

Il Regolamento europeo (EUDR): tra contrasto alla deforestazione, questioni agroalimentari e tutela del consumatore

Maurizio Vittorio Flick

1.- *Premessa. Deforestazione, agroalimentare e ambiente: la svolta del Regolamento (UE) 2023/1115*

La deforestazione rappresenta un fenomeno globale e complesso, con radici storiche che hanno segnato profondamente le aree dell'emisfero settentrionale, lasciando all'Europa e al Nord America solo una frazione della loro originaria copertura forestale. Oggi, però, è nei Paesi del Sud del mondo che si registrano i tassi più elevati di distruzione delle foreste, specialmente nelle aree tropicali, a causa di una crescente domanda di risorse. Attualmente, la domanda di legname è alimentata da esigenze molteplici, alcune delle quali anche meritevoli. La transizione verso la decarbonizzazione, ad esempio, ha incrementato significativamente l'uso del legno come alternativa ai combustibili fossili, con una richiesta che si prevede quadruplicherà entro il 2050. Anche settori come l'edilizia, l'imballaggio e il riscaldamento si orientano sempre più verso il legname come sostituto delle materie prime fossili. Tuttavia, questa tendenza si basa spesso sull'errata convinzione che il legno rappresenti una soluzione universale, in grado di affrontare simultaneamente problemi complessi, come la scarsità di risorse e la sostenibilità ambientale. A questa pressio-

ne si aggiunge il consumo di prodotti agricoli come soia, carne bovina e olio di palma, responsabili della continua conversione delle foreste in terreni agricoli. I numeri sono allarmanti: nel 2022 sono andati perduti 4,1 milioni di ettari di foreste tropicali primarie (pari a 11 campi da calcio al minuto), mentre tra il 1990 e il 2020 sono scomparsi 420 milioni di ettari, un'area più grande dell'UE¹.

Di fronte a questi dati, l'Unione Europea, uno dei maggiori mercati di consumo per prodotti legati alla deforestazione, ha deciso di rafforzare il proprio impegno normativo con il Regolamento (UE) 2023/1115². Questo strumento si inserisce in una crescente attenzione europea verso la sostenibilità, ampliando le politiche già avviate con il regolamento EUTR³ per combattere la deforestazione e promuovendo l'ambizioso obiettivo di rendere il mercato europeo "deforestation-free"⁴. Il Regolamento non si limita a vietare l'ingresso di materie prime legate al degrado forestale, come cacao, soia, carne bovina e olio di palma, ma introduce rigorosi obblighi di tracciabilità e certificazione per tutta la filiera produttiva. Con questa normativa, l'UE definisce un nuovo standard ecologico che non solo tutela le foreste, ma introduce importanti criteri di sostenibilità che si ripercuotono sul settore agroalimentare europeo, soprattutto in relazione ai regimi di importazione. Pur non definendo direttamente nuove regole di produzione agricola o forestale interna, ambiti in cui l'Unione non possiede competenze dirette, il regolamento rafforza significativamente il ruolo dei criteri ambientali nelle dinamiche di mercato, indicando chiaramente che il rispetto per l'ambiente deve prevalere anche nelle relazioni commerciali con Paesi terzi, in particolare quelli in via di sviluppo.

Oltre a stabilire standard di sostenibilità condivisi, il Regolamento (UE) 2023/1115 introduce nuove sfide di natura giuridica e operativa. Sebbene l'Unione agisca

(¹) Il *Global Forest Review* (GFR) è il primo rapporto costantemente aggiornato sullo stato delle foreste mondiali, risponde alle domande più importanti con gli ultimi dati disponibili. Quante foreste sono rimaste nel mondo? Le foreste del mondo stanno ricrescendo? Quanto carbonio immagazzinano le foreste? Quali foreste sono importanti hotspot di biodiversità? Quanto siamo lontani dal raggiungere gli obiettivi globali di conservazione delle foreste? Il GFR, può dirsi metaforicamente, ha il polso della situazione delle foreste mondiali. Cfr. <https://research.wri.org/gfr/global-forest-review>.

(²) Il nuovo Regolamento, meglio conosciuto con l'acronimo EUDR - *European Union Deforestation Regulation* -, rappresenta un cambiamento di paradigma negli sforzi europei volti non solo a proteggere le foreste, la biodiversità e il clima, ma anche a tutelare i diritti umani correlati e i diritti delle popolazioni indigene. Non è casuale la stretta assonanza tra l'acronimo EUDR e quello di EUTR, solitamente utilizzato per identificare un altro Regolamento europeo, il n. 995/2010 (*European Union Timber Regulation*).

(³) Il riferimento è al Regolamento europeo, il n. 995/2010 meglio conosciuto con l'acronimo EUTR (*European Union Timber Regulation*).

(⁴) Tra il 1990 e il 2008 l'UE ha importato e consumato un terzo dei prodotti agricoli associati alla deforestazione commercializzati a livello mondiale (considerando 18 del Regolamento).

nel rispetto delle competenze attribuite dai Trattati, in particolare in materia ambientale ai sensi dell'art. 192 TFUE, gli effetti del Regolamento incidono anche su settori tradizionalmente gestiti a livello nazionale, come le politiche agricole e forestali. Ne deriva, per gli operatori economici, l'esigenza di conformarsi a requisiti stringenti, che si traducono in oneri significativi lungo l'intera filiera produttiva, pur in assenza di una competenza normativa diretta dell'Unione in ambito agricolo. Tra questi figurano l'obbligo di certificare l'origine sostenibile dei prodotti e il rispetto di criteri stringenti di "due diligence," che prevedono verifiche dettagliate su tutta la filiera per escludere il rischio di deforestazione. Si tratta di un approccio coerente con l'obiettivo di rafforzare la sostenibilità ambientale, ma che comporta inevitabilmente un incremento degli oneri documentali e procedurali a carico degli operatori economici. In particolare, gli agricoltori e i produttori potrebbero risentire dell'ulteriore stratificazione normativa, già alimentata da altri strumenti europei in materia ambientale e agroalimentare, con l'effetto di ridefinire progressivamente le modalità con cui l'impresa agricola si relaziona al mercato e all'ambiente. Il Regolamento segna un passo epocale, ma solleva interrogativi complessi per giuristi e operatori del settore. Come integrare un corpus giuridico europeo sempre più vincolante con le specificità locali delle pratiche agricole? Quale spazio resta per le esigenze di mercato e per la sovranità normativa dei singoli Stati membri? L'armonizzazione normativa, infatti, avviene in un contesto di "forzatura" che vede prevalere l'etica della sostenibilità sulla flessibilità produttiva, ridefinendo il rapporto tra ambiente e attività economica. In questo senso, il Regolamento (UE) n. 2023/1115 non si limita a essere uno strumento di lotta alla deforestazione, ma rappresenta l'affermazione di una nuova visione etica e giuridica che proietta il settore agroalimentare verso un modello di produzione responsabile e a impatto zero. Per gli studiosi e i pro-

fessionisti del diritto agrario e agroalimentare, questa normativa impone un ripensamento delle pratiche agricole e del quadro giuridico che le regola, proponendo un equilibrio tra sostenibilità, sovranità e sviluppo economico in un'Europa sempre più attenta alla tutela ambientale.

2.- Una normativa multilivello per la tutela delle foreste: il contesto dell'EUDR

È in questo contesto che l'UE ha adottato il 31 maggio 2023 il Regolamento (UE) n. 2023/1115 «relativo alla messa a disposizione sul mercato dell'Unione e all'esportazione dall'Unione di talune merci e prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale e che abroga il Regolamento (UE) n. 995/2010»⁵. Il nuovo Regolamento, conosciuto con

l'acronimo EUDR - *European Union Deforestation Regulation* -, rappresenta un cambiamento di paradigma negli sforzi europei volti non solo a proteggere le foreste, la biodiversità⁶ e il clima⁷, ma anche a tutelare i diritti umani correlati e i diritti delle popolazioni indigene⁸. Non è casuale la stretta assonanza tra l'acronimo EUDR e quello di EUTR, solitamente utilizzato per identificare un altro Regolamento europeo, il n. 995/2010 (European Union Timber Regulation). Tra i due, EUTR e EUDR, cambia soltanto una lettera, ma nella sostanza lo spettro d'azione della recente normativa adottata nel 2023 è notevolmente più ampio e vario rispetto a quello del regolamento del 2010, includendo una responsabilità rafforzata per la tutela dei diritti umani. Il Regolamento EUDR si inserisce in un complesso quadro normativo *multilevel*, che richiede l'integrazione di norme nazionali e sovranazionali e un coordinamento tra giurisdizioni per garantirne l'efficacia⁹. Tra le fonti normative di riferimento, rilevano: i) a livello internazionale, gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile

⁽⁵⁾ In dottrina, tra i primi commentatori del Regolamento in commento, L.F. Pastorino, *Comercio internacional y responsabilidad ambiental y climática. a propósito del reglamento (ue) 2023/1115 contra la deforestación*, in Eurojus.it, 3/2024, p. 29.

⁽⁶⁾ Sul tema della biodiversità v. recentemente N. Ferrucci, *Riflettendo sulla biodiversità*, in Riv. dir. alim., 2023, n. 2, 13-30.

⁽⁷⁾ Su questo tema di estrema attualità v., in particolare F. Capriglione, *Clima energia finanza. Una difficile convergenza*, Milano, Utet, 2023; M. Alabrese, *Politiche climatiche, politiche agricole e il bisogno di coordinamento*, in S. Carmignani, N. Lucifero (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza*, Napoli, 2020, p. 905.

⁽⁸⁾ Cfr. le considerazioni sul punto di L. Paoloni, *La sostenibilità "etica" della filiera agroalimentare*, in Riv. dir. agr., 4, 2020, 5, p. 89.

⁽⁹⁾ Cfr. le considerazioni formulate da C. Gulotta, *L'evoluzione in atto nell'Unione europea in tema di diligenza dovuta e responsabilità sociale delle imprese*, in Riv. giur. amb., 2024, pp. 135-163. Secondo l'A. l'UE sta cercando di sviluppare un proprio approccio alla responsabilità sociale delle imprese per cui gli obblighi legali di due diligence sono supportati da un apparato amministrativo a livello nazionale e dell'Unione progettato per sostenere le aziende nei loro sforzi di conformità.

delle Nazioni Unite (in particolare l'obiettivo SDG 15.2: arrestare la deforestazione entro il 2020)¹⁰ e la Dichiarazione di New York sulle foreste del 23 settembre 2014¹¹; ii) a livello europeo¹², l'art. 192 TFUE, il Green Deal europeo (European Green Deal, EGD) del 2019¹³, che mira ad armonizzare le politiche UE con l'obiettivo di neutralità climatica entro il 2050 stabilito dal Consiglio europeo. A questo si affianca il precedente Regolamento (UE) n. 995/2010 (EUTR), che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti derivati vietando l'immissione sul mercato UE di legno di provenienza illegale.

Un'altra fonte rilevante è il Regolamento (UE) n. 2173/2005, relativo all'istituzione di un sistema di licenze FLEGT per le importazioni di alcuni tipi di legname e prodotti del legno nell'UE¹⁴; iii) a livello nazionale, il Testo Unico in materia di Foreste e Filiera Forestali (TUFF)¹⁵ e la Strategia Forestale Nazionale (SFN)¹⁶, mirano tra le altre cose a implementare politiche di acquisti pubblici a "deforestazione zero"¹⁷.

Questo quadro normativo internazionale, europeo e nazionale rafforza la posizione dell'EUDR come strumento innovativo e mirato, il quale, tra le sue molte

(¹⁰) L'Agenda 2030 ha suddiviso il quindicesimo Goal in dodici target che mirano a proteggere e conservare la vita sulla terraferma e chiedono il raggiungimento di alcuni in anticipo per salvare gli ecosistemi più a rischio. Il target 15.2 era uno di questi e prevedeva «*Entro il 2020, promuovere una gestione sostenibile delle foreste, fermare la deforestazione, promuovere il ripristino delle foreste degradate e aumentare l'estensione globale*». Tuttavia, come era già stato evidenziato da parte della Commissione Europea nel proposta di quello che poi è divenuto il Regolamento [COM(2021) 706 final, cfr. par. 15] «*L'obiettivo 15.2 di fermare la deforestazione entro il 2020 non è stato raggiunto, a riprova dell'urgenza di un'azione ambiziosa ed efficace*».

(¹¹) In occasione del Summit sul Clima di New York (23 settembre 2014) i Governi, le Imprese, le ONG e le popolazioni indigene con questa Dichiarazione si sono impegnate a dimezzare la perdita delle foreste e ripristinare 150 milioni di ettari di territori degradati e boschivi entro il 2020 e a porre fine alla deforestazione e a recuperare altri 200 milioni di ettari entro il 2030. Al contempo, tutti i 155 firmatari si sono impegnati a contribuire alla crescita economica, alla riduzione della povertà, al mantenimento del principio di legalità, alla sicurezza alimentare, alla resilienza del clima e alla conservazione della biodiversità.

(¹²) Consiglio europeo, Conclusioni del Consiglio europeo - 12 dicembre 2019, <https://www.consilium.europa.eu/media/41783/12-euco-final-conclusions-it.pdf>. L'agenda si è sviluppata nel contesto di una crescente presa di coscienza globale intorno all'emergenza climatica, testimoniata dall'accordo di Parigi e dall'Agenda 2030 per gli obiettivi di sviluppo sostenibile del 2015, dal rapporto dell'IPCC "Global Warming of 1.5°C" del 2018 e dalla mobilitazione sociale innescatasi. La sostenibilità è divenuta un paradigma che risulta ormai, acquisito ad esempio nel sistema della filiera agroalimentare inducendo ad una rimediazione di istituti consolidati; basti riflettere, in via meramente esemplificativa, in ordine alle piccole produzioni locali, filiere corte e prodotti a chilometro zero, da sempre, considerati strumenti di valorizzazione del territorio nell'ambito delle misure sullo sviluppo rurale e che, in virtù dei recenti interventi legislativi [Legge n. 61 del 17 maggio 2022, recanti, "Norme per la valorizzazione e la promozione dei prodotti agricoli e alimentari a chilometro zero e di quelli provenienti da filiera corta"], sembrerebbero anch'essi piegati al canone della sostenibilità. In dottrina, *ex multis*, si vedano M.C. Rizzuto, *Indicazioni geografiche e pratiche sostenibili: prime considerazioni alla luce del regolamento (UE) 2024/1143*, in *Persona e Mercato*, 2024, p. 615 ss.; P. Lattanzi, *La transizione verso un sistema alimentare sostenibile nel Green Deal*, in *Trattato di diritto alimentare e dell'Unione Europea*, (a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo), Milano, Giuffrè, 2024, p. 29; S. Masini, V. Rubino (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della Pac*, Bari, Cacucci, 2021.

(¹³) Sul Green Deal si è sviluppata una vasta letteratura. Tra i contributi più recenti si segnala E. Chiti, D. Bevilacqua, *Green deal. Come costruire una nuova Europa*, Il Mulino, Bologna, 2024; J. Pio Beltran et al., *The Impact of the European Green Deal from a Sustainable Global Food System Approach*, in *17 Eur. Food & Feed L. Rev.*, 2022, p. 2 ss., che affronta il tema con una prospettiva critica, evidenziando le difficoltà di una reale attuazione del progetto in assenza di un coordinamento politico a livello globale.

(¹⁴) Per una disamina più approfondita sulle tematiche collegate alle licenze FLEGT v. L. Corbetta, *I regolamenti FLEGT-EUTR sul commercio di legni derivati*, in N. Ferrucci (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 53 ss.

(¹⁵) Il riferimento è a quella che può essere considerata a tutti gli effetti l'attuale legge forestale italiana, il d.lgs. n. 34/2018. Ampia disamina di tali novità si rinviene in R. Saija, *Il (difficile) equilibrio tra funzione produttiva e finalità conservative dei beni forestali alla luce del TU n. 34/2018*, in *Il diritto dell'economia*, 1, 2021, pp. 181-199; R. Romano, *Il Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, in *Agriregionieuropa*, 2018, 14, n. 54; N. Ferrucci (a cura di), *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali (d.lgs. n. 3 aprile 2018, n. 34)*, Milano, Wolters Kluwer, 2019; N. Lucifero, *Le attività di gestione forestale, i relativi divieti e la disciplina della viabilità forestale, forme di promozione dell'associazionismo fondiario e della gestione associata*, in *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali*, cit., 136 ss. ove l'A. si sofferma sulla nozione di "gestione attiva" e sul modo in cui essa incide sulla disciplina forestale vigente alla luce del TUFF; N. Ferrucci, *Il nuovo testo unico in materia di foreste e filiere forestali: una prima lettura*, in *Dir. agroalim.*, 2018, 265; A. Abrami, *La nuova legislazione forestale nel Decreto 3 aprile 2018 n. 34*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, 101.

(¹⁶) Il riferimento è al Decreto 29 marzo 2022 del Ministero Delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (oggi MASAF) pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 27 maggio 2022 n. 123.

(¹⁷) Da ultimo v. le riflessioni proposte da A. Stefani - R. Romano, *Direzione generale dell'economia montana e delle foreste: i primi cinque anni di attività*, in *Forest@*, 2024, pp. 60-71.

novità, si distingue per due aspetti fondamentali: il primo è quello di combattere la deforestazione principalmente attraverso normativa doganale; il secondo è rappresentato dal riconoscimento, per la prima volta a livello europeo, del ruolo cruciale delle popolazioni indigene nella protezione delle foreste, un avanzamento che avviene in assenza di un testo giuridico internazionale ufficiale in tal senso¹⁸.

3.- L'ambito di applicazione

Il Regolamento UE sulla deforestazione ha tre obiettivi principali. Garantire che i prodotti che contribuiscono alla deforestazione globale e al degrado delle foreste non siano disponibili sul mercato dell'UE; conservare le foreste che immagazzinano CO₂; e ridurre l'impronta di carbonio dell'UE riducendone le emissioni generate dalla produzione e dal consumo di alcuni prodotti di base.

La sostanza del nuovo Regolamento può sintetizzarsi in una stretta all'importazione di prodotti nati da aree oggetto di deforestazione o di degrado forestale.

L'Europa non si limita più a voler accertare che legno e derivati commercializzati negli Stati membri siano legali (come faceva col Regolamento (UE) n. 995/2010), ma si spinge oltre, intende prevenire l'importazione anche di altre merci.

L'Unione Europea parte dal presupposto che ogni anno in Europa vengono importate ingenti quantità di prodotti che sono causa di deforestazione. E così vengono prese di mira 7 materie prime: soia, carne bovina, olio di palma, legno, cacao, caffè e gomma, ma anche derivati come cuoio, cioccolato, i mobili prodotti con legno di aree deforestate di qualsiasi parte del mondo. Si cercherà ora di mettere in evidenza i tre seguenti aspetti: che cosa effettivamente il

Regolamento disciplina; a chi è rivolto; e quale sia la relativa area di competenza¹⁹.

3.1- Ratione materiae

Se «la storia ecologica delle nostre foreste ci aiuta a capire che 'nulla è permanente, tranne il cambiamento' (Eraclito, 500 d.C.)»²⁰, non è facile trovare una definizione giuridica di cosa sia una foresta. Per bosco nel nostro Paese si intendono i terreni coperti da vegetazione forestale arborea associata o meno a quella arbustiva di origine naturale o artificiale, in qualsiasi stadio di sviluppo, con estensione non inferiore a 2.000 m² e larghezza media non inferiore a 20 m e copertura non inferiore al 20%, con misurazione effettuata dalla base esterna dei fusti (art. 3 TUFF)²¹. Il Regolamento EUDR ne contiene diverse di definizioni, utilizza in parte i termini della FAO²² definendo la foresta come: «terreno di oltre 0,5 ettari con alberi di altezza superiore a 5 metri e copertura arborea superiore al 10 %, oppure con alberi capaci di raggiungere tali soglie *in situ*, a esclusione dei terreni a uso prevalentemente agricolo o urbano» (art. 2.4 EUDR).

Con il termine «deforestazione» (il Regolamento) definisce «la conversione a uso agricolo, antropogenica o meno, di una foresta» (art. 2.3 EUDR) e fornisce anche una sottocategorizzazione tra «foreste primarie», «foreste rinnovate naturalmente», «foreste piantate» e «piantagione forestale», rendendo così possibile anche la definizione di «degrado forestale» (art. 2.8-10 EUDR).

In sostanza, può dirsi che per deforestazione si intende la conversione ad uso agricolo di una foresta, mentre il degrado forestale consiste nei cambiamenti strutturali causati dalla conversione di foreste naturali in

⁽¹⁸⁾ Per una visione generale delle questioni legate al *multilevel* in materia forestale v. M. Mauro, *La gestione forestale sostenibile tra diritto interno, europeo ed internazionale*, in *Riv. di dir. agrario*, 2020, p. 885 ss.

⁽¹⁹⁾ Sia consentito il richiamo a M. Flick, *Il regolamento 'deforestation free': tra possibili problemi di attuazione, 'greenwashing' e criteri ESG*, in *Riv. giur. amb.*, 2023, p. 49 ss.

⁽²⁰⁾ Cfr. Ch. Carcaillet, B. Talon, *La forêt en France depuis la dernière glaciation*, in *Livre blanc sur la protection des forêts naturelles en France*, coordinato da D. Vallauri, coll. Tec & Doc, ed. Lavoisier, 2003, pp. 19-31.

⁽²¹⁾ Accanto a questa definizione giuridico-operativa, il TUFF richiama all'art. 15, comma 1, una definizione "statistica" del bosco, utilizzata ai fini del monitoraggio e del coordinamento delle informazioni, conforme agli standard internazionali (in particolare quelli elaborati dalla FAO), così da garantire la comparabilità dei dati a livello europeo e globale.

⁽²²⁾ Secondo la FAO, con il termine foresta si identifica un'area maggiore di 0,5 ettari caratterizzata da alberi più alti di 5 m e una copertura arborea superiore al 10%. Seguendo questa definizione, nel 2020 le foreste coprivano una superficie di 4.06 miliardi di ettari (30,8% della superficie terrestre globale). Indicazioni in questo senso vengono fornite nel rapporto *The State of the World's Forests 2022* pubblicato dalla FAO durante il XV° World Forest Congress di Seoul.

piantagioni (o in altri terreni boschivi) o dalla conversione di foreste primarie in foreste rinnovate dall'uomo (art. 2.7 EUDR).

Da una sommaria lettura delle definizioni emerge come l'obiettivo del Regolamento EUDR non sia quindi solo quello di arrestare il processo di conversione di aree boschive in aree non boschive - che cioè non possono più essere considerate "foreste" in assenza di rinnovazione. Si vuole ora arrestare anche il processo di trasformazione da aree forestali naturalmente boscate a aree non boscate attraverso la piantagione e/o la semina deliberata, il più delle volte a scopo di sfruttamento ("degrado" ai sensi del Regolamento). Il Regolamento distingue tra «materie prime interessate» (bovini, cacao, caffè, palma da olio, gomma, soia e legno, art. 2.1 EUDR) e «prodotti interessati» che le contengono o da esse derivano. Rispetto al Regolamento 995/2010 EUTR, ora abrogato, l'EUDR adotta un approccio più ambizioso. Come vedremo meglio nel prosieguo, sia le «materie prime interessate» che i «prodotti interessati» per rispettare l'EUDR devono soddisfare tutte e tre le seguenti condizioni: «a) essere a deforestazione zero; b) essere stati prodotti nel rispetto della legislazione pertinente del paese di produzione; e c) essere oggetto di una dichiarazione di dovuta diligenza» (art. 3).

In sostanza, le materie prime e i prodotti interessati immessi sul mercato dell'UE - questo è il nucleo della normativa - non dovranno essere associati né a deforestazione illegale né a degrado forestale. Per dimostrarlo, gli operatori (e i commercianti) dovranno fornire prove che essi sono stati coltivati su terreni non soggetti a deforestazione o degrado forestale dopo il 31 dicembre 2020. Secondo le previsioni del legislatore europeo, come si accennava in apertura, dovrebbe essere questo criterio stringente a garantire che i prodotti commercializzati nell'UE non contribuiranno (più) alla distruzione delle foreste, sostenendo così gli obiettivi di sostenibilità ambientale dell'Unione.

Un ulteriore aspetto di rilievo del Regolamento riguarda il fatto che l'elenco restrittivo di questi «prodotti interessati» si basa sui codici corrispondenti alle sud-

divisioni della Nomenclatura Combinata (di seguito "NC")²³, un sistema di classificazione delle merci e di determinazione della tariffa doganale ad esse applicabile. In pratica, le «materie prime interessate» non sembrano corrispondere a una vera e propria realtà doganale dal momento che saranno proprio «i prodotti interessati» a essere oggetto di scambio. Il concetto di «materie prime interessate» è più simile a una sorta di qualificazione generica che permette di individuare a quale "famiglia" di prodotti appartengono i prodotti in questione, con la precisazione che questi ultimi possono in realtà essere suddivisi all'interno di capitoli separati della NC²⁴.

E così, per ciascuna materia prima coinvolta si possono anticipare alcuni dei prodotti derivati con il loro codice NC coinvolti dall'applicazione del Regolamento EUDR (sono riportati nell'Allegato 1 al Regolamento). Ad esempio, per il bestiame la carne; per il cacao il cioccolato e il burro di cacao; per il caffè il caffè decaffeinato o non decaffeinato; per la palma da olio l'olio di palma, il glicerolo, l'acido oleico, gli alcoli grassi industriali; per la gomma gli pneumatici in gomma vulcanizzata, i guanti, il *chicle* (che può essere utilizzato per produrre gomme da masticare); per la soia la farina; per il legno, i mobili, la carta, i libri stampati. Considerati i prodotti interessati, i settori coinvolti dal Regolamento sono vari e diversificati, comprendono tanto l'industria alimentare quanto i beni di lusso, passando dall'industria automobilistica per arrivare a quella del mobile.

Si può forse biasimare la scelta del legislatore europeo di non aver preso in considerazione alcuni prodotti che da tempo sono criticati per il loro ruolo nella deforestazione (in particolare mais, ovini, pollame e altri animali da carne), va però notato che il campo di applicazione dell'EUDR sarà oggetto di rimodulazione entro 2 anni dalla sua entrata in vigore. Il Regolamento prevede difatti una valutazione della necessità e della fattibilità di estendere il campo di applicazione ad altre materie prime (in particolare i biocarburanti di cui al codice SA 382600) e una revisione dell'elenco dei codici NC per i prodotti in questione di cui all'allegato I del Regolamento (art. 34 EUDR).

⁽²³⁾ Cfr. Allegato I del Regolamento (CEE) n. 2658/87 del Consiglio del 23 luglio 1987 relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica ed alla tariffa doganale comune, nella sua ultima versione consolidata del 17 giugno 2023.

⁽²⁴⁾ Questo è il caso, ad esempio, dei prodotti della palma da olio: mentre le noci e i noccioli di palma rientrano nel capitolo 12 ("semi e frutti oleosi; semi, sementi e frutti diversi; piante industriali o medicinali; paglia e foraggio"), l'olio di palma rientra nel capitolo 15 ("grassi e oli animali, vegetali o microbici e prodotti della loro scissione; grassi alimentari lavorati; cere animali o vegetali"), mentre il glicerolo e alcuni acidi (palmitico, stearico, monocarbossilico) sono inclusi nel capitolo 29 ("prodotti chimici organici").

3.2- *Ratione personae*

Per raggiungere maggiore trasparenza nella catena di approvvigionamento, il Regolamento si preoccupa di assoggettare agli obblighi previsti diverse categorie di attori del commercio internazionale. In particolare, le figure dell'«operatore» e del «commerciante».

L'«operatore» viene definito come qualsiasi persona fisica o giuridica che nell'ambito di un'attività commerciale immette sul mercato dell'UE a titolo gratuito o oneroso i «prodotti interessati» che rientrano nel campo di applicazione (importatore o produttore) o li esporta (art. 2, par. 15).

Quella del «commerciante» è una categoria che comprende qualsiasi soggetto della catena di fornitura che, nel corso di un'attività commerciale, mette a disposizione sul mercato i «prodotti interessati» (art. 2, par. 17).

L'EUDR evidenzia come gli operatori e i commercianti dovrebbero essere vincolati dagli obblighi previsti dal regolamento indipendentemente dal fatto che la messa a disposizione sul mercato avvenga tramite mezzi tradizionali o on-line (Considerando 30). A riguardo è bene evidenziare come al giorno d'oggi, nell'era digitale, la difficoltà nell'individuare responsabilità di attori di catene di approvvigionamento complesse possa aumentare notevolmente poiché non è sempre possibile monitorare le imprese stabilite al di fuori dell'UE che non rientrano nella giurisdizione degli Stati membri (Considerando 30 e articolo 7). Proprio per ovviare a questa difficoltà, il Regolamento prevede anche la situazione in cui i «prodotti interessati» sono immessi sul mercato dell'Unione europea da «operatori» stabiliti al di fuori dell'Unione, trattando come «operatore» a pieno titolo la prima persona fisica o giuridica stabilita nell'Unione europea che immette i prodotti in questione a disposizione sul mercato. Pertanto, mentre in teoria il Regolamento EUDR impone principalmente divieti e obblighi alle sole persone fisiche o giuridiche dell'Unione europea, in pratica anche i produttori delle materie prime e dei prodotti interessati -compresi quelli al di fuori dell'Unione - saranno coinvolti perché i loro prodotti dovranno soddisfare i requisiti del Regolamento.

È bene evidenziare che sebbene anche le piccole e medie imprese (PMI) siano soggette al Regolamento EUDR, esse beneficiano di obblighi più leggeri e di scadenze più lunghe per la conformità (art. 2 par. 30 EUDR).

Un'esclusione dal campo di applicazione del Regolamento che è stata oggetto di discussione riguarda le società del settore finanziario. Alcuni osservatori hanno infatti sottolineato il paradosso per cui queste entità non sono soggette agli obblighi dell'EUDR pur svolgendo un ruolo predominante, anche se indiretto, attraverso il finanziamento di attività che possono essere all'origine del fenomeno della deforestazione. A questo proposito va ribadito che la Commissione, entro due anni dall'entrata in vigore del Regolamento EUDR, dovrà effettuare una valutazione e, se necessario, presentare una proposta legislativa sul ruolo delle istituzioni finanziarie nella prevenzione dei flussi finanziari che contribuiscono direttamente o indirettamente alla deforestazione e al degrado forestale, e sulla necessità di includere negli atti giuridici dell'UE obblighi specifici applicabili alle istituzioni finanziarie (art. 34.4 EUDR).

3.3- *Ratione loci*

L'EUDR si applica sia alle importazioni di prodotti (che entrano nel mercato dell'UE attraverso l'immissione in libera pratica) nel territorio doganale ai sensi del Regolamento, sia alle esportazioni di prodotti (che lasciano il mercato dell'UE secondo la procedura doganale di esportazione) (art. 3 EUDR). Si applica anche a materie prime e derivati prodotti in UE: questa terza dimensione è molto rilevante perché coinvolge moltissime microimprese del settore primario, difficilissime da individuare e raggiungere a fini informativi e formativi. Per quanto riguarda l'ambito di applicazione territoriale, tale provvedimento si applica nel territorio doganale come definito dal Diritto Doganale Comunitario all'art. 4 del Regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il Codice Doganale dell'Unione europea (di seguito CDU)²⁵.

Il territorio doganale definito dal CDU è costituito dai territori degli Stati membri e dal mare territoriale, dalle

⁽²⁵⁾ Proprio al Regolamento (UE) n. 952/2013 si riferisce espressamente l'articolo 2, par. 34 del Regolamento EUDR, dedicato alla definizione del concetto di "territorio doganale".

acque marittime interne e dallo spazio aereo di ciascuno di questi territori. Tuttavia, questo Regolamento ha un limite intrinseco dovuto al fatto che è solo "regionale" - e non intercontinentale -, in un mercato globalizzato questo è un limite. Sia ben chiaro, nessuna norma UE può esserlo. Il problema consiste nel fatto che il mercato europeo è sì un importante sbocco per i prodotti che causano la deforestazione, ma non è l'unico e nemmeno il più importante. E, anche nel caso in cui il territorio di consumo sia effettivamente quello dell'UE, c'è comunque la possibilità di eludere il Regolamento. Difatti, questi prodotti possono, alla fine di una complessa catena di approvvigionamento (e quindi di tracciabilità), essere trasformati in un Paese terzo prima di essere riesportati nel territorio dell'UE. Ad avviso di chi scrive, di fronte al rischio di relativizzare lo sforzo di lotta alla deforestazione che l'Unione Europea sta cercando di incoraggiare con questo Regolamento si potrebbero mobilitare due leve. L'impatto esteso del Regolamento EUDR potrebbe, indirettamente, indurre anche Paesi extra-UE a sviluppare normative simili, specie per mantenere l'accesso al mercato europeo. Ciò evidenzia il potenziale dell'UE di influenzare indirettamente standard globali attraverso l'adozione di normative ambientali stringenti.

Per un verso, sul fronte diplomatico, sarebbe auspicabile intensificare ulteriormente la cooperazione internazionale su questo tema per influenzare il mercato globale, compresi i principali Paesi consumatori, in modo da incoraggiare l'adozione di misure nazionali simili. Per altro verso, si potrebbe intervenire più incisivamente per l'inserimento di clausole contro la deforestazione e il degrado forestale nei futuri accordi commerciali. Tali clausole potrebbero diventare un modello virtuoso di riferimento e magari incoraggiare anche Paesi terzi interessati ad adottare normative simili in modo da poter beneficiare di regimi preferenziali sulle loro esportazioni e così conquistare nuovi mercati.

4.- Le tre condizioni per rispettare il Regolamento EUDR

Come già anticipato, per rispettare il Regolamento devono essere soddisfatte tre condizioni (art. 3 EUDR), i soggetti individuati («operatore» e «commer-

ciante») dovranno non solo dimostrare che i) i prodotti sono "esenti da deforestazione" (o da "degrado forestale"), ma anche che ii) la loro produzione è il risultato di un processo conforme alle leggi vigenti nel Paese di produzione. Infine, ultima condizione prevista dall'art. 3, iii) le «materie prime» e i «prodotti interessati» dovranno essere oggetto di una dichiarazione di dovuta diligenza. Di questa ultima condizione si darà conto nel paragrafo successivo.

4.1- Prodotti esenti da deforestazione

Venendo alla prima condizione, quella secondo cui le «materie prime» e i «prodotti interessati» «sono a deforestazione zero», può dirsi quanto segue (art. 3.a) EUDR). Il significato da attribuire alla frase è chiaro: le «materie prime» e i «prodotti interessati» non devono aver causato deforestazione²⁶. Il Regolamento ha un campo di applicazione piuttosto ampio, poiché non si limita a contrastare il solo processo di deforestazione e, come si è già avuto modo di evidenziare, si estende anche ai «prodotti interessati» che contengono le «materie prime interessate» o che sono stati fabbricati con esse, nonché al degrado. I prodotti a "deforestazione zero" sono quelli che non contengono materie prime prodotte su terreni deforestati dopo il 31 dicembre 2020. In particolare, prodotti a base di legno "a deforestazione zero" sono quelli che non contengono (o non derivano da) materiale raccolto (alberi tagliati) causando degrado forestale dopo la suddetta data (art. 2.13).

4.2- Conformità alle leggi vigenti nel Paese di produzione

La seconda condizione riguarda il «rispetto della legislazione pertinente del Paese di produzione» (art. 3.b) EUDR). In altre parole, per essere conformi al Regolamento è necessario rispettare le leggi applicabili nel Paese di produzione relative allo *status* giuridico di quella specifica area. Queste possono includere tanto la legislazione ambientale, quella fiscale, doganale o sociale, nonché le norme sulla lotta alla corruzione e sulla protezione dei diritti umani e delle popolazioni indigene.

Proprio sulla protezione dei diritti umani vi è da evi-

(²⁶) Si rinvia al concetto di deforestazione e a quanto specificato ai sensi del Regolamento e definito all'art. 2, par. 13.

denziare che il Regolamento EUDR rappresenta un importante passo avanti nel riconoscimento del ruolo svolto dalle popolazioni indigene nella conservazione delle foreste. Questo è un aspetto fondamentale che deve essere affrontato.

Si afferma nel Regolamento che il rispetto dei diritti dei popoli indigeni per quanto riguarda le foreste e del principio del consenso libero, previo e informato, anche rispetto a quanto stabilito nella dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni, contribuisce a proteggere la biodiversità, ad attenuare i cambiamenti climatici e a rispondere alle relative preoccupazioni di interesse pubblico. I popoli indigeni, si legge nel Regolamento, possiedono conoscenze tradizionali di valore ecologico e medico e molto spesso offrono un modello di uso sostenibile delle risorse forestali. Ciò può contribuire alla conservazione in situ di entità genetiche e habitat, in linea con la Convenzione sulla Diversità Biologica CBD²⁷. Inoltre, alcuni studi suggeriscono che i popoli indigeni che abitano le foreste svolgono un duplice ruolo nella lotta ai cambiamenti climatici: in primo luogo, di norma resistono alla deforestazione delle terre che abitano da generazioni e, in secondo luogo, alcune comunità indigene si considerano responsabili della protezione delle foreste al fine di attenuare i cambiamenti climatici (*Considerando 57 EUDR*).

E, ancora, il Regolamento insiste su come la Commissione dovrebbe rafforzare il sostegno e gli incentivi per quanto riguarda la protezione delle foreste e la transizione verso una produzione a deforestazione zero, il riconoscimento e il rafforzamento del ruolo e dei diritti dei popoli indigeni, delle comunità locali, dei piccoli proprietari terrieri e delle micro, piccole e medie imprese (PMI), il miglioramento della *governance* e della proprietà fondiaria, il rafforzamento dell'applicazione della legge e la promozione della gestione sostenibile delle foreste, con particolare attenzione alle pratiche forestali più vicine alla natura, sulla base di indicatori e soglie fondati su dati scientifici, l'ecotu-

rismo, l'agricoltura resiliente ai cambiamenti climatici, la diversificazione, l'agroecologia e l'agrosilvicoltura (*Considerando 29 EUDR*).

In forza di tali considerazioni, nell'art. 10 dell'EUDR, che riguarda la "valutazione del rischio" che gli operatori devono effettuare per identificare se esiste il rischio che i prodotti in questione destinati a essere immessi sul mercato o esportati non siano conformi al Regolamento, tre criteri riguardano la presenza di popolazioni indigene nel Paese da cui provengono i prodotti, e in particolare l'esistenza di processi di consultazione e cooperazione in buona fede con queste popolazioni, e rivendicazioni giustificate basate su informazioni oggettive e verificabili riguardanti l'uso o la proprietà dell'area utilizzata per la produzione di questi prodotti.

Questa disposizione dovrebbe consentire di dare attuazione a quanto previsto dal Regolamento in merito al riconoscimento dell'importanza delle popolazioni indigene nella conservazione delle foreste.

4.3- Dichiarazione di dovuta diligenza

Parte del Regolamento EUDR ruota attorno alla realizzazione del procedimento di *due diligence*²⁸. Prima di approfondirne disciplina e contenuti, è utile chiarire il significato di tale espressione, che in Italia viene spesso tradotta con *dovuta diligenza*, ma che non va confusa con la *diligenza del buon padre di famiglia* di cui all'art. 1176 c.c. Quest'ultima rappresenta un criterio generale di responsabilità del debitore in ambito civilistico, basato su un parametro soggettivo di correttezza e perizia. Al contrario, la *due diligence* nel contesto normativo europeo (e in particolare ambientale) assume un significato oggettivo e tecnico, che richiama un insieme articolato di obblighi di verifica, controllo e documentazione, strutturati secondo criteri pre-stabiliti e in gran parte standardizzati²⁹. A livello internazionale, il concetto di "*due diligence*" è ormai d'uso

(²⁷) Uno dei principali accordi adottati nel 1992 a Rio è stata la Convenzione sulla Diversità Biologica (CBD), aperta alla firma il 5 Giugno 1992 ed entrata in vigore il 29 Dicembre 1993. Ad oggi, ci sono 193 Parti. La CBD è un trattato internazionale giuridicamente vincolante con tre principali obiettivi: conservazione della biodiversità, uso sostenibile della biodiversità, giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dall'utilizzo delle risorse genetiche. Il suo obiettivo generale è quello di incoraggiare azioni che porteranno ad un futuro sostenibile.

(²⁸) Per una approfondita e condivisibile disamina sulla *due diligence* del legno sulla sua evoluzione normativa e pratica e su quella introdotta col Regolamento EUDR, si rinvia a A. Mariano, *La dovuta diligenza dei prodotti dell'arboricoltura da legno*, in *Forest@*, 2024, pp. 55-59.

(²⁹) J. Bonnitcha - R. McCorquodale, *The concept of 'Due Diligence' in the UN guiding principles on business and human rights*, in *European Journal of International Law*, 2017, 899-919.

comune in vari settori economici e ambiti d'attività quali la finanza³⁰, l'industria e la mineralogia³¹, i diritti umani e del lavoro³², l'ambiente, le foreste e in particolare i prodotti ad esse afferenti. Negli ultimi due decenni, Unione europea e vari Paesi hanno adottato norme specifiche contro il commercio di legno illegale. Tra le più rilevanti, possiamo ricordare i Regolamenti comunitari FLEGT³³, EUTR³⁴ del 2010, il *Lacey Act statunitense*³⁵, l'*Illegal Logging Prohibition Regulation* australiano³⁶ e il *Clean Wood Act* giapponese³⁷.

Da ultimo, come già ricordato, all'interno dell'UE il Regolamento 2023/1115, EUDR³⁸ in commento estende gli obblighi di *due diligence* già stabiliti dall'EUTR a chi commercializza legno e derivati, alle imprese che trattano a vario titolo soia, bovini, palma da olio, caffè, cacao, gomma naturale e prodotti ottenuti da tali materie prime.

Nel contesto della *due diligence*, volta a minimizzare i rischi intrinseci di tali prodotti, l'EUDR impone di geolocalizzare gli appezzamenti da cui provengono le materie prime di cui si occupa e di verificare che gli stessi non siano stati oggetto di deforestazione o degrado forestale³⁹.

Per gli addetti ai settori commerciali interessati, l'approvvigionamento di merci a basso rischio intrinseco costituisce un ineludibile presupposto per raggiungere la conformità richiesta dal legislatore comunitario.

Il regolamento pone un forte accento sulla tracciabilità e trasparenza, come previsto dall'art. 9. Gli operatori devono assicurare la tracciabilità dei prodotti lungo tutta la catena di approvvigionamento, raccogliendo dati geografici precisi sui terreni di coltivazione. Le informazioni di tracciabilità devono essere accessibili alle Autorità Competenti e, in alcuni casi, al pubblico,

⁽³⁰⁾ Cfr. la definizione fornita da Borsa Italiana (2024) nel Glossario finanziario alla voce «*due diligence*» www.borsaitaliana.it

⁽³¹⁾ Cfr. sul sito internet della Commissione Europea (2024), in particolare quello della Direzione Mercato Interno Industria, Imprenditoria e PMI la quale ha creato un portale "due diligence ready!". Questo portale online contiene informazioni, strumenti e materiali di formazione che guideranno le aziende nell'esercizio del dovere di diligenza nella catena di approvvigionamento di minerali e metalli.

⁽³²⁾ Cfr. Sul sito internet dell'ILO, l'Organizzazione Internazionale del lavoro, *Business and the labour dimension of human rights due diligence*. *International Labour Organization* (2024). In tale documento si evidenzia come la due diligence sia uno strumento di gestione che consente alle imprese di assumersi la responsabilità di rispettare i diritti umani, come indicato nei Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani, nella Dichiarazione dell'OIL sulle imprese multinazionali e nelle Linee guida dell'OCSE sulle imprese multinazionali. La due diligence, viene qui specificato, consiste in un processo che consente alle imprese di identificare, prevenire e mitigare i loro impatti negativi reali e potenziali sui diritti umani e di rendere conto di come affrontano tali impatti. I diritti del lavoro sono diritti umani e quindi sono una componente fondamentale di qualsiasi processo di due diligence. Tuttavia, un'adeguata due diligence sul rispetto dei diritti del lavoro inizia con una buona comprensione di ciò che ci si aspetta dalle aziende. Il documento è reperibile sul sito internet www.ilo.org

⁽³³⁾ La stessa Unione Europea con il Regolamento (CE) n. 2173/2005 del Consiglio, del 20 dicembre 2005, relativo all'istituzione di un sistema di licenze FLEGT per le importazioni di legname nella Comunità europea aveva già approfondito in questa sede le tematiche connesse alla *due diligence*.

⁽³⁴⁾ Ancora, l'Unione Europea col Regolamento (UE) n. 995/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2010 stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati.

⁽³⁵⁾ Il 22 maggio 2008 il Congresso statunitense ha promulgato una legge che vieta il commercio illegale di piante e relativi prodotti, compresi il legname e i prodotti in legno. Tale legge è un emendamento ad uno statuto redatto 100 anni fa, denominato Lacey Act, dal nome del membro del Congresso che lo sostenne per primo. Mentre il Lacey Act era da tempo uno degli strumenti più potenti per le agenzie statunitensi che combattevano contro il traffico illecito transfrontaliero di specie di fauna e flora, il suo potenziale per contrastare il traffico illegale di legname era rimasto fino ad allora poco sfruttato. Oggi il Lacey Act stabilisce un precedente innovativo per il commercio mondiale delle piante e dei prodotti vegetali, in quanto riconosce e sostiene l'impegno di altri paesi volto a gestire le proprie risorse naturali, inoltre mette in atto efficaci incentivi per spingere le aziende che commerciano in questi articoli ad agire nello stesso modo incentivando anche la realizzazione di processi di *due diligence*.

⁽³⁶⁾ Le leggi australiane sul disboscamento illegale, come le legislazioni simili dell'Unione Europea e degli Stati Uniti, sono state concepite per sostenere il commercio di prodotti legnosi legali nel mercato australiano. Tali leggi sono costituite dall'*Illegal Logging Prohibition Act 2012* (la Legge) e dall'*Illegal Logging Prohibition Regulation 2012* (il Regolamento). Il governo australiano sta attualmente conducendo una revisione del regolamento sul divieto di taglio illegale del 2012.

⁽³⁷⁾ MAFF (2024). *About the Clean Wood Act*. *Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries*, Web site.

⁽³⁸⁾ Unione Europea (2023). Regolamento (UE) N. 2023/1115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 maggio 2023 relativo alla messa a disposizione sul mercato dell'Unione e all'esportazione dall'Unione di determinate materie prime e determinati prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale e che abroga il regolamento (UE) n. 995/2010. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 9.06.2023.

⁽³⁹⁾ Cfr. le considerazioni sul punto formulate da L.F. Pastorino, *Comercio internacional y responsabilidad ambiental y climática. a propósito del reglamento (ue) 2023/1115 contra la desforestación*, in Eurojus.it, 3/2024, p. 31 in particolare.

per assicurare un elevato grado di trasparenza e verificabilità. Questo obbligo mira a creare un sistema in cui la provenienza dei prodotti sia chiaramente documentata e facilmente controllabile, riducendo così il rischio di frodi e garantendo l'integrità del mercato.

L'operatore, o commerciante, ha l'obbligo di svolgere la dovuta diligenza per verificare che siano state soddisfatte le condizioni di cui sopra (prodotti esenti da deforestazione, conformità alle leggi vigenti nel Paese di produzione e raccolta di informazioni geografiche). Tale verifica si articola in tre fasi⁴⁰.

La prima fase consiste nel *raccogliere informazioni* sulla conformità del processo produttivo alle disposizioni del Regolamento EUDR. Tali informazioni devono riguardare il prodotto, il Paese di produzione, le aree di produzione specifiche e la catena di approvvigionamento (identità dei fornitori) e devono essere tali da consentire l'identificazione di eventuali rischi.

La seconda fase consiste in una *valutazione del rischio* di immissione sul mercato o di esportazione di prodotti non conformi, che varia in base a diversi criteri ossia, da un lato, la natura del prodotto e, dall'altro, il Paese di origine (intendendo per origine l'origine non preferenziale, come definita nell'art. 60 del Regolamento 952/2013) e la produzione o parti di questi Paesi. Questi criteri includono, oltre alla presenza di foreste (e, se del caso, l'entità del degrado o della deforestazione) e di popolazioni indigene (e, se del caso, l'esistenza di rivendicazioni documentate e verificabili da parte di queste popolazioni sull'uso o la proprietà dell'area, nonché la loro consultazione), il livello di corruzione, la complessità della catena di approvvigionamento o il rischio di aggirare il Regolamento EUDR o di mescolarsi con prodotti di origine sconosciuta o prodotti in aree che sono state o sono colpite dalla deforestazione o dal degrado forestale.

Al momento, in assenza di un elenco prestabilito dalle disposizioni del Regolamento EUDR che classifichi i Paesi in base al livello di rischio, a tutti i Paesi viene assegnato un livello di rischio *standard*. Operatori e Commercianti per ora dovranno quindi essere particolarmente diligenti nel valutare il rischio, per garantire che la valutazione sia il più accurata possibile⁴¹.

Qualora dalla valutazione emerga un livello di rischio non nullo o non trascurabile, il Regolamento EUDR non prevede immediatamente il divieto di immettere le materie prime o i prodotti sul mercato dell'UE o di esportarli. Si passa invece a una terza fase, volta all'attenuazione di tale rischio attraverso ulteriori misure di controllo e verifica.

Soltanto al termine di questa ulteriore attività di mitigazione, se il rischio continuerà a essere significativo e non sarà possibile ridurlo a un livello trascurabile, scatta effettivamente il divieto di commercializzazione o esportazione.

A conclusione di questi passaggi deve essere redatta una dichiarazione che dimostri che il processo di *due diligence* è stato svolto correttamente. Sebbene il Regolamento non contenga un modello di dichiarazione di *due diligence* in quanto tale, l'Allegato II fornisce indicazioni sul contenuto previsto, elencando gli elementi che dovrebbero essere inclusi⁴².

L'impresa dovrà notificare alla preposta Autorità competente nazionale: i propri estremi identificativi, le caratteristiche delle merci che intende immettere sul mercato, rivendere o esportare, le relative quantità e le coordinate (latitudine e longitudine) che consentono la già citata geolocalizzazione. Dette informazioni faranno parte di una specifica dichiarazione di dovuta diligenza attestante anche la trascurabilità o l'assenza del rischio di non conformità del prodotto già valutato dall'operatore in base alle azioni suelencate. Tale dichiarazione dovrà essere presentata all'autorità

⁽⁴⁰⁾ Cfr. gli artt. 8, 9, 10, 11 del Regolamento EUDR.

⁽⁴¹⁾ Si distingue tra la data di entrata in vigore (29 giugno 2023) e la data di applicazione (30 dicembre 2024, o addirittura 30 giugno 2025 per alcune disposizioni). Da ultimo, tali termini temporali sono stati messi in discussione a fronte della richiesta di proroga di un anno formulata dalla Commissione Europea nel mese di ottobre 2024. Su tali aspetti si rinvia all'ultimo paragrafo del presente lavoro. Entro il 24 dicembre 2024, la Commissione europea dovrebbe istituire un sistema di benchmarking basato su un sistema a tre livelli, che classifichi i Paesi in base a un rischio alternativamente basso, standard o alto. A tal fine, sarà pubblicato un elenco dei Paesi e del loro livello di rischio. Poi, entro il 30 dicembre 2024, la Commissione dovrebbe istituire e gestire un sistema informativo contenente le dichiarazioni di diligenza, sia per le autorità competenti che per quelle doganali, e anche per gli operatori per i dati non sensibili dal punto di vista commerciale, che saranno preventivamente anonimizzati.

⁽⁴²⁾ Cfr. sul punto le considerazioni formulate da A. Mariano, S. Cerullo, C. Cassandro, S. Della Rosa, S. Zunino, *Il regolamento EUDR e i nuovi obblighi delle imprese*, in *Sherwood* versione online al seguente link <https://www.rivistasherwood.it/lavoro-in-bosco/eudr-nuovi-obblighi-imprese.html>

competente tramite l'interfaccia elettronica che la Commissione europea sta predisponendo sulla base dell'ambiente dello sportello unico doganale.

Ogni impresa potrà affidare il compito di presentare la propria dichiarazione di dovuta diligenza ad un mandatario di fiducia, fermo restando che la responsabilità della conformità del prodotto e della veridicità di quanto dichiarato resta a totale carico della stessa impresa, come ovviamente le sanzioni derivanti da eventuali non conformità.

5.- Controlli e sanzioni

Per garantire l'effettiva applicazione del Regolamento, gli artt. 15 e 16 impongono agli Stati membri di stabilire sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive per le violazioni. Le sanzioni possono includere multe, la confisca dei prodotti non conformi e la sospensione della capacità di operare sul mercato dell'UE. Le Autorità competenti degli Stati membri sono incaricate del monitoraggio e dell'applicazione del Regolamento, attraverso ispezioni e verifiche della conformità degli operatori, assicurando così il rispetto delle normative da parte di tutti i soggetti coinvolti.

L'Autorità competente per l'attuazione della *Timber Regulation* (Reg. (UE) n. 995/2010) individuata nel nostro Paese era il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (MASAF) che si avvale dei Carabinieri Forestali per l'effettuazione degli specifici controlli. Anche ai fini EUDR il Governo italiano ha individuato il medesimo Ministero quale nuova Autorità competente⁴³.

Il Regolamento prevede che le importazioni da aree ad alto rischio di deforestazione e degrado forestale saranno sottoposte a controlli più intensi e pertanto, la Commissione europea, con propria legislazione secondaria, sta procedendo a raggruppare tutti i Paesi del mondo in tre fasce di rischio (alto, *standard*, basso) in modo da orientare i controlli degli Stati membri e consentire alle aziende di condurre una dovuta diligenza semplificata in presenza di condizioni di rischio particolarmente favorevoli.

L'EUDR prevede che ogni anno le Autorità competenti

controllino almeno il 9% degli operatori che importano da Paesi ad alto rischio e la stessa percentuale del quantitativo di ciascun prodotto regolamentato da essi proveniente. Per i Paesi a rischio standard, la quota di tali controlli scende al 3% e per quelli a basso rischio all'1% (art. 16 c. 9 EUDR).

Le sanzioni verranno dettagliate dai singoli Stati membri, ma il regolamento prestabilisce che l'importo comminabile non debba essere inferiore al 4% del fatturato che l'impresa non conforme ha realizzato nel precedente anno finanziario (art. 25 EUDR). Ciò non esclude l'eventuale confisca delle merci irregolari e l'addebito delle spese sostenute dall'autorità competente che ha effettuato il controllo.

In proposito, si ricorda che l'Italia punisce la trasgressione della *Timber Regulation* attualmente vigente con sanzioni amministrative pecuniarie fino ad un milione di euro e penali fino ad un anno di arresto.

Per consentire una transizione graduale e garantire una corretta implementazione del Regolamento UE 2023/1115, la Commissione europea ha proposto un rinvio dell'applicazione delle disposizioni chiave. La nuova data prevede l'entrata in vigore al 30 dicembre 2025 per le grandi imprese, inclusi gli operatori di legno e derivati già regolamentati dall'EUTR, mentre le restanti micro e piccole imprese avranno tempo fino al 30 giugno 2026.

Contestualmente, la Commissione ha pubblicato documenti orientativi, tra cui linee guida dettagliate, FAQ aggiornate e una nuova piattaforma informativa per agevolare le PMI. Questi strumenti chiariscono aspetti cruciali come la definizione di "degrado forestale" e i requisiti di tracciabilità e dovuta diligenza, fornendo supporto agli operatori e ai commercianti per l'adeguamento normativo.

6.- Quali effetti sui consumatori?

È probabile che i costi degli investimenti necessari per istituire e gestire i sistemi di due diligence richiesti dall'EUDR, unitamente alle nuove disposizioni introdotte dalla Direttiva (UE) 2024/825 contro il *greenwashing* e le pratiche commerciali ingannevoli, finiranno per

⁽⁴³⁾ A fine dicembre 2023, è stata individuata e comunicata alla Commissione UE l'Autorità competente in seno al MASAF nell'ambito delle seguenti strutture ministeriali: la Direzione generale dell'economia montana e delle foreste (DIFOR) per la parte relativa al legno e ai prodotti legnosi e il Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF) per le commodities agroalimentari.

ricadere in gran parte sui consumatori. Inoltre, l'EUDR potrebbe avere l'effetto (involontario) di limitare la scelta dei consumatori nel caso in cui, a fronte delle difficoltà di garantire l'approvvigionamento di prodotti privi di deforestazione, alcune imprese decidano di sospendere o addirittura interrompere le forniture.

Se queste sono conseguenze prevedibili, dettate da dinamiche di mercato e dai maggiori obblighi imposti alle imprese, le implicazioni giuridiche dell'EUDR per i consumatori risultano meno evidenti. Questo accade perché tali aspetti emergono chiaramente solo analizzando l'interazione delle sue disposizioni con altri provvedimenti normativi dell'UE. In questo contesto, uno degli esempi più significativi è dato dalla lettura congiunta del Regolamento EUDR con il Regolamento (UE) n. 1169/2011, che disciplina la fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, e con la Direttiva 2005/29/CE, recentemente aggiornata per includere disposizioni contro dichiarazioni ambientali fuorvianti, greenwashing e altre pratiche sleali nel contesto B2C ("UCPD")⁴⁴.

Infatti, le imprese che sono soggette all'EUDR e che rispettano i suoi requisiti, a un certo punto potrebbero voler capitalizzare gli investimenti fatti nella *due diligence* e voler comunicare i loro sforzi ai consumatori. La domanda che ci si pone è dunque se un'indicazione, uno slogan, come "senza deforestazione" o con

un significato simile (ad esempio, "stop deforestazione", "zero deforestazione", ecc.) possa essere apposta sui prodotti conformi all'EUDR per attirare i consumatori più attenti all'ambiente.

In linea di principio, per prodotti alimentari come il caffè, il cacao, la carne e l'olio di palma, il Regolamento (UE) n. 1169/2011 fornisce già una risposta a questa domanda, stabilendo che «*le informazioni sugli alimenti non inducono in errore, in particolare [...] suggerendo che l'alimento possiede caratteristiche particolari, quando in realtà tutti gli alimenti analoghi possiedono tali caratteristiche [...]*» (art. 7, paragrafo 1, lettera c) EUDR). In altre parole, poiché tutti i prodotti alimentari oggetto dell'EUDR ne dovranno soddisfare i requisiti quando saranno immessi sul mercato dell'UE, senza eccezioni, tutti dovranno essere esenti da deforestazione. Pertanto, nessuna impresa potrà comunicare, in un contesto B2C, la conformità ai requisiti EUDR come caratteristica distintiva dei suoi prodotti rispetto a quelli venduti dai suoi concorrenti, perché altrimenti tale informazione potrebbe fuorviare i consumatori⁴⁵.

Per quanto riguarda i prodotti diversi da quelli alimentari, un principio simile è stato recentemente introdotto nel regime UCPD (*Unfair Commercial Practices Directive*) con l'adozione della Direttiva (UE) n. 2024/825⁴⁶. Quest'ultima, costituisce uno strumento

⁽⁴⁴⁾ Cfr. S. Bolognini, *La disciplina della comunicazione B2C nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, in L. Scaffardi, V. Zeno-Zencovich (a cura di), *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata* (Atti del XXIV Colloquio Biennale dell'Associazione Italiana di Diritto Comparato, Parma, 23-25 maggio 2019), p. 649 ss. La Direttiva 2005/29/CE definisce le pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori vietate nell'Unione europea. Essa si applica a qualsiasi atto o omissione direttamente collegato alla promozione, vendita o fornitura di un prodotto da parte di un professionista ai consumatori, garantendo la tutela degli interessi economici dei consumatori in tutte le fasi di un'operazione commerciale (prima, durante e dopo). La direttiva assicura inoltre un livello uniforme di protezione a tutti i consumatori, indipendentemente dal luogo di acquisto o vendita nell'Unione. La direttiva è stata aggiornata nel 2019 dalla Direttiva (UE) 2019/2161, che ha modernizzato le norme dell'Unione in materia di protezione dei consumatori, inclusi i diritti contrattuali, le clausole abusive e l'indicazione dei prezzi, affrontando anche le nuove sfide del mercato, come il marketing online. Un ulteriore aggiornamento è stato introdotto nel 2024 con la Direttiva (UE) 2024/825, che ha rafforzato la tutela dei consumatori contro pratiche che inducono in errore le scelte di consumo sostenibili. Le nuove norme, applicabili a partire dal 27 settembre 2026, riguardano il contrasto all'obsolescenza precoce delle merci, alle indicazioni ingannevoli sull'impatto ambientale dei prodotti («greenwashing») e alle informazioni fuorvianti sulle caratteristiche sociali dei prodotti o delle imprese commerciali.

⁽⁴⁵⁾ Sul punto vi è da evidenziare l'importanza assunta dalla prospettiva del contratto asimmetrico inaugurata da V. Roppo, *Contratto di diritto comune, contratto del consumatore, contratto con asimmetria di potere contrattuale: geni e sviluppi di un nuovo paradigma*, ora in Id., *Il contratto del duemila*, IV ed., Torino, Giappichelli, 2020, 69 e segg. (poi sviluppata da A.M. Benedetti, voce "Contratto asimmetrico", in *Enc. Dir., Annali*, V, 2013, 370 e segg. Ma v., recentemente, V. Roppo, *Una parte generale, o due parti generali?*, in *Contratto, contratti e mercati, intervento alla Scuola Superiore della Magistratura*, in *Quaderno 24*, Roma, 2022, pp. 55 e ss., in particolare p. 58, secondo cui le nuove discipline contrattuali sono destinate soprattutto alla regolazione di "contesti contrattuali" non più riducibili al modello del contratto di diritto comune e sfuggenti anche alla tradizionale connotazione soggettiva del "consumatore". Nello specifico, sulle questioni contrattuali relative alla cessione dei beni nella filiera alimentare da ultimo v. G. Pisciotta Tosini, *I contratti di cessione nella filiera alimentare*, in P. Borghi, L. Russo, I. Canfora, A. Di Lauro (a cura di), *Trattato di Diritto Alimentare Italiano e dell'Unione Europea*, 2024, Milano, Giuffrè, p. 209 ss. Relativamente alle problematiche legate alle asimmetrie informative nel mercato alimentare v. S. Masini, *Informazioni e scelte del consumatore*, in Borghi, L. Russo, I. Canfora, A. Di Lauro (a cura di), *Ibidem*, p. 417 ss., in particolare p. 424 ss. Con riferimento ai contratti di vendita dei prodotti agroalimentari v. I. Canfora, *La vendita dei prodotti agroalimentari*, in

giuridico fondamentale per rafforzare la protezione dei consumatori contro il *greenwashing* nell'UE⁴⁷. Più precisamente, l'ultima modifica della Direttiva UCPD (Considerando 15) ha ampliato l'elenco delle pratiche di marketing B2C vietate in ogni circostanza, includendo la situazione in cui vengano presentati «(...) *i requisiti imposti dalla legge su tutti i prodotti all'interno della categoria pertinente come caratteristica distintiva della sua offerta* (...)». Ne consegue che, a causa della natura obbligatoria dei requisiti EUDR per tutte le materie prime e i prodotti derivati individuati dal Regolamento, questa disposizione limita notevolmente la possibilità per le aziende di fare affermazioni di *marketing* relative all'assenza di deforestazione. Una maggiore chiarezza sul ruolo e l'uso consentito di etichette o dichiarazioni eco-compatibili potrebbe contribuire a prevenire fenomeni di *greenwashing*, offrendo ai consumatori informazioni trasparenti senza violare i principi di trasparenza richiesti dall'UE.

Quindi, se tali indicazioni non saranno consentite per le materie prime e i prodotti oggetto dell'EUDR, le aziende avranno la possibilità di comunicare i loro impegni e i risultati ottenuti nella lotta contro la perdita e il degrado delle foreste?

Ancora una volta non è l'EUDR a dare direttamente risposta, ma è la Direttiva UCPD, come modificata dalla Direttiva (UE) n. 2024/825. Quest'ultima prevede il divieto assoluto di apporre «marchi di sostenibilità» sui beni di consumo, salvo che tali marchi non siano rilasciati e regolamentati da sistemi di certificazione pubblici o privati indipendenti (*Considerando 7* della Direttiva).

Per «sistemi di certificazione privati indipendenti» si intendono schemi di certificazione gestiti da organismi autonomi rispetto agli operatori certificati, dotati di standard trasparenti, verificabili e sottoposti periodicamente ad audit da terze parti. È il caso, ad esempio, dei sistemi FSC (*Forest Stewardship Council*) e PEFC (*Programme for the Endorsement of Forest Certification*), che prevedono rigorose procedure di verifica condotte da auditor indipendenti e accreditati, assicurando trasparenza e terzietà nella valutazione della gestione sostenibile delle foreste.

Attualmente, marchi come FSC e PEFC rappresentano dunque uno dei pochi strumenti legittimi a disposizione delle imprese per informare i consumatori sui propri sforzi in materia di sostenibilità forestale, conformemente ai requisiti imposti dalla normativa

P. Borghi, L. Russo, I. Canfora, A. Di Lauro (a cura di), *Ibidem*, p. 199 ss. Relativamente alle tutele predisposte dal legislatore a favore dei consumatori v. G. Rusconi - O. Cesana, *Il diritto alimentare*, 2024, Milano, Wolters Kluwer, p. 835 ss. Le negoziazioni nella filiera agroalimentare sono fortemente influenzate sia dalle asimmetrie informative sia dalla struttura giuridica delle imprese. A giocare un ruolo chiave sono anche la sostituibilità dei prodotti e l'area geografica in cui operano le aziende. Infatti, la capacità di modificare i processi produttivi senza aumentare troppo i costi dà un grande vantaggio negoziale alle imprese. Secondo la Commissione Europea, il mercato del prodotto si definisce in base alla possibilità di sostituzione dei beni e servizi, mentre il mercato geografico si basa sulla concorrenza uniforme nell'area di riferimento. Su tali ultimi aspetti v. in particolare N. Lucifero, *Il contratto di cessione dei prodotti agricoli e alimentari nelle relazioni business to business. regole e funzioni del contratto nel sistema della filiera agroalimentare*, in *Persona e Mercato*, 2024, p. 91 ss., in particolare p. 98.

(⁴⁶) In aggiornamento alla Direttiva 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori, il 6 marzo 2024 è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea la Direttiva UE n. 2024/825 del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica le direttive nn. 2005/29/CE e 2011/83/UE per quanto riguarda la responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde mediante il miglioramento della tutela dalle pratiche sleali e dell'informazione. L'obiettivo perseguito dal legislatore europeo è quello di tutelare i consumatori da pratiche commerciali ingannevoli, consentendo loro di prendere decisioni di acquisto informate e contribuire in tal modo a modelli di consumo più sostenibili. Su questo tema, da ultimo, v. S. Taurini e D. Zorzit, *Le pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare: presupposti della tutela e questioni chiave nell'interpretazione del decreto 198/21*, Milano, Giuffrè, 2023.

(⁴⁷) Si tratta di un provvedimento legislativo di grande importanza, volto, attraverso un innalzamento della protezione dei consumatori, a «contribuire al corretto funzionamento del mercato interno» e, conseguentemente, a dare un ulteriore impulso alla transizione verde. Garantendo ai consumatori la possibilità di scegliere prodotti e servizi effettivamente sostenibili, infatti, le imprese si troveranno a operare su di un piano di parità e saranno incentivate a farsi concorrenza anche attraverso un'offerta con caratteristiche ambientali e sociali sempre migliori. La Direttiva, quindi, tutela indirettamente le imprese più virtuose, che investono correttamente nella transizione ecologica e nella sostenibilità. Al riguardo, la sostenibilità è intesa in senso ampio; i consumatori devono ricevere informazioni chiare e verificabili sulle caratteristiche non solo *ambientali*, ma anche *sociali* e relative alla «*circolarità*», che comprende la durabilità, la riparabilità o la riciclabilità dei prodotti. Le caratteristiche sociali abbracciano, a loro volta, un ampio spettro di informazioni afferenti a tutta la catena del valore di un prodotto, quali, tra le altre, la qualità delle condizioni di lavoro, l'adeguatezza dei salari, la sicurezza sul lavoro, il rispetto dei diritti umani, la parità di genere e il benessere degli animali. In concreto, la nuova normativa integra le discipline in materia di pratiche commerciali scorrette (tra le quali le comunicazioni pubblicitarie ingannevoli) e di diritti dei consumatori nei contratti (ossia, rispettivamente, le Direttive n. 2005/29/CE e n. 2011/83/UE, recepite in Italia in apposite sezioni del Codice del consumo e recentemente oggetto di aggiornamento).

europea.

In conclusione, all'interno del Regolamento EUDR la parte relativa alla comunicazione B2C non sembra aver ricevuto l'attenzione necessaria durante l'elaborazione del testo. Ciò è piuttosto sorprendente se ad esempio si considera che il Regolamento EUDR all'art. 25 c. 3 prevede che, dopo il passaggio in giudizio delle sentenze di condanna, i nomi delle imprese che violano i suoi requisiti vengano pubblicati a livello europeo, il che potrebbe causare loro notevoli danni alla reputazione, soprattutto tra i consumatori.

Per rafforzare la trasparenza verso i consumatori, il Regolamento EUDR richiama principi simili a quelli già stabiliti dal Regolamento UE 1169/2011 sull'informazione alimentare. Entrambi mirano a evitare pratiche ingannevoli, con l'EUDR che estende questa protezione specificamente ai prodotti derivati da materie prime legate alla deforestazione, contrastando anche il fenomeno del greenwashing.

Un aspetto che merita attenzione riguarda la responsabilità delle imprese nei confronti dei consumatori in caso di mancata conformità ai requisiti del Regolamento EUDR. Ad esempio, se un prodotto immesso sul mercato europeo si rivela successivamente associato alla deforestazione o al degrado forestale, sorge il problema di quali strumenti siano disponibili per tutelare i consumatori che lo hanno acquistato. Sebbene il Regolamento preveda sanzioni per gli operatori non conformi, non sono chiaramente stabilite forme di risarcimento diretto per i consumatori, lasciando margini di incertezza sui rimedi applicabili, in particolare nei casi di pubblicità ingannevole o informazioni incomplete.

A questo si lega il ruolo cruciale dei regimi di certificazione ambientale, come FSC (*Forest Stewardship Council*) o Rainforest Alliance. Tali certificazioni, pur volontarie, sono esplicitamente riconosciute dallo stesso Regolamento EUDR come strumenti utili a supporto della procedura di dovuta diligenza degli operatori. Tuttavia, il Regolamento precisa chiaramente che l'adozione di una certificazione non è, di per sé, sufficiente a garantire automaticamente il rispetto di tutti gli obblighi previsti. Questo significa che, nonostante le certificazioni possano agevolare la valutazione e mitigazione del rischio, gli operatori sono comunque tenuti a condurre verifiche indipendenti per assicurarsi della piena conformità ai requisiti stabiliti dalla normativa europea.

Questa sovrapposizione potenziale tra certificazioni volontarie e obblighi legali potrebbe generare confu-

sione nei consumatori, che rischierebbero di percepire erroneamente i marchi di sostenibilità privati come equivalenti alle garanzie normative previste dal Regolamento EUDR. Inoltre, non tutti i regimi di certificazione adottano standard uniformi, con possibili effetti negativi sulla coerenza complessiva del quadro normativo europeo. Pertanto, risulterebbe opportuno un chiarimento da parte delle istituzioni europee che aiuti a distinguere chiaramente il valore e la portata delle certificazioni private rispetto agli obblighi regolamentari, promuovendo trasparenza e riducendo i rischi di greenwashing.

Inoltre, l'impatto della diversificazione del mercato sui consumatori non può essere ignorato. L'aumento degli oneri di conformità potrebbe spingere alcune imprese a ridurre o interrompere la distribuzione dei loro prodotti nell'UE. Questo rischio, particolarmente elevato per le materie prime provenienti da Paesi con sistemi di tracciabilità meno avanzati, potrebbe portare a una minore varietà di prodotti disponibili, incidendo sulla libera scelta dei consumatori e favorendo, indirettamente, una concentrazione dell'offerta su operatori di maggiori dimensioni, con conseguenze sulla competitività del mercato.

Infine, la complessità delle nuove regole pone la necessità di educare e informare adeguatamente i consumatori. Con l'introduzione di concetti come "deforestazione zero" o "dovuta diligenza", non sempre immediatamente comprensibili, si corre il rischio di ampliare il divario informativo tra imprese e consumatori. Una strategia informativa chiara e accessibile, promossa dalle istituzioni europee, potrebbe contribuire a ridurre tale divario, favorendo decisioni di acquisto consapevoli e contrastando il fenomeno del greenwashing che il Regolamento mira a prevenire.

Questo approccio articolato evidenzia come le disposizioni del Regolamento non impattino unicamente sulle imprese, ma pongano anche sfide significative ai consumatori, sia in termini di scelta sia di tutela giuridica.

7.- Connessioni con principi ESG e Tassonomia ...

Il Regolamento Europeo sulla Deforestazione (EUDR) si integra strettamente con i principi ESG (*Environmental, Social, and Governance*), promuovendo ad esempio pratiche aziendali sostenibili e responsabili e mirando al rispetto delle norme pertinenti dei Paesi di produzione. Sia il Regolamento EUDR che i principi ESG mirano sostanzialmente a

preservare le risorse naturali, proteggere la biodiversità e garantire la trasparenza e la responsabilità delle imprese. Sul piano ambientale si è già detto come il Regolamento EUDR richieda che le aziende garantiscano che i prodotti importati nell'UE non siano associati alla deforestazione o al degrado forestale, allineandosi perfettamente con gli obiettivi ESG di gestione sostenibile delle risorse naturali e riduzione delle emissioni di carbonio. E già si è detto di come questo obbligo imponga alle imprese di implementare misure di *due diligence* e tracciabilità, assicurando che le loro attività non contribuiscano alla distruzione delle foreste, proteggendo così gli ecosistemi e promuovendo la sostenibilità ambientale⁴⁸.

A livello sociale, il Regolamento EUDR, secondo le aspettative delle istituzioni UE, dovrebbe avere un impatto positivo sulle comunità locali nei Paesi di origine dei prodotti forestali e agricoli garantendo che i prodotti non siano legati alla deforestazione illegale. Il Regolamento, o almeno questa è l'ambizione dei suoi promotori, dovrebbe in particolare contribuire a proteggere le terre indigene e a migliorare le condizioni di vita delle popolazioni locali. Il ragionamento è sostanzialmente il seguente: le imprese che adottano pratiche di tracciabilità e *due diligence* possono anche promuovere condizioni di lavoro migliori e più sicure nelle loro catene di approvvigionamento, migliorando il loro impatto sociale complessivo.

In termini di *governance*, si è evidenziato come il Regolamento EUDR richieda alle imprese di adottare sistemi di *due diligence* robusti e trasparenti, con una chiara documentazione della provenienza dei prodotti. Questo livello di trasparenza e responsabilità è anche essenziale per una buona *governance* aziendale. Le imprese dovranno garantire che i loro processi siano conformi alle normative e che le informazioni siano accuratamente registrate e divulgate, la corretta applicazione del Regolamento EUDR dovrebbe implicare anche la necessità di gestire i rischi legati alla non

conformità e alle potenziali controversie contrattuali, migliorando così le stesse pratiche di *governance*.

Per le imprese, l'adozione del Regolamento EUDR in combinazione con i principi ESG comporterà diverse implicazioni. In primo luogo, le imprese dovranno adattare le loro pratiche di approvvigionamento e gestione delle catene di fornitura per garantire la conformità al Regolamento, inclusa l'implementazione di sistemi di tracciabilità e la raccolta di dati accurati sulla provenienza dei prodotti. In secondo luogo, sarà bene che i contratti con i fornitori preventivamente includano clausole specifiche per garantire la conformità alle norme di *due diligence* e tracciabilità imposte dal Regolamento, prevedendo anche misure di risoluzione delle controversie e protezione dei dati. Già si è evidenziato come la non conformità al Regolamento EUDR potrebbe comportare sanzioni e danni reputazionali; quindi, sarebbe bene che le imprese gestissero i rischi associati implementando pratiche di *due diligence* rigorose e garantendo la trasparenza nella comunicazione delle loro pratiche di sostenibilità. Allo stesso tempo, sarebbe bene che gli Operatori disciplinassero contrattualmente le proprie relazioni con i fornitori extra-europei nell'eventualità in cui questi ultimi fornissero dati e/o informazioni non corrette rispetto ai beni che si vogliono importare all'interno dell'UE. Tale aspetto è particolarmente importante considerato che in presenza di sanzioni nella maggior parte dei casi il soggetto destinatario sarebbe il medesimo Operatore. È indubbio che le imprese che rispetteranno il Regolamento EUDR e i principi ESG potranno ottenere vantaggi competitivi, poiché i consumatori e gli investitori sono sempre più attenti alla sostenibilità e alla responsabilità sociale. La conformità alle normative e ai principi ESG è sempre più evidente come possa migliorare la reputazione aziendale e attrarre investimenti sostenibili da parte di Istituti di credito, Governi, società di rating, etc⁴⁹. Connessioni degne di approfondimento si rinvergono tra il Regolamento

⁽⁴⁸⁾ Cfr. S.A. Cerrato, *Appunti per una "via italiana" all'ESG: l'impresa "costituzionalmente solidale" (anche alla luce dei "nuovi" artt. 9 e 41, comma 3, Cost.)*, in *Analisi giuridica dell'Economia*, 2022, p. 63 ss.

⁽⁴⁹⁾ M. Cian, *Sulla gestione sostenibile e i doveri degli amministratori: uno spunto di riflessione*, in *Orizzonti del diritto commerciale*, 2021, p. 1131 ss.; ID., *Principi dell'ordinamento giuridico-economico e sviluppo sostenibile in Italia e in Austria*, in *Riv. dir. civ.*, 2022, p. 100 ss. (in questo secondo scritto l'opinione è declinata maggiormente sull'argomento della difficoltà di tradurre in norme di condotta specifica le indicazioni di principio dell'ordinamento). Sull'orientamento maggioritario, ricordato nel testo, v. anche, di recente, G. Marasà, *L'imprenditore*, in *Codice civile Commentario* (Schlesinger, Busnelli, Ponzanelli), Milano, Giuffrè, 2021, p. 33 ss.; D. Stanzione, *Governo dell'impresa e comportamento socialmente responsabile: verso un diritto societario della corporate social responsibility?*, in *Riv. dir. comm.*, 2022, I, 101 ss. (con un tentativo di argomentazione analitica) e (con argomentazione più sintetica ed incisiva) P. Montalenti, *La nuova società quotata: quali prospettive*, in P. Montalenti e M. Notari (a cura di), *La nuova società quotata: tutela degli stakeholders, sostenibilità e nuova governance*, Milano, Giuffrè, 2022, p. 13 ss.

EUDR e il Regolamento Tassonomia (Regolamento UE n. 2020/852). Si tratta di strumenti legislativi complementari che insieme promuovono la sostenibilità ambientale e la gestione responsabile delle risorse naturali. Il Regolamento sulla Tassonomia stabilisce un sistema di classificazione per le attività economiche sostenibili, fornendo criteri per determinare se un'attività possa essere considerata ambientalmente sostenibile, mentre l'EUDR mira a prevenire la commercializzazione di prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale attraverso misure di *due diligence* e tracciabilità. Questi due regolamenti sono interconnessi e anche la loro interazione può influenzare le attività delle imprese e i relativi investimenti.

Il Regolamento sulla Tassonomia definisce criteri specifici per classificare le attività economiche come sostenibili, l'EUDR impone requisiti rigorosi di *due diligence* e tracciabilità. Ne consegue che le attività agricole e forestali che non rispettano questi criteri potrebbero non essere considerate sostenibili secondo la Tassonomia e influenzare negativamente la loro attrattività per gli investimenti.

Il Regolamento EUDR richiede alle imprese di implementare sistemi di *due diligence* per garantire che i prodotti importati non siano associati alla deforestazione, e questa conformità può essere integrata nei criteri di valutazione della sostenibilità della Tassonomia: le aziende che dimostrano conformità con l'EUDR si presume debbano essere considerate più sostenibili e trasparenti, migliorando la loro posizione sul mercato degli investimenti sostenibili. Gli investitori, orientando i loro portafogli secondo le linee guida della Tassonomia, potrebbero preferire aziende che rispettano l'EUDR, creando un incentivo per le imprese a garantire la conformità.

L'EUDR si integra con i principi ESG e la Tassonomia creando sinergia con le politiche di investimento sostenibile e rendicontazione trasparente. Tale inte-

grazione rafforza la sostenibilità, imponendo una maggiore responsabilità verso l'ambiente, con impatti sulle scelte strategiche e di investimento delle aziende multinazionali.

8.- Segue: ... e interferenze col Diritto del commercio internazionale

L'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), la cui missione è quella di facilitare il commercio internazionale incoraggiando gli scambi tra i diversi Stati del mondo, è all'origine di diversi accordi. Due di questi saranno discussi nel presente paragrafo, l'*Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio* del 1947 (di seguito "GATT")⁵⁰ e l'*Accordo sugli ostacoli tecnici al commercio* (di seguito "TBT")⁵¹.

Con riferimento al primo accordo, il GATT, sinteticamente può dirsi che esso contiene disposizioni volte a prevenire qualsiasi discriminazione tra i membri dell'OMC attraverso la progressiva riduzione delle barriere tariffarie (dazi doganali che possono colpire i prodotti al momento dell'importazione), ma anche il divieto di barriere non tariffarie (tutti gli altri ostacoli posti all'ingresso di merci straniere in un Paese, compresi tutti i regolamenti e le formalità relative alle importazioni o alle esportazioni). Pertanto, in conformità con le disposizioni di questo accordo (e in particolare con la clausola della nazione più favorita)⁵² qualsiasi vantaggio concesso da uno Stato membro a un prodotto originario o destinato a un altro Stato membro deve quindi essere esteso a prodotti simili provenienti da tutti gli altri Stati membri. Al contrario, uno svantaggio non può essere imposto a un solo *partner*. A questo proposito, è ipotizzabile che le formalità e gli obblighi amministrativi che il Regolamento EUDR imporrà a coloro che rientrano nel suo campo di applicazione personale, come sopra indicato - com-

⁽⁵⁰⁾ L'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (*General Agreement on Tariffs and Trade*), meglio conosciuto come AGTC o GATT, è un accordo internazionale, firmato il 30 ottobre 1947 a Ginevra, in Svizzera, da 23 paesi, per stabilire le basi per un sistema multilaterale di relazioni commerciali con lo scopo di favorire la liberalizzazione del commercio mondiale.

⁽⁵¹⁾ L'accordo sugli ostacoli tecnici al commercio, comunemente chiamato Accordo TBT (*Technical Barriers to Trade Agreement*), è un accordo internazionale gestito dall'Organizzazione Mondiale del Commercio. È stato rinegoziato per l'ultima volta durante l'Uruguay Round dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio; la sua forma attuale è entrata in vigore con l'istituzione dell'OMC all'inizio del 1995, vincolando tutti i membri dell'OMC.

⁽⁵²⁾ Cfr. Art. I. La Clausola della nazione più favorita (CNPF) [(EN) Most Favoured Nation (MFN)] è, nell'ambito del diritto internazionale, la procedura secondo cui i paesi contraenti si impegnano ad accordare ai prodotti/beni provenienti da un paese terzo condizioni doganali e daziarie non meno favorevoli di quelle già stabilite negli accordi commerciali tra i paesi coinvolti. È una clausola che implica due aspetti: i) Due nazioni approvano una reciproca riduzione di dazi per contrastare il fenomeno del protezionismo economico; ii) Se una terza nazione arriva ad intrattenere rapporti commerciali con le prime due, godrà delle stesse tariffe di favore che sono state fissate tra queste.

presi gli importatori - possano essere classificati come barriere non tariffarie, in quanto suscettibili di ostacolare le importazioni⁵³.

Tuttavia, nonostante questo principio di non discriminazione, il testo prevede delle eccezioni per tener conto di alcuni imperativi che possono entrare in conflitto con la liberalizzazione degli scambi⁵⁴. Tra questi imperativi, un'attenzione particolare è riservata alla protezione dell'ambiente, per la quale sono previste deroghe a determinate condizioni⁵⁵ al principio di non discriminazione, sia quando queste barriere non tariffarie sono finalizzate alla protezione della flora e della fauna⁵⁶, sia quando sono finalizzate alla protezione di risorse naturali esauribili⁵⁷. In questo senso, gli obblighi del Regolamento EUDR, che condizionano qualsiasi immissione in libera pratica nel territorio doganale dell'Unione Europea, sono concepiti proprio per proteggere le foreste (che possono essere descritte come risorse naturali esauribili) e la biodiversità che contengono.

Venendo al secondo Accordo, quello *sugli ostacoli tecnici al commercio* (TBT), la sua *ratio* è quella di garantire che i regolamenti tecnici, gli *standard* e le procedure di valutazione della conformità non siano discriminatori e non creino inutili ostacoli al commercio. Pertanto, riprendendo il GATT, esso prevede anche un principio di non discriminazione che non riguarda le barriere tariffarie e non tariffarie, ma i regolamenti tecnici⁵⁸, che definisce come qualsiasi documento che stabilisce le caratteristiche di un prodotto o i processi e i metodi di produzione ad esso relativi, comprese le disposizioni amministrative applicabili, la cui osser-

vanza è obbligatoria⁵⁹. Il Regolamento europeo EUDR sembrerebbe rientrare in questo quadro, poiché utilizza il criterio del metodo di produzione associato o meno alla deforestazione per determinare sia i prodotti che rientrano nel suo campo di applicazione materiale, sia il grado di diligenza e di *rendicontazione* da attuare⁶⁰.

Tuttavia, come il GATT, anche l'Accordo TBT prevede obiettivi legittimi che consentono di introdurre barriere a determinate condizioni, tra cui la protezione della salute o della sicurezza umana, della vita o della salute degli animali, la conservazione delle piante o la protezione dell'ambiente.

Pertanto, anche in questo caso, quantomeno a prima vista, non sembrano sorgere particolari difficoltà. Sarà però bene vigilare con particolare attenzione su questo aspetto alla luce della futura giurisprudenza dell'OMC, e in particolare nel contesto della denuncia dell'Indonesia contro l'Unione europea in merito a determinate misure imposte dall'Unione europea e dai suoi Stati membri sull'olio di palma e sui biocarburanti derivati dall'olio di palma originari dell'Indonesia⁶¹.

9.- Agricoltura e ambiente nel Regolamento UE 1115/2023: un'occasione mancata di sinergia tra politica agricola e sostenibilità?

L'adozione dell'art. 192 TFUE come base giuridica principale per il Regolamento UE 1115/2023, che fonda le competenze dell'Unione in materia ambienta-

⁽⁵³⁾ E. Brunetti, M. Gemaehling, *Le droit du commerce international: levier d'action contre la déforestation importée au sein de l'Union européenne*, cit.

⁽⁵⁴⁾ Cfr. Art. XX.

⁽⁵⁵⁾ Tali misure non devono essere applicate in modo tale da costituire un mezzo di discriminazione arbitraria o ingiustificata tra paesi in cui prevalgono le stesse condizioni, o una restrizione dissimulata al commercio internazionale.

⁽⁵⁶⁾ Cfr. Art. XX, b.

⁽⁵⁷⁾ Cfr. Art. XX, g.

⁽⁵⁸⁾ Cfr. Art. 2.

⁽⁵⁹⁾ Cfr. Appendice I.

⁽⁶⁰⁾ E. Brunetti, M. Gemaehling, *Le droit du commerce international: levier d'action contre la déforestation importée au sein de l'Union européenne*, in <https://www.lexbase.fr/article-juridique/99789087>.

⁽⁶¹⁾ Nel giugno 2021 l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) ha pubblicato un documento sulla controversia tra l'UE e l'Indonesia sui biocarburanti a base di olio di palma (*European Union - Certain Measures Concerning Palm Oil And Oil Palm Crop-Based Biofuels* www.wto.org). Nel dicembre 2019 l'Indonesia ha intentato una causa presso l'OMC contro l'UE in relazione ad alcune misure riguardanti l'olio di palma e i biocarburanti a base di olio di palma, sostenendo che le restrizioni imposte dall'UE su tali biocarburanti sono ingiuste e discriminatorie e chiedendo consultazioni per la risoluzione di controversie in seno all'OMC. Tuttavia, l'invasione russa dell'Ucraina ha causato la carenza globale di olio commestibile, fatto che potrebbe aiutare l'Indonesia a riconquistare quote di mercato dell'olio di palma nell'UE. Indipendentemente dall'esito della decisione dell'OMC, l'UE è desiderosa di rafforzare la propria reputazione e a siglare nuovi accordi, anche a seguito della crisi energetica causata dalla guerra della Russia contro l'Ucraina, dal momento che nei

le, riflette chiaramente la scelta di affrontare la deforestazione globale tramite un approccio normativo trasversale, centrato sulla tutela ambientale. Tale scelta appare coerente con la necessità di intervenire anche in ambiti - come quello forestale - nei quali l'Unione non possiede competenze dirette, e conferma la prevalenza degli obiettivi ambientali di lungo periodo rispetto a quelli più propriamente agricoli richiamati dall'art. 39 TFUE. D'altra parte, la forte rilevanza agricola di buona parte dei prodotti disciplinati dal Regolamento (in particolare cacao, caffè, bovini e olio di palma) avrebbe forse suggerito l'opportunità di considerare anche l'art. 43 TFUE come base giuridica complementare, tenuto conto del sempre maggiore allineamento tra finalità ambientali e obiettivi della Politica Agricola Comune (PAC). Se infatti la scelta di escludere l'art. 43 TFUE può essere motivata dalla complessità di una base giuridica agricola per un intervento normativo che include anche prodotti non compresi nell'allegato I del TFUE (ad esempio il legno), ciò non elimina del tutto le perplessità relative a un approccio che potrebbe risultare troppo settoriale, limitando così la visione sistemica che proprio la PAC persegue nella gestione sostenibile delle risorse agricole e naturali nel loro insieme⁶².

Come già si è avuto modo di rilevare, il regolamento, nell'art. 2 n. 15, definisce "operatore" come chiunque immetta in commercio i prodotti specificati, con un chiaro focus sugli importatori. Questa definizione risponde all'esigenza di garantire tracciabilità e conformità lungo la filiera commerciale, soprattutto per i prodotti importati da Paesi terzi. Il regolamento mira, infatti, a contrastare la deforestazione globale, un fenomeno largamente associato alla conversione di foreste in terreni agricoli per la coltivazione di prodotti destinati al mercato europeo.

Un aspetto di particolare rilievo è il mancato riconoscimento dell'agricoltura come attività naturalmente legata alla tutela del territorio e alla conservazione delle risorse ambientali. Numerose politiche a livello UE e nazionale già promuovono pratiche agricole sostenibili, volte a preservare la biodiversità, a gestire in modo equilibrato le risorse idriche e a ridurre l'uso di prodotti chimici nocivi⁶³. Il Regolamento 1115/2023 si concentra, però, su prodotti come cacao, caffè, bovini e palma da olio, spesso associati alla deforestazione nei Paesi terzi. Sebbene giustificato da ragioni ecologiche di grande urgenza, questo approccio rischia di trascurare la specificità del contesto agricolo europeo, in cui la PAC ha storicamente promosso modelli di sostenibilità avanzati⁶⁴.

Questa situazione rende evidente l'importanza di un approccio intersettoriale, che possa superare la tradizionale dicotomia tra tutela ambientale e sviluppo agricolo. La PAC, già orientata alla sostenibilità, potrebbe ispirare strategie più integrate per bilanciare le esigenze ecologiche e le peculiarità del settore agricolo. Forse il legislatore europeo avrebbe potuto ponderare con maggiore attenzione l'impatto di questo regolamento, adottando un approccio più armonico con le finalità della PAC e valutando con cura le implicazioni per il commercio globale e le filiere europee.

10.- Segue: Diritto agroalimentare europeo e sovranità nazionale, l'integrazione transnazionale come nuovo standard normativo?

La dimensione transnazionale del diritto agroalimentare europeo, come confermata dal Regolamento UE 1115/2023, rappresenta un'evoluzione che va oltre la semplice regolazione comunitaria, assumendo una

prossimi anni potrebbe verificarsi un'impennata delle importazioni di olio di palma nell'UE. Nel febbraio 2024, l'Indonesia ha chiesto consultazioni per la risoluzione di controversie in seno all'OMC (*Indonesia initiates WTO dispute complaint against EU duties on imports of fatty acids* www.wto.org) in relazione all'istituzione da parte dell'UE di dazi antidumping definitivi sulle importazioni di acidi grassi dall'Indonesia.

⁽⁶²⁾ Cfr. F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, Wolters Kluwer, 2023, p. 11 ss.

⁽⁶³⁾ Si veda principalmente il documento della Commissione *Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente* Bruxelles, 20.5.2020 COM(2020) 381 final. In dottrina cfr. P. Lattanzi, *La transizione verso un sistema alimentare sostenibile nel Green Deal*, in *Trattato di diritto alimentare e dell'Unione Europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, Giuffrè, Milano, 2024, p. 29; S. Masini, V. Rubino (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della Pac*, Cacucci, Bari, 2021.

⁽⁶⁴⁾ Per un approfondimento sul tema si rimanda a: A. Jannarelli, *Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive*, in *Riv. dir. agr.* 2020, 23; S. Carmignani, *SDGs e agricoltura. Una breve riflessione* e S. Manservigi, *Il ruolo emergente del diritto agroalimentare tra economia circolare e SDGs di Agenda 2030*, saggi pubblicati nel volume *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Atti del Convegno di Firenze 21-22 novembre 2019 in onore della prof.ssa E. Rook Basile*, Napoli 2020, 207 e 843; S. Bolognini, *PAC, sostenibilità e bioeconomia*, in AA.VV., *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, Bari, 2021.

valenza normativa di vasta portata. Tale regolazione, infatti, risponde alla logica di una "europeizzazione" del diritto agroalimentare che trasforma le normative europee in vere e proprie fonti di diritto "interno" per ciascuno Stato membro. Questo fenomeno non è unicamente giuridico, ma coinvolge anche l'idea stessa di sovranità, ridefinendo i confini tra competenze nazionali e comunitarie in settori strategici come l'agricoltura e l'ambiente⁶⁵.

Negli ultimi anni, l'UE ha adottato atti che impongono standard rigorosi e criteri armonizzati che gli Stati membri devono recepire integralmente, senza margini per adattamenti locali significativi. Il Regolamento (UE) 2017/625 sui controlli ufficiali, ad esempio, istituisce un quadro unico per i controlli lungo tutta la catena agroalimentare, con l'obiettivo di garantire standard comuni di sicurezza alimentare in tutta l'Unione. Similmente, la Direttiva (UE) 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali (PCS) stabilisce regole chiare per la protezione dei produttori contro pratiche inique, incidendo direttamente sulle relazioni contrattuali in ambito agricolo. Ancora, il Regolamento (UE) 2033/334, vietando fitofarmaci dannosi per gli insetti impollinatori, impone vincoli ambientali che riflettono la crescente priorità dell'UE nella protezione della biodiversità⁶⁶.

Questi esempi mostrano come la normativa agroalimentare europea si sia progressivamente consolidata in un corpus giuridico sovranazionale, che sostituisce in larga parte il diritto nazionale. Tale "diritto agroalimentare europeo" diviene, in questo senso, un diritto trasversale e omogeneo, con effetti diretti sulle legislazioni nazionali. La tendenza emergente è quella di un modello normativo in cui le normative agroalimentari e

ambientali rispondono a criteri comuni, obbligatori e vincolanti, con l'intento di promuovere un'elevata protezione ambientale e una regolamentazione coerente del mercato interno⁶⁷.

Tuttavia, questa "europeizzazione" della regolazione agroalimentare non è priva di implicazioni complesse. Da un lato, essa garantisce maggiore uniformità e sicurezza, limitando le discrepanze normative tra Stati che operano in più paesi dell'Unione. Dall'altro, tende a comprimere l'autonomia normativa degli Stati membri, che devono applicare disposizioni decise a livello comunitario anche laddove sussistano specificità locali o tradizioni produttive difficilmente compatibili con gli standard europei. In questo senso, la regolamentazione agroalimentare e ambientale europea diviene "diritto nazionale altrui", un corpus normativo in cui la logica comunitaria prevale su quella nazionale e che, per alcuni versi, trasforma le legislazioni nazionali in meri strumenti di attuazione della volontà europea.

L'approccio transnazionale, sebbene efficace nella creazione di un mercato unico agroalimentare e ambientale, espone dunque a sfide di armonizzazione non banali, richiedendo agli Stati membri di adattare pratiche e strutture esistenti per conformarsi agli obiettivi comunitari⁶⁸. Questo processo di "armonizzazione forzata" ha conseguenze rilevanti non solo per i produttori, chiamati a rispettare standard più stringenti e, in molti casi, ad adottare tecnologie e pratiche sostenibili, ma anche per il legislatore nazionale, il cui ruolo si riduce essenzialmente a quello di interprete ed esecutore delle direttive comunitarie.

Il Regolamento UE 1115/2023 e altri atti normativi

⁽⁶⁵⁾ A. Di Lauro, *La circolazione dei prodotti alimentari*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'unione europea*, (a cura di) P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo) cit., p. 80. Ma il tema è oggetto di approfondimenti già da tempo Cfr. ad esempio G. Sgarbanti, *Il ravvicinamento delle legislazioni*, in L. Costato (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Cedam, Padova, 2003, 623; S. Masini, *Libera circolazione dei prodotti e armonizzazione delle legislazioni nazionali nell'Unione europea*, in *Corso di diritto alimentare*, Giuffrè, Milano, 2020, 33.

⁽⁶⁶⁾ Cfr. sul punto le considerazioni formulate da F. Albinini, *Impresa agricola e ciclo della vita: finalità risalenti e nuove responsabilità*, relazione tenuta all'Accademia dei Georgofili il 2 luglio 2024 e i cui atti sono stati pubblicati dall'Accademia, Focus dei Georgofili, 2025, <https://www.georgofili.it/Media?c=cc1fd1c0-ec83-4017-84d0-28f8dbe6f3e2>.

⁽⁶⁷⁾ Si veda principalmente il documento della Commissione Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente Bruxelles, 20.5.2020 COM(2020) 381final.

⁽⁶⁸⁾ La sostenibilità è divenuta un paradigma che risulta, ormai, acquisito in tutto il sistema della filiera agroalimentare; essa ha indotto, in una prospettiva teleologica-evolutiva, una rimeditazione di istituti consolidati; basti riflettere, in via meramente esemplificativa, in ordine alle piccole produzioni locali, filiere corte e prodotti a chilometro zero, da sempre, considerati strumenti di valorizzazione del territorio nell'ambito delle misure sullo sviluppo rurale e che, in virtù dei recenti interventi legislativi [Legge n. 61 del 17 maggio 2022, recanti, "Norme per la valorizzazione e la promozione dei prodotti agricoli e alimentari a chilometro zero e di quelli provenienti da filiera corta"], sembrerebbero anch'essi piegati al canone della sostenibilità. In dottrina, tra i molti, si vedano P. Lattanzi, *La transizione verso un sistema alimentare sostenibile nel Green Deal*, in *Trattato di diritto alimentare e dell'Unione Europea*, cit., p. 29 ss. E, ancora, si veda S. Masini, V. Rubino (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della Pac*, cit.

simili sembrano dimostrare come l'Unione Europea stia tracciando un percorso di integrazione che ridefinisce il concetto stesso di diritto agroalimentare e ambientale. In questa prospettiva, il diritto agroalimentare europeo si configura non solo come uno strumento di regolazione economica, ma anche come veicolo di un'etica ambientale e di un modello di sostenibilità che, superando i confini nazionali, ridefinisce le modalità di produzione, commercializzazione e tutela delle risorse naturali nel contesto globale.

11.- Conclusioni

A conclusione di questo approfondimento può dirsi che il Regolamento Europeo sulla Deforestazione (EUDR) rappresenta un ambizioso sforzo dell'Unione Europea per combattere la deforestazione, il degrado forestale globale e promuovere pratiche sostenibili nella catena di approvvigionamento di prodotti agricoli e forestali. Tuttavia, esiste il concreto rischio che tale provvedimento normativo possa dimostrarsi difficile da attuare a causa delle numerose sfide operative e pratiche connesse.

Il Regolamento richiede alle imprese di implementare sistemi di *due diligence* per garantire che i prodotti importati non siano associati alla deforestazione e al degrado forestale. Come si è cercato di dare conto nel presente scritto, questo processo implica la raccolta di informazioni dettagliate sulla provenienza dei prodotti, la valutazione dei rischi e l'adozione di misure per mitigare tali rischi. Allo stesso tempo, è emerso come la complessità e la variabilità delle catene di approvvigionamento globali possano rendere difficile per le imprese ottenere e verificare tutte le informazioni necessarie. In particolare, le piccole e medie imprese (PMI) potrebbero trovare oneroso implementare sistemi di *due diligence* affidabili a causa delle risorse limitate. Le microimprese agricole, in particolare, potrebbero affrontare costi e ostacoli pratici significativi nel tentativo di adeguarsi al regolamento. A questo proposito, programmi specifici di formazione e supporto risultano cruciali per facilitare la conformità, riducendo il rischio che tali oneri possano rappresentare una barriera insormontabile per le microimprese rurali.

Il ruolo del diritto agroalimentare europeo emerge chiaramente in questo contesto, in quanto il regolamento EUDR non solo mira a proteggere le foreste globali, ma si inserisce in una visione più ampia di regolamentazione delle filiere agroalimentari.

L'obiettivo di garantire la tracciabilità e la sostenibilità dei prodotti importati si collega direttamente alle dinamiche di sicurezza alimentare e di responsabilità sociale che caratterizzano il *corpus* giuridico europeo. Questo approccio integrato, nel problematico contesto di tensione tra ambiente e agricoltura che si è cercato di delineare, dovrebbe cercare di riconoscere maggiormente il legame indissolubile tra agricoltura, ambiente e consumo, proponendo un modello normativo che, sebbene complesso da attuare, potrebbe progressivamente diventare uno standard globale.

L'implementazione delle misure richieste dal Regolamento EUDR comporta costi significativi, sia in termini di investimento iniziale per sviluppare sistemi di *due diligence* e tracciabilità, sia in termini di costi operativi per mantenere e aggiornare tali sistemi. Le imprese dovranno dedicare risorse significative per la formazione del personale, l'adozione di tecnologie avanzate e la conduzione di *audit* regolari o in alternativa esternalizzare l'attività affidandosi a terzi. Questi costi possono essere particolarmente gravosi per le PMI, che potrebbero avere margini di profitto più ridotti rispetto alle grandi imprese.

La tracciabilità dei prodotti lungo l'intera catena di approvvigionamento è una componente chiave del Regolamento EUDR, tuttavia, garantirla può essere complicato, specialmente per i prodotti che attraversano molteplici fasi di lavorazione e coinvolgono diversi intermediari. La verifica dell'origine dei prodotti potrebbe risultare difficoltosa in Paesi con infrastrutture di monitoraggio e controllo meno sviluppate; inoltre, la mancanza di *standard* globali uniformi per la tracciabilità potrebbe complicare ulteriormente il processo.

E ancora, il Regolamento EUDR richiede un alto grado di coordinamento tra le diverse giurisdizioni e gli attori della catena di approvvigionamento. Le normative locali nei paesi di origine dei prodotti potrebbero non essere allineate con gli standard dell'EUDR, creando potenziali conflitti e complicazioni. Esiste il rischio che il Regolamento possa essere aggirato attraverso la pratica della 'triangolazione', con esportazioni da Paesi terzi che vengono trasformate e riesportate verso l'UE. Questo fenomeno rappresenta una sfida per l'efficacia normativa, richiedendo alle istituzioni europee di monitorare e rafforzare gli accordi di cooperazione internazionale per impedire elusioni di questa natura. Le imprese dovranno navigare attraverso un mosaico di requisiti normativi nazionali e internazionali, il che potrebbe aumentare la complessità della conformità e creare incertezze a livello nor-

mativo.

Alla luce delle considerazioni sopra prospettate, sembra potersi dire che l'efficacia del Regolamento EUDR dipenderà principalmente dalla capacità delle Autorità statali di applicare con equilibrio la nuova disciplina facendo rispettare il più possibile la norma e sanzionando le violazioni quando necessario. Tuttavia, la mancanza di risorse e di capacità di monitoraggio adeguate potrebbe limitarne l'efficace applicazione. Le imprese che operano in Paesi con sistemi di *governance* deboli o con alti livelli di corruzione potrebbero incontrare difficoltà nell'assicurarsi che i loro fornitori rispettino effettivamente le norme del Regolamento. Ne consegue che per facilitare l'adozione del Regolamento EUDR, sarà cruciale fornire supporto e incentivi alle imprese. Questo potrebbe tradursi in finanziamenti per l'adozione di tecnologie di tracciabilità, programmi di formazione per il personale e incentivi fiscali per le imprese che dimostrano conformità alla nuova disciplina. Senza adeguato supporto, le imprese potrebbero essere riluttanti a investire nelle misure necessarie per conformarsi al regolamento.

Per concludere, sebbene il Regolamento EUDR rappresenti un passo importante verso la protezione delle foreste e la promozione della sostenibilità, la sua concreta attuazione presenta ancora diverse sfide significative. La complessità della *due diligence*, la difficoltà nella tracciabilità, i costi elevati, la necessità di coordinamento normativo, le difficoltà di applicazione e la necessità di supporto adeguato sono tutti fattori che potrebbero rendere il regolamento difficile da attuare. Solo un adeguato sostegno da parte delle istituzioni europee, collaborazioni internazionali efficaci e l'impegno delle imprese, potranno far sì che tali sfide possano essere affrontate, sostenute dai diretti interessati ed incidere realmente nel contrasto alla deforestazione.

12.- Postilla. Aggiornamento sugli sviluppi più recenti: proroga al 31 dicembre 2025 e strumenti di supporto della Commissione

A seguito delle preoccupazioni espresse da associazioni di categoria, Stati membri e partner commerciali

internazionali circa la complessità di applicazione del Regolamento UE 2023/1115, la Commissione Europea ha ufficialmente confermato la proroga della data di entrata in vigore delle principali disposizioni regolamentari.

La nuova data stabilita è il 31 dicembre 2025 per le grandi imprese e per gli operatori già soggetti agli obblighi del Regolamento EUTR relativo al commercio di legno, mentre per le restanti micro e piccole imprese la scadenza è stata fissata al 30 giugno 2026. Questa proroga mira a consentire una preparazione adeguata degli operatori economici, degli Stati membri e dei partner extra-europei rispetto alle complesse procedure di verifica e *due diligence* previste dalla normativa.

In questo periodo, inoltre, la Commissione europea ha adottato ulteriori misure di supporto per facilitare l'implementazione pratica del Regolamento. In particolare, sono state pubblicate linee guida dettagliate divise in 11 capitoli, dedicate tra l'altro a definizioni chiave come quelle di "degrado forestale", alla *due diligence* e al ruolo della certificazione volontaria⁶⁹. Questi chiarimenti operativi si sono resi necessari per rispondere ai dubbi interpretativi sorti tra gli operatori economici europei ed extra-europei, fornendo indicazioni più precise sugli obblighi di tracciabilità, verifica e mitigazione dei rischi.

Ancora più significativo è stato il rilascio di un'ampia raccolta di FAQ aggiornate che comprendono oltre 40 risposte specifiche ai quesiti più ricorrenti sollevati dagli stakeholder internazionali e dai rappresentanti dei diversi settori produttivi. Attraverso questo strumento, la Commissione ha inteso creare un quadro interpretativo condiviso, al fine di uniformare le modalità applicative negli Stati membri e minimizzare le possibili divergenze interpretative⁷⁰.

È attualmente in corso di definizione anche la lista dei Paesi classificati in base al rischio deforestazione (alto, standard, basso). Questa classificazione, attesa per i prossimi mesi, consentirà una più efficace ed efficiente applicazione della *due diligence*, orientando con chiarezza gli obblighi di controllo e mitigazione richiesti agli operatori, a seconda della provenienza geografica dei prodotti importati.

⁽⁶⁹⁾ Comunicazione del 2 ottobre 2024 della Commissione C(2024) 7027 final in www.europa.eu. *Approval of the content of a draft Commission Notice on the Guidance Document for Regulation (EU) 2023/1115 on Deforestation-Free Products.*

⁽⁷⁰⁾ Il documento predisposto dalla Commissione Europea *Frequently Asked Questions. Implementation of the EU Deforestation Regulation Version 3 - October 2024* è rinvenibile sul sito www.europa.eu.

Infine, sempre con l'obiettivo di semplificare l'applicazione del Regolamento per le piccole e medie imprese (PMI), è stata messa a disposizione dalla Commissione europea una piattaforma web dedicata contenente informazioni semplificate, strumenti operativi e indicazioni specifiche per agevolare le imprese di minori dimensioni nell'adempimento dei nuovi obblighi⁽¹⁾.

Questi ultimi sviluppi confermano l'attenzione delle istituzioni europee verso le problematiche operative dell'EUDR, segnalando al contempo l'intenzione di mantenere ferma la direzione verso una concreta sostenibilità ambientale delle filiere globali.

ABSTRACT

Il Regolamento Europeo (UE) n. 2023/1115 sulla deforestazione rappresenta un intervento normativo di portata trasversale, mirato a contrastare la distruzione delle foreste attraverso un rigoroso controllo sulla tracciabilità e sulla conformità dei prodotti immessi sul mercato dell'UE. Questo studio esplora luci e ombre di un quadro normativo che, se da un lato ambisce a promuovere un'economia "deforestation-free" e a ridisegnare la sostenibilità nelle filiere agroalimentari, dall'altro solleva interrogativi su costi di attuazione, impatti sui consumatori e sfide operative per le imprese.

Analizzando le implicazioni giuridiche, economiche e ambientali del regolamento, emergono connessioni significative con i principi ESG, le dinamiche del commercio internazionale e la governance agroalimentare. Questi elementi mettono in evidenza una normativa che, pur rivelando complessità applicative, potrebbe aprire nuove prospettive per ridefinire i rapporti tra economia, diritto e ambiente.

The European Regulation (EU) No. 2023/1115 on deforestation represents a cross-cutting legislative initiative aimed at combating forest destruction through rigorous control of traceability and compliance of products placed on the EU market. This study examines the strengths and weaknesses of a regulatory framework that, on one hand, seeks to promote a "deforestation-free" economy and reshape sustainability in agri-food supply chains, but, on the other hand, raises questions about implementation costs, consumer impacts, and operational challenges for businesses.

By analyzing the legal, economic, and environmental implications of the regulation, significant connections emerge with ESG principles, international trade dynamics, and agri-food governance. These aspects highlight a regulatory framework that, despite revealing application complexities, could open new perspectives to redefine the relationships between economy, law, and the environment.

□

⁽¹⁾ Obligations for SMEs operating under EUDR rinvenibile sul sito www.europa.eu