COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 17.12.2013
COM(2013) 755 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'indicazione obbligatoria del paese d'origine o del luogo di provenienza per le carni utilizzate come ingrediente

{SWD(2013) 437 final}

INDICE

1. Introduzione 3
2. Etichettatura d'origine obbligatoria – una breve panoramica 3
3. La catena di approvvigionamento UE degli alimenti contenenti carni utilizzate come ingrediente 4
3,1. Panoramica del settore nell'UE 4
3,2. Consumo di carni e di prodotti contenenti carne 4
3,3. Produzione e prospettive 5
3,4. Struttura del settore delle carni nell'UE 5
3,5. Sistemi di rintracciabilità nell'UE 7
4. Atteggiamento dei consumatori nei confronti dell'etichettatura d'origine delle carni utilizzate come ingrediente 7
5. Possibili scenari e modalità di origine relative all'etichettatura d'origine per le carni utilizzate come ingrediente 9
6. Valutazione d'impatto e valutazione costi/benefici dei diversi scenari 10
6.1. Impatto sul comportamento dei consumatori 10
6.2. Impatto economico 10
6.2.1. Costi operativi per gli operatori del settore alimentare 10
6.2.2. Competitività, commercio e flusso d'investimenti 11
6.2.3. Oneri amministrativi a carico delle imprese 12
6.2.4. Oneri per le autorità pubbliche 12
6.2.5. Costi per i consumatori e possibili ripercussioni sociali 12
6.2.6. Impatti ambientali 13
6.3. Vantaggi e svantaggi delle modalità di origine negli scenari 2 e 3 13
7. Conclusioni 15

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'indicazione obbligatoria del paese d'origine o del luogo di provenienza per le carni utilizzate come ingrediente

1. INTRODUZIONE

Il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori ("il regolamento FIC")[1], che si applicherà a decorrere dal 13 dicembre 2014, introduce una serie di disposizioni in materia di etichettatura d'origine per gli alimenti preimballati destinati al consumatore finale o alle collettività. L'articolo 26, paragrafo 6, del regolamento FIC dispone che la Commissione presenti una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente la possibilità di estendere l'etichettatura obbligatoria d'origine alle carni utilizzate come ingrediente di alimenti preimballati.

La presente relazione ottempera a tale obbligo. Essa riguarda le carni di tutte le specie (ad esempio le carni bovine e suine, il pollame, le carni ovine e caprine, la selvaggina e le carni di coniglio e di cavallo) utilizzate come ingrediente di alimenti preimballati.

Gli obiettivi principali della presente relazione sono i seguenti:

– valutare l'atteggiamento dei consumatori nei confronti dell'etichettatura d'origine delle carni utilizzate come ingrediente;

– esaminare la fattibilità di tale etichettatura; e

– analizzare costi e vantaggi dell'introduzione di tali misure, segnatamente l'impatto giuridico sul mercato interno e l'impatto sul commercio internazionale.

La relazione è accompagnata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione, che fornisce informazioni dettagliate su cui si basano le conclusioni qui raggiunte.

2. ETICHETTATURA D'ORIGINE OBBLIGATORIA – UNA BREVE PANORAMICA

Prima dell'adozione del regolamento FIC, l'etichettatura d'origine obbligatoria era prevista per determinati prodotti alimentari. L'indicazione dell'origine è attualmente obbligatoria per le carni bovine e i prodotti a base di carni bovine non trasformate (ad esempio le carni bovine macinate)[2] a causa della crisi dell'encefalopatia spongiforme

---

[1] Il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 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, (GU L 304 del 22.11.2011, pag. 18).

[2] Regolamento (CE) n. 1760/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 luglio 2000, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni

bovina, per la carne di pollame preimballata importata, il miele, la frutta e gli ortaggi, il pesce, e l'olio d'oliva.

Il regolamento FIC introduce disposizioni particolari relative all'indicazione dell'origine degli alimenti su base orizzontale. In particolare:

– l'articolo 26, paragrafo 2, lettera b) del regolamento FIC impone l'indicazione d'origine obbligatoria per le carni suine, il pollame, le carni ovine e caprine rimballate non trasformate. Le modalità di tale etichettatura d'origine obbligatoria saranno stabilite con un atto di esecuzione della Commissione;

– l'articolo 26, paragrafo 3, del regolamento FIC dispone che quando l'origine di un alimento è indicata e non è la stessa del suo ingrediente primario deve essere indicata anche l'origine dell'ingrediente primario o deve essere indicato che l'origine dell'ingrediente primario è diversa da quella dell'alimento. Le modalità per l'applicazione di tali regole saranno anch'esse stabilite con un atto di esecuzione della Commissione.

3. LA CATENA DI APPROVVIGIONAMENTO UE DEGLI ALIMENTI CONTENENTI CARNI UTILIZZATE COME INGREDIENTE

3.1. Panoramica del settore nell'UE

L'industria di trasformazione delle carni dell'UE conta oltre 13 000 imprese, occupa circa 350 000 persone e rappresenta un volume d'affari di 85 miliardi di EUR.

Le catena di approvvigionamento delle carni da utilizzare come ingrediente è molto eterogenea per quanto riguarda sia gli attori coinvolti sia i prodotti. I prodotti possono variare da preparazioni a base di carne relativamente semplici, come le carni fresche con spezie/additivi, a prodotti contenenti carne estremamente sofisticati, in particolare nel caso di prodotti a base di carne e di prodotti con più ingredienti, tra cui la carne. Inoltre, la catena di approvvigionamento delle carni utilizzate come ingrediente è molto lunga e complessa, e comprende diverse fasi della produzione e della commercializzazione dei prodotti finali.

3.2. Consumo di carni e di prodotti contenti carne

La stragrande maggioranza dei consumatori dell'UE (83%) mangia carne almeno due o tre volte a settimana[3]. Inoltre l'88% dei consumatori dell'UE-27 acquista carni rimballate[4]. Si tratta soprattutto di carni suine (49%), carni di pollame (29%) e carni

---

bovine e dei prodotti a base di carni bovine, e che abroga il regolamento (CE) n. 850/97 del Consiglio (GU L 204 dell'11.8.2000, pag. 1).

3 Valutazione d'impatto – Documento di lavoro dei servizi della Commissione – Mandatory Origin indication for Unprocessed Pig, Poultry, Sheep and Goat Meat (Indicazione d'origine obbligatoria per le carni suine, il pollame, le carni ovine e caprine non trasformati), non ancora pubblicato.

4 Commission report on the functioning of the meat market for consumers in the European Union (Relazione della Commissione sul funzionamento del mercato delle carni per i consumatori nell'Unione europea), maggio 2013, disponibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/market_studies/docs/mms_commission_report_en.pdf

bovine (19%), mentre le carni ovine, caprine e di altre specie rappresentano solo il 3% del consumo di carni dell'UE[5].

3.3. Produzione e prospettive

In genere il 30-50 % del volume del totale delle carni macellate è trasformato in carni da utilizzare come ingrediente per prodotti alimentari (principalmente in carne macinata, preparazioni a base di carne e prodotti a base di carne). In totale si stima che circa il 70% del volume di produzione di carni trasformate sia costituito da carni suine, seguite da carni di pollame (18%), carni bovine (10%) e altri tipi di carne (2%). Nel 2012 la produzione totale dell'UE di carne fresca è stata di 43,5 milioni di tonnellate di equivalente peso carcassa (circa 33,8 milioni di tonnellate di equivalente carne disossata). In base alle previsioni di mercato a medio termine la produzione totale di carni dell'Unione europea, dopo un aumento sia nel 2010 che nel 2011, subirà una contrazione del 2% nei prossimi due anni. Dopo tale contrazione, la produzione totale di carni dovrebbe recuperare costantemente nei dieci anni successivi fino a raggiungere quasi 45 milioni di tonnellate nel 2022, all'incirca lo stesso livello registrato nel 2011[6].

3.4. Struttura del settore delle carni nell'UE

Il settore della trasformazione delle carni dell'UE è caratterizzato da un basso livello di concentrazione, con una preponderanza di piccole e medie imprese ("PMI") (90%). Tali PMI sono altamente specializzate e funzionano in modo indipendente nel corso delle varie fasi della catena di approvvigionamento. Inoltre, vi è una scarsa integrazione verticale, in particolare per le carni suine e bovine. L'integrazione verticale tende a essere più diffusa nel settore del pollame.

I trasformatori hanno la tendenza a rifornirsi di materie prime principalmente da operatori commerciali su mercati per contanti. Le grandi imprese integrate verticalmente tendono a rifornirsi sia dai macelli e dai laboratori di sezionamento che dagli operatori commerciali.

Le decisioni di approvvigionamento e le frequenti variazioni nella composizione del gruppo dei fornitori dipendono dalla disponibilità di materie prime adeguate in volumi sufficienti, dalle specifiche di qualità standard determinate dalle specifiche di qualità dei prodotti finali, dal prezzo competitivo e dalla necessità di adattarsi rapidamente a qualsiasi penuria, turbativa del mercato e fluttuazione dei prezzi cambiando fornitori. In termini di approvvigionamento, i trasformatori di carni dell'UE tendono a rifornirsi da varie fonti di carne non trasformata e di altre carni da utilizzare come ingrediente. Per i prodotti a base di carni suine prevale la tendenza a rivolgersi a fonti multiple di approvvigionamento all'interno dell'UE, mentre per i prodotti a base di carni bovine e il pollame prevale la tendenza a rivolgersi a più fonti di approvvigionamento sia all'interno dell'UE che in paesi terzi. Gli operatori del settore alimentare ("OSA"), e in particolare le PMI, tendono a cambiare fornitore tre o più volte all'anno al fine di disporre di un livello adeguato di materia prima a un prezzo conveniente.

---

5 Valutazione d'impatto – Documento di lavoro dei servizi della Commissione – Mandatory Origin indication for Unprocessed Pig, Poultry, Sheep and Goat Meat (Indicazione d'origine obbligatoria per le carni suine, il pollame, le carni ovine e caprine non trasformate), non ancora pubblicato.

6 DG AGRI 2013: "Prospects for Agricultural markets and income in the EU 2012-2020" (prospettive per i mercati e i redditi agricoli nell'UE 2010-2020), 2013.

Una volta che un'azienda ha trasformato le carni da utilizzare come ingrediente e le ha incorporate nei prodotti contenenti carne, tali prodotti sono venduti ai rivenditori, alla ristorazione, ai macellai, eventualmente dopo essere stati tagliati a pezzi e/o imballati.

A causa delle caratteristiche del settore della trasformazione delle carni nell'UE e della sua complessità, sembra vi sia, da parte dei trasformatori, una limitata richiesta di indicazioni sull'origine delle carni da utilizzare come ingrediente. Essa riguarda principalmente specifiche preparazioni di carni provenienti da un "unico pezzo di carne" (ad esempio prosciutto secco) o prodotti per i quali le carni di origine straniera sono una condizione specifica per il processo di produzione.

Per la maggior parte dei prodotti, le materie prime arrivano alla fase di trasformazione già tagliate, mischiate e/o rifilate. Anche quando non siano previste rifilature[7] o misture di materie prime nella fase precedente all'arrivo nell'impianto di trasformazione, mischiare materie prime provenienti da diversi fornitori è una pratica abbastanza frequente.

I produttori di prodotti alimentari con più ingredienti in cui le carni sono utilizzate come ingrediente si riforniscono di materie prime da un'ampia serie di fornitori lungo la filiera alimentare (ad esempio laboratori di sezionamento, trasformatori, produttori di carne separata meccanicamente, rivenditori all'ingrosso e operatori commerciali); tali operatori non hanno un potere contrattuale abbastanza forte da imporre requisiti di origine ai loro fornitori perché le quantità acquistate sono relativamente piccole se paragonate a quelle di altri compratori principali.

I macelli e i laboratori di sezionamento sono attori chiave nel passaggio di informazioni agli operatori a valle nella filiera alimentare. Quanto più elevato è il grado di integrazione verticale e quanto maggiori sono le dimensioni dell'azienda, tanto più è facile garantire che le informazioni sull'origine vengano trasmesse lungo la filiera alimentare. Al contrario quanto più complesse sono le fasi di sezionamento e trasformazione e quanto più alto è il livello di trasformazione, tanto più diventa complessa la rintracciabilità ai fini dell'etichettatura d'origine.

Indagine sulle PMI

Nel 2013 è stata realizzata mediante l'Enterprise Europe Network (EEN) un'indagine speciale per la relazione della Commissione sulla possibilità di estendere l'etichettatura d'origine obbligatoria alle carni utilizzate come ingrediente. Hanno risposto 285 OSA dei 27 Stati membri. Le principali conclusioni relative alla struttura del settore possono essere sintetizzate come segue:

* Il 51% circa degli OSA parte del campione erano attivi nel settore dei prodotti a base di carne e dei prodotti a base di carne di pollame; il 33% circa nel settore dei pasti e dei piatti pronti; un ulteriore 31% nel settore della trasformazione e della conservazione della carne (alcuni OSA sono attivi in più di un settore). Quasi l'80% degli OSA parte del campione erano aziende manifatturiere.

* Per quanto riguarda la collocazione geografica dell'attività commerciale degli OSA parte del campione, il 31% ha riferito che tra l'80% e il 100% della loro attività è locale. Il 64% non ha descritto la propria produzione come "Intra UE" (cioè la produzione è limitata a un unico Stato membro) e il 72% non ha descritto la propria produzione come "Extra UE".

* Per quanto riguarda l'origine della materia prima grezza, il 20% degli OSA parte del campione ha identificato la materia prima utilizzata come nazionale mentre il 44% ha dichiarato la quasi

[7] Le rifilature sono ciò che resta dopo il sezionamento in pezzi della carcassa, e possono avere un grande valore.

totalità della materia prima da essi utilizzata non ha origine "Intra UE" e il 75% che non ha origine "Extra UE".

* Il 58 % degli OSA parte del campione non ha impianti di stoccaggio separati per materie prime provenienti da fonti diverse.

* Secondo gli OSA parte del campione i vantaggi principali delle informazioni fornite al consumatore sulla provenienza delle carni consistono nella rassicurazione sulla qualità del prodotto (61%) e nel fatto che aiutino a comprendere le differenze tra i prodotti disponibili (44%).

3.5. Sistemi di rintracciabilità nell'UE

I sistemi di rintracciabilità nell'UE non sono adeguati per trasmettere informazioni sull'origine lungo la filiera alimentare per i seguenti motivi:

– l'attuale normativa dell'UE in materia di rintracciabilità si basa in primo luogo sulla necessità di garantire la sicurezza degli alimenti[8]. L'impostazione della normativa prevede solo "un passo indietro – un passo in avanti" lungo la filiera alimentare, ossia gli operatori del settore alimentare devono essere in grado di individuare le imprese alle quali hanno fornito i propri prodotti e di rintracciare i fornitori immediati delle materie prime. Per i prodotti alimentari di origine animale i requisiti in merito all'informazione da passare lungo la filiera alimentare sono più dettagliati[9]. Tuttavia, tali prescrizioni in materia di rintracciabilità non prevedono che l'informazione sull'origine sia facilmente reperibile. Di conseguenza, la "rintracciabilità a cascata ai fini della determinazione dell'origine" non è attualmente richiesta a livello dell'UE.

– i sistemi di rintracciabilità più dettagliati attualmente utilizzati sono diversi a seconda della specie animale interessata e non vanno oltre la fase in cui l'alimento non è ancora trasformato (ad esempio mattatoi/impianti di imballaggio).

Nel complesso, a causa della struttura della filiera di approvvigionamento e dell'assenza di un forte interesse per tali informazioni a livello di transazioni tra imprese, la trasmissione delle informazioni sull'origine tende a fermarsi nelle prime fasi della catena di approvvigionamento (impianti di macellazione e di sezionamento).

8 Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare (GU L 31 dell'1.2.2002, pag. 1).

9 Regolamento di esecuzione (UE) n. 931/2011 della Commissione, del 19 settembre 2011, relativo ai requisiti di rintracciabilità fissati dal regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio per gli alimenti di origine animale, (GU L 242 del 20.9.2011, pag. 2).

4. ATTEGGIAMENTO DEI CONSUMATORI NEI CONFRONTI DELL'ETICHETTATURA D'ORIGINE DELLE CARNI UTILIZZATE COME INGREDIENTE

Secondo lo studio FCEC[10], che ha considerato undici fattori che influenzano le decisioni di acquisto dei consumatori, l'origine dei prodotti alimentari in generale è il quinto per importanza (45%), dopo il gusto (82%), la data di scadenza (62%), l'aspetto (61,3%) e il prezzo (48,3%). Inoltre, secondo il "GfK consumer study on the meat market"[11], il paese d'origine è la quarta informazione più importante (tra le 15 considerate) che i consumatori cercano quando comprano prodotti contenenti carne: si tratta del 48% dei consumatori, senza grandi differenze tra UE15 e UE12. Prima dell'origine i consumatori considerano la data di scadenza (68%), il prezzo al chilogrammo (67%) e il prezzo (67%). Inoltre, è più probabile che i consumatori dell'UE prendano in considerazione il paese di origine quando acquistano carni fresche, incluse le preparazioni a base di carne (45%), che quando acquistano prodotti a base di carne (38%)[12].

Con un esame più mirato dei diversi tipi di prodotti trasformati a base di carne, i risultati dell'indagine FCEC sui consumatori indicano che oltre il 90% dei consumatori che hanno risposto ritiene importante l'etichettatura d'origine[13]. Inoltre, dall'indagine FCEC sui consumatori emergono i seguenti risultati:

- i consumatori sono, in linea generale, interessati a saperne di più sull'origine delle carni per tutti i tre gruppi di prodotti a base di carne;
- in tutti i casi i consumatori hanno espresso il massimo interesse nei confronti del "*paese in cui la carne è stata prodotta*"*:* quasi la metà dei consumatori (media dell'UE) richiede questo livello di dettaglio per quanto riguarda l'origine, mentre circa un terzo dei consumatori richiede un altro livello di dettaglio (più generale, come "*prodotto nell'UE o al di fuori dell'UE*", oppure più specifico, come "*il paese in cui l'animale è nato, è stato allevato o macellato*")*;*
- in tutti i casi vi sono differenze significative tra gli Stati membri, con i consumatori di alcuni Stati membri che si mostrano coerenti nell'indicare un maggiore (o minore) interesse nei riguardi delle informazioni sull'origine rispetto agli altri[14].

Anche nelle precedenti consultazioni relative alle carni e ai prodotti a base di carne i consumatori hanno collegato l'origine con la sicurezza. Pur essendovi motivi legittimi per voler conoscere l'origine di un alimento (ad esempio, il sostegno alle produzioni locali, le caratteristiche del prodotto, le preoccupazioni legate all'etica e

---

10 Allegato D (indagine sui consumatori) dello *"Study on the application of rules on voluntary origin labelling of foods and on the mandatory indication of country of origin or place of provenance of meat used as an ingredient", (nel seguito "studio FCEC")*, (studio sull'applicazione delle regole in materia di etichettatura d'origine facoltativa degli alimenti e sull'indicazione obbligatoria del paese d'origine o del luogo di provenienza delle carni utilizzate come ingrediente), non ancora pubblicato. Poiché l'indagine FCEC sui consumatori si è svolta mentre era in corso lo scandalo della carne equina (dicembre 2012 - marzo 2013), che ha pregiudicato la fiducia dei consumatori nel settore dei prodotti a base di carne e contenenti carne, non si può escludere che questo fattore abbia influenzato i risultati dello studio.

11 Questo studio è stato effettuato prima del 2013, cioè prima dello scandalo della carne equina.

12 Documento di lavoro dei servizi della Commissione, pp. 22-28.

13 Studio FCEC, pag. 10.

14 Tali differenze sono riportate in dettaglio nel documento di lavoro dei servizi della Commissione alle pagine 30-32.

alla tutela dell'ambiente), alcuni dei motivi addotti non sono pertinenti. Si tratta, in particolare, del collegamento tra l'origine e la sicurezza, poiché i prodotti fabbricati in qualsiasi paese dell'UE o importati nell'UE sono, per definizione, "sicuri"[15].

I consumatori attualmente acquistano carni con indicazione d'origine meno frequentemente di quanto desiderino, a causa dei prezzi. Questa estrema sensibilità ai prezzi si riflette principalmente nella scarsa "disponibilità a pagare" ("WTP") dei consumatori per l'etichettatura d'origine delle carni utilizzate come ingrediente[16]. Al primo aumento di prezzo oltre il prezzo base (+ 5-9 % a seconda del livello di informazioni richiesto) la WTP del consumatore diminuisce significativamente, ovvero del 60-80%, e continua a diminuire con ogni ulteriore aumento di prezzo. La tendenza si riscontra per tutti i prodotti oggetto della relazione senza notevoli differenze.

Questi risultati confermano un "paradosso" o una discrepanza tra l'interesse dei consumatori per l'etichettatura d'origine e la WTP per tali informazioni. I consumatori sarebbero interessati a ricevere informazioni – con il più alto livello di dettaglio – se tali informazioni fossero offerte senza alcun aumento di prezzo. I consumatori non sono in genere consapevoli dei costi supplementari connessi all'etichettatura d'origine e credono che essi si limitino al costo di "un po' più di inchiostro per la stampa"[17]. Tale paradosso si traduce nel divario, osservato in una serie di studi, tra le intenzioni e i comportamenti effettivi di acquisto, in cui il prezzo è un fattore importante per spiegare la discrepanza[18]. Se l'etichettatura d'origine obbligatoria risultasse in un incremento dei prezzi per i consumatori, il consumo di prodotti alimentari in cui le carni sono utilizzate come ingrediente potrebbe diminuire.

5. POSSIBILI SCENARI E MODALITÀ DI ORIGINE RELATIVI ALL'ETICHETTATURA D'ORIGINE PER LE CARNI UTILIZZATE COME INGREDIENTE

Ai fini della presente relazione sono stati considerati i seguenti scenari[19]:

– Scenario 1 – Mantenere l'etichettatura d'origine su base facoltativa;

– Scenario 2 – Introdurre l'etichettatura d'origine obbligatoria sulla base dei dati a) UE/non UE o b) UE/paese terzo;

– Scenario 3 – Introdurre l'etichettatura d'origine obbligatoria indicante lo Stato membro o il paese terzo.

Per la determinazione dell'origine negli scenari 2 e 3, sono state studiate diverse modalità per le tre principali categorie di prodotti in questione in un ordine crescente di trasformazione:

---

15 Documento di lavoro dei servizi della Commissione, p. 40.

16 Allegato D dello studio FCEC.

17 *"Study on mandatory origin labelling for pig, poultry and sheep and goat meat"*, (studio sull'etichettatura d'origine obbligatoria per le carni suine, il pollame e le carni ovine e caprine), LEI Wageningen University (2013).

18 Studio FCEC, pag. 25.

19 Altri scenari (ossia l'etichettatura obbligatoria che indichi il luogo di provenienza a livelli superiori o inferiori al paese, l'etichettatura d'origine obbligatoria basata sull'origine suddivisa in tre fasi – "nato, allevato e macellato" o l'etichettatura d'origine obbligatoria basata unicamente sul luogo di nascita, sul luogo di nascita e la macellazione o solo sul luogo di macellazione) sono state considerate inapplicabili e pertanto non sono state analizzate nei dettagli.

- Categoria I: preparazioni a base di carne e i prodotti a base di carni separate meccanicamente:
  - origine come definita nel codice doganale, cioè il paese in cui l'ingrediente è stato interamente ottenuto o il paese dell'ultima trasformazione sostanziale dell'ingrediente carne;
  - informazioni sull'origine relative alla provenienza della materia prima, ovvero il luogo del periodo minimo di allevamento precedente la macellazione e il luogo di macellazione.
- Categoria II: prodotti a base di carne
  - origine come definita nel codice doganale, cioè il paese in cui l'ingrediente è stato interamente ottenuto o il paese dell'ultima trasformazione sostanziale dell'ingrediente carne;
  - informazioni sull'origine relative alla provenienza della materia prima, ovvero il luogo del periodo minimo di allevamento precedente la macellazione e il luogo di macellazione.
- Categoria III: prodotti alimentari con più ingredienti in cui le carni sono utilizzate come ingrediente
  - origine come definita nel codice doganale, cioè il paese in cui l'ingrediente è stato interamente ottenuto o il paese dell'ultima trasformazione sostanziale dell'ingrediente carne;
  - informazioni sull'origine relative alla provenienza della materia prima, ovvero il luogo del periodo minimo di allevamento precedente la macellazione e il luogo di macellazione.

6. VALUTAZIONE D'IMPATTO E VALUTAZIONE COSTI/BENEFICI DEI DIVERSI SCENARI

6.1. Impatto sul comportamento dei consumatori

L'etichettatura d'origine fornisce ai consumatori informazioni supplementari per compiere scelte informate sugli alimenti che desiderano acquistare e consumare. Nel complesso, molti consumatori associano l'etichettatura d'origine a una gamma di attributi positivi, anche in termini di qualità. È difficile stimare l'impatto dell'etichettatura d'origine sui consumatori in termini di un'analisi costi/benefici.

Nello scenario 1, le informazioni sull'origine delle carni utilizzate come ingrediente non sarebbero fornite sistematicamente ai consumatori. Esso non darebbe dunque una risposta soddisfacente alla richiesta di informazioni espressa dai consumatori, anche se corrisponderebbe meglio alla scarsa disponibilità dei consumatori a pagare per ulteriori informazioni.

Negli scenari 2 e 3 le informazioni sull'origine delle carni utilizzate come ingrediente sarebbero sistematicamente fornite ai consumatori. Lo scenario 2, nel quale sarebbero fornite informazioni meno significative rispetto allo scenario 3, può essere considerato troppo generico e non sufficientemente utile per giustificare i risultanti aumenti di prezzo. Nello scenario 3 verrebbero fornite informazioni utili ai consumatori.

L'eventuale aumento dei prezzi potrebbe tuttavia influire negativamente sul consumo dei prodotti contenenti carne.

6.2. Impatto economico

6.2.1. Costi operativi per gli operatori del settore alimentare

Lo scenario 1 non comporta ulteriori problemi operativi rispetto alla situazione attuale. Esso potrebbe essere più appropriato nei casi in cui le carni di origine UE ed extra-UE vengono miscelata nel processo di produzione. I costi operativi (ad esempio i costi di produzione, approvvigionamento e rintracciabilità) sarebbero ridotti al minimo.

Gli scenari 2 e 3 comporterebbero problemi operativi e richiederebbero adattamenti radicali, in particolare per quanto riguarda le carni di origine mista (UE/non UE) da utilizzare come ingrediente. Gli operatori del settore alimentare incorrerebbero probabilmente in considerevoli costi operativi supplementari:

– l'entità dei costi aggiuntivi potrebbe variare in ragione dalla specifica situazione operativa degli OSA interessati, della specie animale interessata e del tipo di sistemi di rintracciabilità esistenti;

– i costi che più probabilmente sarebbero influenzati sono: l'adattamento delle prassi di approvvigionamento, le possibili variazioni nel gruppo di fornitori, il passaggio a lotti di produzione più piccoli, l'adattamento dei processi di produzione per mettere in atto in loco la segregazione per origine, l'adattamento del confezionamento e dell'etichettatura e l'attuazione o l'adattamento del sistema di rintracciabilità;

– i costi aggiuntivi per lo scenario 2 potrebbero oscillare da un minimo trascurabile fino al 25%, mentre nello scenario 3 la variazione probabile oscilla tra il 15-20% e il 50%. I costi aggiuntivi per la rintracciabilità sono stimati al 3-10% dei costi totali di produzione;

– il commercio di rifilature e grasso subirebbe probabilmente ripercussioni negative. Data la difficoltà di attuare un adeguato sistema di rintracciabilità, gli operatori del settore alimentare potrebbero utilizzare sempre meno tali prodotti. Ciò potrebbe tradursi in ulteriori perdite, stimate in un 10% del fatturato dei macelli e dei laboratori di sezionamento. Tuttavia, l'impatto dipenderebbe in gran parte dalle modalità per la determinazione dell'etichettatura d'origine.

6.2.2. Competitività, commercio e flusso d'investimenti

Nello scenario 1 l'impatto sulla competitività e sul commercio intra UE e internazionale sarebbe minimo.

Attuando gli scenari 2 e 3 è probabile che vi siano ripercussioni sulla competitività e gli scambi intra-UE, segnatamente:

– rischiano di verificarsi cambiamenti nella catena di approvvigionamento, che determinerebbero una segmentazione ulteriore del commercio e una riduzione del numero di intermediari e delle carni da utilizzare come ingrediente. In effetti, gli OSA ritengono che adattare la struttura dell'approvvigionamento (fonti di approvvigionamento, dimensioni dei lotti, riduzione degli intermediari) sia più efficace in termini di costi che migliorare i sistemi di rintracciabilità interni;

– è probabile che gli OSA debbano fronteggiare costi più elevati come conseguenza della riduzione della base di approvvigionamento complessiva;

– gli sbocchi per le carni di origine mista da utilizzare come ingrediente e per le rifilature e il grasso diverrebbero limitati;

– gli OSA che utilizzano le carni come ingredienti sarebbero svantaggiati rispetto agli OSA che non le utilizzano;

– sono probabili variazioni dei flussi commerciali intra-UE di animali vivi, carni non trasformate e carni da utilizzare come ingrediente;

– nel quadro dello scenario 3 potrebbe sorgere un rischio di segmentazione del mercato dei prodotti alimentari;

Gli scenari 2 e 3 potrebbero avere le seguenti ripercussioni sugli scambi internazionali:

– potrebbero verificarsi cambiamenti nella struttura geografica e nel volume dei flussi commerciali tra l'UE e i paesi terzi. A tale riguardo, è probabile che gli OSA dell'UE preferiscano i fornitori UE per evitare i problemi legati all'origine multipla UE-extra UE;

– gli OSA dei paesi terzi dovrebbero probabilmente sostenere costi aggiuntivi, soprattutto nel caso dello scenario 3.

Tali effetti dovrebbero riguardare soprattutto i paesi terzi che attualmente esportano nell'UE notevoli quantitativi di carni non trasformate e carni da utilizzare come ingrediente: Thailandia e Brasile per il pollame, Brasile e Argentina per le carni bovine. Tuttavia, la portata delle ripercussioni dipenderà dalle eventuali disposizioni nazionali in vigore sull'etichettatura d'origine[20]. Le importazioni di carni suine e ovine da trasformare sono praticamente inesistenti.

6.2.3. Oneri amministrativi a carico delle imprese

Lo scenario 1 comporterebbe oneri amministrativi trascurabili e solo per le imprese che indicano l'origine dell'alimento finale quando tale origine è diversa da quella delle carni utilizzate come ingredienti primari. Anche nello scenario 2 si stima che l'onere complessivo sia trascurabile. Nello scenario 3 invece l'onere amministrativo supplementare potrebbe comportare un aumento tra l'8 e il 12% dei costi totali di produzione.

6.2.4. Oneri per le autorità pubbliche

Lo scenario 1 non dovrebbe comportare costi di controllo supplementari ad eccezione dei costi legati all'applicazione generale dell'articolo 26, paragrafo 3, del regolamento FIC.

Un incremento del 10-30 % dei costi di controllo è invece previsto per lo scenario 3 e, in misura minore, per il 2, in funzione del livello di dettaglio delle informazioni sull'origine richieste. Tale incremento comporterebbe soprattutto un aumento del personale necessario, e nello scenario 3 anche un aumento del tempo di lavoro del personale, poiché i costi di conformità si basano principalmente sui controlli documentali. Se non aumenteranno i fondi dei bilanci statali destinati alle autorità di controllo – come è probabile nel contesto economico attuale – l'aumento del personale/dei tempi necessari per effettuare i controlli potrebbe portare a una riduzione della frequenza dei controlli o a un cambiamento nelle priorità, con un

[20] Ad esempio, sembra che in Brasile la rintracciabilità e l'etichettatura d'origine siano attualmente previste a livello nazionale sulla base del luogo di coltivazione e di allevamento.

possibile aumento del rischio di frode. Tuttavia, l'onere per le autorità pubbliche potrebbero essere attenuato se fosse introdotta una tassa per lo svolgimento dei controlli ufficiali.

6.2.5. Costi per i consumatori e possibili ripercussioni sociali

L'indicazione delle informazioni sull'origine dovrebbe comportare un aumento dei costi che si stima peserà per il 90% sui consumatori e solo per il 10% sui produttori. Tale ripartizione può variare a seconda del settore, del paese interessato e del grado di integrazione verticale e di concentrazione del mercato.

Lo scenario 1 non dovrebbe comportare un aumento generale dei prezzi. Nei casi in cui l'indicazione di origine è fornita, tuttavia, i costi supplementari saranno probabilmente trasferiti ai consumatori, risultando in un prodotto a prezzo maggiorato.

Gli scenari 2 e 3 comportano probabilmente un aumento complessivo dei prezzi al consumo, che sarebbe più elevato nel secondo caso. Per questo motivo lo scenario 3 – e in minor misura lo scenario due – possono implicare una riduzione nei consumi dei prodotti contenenti carne. Altre possibili ripercussioni sociali sono: la segmentazione del mercato del consumo di carni, l'adattamento degli schemi di approvvigionamento, l'eliminazione degli intermediari e un effetto negativo sull'occupazione.

6.2.6. Impatti ambientali

L'impatto ambientale, nel caso dello scenario 1, dovrebbe essere minimo. Negli scenari 2 e 3 aumenterebbe la quantità di scarti non utilizzati, specialmente le rifilature e il grasso. Lo scenario 3 potrebbe comportare un incentivo a consumare prodotti locali.

6.3. Vantaggi e svantaggi delle modalità di indicazione dell'origine negli scenari 2 e 3

La tabella seguente riepiloga i vantaggi e gli svantaggi delle modalità di indicazione dell'origine considerate negli scenari 2 e 3 (etichettatura d'origine obbligatoria):

Modalità nel secondo e terzo scenario		**Vantaggi**	**Svantaggi**
Categoria I: preparazioni a base di carne e carni separate meccanicamente	Paese in cui l'ingrediente è stato interamente ottenuto o paese dell'ultima trasformazione sostanziale (Codice doganale)	– Fornisce informazioni significative al consumatore; – Le rifilature e il grasso potrebbero essere utilizzati come ingredienti quando l'origine è identificata nel paese dell'ultima trasformazione sostanziale	– Sono necessari sistemi di rintracciabilità supplementari – L'attuazione potrebbe risultare problematica se vi è una pluralità di origini – È probabile che le rifilature e il grasso non vengano utilizzati come ingredienti nei casi in cui l'origine è identificata nel luogo del periodo minimo di allevamento precedente la macellazione, considerati i problemi di stoccaggio e rintracciabilità
	Luogo del periodo minimo di allevamento precedente la macellazione + luogo di macellazione	– Pone maggiormente l'accento sulla provenienza delle materie prime se l'ingrediente non è stato interamente ottenuto in un unico paese	– Sono necessari sistemi di rintracciabilità supplementari; – L'attuazione potrebbe risultare problematica se vi è una pluralità di origini – È probabile che le rifilature e il grasso non vengano utilizzati come ingredienti per problemi di stoccaggio e rintracciabilità
Categoria II: prodotti a base di carne	Paese in cui l'ingrediente è stato interamente ottenuto o paese dell'ultima trasformazione sostanziale (Codice doganale)	– Pone maggiormente l'accento sul luogo di trasformazione nei casi in cui si considera il paese dell'ultima trasformazione sostanziale – Tecnicamente fattibile per gli OSA – Più pratica, se una vi è una pluralità di origini – Le rifilature e il grasso potrebbero essere utilizzati	– Non fornisce alcuna informazione sulla provenienza della materia prima nei casi in cui si considera il paese dell'ultima trasformazione sostanziale

		come ingredienti	
	Luogo del periodo minimo di allevamento precedente la macellazione + luogo di macellazione	– Pone maggiormente l'accento sulla provenienza delle materie prime se l'ingrediente non è stato interamente ottenuto in un unico paese	– Non fornisce informazioni su luogo di trasformazione – Sono necessari sistemi di rintracciabilità supplementari; – Particolarmente difficile se una vi è una pluralità di origini – È probabile che le rifilature e il grasso non vengano utilizzati come ingredienti per problemi di stoccaggio e rintracciabilità
Categoria III: prodotti alimentari con più ingredienti in cui le carni sono utilizzate come ingrediente	Paese in cui l'ingrediente è stato interamente ottenuto o paese dell'ultima trasformazione sostanziale (Codice doganale)	– Pone maggiormente l'accento sul luogo di trasformazione nei casi in cui si considera il paese dell'ultima trasformazione sostanziale – Le rifilature e il grasso potrebbero essere utilizzati come ingredienti	– Non fornisce alcuna informazione sulla provenienza della materia prima nei casi in cui si considera il paese dell'ultima trasformazione sostanziale – Sono necessari sistemi di rintracciabilità supplementari; – Particolarmente difficile se una vi è una pluralità di origini;
	Luogo del periodo minimo di allevamento precedente la macellazione + luogo di macellazione	– Pone maggiormente l'accento sulla provenienza delle materie prime se l'ingrediente non è stato interamente ottenuto in un unico paese	– Non fornisce informazioni sul luogo di trasformazione; – Sono necessari sistemi di rintracciabilità supplementari – Particolarmente difficile se una vi è una pluralità di origini – È probabile che le rifilature e il grasso non vengano utilizzati come ingredienti per problemi di stoccaggio e rintracciabilità

7. CONCLUSIONI

L'interesse dei consumatori per l'indicazione dell'origine delle carni utilizzate come ingrediente appare molto forte. Vi sono differenze significative tra gli Stati membri

nelle preferenze e nella comprensione delle informazioni sull'origine da parte dei consumatori e nei livelli di motivazione nonché nelle ragioni per cui tali informazioni suscitano interesse. Il forte interesse complessivo dei consumatori per l'etichettatura d'origine a) è significativamente inferiore come importanza al prezzo, alla qualità e alle caratteristiche organolettiche tra i fattori che determinano la scelta dei prodotti e b) non è rispecchiato dalla WTP dei consumatori: un aumento di prezzo inferiore al 10% riduce la WTP del 60-80%.

La fattibilità e l'impatto dell'etichettatura d'origine dipendono in larga misura dalle modalità applicabili nonché dalla natura dei prodotti in questione. Ai fini della presente relazione, sono stati esaminati tre scenari:

– Scenario 1 – Mantenere facoltativa l'etichettatura d'origine

– Scenario 2 – Introdurre l'etichettatura d'origine obbligatoria sulla base dei dati a) UE/non UE o b) UE/paese terzo;

– Scenario 3 – Introdurre l'etichettatura d'origine obbligatoria indicante lo Stato membro o il paese terzo.

Lo scenario 1 non comporterebbe ulteriori problemi operativi per gli OSA dato che i costi operativi, l'impatto sul commercio intra-UE e internazionale, gli oneri amministrativi, gli oneri a carico delle autorità pubbliche e i costi aggiuntivi sostenuti dai consumatori sarebbero ridotti al minimo. Tuttavia, questa opzione non garantirebbe una risposta soddisfacente alla richiesta di informazioni sull'origine espressa dai consumatori.

Sia lo scenario 3 che, in misura minore, lo scenario 2, risponderebbero alla richiesta di informazioni sull'origine espressa dai consumatori ma potrebbero altresì comportare problemi operativi e richiedere adattamenti radicali nella filiera alimentare. Lo scenario 2 è considerato più fattibile dello scenario 3. In particolare:

Lo scenario 2 consentirebbe di rispondere alla richiesta di informazioni sull'origine espressa dai consumatori ma può essere considerato troppo generico e non abbastanza valido da giustificare gli aumenti di prezzo (da un minimo trascurabile fino a un massimo del 25%) provocati dai costi operativi aggiuntivi per gli OSA. Per quanto concerne la competitività e il commercio, le modifiche nella catena di approvvigionamento potrebbero causare la segmentazione del mercato e la riduzione del numero di intermediari e delle carni da utilizzare come ingrediente. Per quanto concerne il commercio internazionale, questo scenario provocherebbe probabilmente una modifica dei flussi del commercio, con il rischio che gli OSA dell'UE si rivolgano prevalentemente ai fornitori UE e che si creino costi aggiuntivi per gli operatori del settore alimentare dei paesi terzi. Si stima che gli oneri amministrativi per gli operatori del settore alimentare sarebbero trascurabili, mentre quelli per le autorità pubbliche aumenterebbero del 10-30%.

Lo scenario 3 fornirebbe informazioni utili ai consumatori poiché essi sono, in gran parte, interessati a saperne di più sull'origine delle carni per tutti i tre i gruppi di prodotti a base di carne. Nell'ambito di tale scenario, tuttavia, vi sarebbero costi aggiuntivi per gli OSA, con conseguenti aumenti di prezzo in funzione della natura delle carni da utilizzare come ingrediente e dei prodotti finali, aumenti che potrebbero incidere sul consumo. In questo scenario gli OSA dovrebbero sostenere costi operativi aggiuntivi con un incremento dal 15-20% fino a un massimo del 50% in più. In materia di competitività e di commercio l'impatto sarebbe analogo, anche se maggiore, a quello dello scenario 2. Gli oneri amministrativi aggiuntivi potrebbero

causare un aumento dell'8-12% dei costi totali di produzione, mentre gli oneri per le autorità pubbliche sarebbero probabilmente superiori rispetto a quelli stimati nello scenario 2. Se non aumenteranno i fondi dei bilanci statali destinati alle autorità di controllo, come è probabile data la tendenza prevalente nel contesto economico attuale, sarebbero probabili una riduzione della frequenza dei controlli o un cambiamento nelle priorità. L'eventuale imposizione di tasse per l'effettuazione dei controlli ufficiali potrebbe attenuare tali costi.

La Commissione è del parere che tutti i possibili scenari presentino vantaggi e svantaggi che debbano essere ampiamente discussi con il Consiglio e il Parlamento europeo. Sulla base di tali discussioni, la Commissione valuterà quali eventuali ulteriori iniziative sia appropriato intraprendere. Esse possono comprendere, se del caso, la presentazione di una proposta legislativa per disciplinare l'etichettatura d'origine delle carni usate come ingrediente nei prodotti alimentari.