quale comparto da disciplinare per realizzare la promozione alla salute. Soffermandosi sulla disciplina restrittiva di questa norma, quindi gli articoli indirizzati alle aziende di *marketing* e ai produttori di alimenti, all'art. 8 si prevedono le attività e le strategie comunicative e di *marketing* che non devono essere poste in essere per tutelare la salute dei giovani sotto i sedici anni. L'elenco è molto specifico, consta di ben tredici punti ed è notevole l'attenzione posta per tutelare la salute mentale dei giovani, facendo così percepire un'attenzione anche verso malattie fisiche e psicologiche legate all'alimentazione, come l'anoressia e la bulimia. L'art. 10 disciplina poi il contenuto delle etichette che dovranno essere presenti sugli alimenti e le bevande analcoliche contenenti grassi trans e ad alto contenuto di zuccheri, sodio e grassi saturi. Dovranno essere utilizzate, a seconda dei casi, le seguenti frasi: «Ad alto contenuto di (sodio-zuccheri-grassi saturi)»: «Evitare il consumo eccessivo» oppure «Contiene grassi trans: evitare il consumo».

⁵⁴ Registro oficial n. 318, segundo suplemento, 25 agosto 2014, <https://derechoecuador.com/registro-oficial-no-318-lunes-25-de-agosto-de-2014-segundo-suplemento/>.

⁵⁵ No. 14413, Ministerio de industrias y productividad, Subsecretaría de la calidad, <https://studylib.es/doc/7741141/no.-14413-ministerio-de-industrias-y-productividad>; l'accordo ministeriale emana il Regolamento tecnico ecuadoriano RTE INEN 022 sull'etichettatura dei prodotti alimentari trasformati, confezionati e imballati, il quale definisce anche i limiti di nutrienti critici oltre i quali è obbligatorio apporre l'etichetta d'avvertenza.

⁵⁶ <https://www.gob.pe/>.

⁵⁷ Tra gli adulti di età superiore ai 25 anni, il 66 per cento delle donne e il 55 per cento degli uomini erano in sovrappeso o obesi. Circa i giovani, l'indagine globale sulla salute nelle scuole (2010) segnalava che il 20 per cento dei bambini delle scuole secondarie soffriva di sovrappeso e il 3 per cento di obesità. Sia per gli adulti che per i giovani, i più colpiti sono coloro che appartengono a famiglie più svantaggiate; rilevante è anche l'area geografica di appartenenza. Inoltre, si evidenzia che sono sempre le donne a soffrire di più di queste patologie, ben 38 donne su 100, provenienti da famiglie del quintile più povero, erano infatti in sovrappeso. Ministerio de Salud, *Un gordo problema: sobrepeso y obesidad en el Perú*, Lima, Perú, 2012.

⁵⁸ Repubblica del Perù. legge n. 30021, *L. de promoción de la alimentación saludable para niños, niñas y adolescentes*, Perù: El Peruano, 2013, <https://L.es.congreso.gob.pe/Documentos/L.es/30021.pdf>.

⁵⁹ Decreto Supremo n. 017-2017-SA, Decreto Supremo che approva il Regolamento della legge n. 30021, *L. de Promoción de la Alimentación Saludable*, https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/5289E04-A2-A160.ABD052581A10070E6CE/%24FILE/2_decreto_supr_e_017_de_alimentacion.pdf.

All'interno del Manuale delle avvertenze pubblicitarie, approvato dal Decreto Supremo n. 012-2018-SA⁶⁰ e dai rispettivi regolamenti di modifica, si specifica che le avvertenze devono essere riportate in modo indelebile sulla confezione e non possono essere parzialmente o totalmente coperti da altri elementi. È inoltre richiesto che tali avvertenze vengano esposte in modo chiaro, leggibile, evidente e comprensibile sulla parte anteriore del prodotto. Si disciplina inoltre la forma delle etichette di avvertenza, che come per l'esperienza cilena, devono avere la forma di un ottagono nero dai contorni bianchi, con la scritta bianca riferita all'alta presenza dei nutrienti critici.

Si deve però evidenziare che il Decreto Supremo n. 017-2017-SA che attua la legge n. 30021 non ha adottato le raccomandazioni fornite dalla OPS e dall'OMS circa i limiti massimi dei nutrienti critici tollerabili nei prodotti⁶¹. Le soglie adottate della legislazione peruviana per definire quando un prodotto contiene zuccheri, grassi saturi o sodio in eccesso differiscono da quelle stabilite dal Modello di profilo nutrizionale dell'Organizzazione panamericana per la salute. Di conseguenza, molti prodotti che posseggono comunque un eccesso di zuccheri, sodio o grassi resteranno esentati dall'obbligo di apporre l'etichettatura frontale⁶².

Degno di nota è infine il Decreto Supremo n. 033-2016-SA del luglio 2016⁶³ attraverso il quale si individuano i principali responsabili del consumo di prodotti alimentari «spazzatura»: con il decreto infatti si stabilisce il processo di riduzione graduale – fino all'eliminazione – dei grassi trans negli alimenti trasformati e nelle bevande non alcoliche industriali.

3.4. - Uruguay, il decreto n. 272/2018. Nel 2018, l'Uruguay è diventato il terzo Paese dell'America Latina ad adottare il sistema di etichettatura frontale di avvertenza con la pubblicazione del decreto n. 272/2018⁶⁴ ma, come lamenta la società civile, «con un profilo nutrizionale più flessibile di quello raccomandato dalla OPS». Il processo per giungere al testo del decreto ha visto la partecipazione di molti attori appartenenti a diversi gruppi di interesse attraverso una consultazione pubblica avvenuta tra giugno e agosto 2017 che ha visto una grande partecipazione della società civile e non solo; anche l'industria, che fin dall'inizio si è opposta alla disciplina dell'etichettatura di avvertenza, ha avuto un ruolo di rilievo nel processo decisionale⁶⁵.

Nonostante il decreto n. 272/2018 sia quindi stato il risultato di un processo decisionale partecipato e intersettoriale e supportato da evidenze scientifiche, il Governo entrante nello stesso giorno in cui avrebbe dovuto avere inizio l'obbligo di implementazione del decreto (1° marzo 2020) decise di sospendere l'applicazione di tale obbligo, affidandone la revisione agli organi statali competenti in materia⁶⁶.

⁶⁰ Approvazione del Manuale delle avvertenze pubblicitarie nell'ambito delle disposizioni della legge n. 30021, *L. sulla promozione di un'alimentazione sana per bambini e adolescenti*, e del relativo Regolamento approvato con Decreto Supremo n. 017-2017-SA. El Peruano; 2018, https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/185531/93706_1.pdf.

⁶¹ Organización Panamericana de la Salud, *Modelo de perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud*, 2016.

⁶² J.D. ZEGARRA - F.D. SILVA GOMES, *Perfil de nutrientes de productos alimentarios eximidos de la aplicación de advertencias en el frente del envase durante la primera etapa de la Ley de alimentación saludable en Perú: estudio de caso*, in *Revista Panamericana de Salud Pública*, 2021, n. 45, <https://doi.org/10.26633/RPSP.2021.153>.

⁶³ Decreto Supremo n. 033-2016-SA del luglio 2016, <https://www.gob.pe/institucion/minsa/normas-legales/>.

⁶⁴ Decreto n. 272/018, *Modificación del reglamento bromatológico nacional, relativo al rotulado de alimentos*, <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/272-2018/1>.

⁶⁵ Durante l'intero processo, l'industria alimentare è stata la principale oppositrice alla regolamentazione delle etichette di avvertenza. Per questo motivo, nel giugno 2019, la Camera dell'industria alimentare uruguayana ha chiesto al Ministero della salute pubblica un rinvio di un anno dell'entrata in vigore della politica. La richiesta è stata giustificata dal tempo insufficiente per modificare le confezioni e riformulare i prodotti, nonché dalla mancanza di capacità di stampa delle nuove confezioni nel Paese. D. RODRÍGUEZ SENDOYA - L. MARTÍNEZ GOMENSORO - R. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, *La mirada de la sociedad civil sobre el proceso de etiquetado frontal de alimentos*, Uruguay, 2022, <https://www.alianzaent.uy/>.

⁶⁶ Rilevanti le modifiche accorse: si è intervenuto direttamente sulla formula di calcolo e la modifica del profilo nutrizionale, poi approvato nel decreto n. 246/020; quest'ultimo decreto ha allontanato definitivamente i criteri del decreto n. 272 relativi al profilo nutrizionale da tutte le raccomandazioni formulate dalla OPS, oltre a concedere all'industria una nuova proroga per la sua attuazione, fino al primo febbraio 2021. Quasi giunti al termine ultimo per l'attuazione del decreto, il 26 gennaio 2021,

L'etichettatura frontale in Uruguay è quindi oggi definita da due decreti: dal decreto n. 34/2021, che definisce il profilo nutrizionale degli alimenti e dal decreto n. 272/2018, che definisce l'aspetto grafico che dovranno assumere le etichette. Per quanto riguarda l'aspetto grafico, l'Uruguay segue le raccomandazioni della OPS: ottagoni neri con l'indicazione «ECESSO DI» sodio, zuccheri, grassi e/o grassi saturi scritta in bianco.

Una delle principali problematiche dell'implementazione della disciplina riguarda gli obblighi di ispezione a capo del Ministero della salute uruguayano, necessari per valutare l'effettiva applicazione del decreto da parte dei produttori. Fino alla fine del 2021 la società civile ha lamentato una completa assenza di sistemi di controllo dei prodotti, così che il consumatore non può sapere se l'assenza di etichetta d'avvertenza significa che i nutrienti critici nell'alimento non superano le soglie previste oppure se l'alimento non sta rispettando la lettera del decreto, rendendo di fatto inaffidabile l'etichettatura. Secondo il sito ufficiale del Ministero della salute, inizialmente sono state definite due fasi per l'ispezione dei prodotti:

- nella prima fase, vengono ispezionati solo i prodotti che al momento dell'ispezione non presentano l'etichettatura frontale. È stato inoltre ritenuto importante identificare i prodotti che non sono presenti nel database e richiedere l'invio di informazioni sulla loro composizione;
- la seconda fase prevede la progettazione di un'App basata sul database dei prodotti per facilitare il lavoro delle intendenze nell'ispezione dei punti vendita.

3.5. - Messico, la Norma Oficial Mexicana (NOM) 051-SCFI/SSA1-2010. Il Messico si presenta nel 2022 come il Paese dell'America Latina con il tasso più alto di obesità e sovrappeso nella popolazione, il quinto a livello globale e con un aumento annuale delle persone affette da tali patologie dell'1,6 per cento per gli adulti e 2,5 per cento per i bambini⁶⁷. Molto preoccupanti sono i dati relativi ai decessi per le MNT (malattie non trasmissibili) derivanti da accumulo eccessivo di grassi e malnutrizione: secondo gli ultimi dati pubblicati dall'Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)⁶⁸, le tre principali cause di morte a livello nazionale sono state: COVID-19, malattie cardiache e diabete mellito.

L'attenzione delle istituzioni messicane si è focalizzata sulla necessità di intervenire per garantire una migliore alimentazione, e quindi la salute dei propri cittadini, fin dal 2010 attraverso l'Accordo nazionale per la salute alimentare, il cui obiettivo principale era quello di prevenire i problemi di sovrappeso e obesità attraverso varie misure, come il miglioramento della disponibilità di alimenti e bevande nelle scuole di istruzione di base, l'accesso all'acqua potabile, l'etichettatura e la pubblicità⁶⁹; nel 2013 venne pubblicata la Strategia nazionale per la prevenzione e il controllo del sovrappeso, dell'obesità e del diabete⁷⁰ che ha poi permesso l'entrata in vigore nel 2015 di un provvedimento normativo che impone a diversi prodotti alimentari in commercio di apporre sulla confezione le «Linee guida dietetiche giornaliere» o GDA, un sistema proposto in Europa sviluppato dall'Institute of Grocery Distribution (IGD)⁷¹, un'organizzazione di ricerca finanziata dall'industria alimentare e delle bevande⁷².

Nel 2017 il Ministero della salute ha preso l'iniziativa di delegare all'Istituto nazionale di sanità pubblica

il decreto n. 246/2020 è stato abrogato e seguito da un terzo e nuovo decreto n. 034/2021 (seconda modifica) ancora più flessibile nel profilo dei nutrienti

⁶⁷ T. LOBSTEIN - H. BRINDEN - M. NEVEUX, *World Obesity Atlas 2022*, World Obesity Federation; London, UK, 2022.

⁶⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Estadísticas de defunciones registradas 2021*, 26 ottobre 2022, <https://www.inegi.org.mx>.

⁶⁹ J.A. CÓRDOVA-VILLALOBOS, *El Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria como una estrategia contra el sobrepeso y la obesidad*, in *Cirugía y Cirujanos*, 2010, vol. 78, num. 2, marzo-aprile, 105-107, Academia Mexicana de Cirugía, A.C. Distrito Federal, México.

⁷⁰ Secretaría de Salud de Mexico, *Estrategia Nacional para la prevención y el control del sobrepeso, la obesidad y la diabetes*, Ciudad de México, 2013, https://cesni-biblioteca.org/archivos/estrategia_sobrepeso_diabetes_obesidad.pdf.

⁷¹ <https://www.igd.com/>.

⁷² Comité de Expertos Académicos Nacionales del Etiquetado Frontal de Alimentos y Bebidas no Alcoholicas para una Mejor Salud, *Sistema de etiquetado frontal de alimentos y bebidas para México: una estrategia para la toma de decisiones saludables*, Salud pública Mèx [online], vol. 60, n. 4, 479-486., 2018, ISSN 0036-3634, <https://doi.org/10.21149/9615>.

la costituzione di un gruppo di esperti accademici indipendenti in materia di etichettatura, liberi da conflitti di interesse, con il compito di identificare il modello migliore per un sistema di etichettatura dei prodotti confezionati che possa essere comprensibile e accessibile per tutti e che, identificando il contenuto di energia e di nutrienti critici come zuccheri aggiunti, sodio, grassi totali, grassi saturi ed energia, permetta al consumatore di scegliere il prodotto che preferisce acquistare fornendo tutte le informazioni rilevanti per la salute⁷³.

Nel luglio 2019 viene poi presentata alla Camera dei Deputati un'iniziativa di modifica della legge sanitaria generale sull'etichettatura, approvata dal Senato della Repubblica e pubblicata nel novembre dello stesso anno⁷⁴. Mentre l'emendamento alla legge veniva discusso e votato in sede legislativa, è iniziato parallelamente il processo di modifica della Norma Oficial Mexicana (NOM) 051-SCFI/SSA1-2010⁷⁵ sull'etichettatura di alimenti e bevande, che avrebbe definito le linee guida per l'applicazione della legge. Per questo processo sono stati costituiti gruppi di lavoro coordinati dal Ministero dell'economia e dalla Commissione federale per la protezione dai rischi per la salute (Cofepris), con la partecipazione di istituti sanitari, organizzazioni internazionali, centri di istruzione superiore, associazioni professionali, società civile e settore industriale. Il risultato delle tavole rotonde è stata la bozza di *standard* che è stata sottoposta a consultazione pubblica dall'11 ottobre al 10 dicembre 2019 e che ha ricevuto 5.200 commenti.⁷⁶

Il processo si è concluso con la pubblicazione, il 27 marzo 2020, della norma ufficiale messicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010 (NOM-051) sull'etichettatura di alimenti e bevande non alcoliche preconfezionati, entrata in vigore il primo ottobre dello stesso anno.

Nel modello messicano di etichettatura, i limiti di nutrienti critici che definiscono se un prodotto avrà o meno l'ottagono nero «ECESSO DI», sono determinati dai profili nutrizionali secondo il modello dell'Organizzazione panamericana della sanità e dalle raccomandazioni nutrizionali stabilite dall'OMS. L'etichettatura messicana, diversamente dagli altri Paesi, ha scelto di fornire ulteriori informazioni nutrizionali sensibili soprattutto per il pubblico più giovane. Il modello utilizza infatti una legenda per informare quando un prodotto contiene edulcoranti non calorici, poiché diversi enti e associazioni nazionali e internazionali considerano questi ingredienti come non raccomandabili per i bambini. Anche i prodotti contenenti caffeina devono essere etichettati per evitare il consumo di tale sostanza da parte dei bambini, in quanto notoriamente essa non risulta adatta alla crescita ma si trova in moltissime bevande di uso comune tra i giovani. Una delle peculiarità del modello messicano, che va direttamente a contrastare le strategie che l'industria alimentare mette in atto per evitare l'applicazione delle normative di settore, è la previsione per cui anche i prodotti di piccole dimensioni⁷⁷ avranno ottagoni neri con all'interno il numero di etichette che il prodotto avrebbe se avesse un imballaggio più grande.

Anche in Messico si è scelto di implementare la disciplina dell'etichettatura in più fasi: la prima fase, entrata in vigore nel 2020 per la durata di tre anni, prevedeva che le etichette di avvertimento iniziassero a comparire sui prodotti con eccesso di zuccheri, sodio, grassi saturi, grassi trans e calorie, così come le legende di precauzione per la presenza di caffeina o edulcoranti. Entro ottobre 2023 inizierà la seconda fase, in cui i limiti per i criteri dei nutrienti saranno più severi. Questa fase durerà due anni, a partire poi dal 1° ottobre 2025 verrà attuata l'ultima fase dell'etichettatura, in cui l'applicazione dei criteri per i nutrienti in eccesso prenderà in considerazione la totalità dei nutrienti presenti nel prodotto (aggiunti o

⁷³ Comité de Expertos Académicos Nacionales del Etiquetado Frontal de Alimentos y Bebidas no Alcoholicas para una Mejor Salud, *Sistema de etiquetado frontal de alimentos y bebidas para México: una estrategia para la toma de decisiones saludables*, cit.

⁷⁴ Il parere, approvato in via generale con 458 voti a favore, zero contrari e due astensioni, modifica gli artt. 2, 66, 111, 111, 114, 115, 159, 210, 212 e 215, specificando che le etichette o le retro-etichette devono contenere informazioni nutrizionali di facile comprensione, veritiere, dirette, semplici e visibili, <http://www5.diputados.gob.mx>.

⁷⁵ Norma Oficial Mexicana (NOM) 051-SCFI/SSA1-2010, https://www.dof.gob.mx/2020/SEECO/NOM_051.pdf.

⁷⁶ Secretaría de Salud de Mexico, <https://www.gob.mx/salud/prensa/fue-aprobada-la-modificacion-a-la-nom051-sobre-etiquetado-de-alimentos-y-bebidas?idiom=es-MX>.

⁷⁷ Prodotti con una superficie espositiva principale ≤ 40 cm².

presenti naturalmente)⁷⁸.

3.6. - Argentina, la legge n. 27.642 del 2021. L'Argentina è ad oggi l'ultimo Paese della regione dell'America Latina e del Caribe ad aver approvato uno strumento legislativo per introdurre l'etichettatura frontale d'avvertenza. Il 27 ottobre 2021, a seguito di un lungo dibattito alla Camera dei Deputati, è stata approvata la legge n. 27.642⁷⁹, che mira a garantire il diritto alla salute e ad un'alimentazione adeguata attraverso la promozione di un'alimentazione sana, con informazioni nutrizionali semplici e comprensibili sugli alimenti confezionati e sulle bevande alcoliche, per promuovere un processo decisionale assertivo e attivo. L'iniziativa di legge è stata fortemente contrastata dalle aziende alimentari fin dal momento in cui il disegno di legge S-1334/2020⁸⁰ ha iniziato ad essere oggetto di discussioni all'interno delle commissioni del Parlamento argentino⁸¹. Il 29 ottobre 2020 il testo del disegno di legge sull'etichettatura frontale di avvertenza ad ottagonii neri ha ricevuto l'approvazione del Senato, iniziando l'*iter* finale verso la Camera dei Deputati. Anche in questo caso, tra gli aspetti più contestati troviamo i profili nutrizionali che indicano i nutrienti massimi, in eccesso dei quali l'etichettatura di avvertenza diviene obbligatoria. Anche le forti limitazioni poste alla pubblicità di alimenti industriali ha fatto sì che la legge venisse molto criticata dal settore industriale così che, nel marzo 2021, la società civile guidata dalla Fundación Interamericana del Corazón (FIC) Argentina ha deciso di lanciare una campagna pubblica per continuare le pressioni verso i parlamentari al fine di incentivare la calendarizzazione della discussione alla Camera dei Deputati e una rapida approvazione e implementazione della misura secondo il testo approvato dal Senato⁸². Le preoccupazioni della società civile circa la possibilità che venissero introdotte modifiche al testo che lo rendessero meno efficace verso l'obiettivo e più amichevole verso le industrie si rivelarono fondate quando, nel marzo 2021, a seguito di una riunione tra il Ministero della salute, il Ministero dello sviluppo e della produzione e il Ministero dell'agricoltura, dell'allevamento e della pesca, si decise di indire una riunione straordinaria della Commissione nazionale per gli alimenti (CONAL) per concordare una nuova bozza di etichettatura delle avvertenze frontali con importanti modifiche rispetto al testo approvato dal Senato argentino nell'ottobre 2020⁸³.

Quasi un anno dopo quella data e a seguito di una sessione interrotta per non raggiungimento del *quorum*, il 26 ottobre 2021 l'etichettatura frontale è divenuta legge in Argentina e, grazie anche alla forte azione della società civile, la legge approvata mantiene il testo del 2020 che, prima di tutto, considera come valido il profilo nutrizionale dell'Organizzazione panamericana della sanità. La legge n. 27.642 stabilisce inoltre che tutti gli alimenti con almeno un'etichetta di avvertimento non saranno più pubblicizzati nei media di qualsiasi tipo, vietando inoltre l'uso sulle confezioni di personaggi animati, cartoni animati o qualsiasi altro tipo di *marketing* invitante per i più giovani, nonché l'inserimento di indicazioni nutrizionali (come «ricco di vitamina C») che possano influenzare la comprensione dei messaggi di avvertimento. Come in Messico, i prodotti contenenti edulcoranti devono riportare la dicitura «contiene edulcoranti, sconsigliato ai bambini», mentre quelli contenenti caffeina devono riportare la dicitura «contiene caffeina, da evitare per i bambini». Si legge inoltre nel testo del disegno di legge che lo Stato non potrà effettuare acquisti pubblici di questi prodotti per rifornire scuole, mense o istituzioni pubbliche di qualsiasi tipo⁸⁴.

⁷⁸ <https://etiquetadosclaros.org/>.

⁷⁹ La legge è stata convalidata con 200 voti a favore, 22 contrari e 16 astensioni.

⁸⁰ Atto n 1334/20, Senado de la Nación, Proyecto de L. Rodriguez: *Proyecto de ley sobre sistema de etiquetado frontal de alimentos*, <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/1334.20/S/PL>.

⁸¹ *Iter legislativo*: <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/1334.20/S/PL>.

⁸² Campagna #DeFrente, <https://ficargentina.org/defrente/>.

⁸³ <https://www.revistainternos.com.ar/>.

⁸⁴ La legge n. 27.642 è stata pubblicata sulla *Gazetta Ufficiale* il 12 novembre 2021, ufficializzandone così l'attuazione; il 23 marzo del 2022 è stato poi pubblicato il decreto legislativo n. 151/2022, il regolamento che stabilisce le diverse fasi per l'applicazione dei sigilli ai prodotti con eccesso di grassi, zuccheri, sodio e calorie. Per quanto riguarda i tempi di implementazione, si prevede una prima fase di attuazione nei primi nove mesi dalla data di entrata in vigore della legge e quindici mesi per le

In base al Regolamento della legge n. 27.642 le aziende potevano usufruire di una proroga unica di centottanta giorni, scaduta il 20 luglio 2022, ed adempiere entro maggio 2023 agli obblighi di etichettatura. Per le piccole e medie aziende, il termine per la richiesta di proroga scade il 20 gennaio 2023; un mese dopo, i prodotti che non hanno ricevuto o richiesto una proroga dovranno avere l'etichettatura d'avvertenza, ed entro il 20 novembre 2023 tutte le aziende alimentari che producono e/o vendono alimenti confezionati dovranno rispettare la normativa⁸⁵.

4. - Una prima comparazione tra i modelli dell'America Latina e le proposte francese e italiana di etichettatura frontale. Come si è visto nei paragrafi precedenti, la maggior parte dei Paesi della regione ALC ha scelto di implementare un modello di etichettatura frontale d'avvertenza che utilizza il modello ottagonale seguendo così le indicazioni della Organizzazione panamericana della salute che, ove i limiti previsti dalla stessa per i nutrienti critici vengano accolti, l'ha definito il modello più efficace per contrastare il consumo di prodotti confezionati industriali e per incentivare le aziende a modificare il contenuto energetico e i nutrienti dei loro prodotti⁸⁶.

Risulta evidente che l'esperienza latinoamericana si distacca completamente dall'esperienza giuridica del Nord Globale, rifiutando modelli non aderenti alla realtà sociale ed economica della regione ed aprendo un reale dialogo tra i Paesi, seppur senza un obiettivo di uniformazione delle discipline per incentivare una più fluida commercializzazione dei prodotti. Sono le stesse esperienze poste in marcia negli ultimi dieci anni, come avvenuto in Cile⁸⁷, a dimostrare l'efficacia del modello ad etichettatura ottagonale, supportato a livello regionale anche dalle Nazioni Unite e poi introdotto con modifiche in altri ordinamenti⁸⁸. I modelli latinoamericani scelgono di intervenire con un'etichettatura frontale che cattura l'attenzione destando nel consumatore la percezione di pericolo, di non affidabilità completa del prodotto. Si possono, nelle diverse discipline, individuare tre obiettivi comuni e principali:

- rendere i consumatori più consapevoli del contenuto alimentare del cibo che acquistano, dando loro l'opportunità, ove possibile, di optare per il prodotto della stessa categoria ma più salutare;
- regolare e limitare il *marketing* delle imprese alimentari per tutelare i consumatori da strategie manipolatorie dell'industria, soprattutto coloro che sono identificati come più vulnerabili o impressionabili (come bambini e adolescenti);
- incentivare le imprese alimentari ad introdurre modifiche sostanziali per migliorare la qualità dei propri prodotti.

Obiettivo primario delle diverse discipline appare quindi essere la tutela della salute dei consumatori, del loro diritto all'informazione e alla scelta libera e consapevole. Considerando i dati catastrofici sulla salute della popolazione latinoamericana in relazione alle MNT legate al consumo di «cibi spazzatura» si rendono necessarie misure forti, che contrastino il potere d'acquisto dalle industrie alimentari nella regione e che pongano come priorità la salute delle persone. Purtroppo se volgiamo lo sguardo verso l'Europa i dati riferiti all'aumento di persone, giovani e adulte, colpite da sovrappeso o obesità seguono l'andamento globale⁸⁹. La consapevolezza della necessità di implementare soluzioni efficaci anche in Europa per far

micro, piccole e medie imprese. Il limite di attuazione per la seconda fase è invece fissato a non più di diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge e a ventiquattro mesi per le attività di produzione di alimenti di dimensioni più piccole.

⁸⁵ Secondo quanto pubblicato dal Ministero della salute, delle 2.658 domande presentate per l'estensione dell'applicazione dei bollini di avvertimento, per un totale di 236 aziende, circa il 35 per cento delle richieste è stato finora approvato. Nel frattempo, sul totale delle registrazioni con autorizzazione sanitaria, solo il 3,13 per cento è stato esteso, e la maggior parte di esse corrisponde a grandi aziende, <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-ministerio-de-salud-de-la-nacion-y-la-anmat-avanzan-en-la-implementacion-del-sistema-de>.

⁸⁶ <https://www.pabo.org/>.

⁸⁷ C. CORVALÁN - T. CORREA - M. REYES - G. PARAJE, *Impacto de la Ley chilena de etiquetado en el sector productivo alimentario*. Santiago de Chile, FAO e INTA, 2021, <https://doi.org/10.4060/cb3298es>.

⁸⁸ A. FERRANTE, *El etiquetado frontal en los alimentos y la iconografía jurídica: un ejemplo para la comprensión del trasplante jurídico y del nuevo paradigma latinoamericano*, 2021, in *Derecho PUCP*, (87), 141-181, <https://dx.doi.org/10.18800/derechopucp.202102.005>.

⁸⁹ WHO Regional Office For Europe, *WHO European Regional Obesity Report 2022*, Copenhagen, 2022.

fronte al problema viene formalizzata nel 2020 attraverso la Strategia *Farm to Fork*⁹⁰ adottata all'interno del *Green Deal* europeo che, nel suo testo, prevede che la Commissione fornirà una proposta di etichettatura nutrizionale frontale, omogenea e obbligatoria nel territorio dell'UE. Da diversi anni però alcuni Paesi hanno scelto di implementare dei modelli di etichettatura frontale facoltativi sulla base dell'art. 35, comma 2, del regolamento (UE) n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori⁹¹, come la Francia, il Belgio, la Germania, l'Italia, ma non solo⁹².

Nella Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'uso di forme di espressione e presentazione supplementari della dichiarazione nutrizionale⁹³ del maggio 2020, l'istituzione conferma che «L'etichettatura nutrizionale sulla parte anteriore dell'imballaggio (FOP) mira a aiutare i consumatori a giudicare a colpo d'occhio le caratteristiche nutrizionali del prodotto, orientandone le scelte alimentari ed è sempre di più vista come uno strumento a sostegno delle strategie per la prevenzione delle malattie non trasmissibili legate all'alimentazione» e che «si ritiene opportuno introdurre un'etichettatura nutrizionale FOP armonizzata a livello dell'UE», soprattutto nell'interesse del consumatore che, con diversi modelli di etichettatura posti sul mercato, rischia di essere disorientato piuttosto che supportato verso una scelta migliore.

Il contesto europeo presenta ovviamente caratteristiche profondamente diverse da quello dell'America Latina; data però la particolarità della disciplina ottagonale implementata oltreoceano, supportata da dati ed esperienze legislative concrete, oltre che caratterizzata da chiarezza e dalla scelta di non dare un diretto giudizio di merito al prodotto attraverso un colore (ad esempio come nel Nutriscore, dove troviamo verde: buono/rosso: cattivo⁹⁴) né di richiedere al consumatore una valutazione quasi personale sulla quantità di nutriente che può assumere⁹⁵ (come nel modello a NutrInform Battery italiano^{96 97}), vale la pena soffermarsi sui modelli latinoamericani per trarne riflessioni e, potenzialmente, ispirazione.

Come si è accennato nel capitolo introduttivo, nel 2022 si è svolta una consultazione pubblica indetta a livello europeo dalla Commissione per raccogliere i pareri dei cittadini dell'UE e dei Paesi terzi nonché delle parti interessate professionali e non professionali in merito alle iniziative di revisione della legislazione dell'UE in materia di informazioni sugli alimenti per i consumatori. La consultazione ha riguardato quattro iniziative relative all'etichettatura degli alimenti in UE tra cui troviamo le etichette *Front of Pack* o FOP e, attraverso nove affermazioni riguardanti i problemi che l'Iniziativa sta cercando di affrontare e gli obiettivi che sta cercando di raggiungere, cittadini e portatori di interessi hanno potuto rispondere in che misura fossero d'accordo o meno con le succitate affermazioni⁹⁸. Dalla sintesi dei risultati si evince

⁹⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Una strategia «Dal produttore al consumatore» per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, 2020.

⁹¹ Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2011, «relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione

⁹² P. BORGHI, *Rosso, giallo o verde? L'ennesima etichetta alimentare «a semaforo», l'ennesimo segno di disgregazione*, in *Riv. dir. alim.*, 2017, anno XI, 2, 79-81.

⁹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0207>.

⁹⁴ La prima edizione del regolamento contenente il Nutriscore è stata approvata dalla Santé publique France il 12 maggio 2017, <https://www.santepubliquefrance.fr/determinants-de-sante/nutrition-et-activite-physique/articles/nutri-score>.

⁹⁵ E. GRASSO, *Les limites du règlement UE 1169/2011 face à l'étiquetage des produits alimentaires. Un défi durable?*, in *Contrat, Concurrence, Consommation*, 5, 2019, 2.

⁹⁶ Decreto interministeriale del 19 novembre 2020 del Ministero della salute, il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, «Forma di presentazione e condizioni di utilizzo del logo nutrizionale facoltativo complementare alla dichiarazione nutrizionale in applicazione dell'articolo 35 del regolamento (UE) 1169/2011».

⁹⁷ Per approfondimenti sul modello NutrInform Battery consultare: D. RAMAZZOTTI, *Verso l'armonizzazione dell'etichettatura nutrizionale fronte-pacco: NutrInform Battery come modello uniforme?*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2019, 1-2, 89-127.

⁹⁸ Le tre affermazioni che hanno ricevuto il più alto livello di consenso tra i consultati: «Le aziende alimentari dovrebbero essere soggette alle stesse regole sull'etichettatura nutrizionale nella parte anteriore della confezione in tutta l'UE» (87 per

indubbiamente la volontà dei consumatori di poter disporre di un'etichettatura frontale sui prodotti confezionati e la necessità di omogeneizzare la disciplina a livello europeo per garantire accesso alle informazioni nutrizionali in tutti i Paesi dell'UE.

Tra le affermazioni proposte dalla Commissione nella consultazione una parte viene dedicata all'individuazione dell'opinione pubblica circa la possibilità che l'etichettatura frontale conduca: (i) i consumatori a modificare il loro comportamento di acquisto degli alimenti e (ii) le imprese a migliorare gli aspetti nutrizionali dei loro prodotti, quindi due dei principali obiettivi che si pongono le discipline latinoamericane. Per ciascuna opzione, i pareri degli intervistati sono stati contrastanti. Interessante, e forse scontato, notare come siano proprio gli intervistati appartenenti al settore industriale coloro che ritengono che sia improbabile che tutte le opzioni di etichettatura frontale proposte incoraggino reali cambiamenti negli acquisti dei consumatori. Nei tre gruppi orientati alle imprese che hanno partecipato alla consultazione, il maggior numero di intervistati ha ritenuto improbabile che le opzioni di etichettatura incoraggino un cambiamento nella composizione nutrizionale dei prodotti confezionati industriali.

5. - Riflessioni finali. Troppo spesso i diritti umani vengono posti in secondo piano rispetto agli interessi delle industrie che, sempre più potenti, sono oggi presenti, a diverso titolo, nelle principali istituzioni a livello globale e locale⁹⁹. Nella regione latinoamericana l'industria ha avuto un ruolo centrale nel processo decisionale che ha portato all'adozione dei diversi regolamenti per le etichettature frontali, ruolo che si è concentrato nel boicottare il sistema di etichettatura frontale in quanto tale, adducendo argomentazioni spesso fallaci e rallentando i lavori politici¹⁰⁰. Il tema dell'etichettatura frontale è oggi centrale anche in Unione europea¹⁰¹ e le esperienze pregresse devono essere considerate come una guida, un precedente da cui trarre informazioni e buone pratiche^{102 103}.

Le esperienze latinoamericane possono lasciarci alcuni spunti di riflessione utili anche per il contesto europeo, come:

- è fondamentale che l'elaborazione del modello di etichettatura FOP sia il risultato di studi scientifici comprovati e supportati dalla comunità scientifica;
- è fortemente auspicabile che il processo decisionale verso l'identificazione del miglior modello di etichettatura sia ampiamente partecipato attraverso consultazioni degli attori interessati;
- le istituzioni devono, nell'adempimento del loro obbligo di garantire la salute dei cittadini e il diritto ad un'adeguata alimentazione, bilanciare gli interessi delle parti e dare priorità all'adempimento dei diritti fondamentali;
- l'omogeneizzazione della disciplina a livello regionale potrebbe ulteriormente migliorare la fruibilità e quindi l'accesso alle informazioni da parte della popolazione;
- affinché lo strumento dell'etichettatura frontale sia efficace nel raggiungimento dei suoi obiettivi è necessario che sia vincolante e per ogni tipo di impresa, con le dovute differenze in base alla dimensione dell'azienda; in tal senso, una distinzione a monte tra produzione di alimenti di piccola scala (agricoltura contadina) e di larga scala sarebbe utile per fornire ulteriori specifiche per la distinzione degli alimenti confezionati, tema molto sensibile in un'economia agricola e alimentare come quella italiana;

cento), «Le informazioni nutrizionali nella parte anteriore della confezione dovrebbero essere coerenti con le linee guida dietetiche» (85 per cento) e «I consumatori dovrebbero avere accesso alla stessa etichetta nutrizionale nella parte anteriore della confezione in tutta l'UE» (85 per cento). Consultare la pagina web <https://ec.europa.eu/>.

⁹⁹ Questo fenomeno è oggi riconosciuto e definito «*corporate capture*», ossia la dinamica per cui l'industria privata usa la sua influenza politica per prendere il controllo dell'apparato decisionale dello Stato, come le agenzie di regolamentazione, le forze dell'ordine e il potere legislativo.

¹⁰⁰ FUNDEPS, *Proyecto de Ley «Promoción de la Alimentación Saludable»: refutación argumentos de la industria alimentaria*, 2021.

¹⁰¹ G. STRAMBI, *La disciplina europea sulle indicazioni nutrizionali e sulla salute: dieci anni di applicazione controversa*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2016, 1, 28-52.

¹⁰² N. LUCIFERO, *Nutriscore, etichettatura incomprensibile ai più*, in *Terra e Vita*, 2022, 34, 18-19.

¹⁰³ L. BOLLANI - G. PEIRA - E. VARESE - E. NESI - M.B. PAIROTTI - A. BONADONNA, *Labelling and sustainability in the green food economy: Perception among millennials with a good cultural background*, in *Rivista di studi sulla sostenibilità*, Milano, 2017, 83-101.

- è necessario implementare un sistema di controllo e monitoraggio delle aziende alimentari per valutare l'effettivo rispetto della disciplina e i risultati della stessa.