



Elementi per la verifica di sussidiarietà - Proposta di modifica del regolamento UE sulla deforestazione

Dossier n° 123 -
10 novembre 2025

Tipo e numero atto	<i>Proposta di regolamento COM(2025)652</i>
Data di adozione	<i>21 ottobre 2025</i>
Base giuridica	<i>Articolo 192, paragrafo 1, del TFUE</i>
Settori di intervento	<i>Mercato dei prodotti di base; semplificazione delle formalità; esportazione; disboscamento; sistema di informazione; autorizzazione di vendita; scambio d'informazioni; riduzione delle emissioni gassose</i>
Esame presso le istituzioni dell'UE	<i>Procedura legislativa ordinaria</i>
Assegnazione	<i>3 novembre 2025 - Commissioni X (Attività produttive, commercio e turismo) e XIII (Agricoltura)</i>
Termine per il controllo di sussidiarietà	<i>19 gennaio 2026</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>Sì</i>
Relazione del Governo ex art. 6 della legge 234	<i>No</i>

Finalità e oggetto

La proposta di regolamento in esame, presentata il **21 ottobre 2025**, è volta a modificare il regolamento UE sulla **deforestazione (EUDR)** per garantirne un'**agevole attuazione**, apportando **semplificazioni** e miglioramenti sotto il profilo dei costi e mantenendone al tempo stesso i principi e gli obiettivi.

In particolare (rinviano, per maggiori dettagli, al capitolo del presente dossier dedicato ai "principali contenuti della proposta"), la Commissione europea propone di **ridurre** gli **obblighi** dei **micro** e **piccoli operatori primari**, degli **operatori a valle** e dei **commercianti** per quanto riguarda la presentazione delle **dichiarazioni di dovuta diligenza**.

In tal modo gli operatori e i commercianti a valle non saranno più tenuti a presentare dichiarazioni di dovuta diligenza e i micro e piccoli operatori primari presenterebbero solo una semplice dichiarazione *una tantum*.

Propone inoltre di **differire** l'**applicazione** dell'EUDR al **30 dicembre 2026** per le **microimprese** e le **piccole imprese** e di **6 mesi** i **controlli** e le altre misure connesse all'esecuzione per le **grandi** e **medie imprese**. Per queste ultime intende in tal modo garantire un'introduzione graduale delle norme lasciando la data di applicazione invariata al 30 dicembre 2025.

Il **regolamento EUDR** stabilisce norme volte a garantire che i **prodotti derivati** da determinate materie prime, **immessi sul mercato dell'UE o esportati dall'UE**, non abbiano causato deforestazione o degrado forestale durante la loro produzione, siano stati prodotti nel rispetto della legislazione pertinente del paese di produzione e siano oggetto di una dichiarazione di dovuta diligenza.

In particolare, reca **norme obbligatorie di dovuta diligenza** agli operatori e ai commercianti che immettono o mettono a disposizione sul mercato dell'UE le seguenti materie prime o le esportano dal mercato dell'UE: **olio di palma, bovini, legno, caffè, cacao, gomma e soia**. Le norme si applicano anche a una serie di **prodotti derivati** quali cioccolato, oggetti di arredamento, carta stampata e prodotti selezionati a base di olio di palma.

Prevede un **sistema di valutazione comparativa**, che assegna un **livello di rischio connesso alla deforestazione e al degrado forestale** (basso, standard o alto) ai paesi all'interno e all'esterno dell'UE.

La categoria di rischio determina il livello di obblighi che incombe sugli operatori economici per quanto riguarda il dovere di diligenza e sulle autorità degli Stati membri per quanto riguarda le ispezioni e i controlli, **rafforzando il monitoraggio per i paesi ad alto rischio** e semplificando il dovere di diligenza per i paesi a basso rischio.

Gli operatori sono tenuti a presentare le dichiarazioni di dovuta diligenza attraverso un **sistema di informazione**, le cui norme di funzionamento sono state stabilite dalla Commissione europea con il **regolamento** di esecuzione (UE) 2024/3084. Si tratta in particolare di un'applicazione software basata sulla **piattaforma** TRACES istituita a norma del **regolamento (UE) 2017/625** sull'applicazione delle norme dell'Unione per la filiera agroalimentare. Il sistema è stato **avviato il 4 dicembre 2024**, consentendo agli operatori, ai commercianti che non sono micorimprese né piccole e medie imprese e ai loro rappresentanti autorizzati di presentare dichiarazioni di dovuta diligenza.

A seguito dell'approvazione del **regolamento** di modifica (UE) 2024/3234 che ne ha rinviato di un anno la data di applicazione, i **grandi operatori e commercianti** dovranno soddisfare i requisiti dell'EUDR a partire dal **30 dicembre 2025** e le **micro e piccole imprese** a partire dal **30 giugno 2026**.

La proposta fa seguito alle iniziative della Commissione europea volte ad agevolare un'attuazione semplice, equa ed efficiente in termini di costi dell'EUDR, ed in particolare:

- alla pubblicazione di **documenti** di orientamento;
- alla pubblicazione delle **risposte** a domande frequenti (FAQ) di aprile 2025;
- al **regolamento** di esecuzione della Commissione sulla classificazione dei paesi in base al livello di rischio messo a punto a maggio 2025;
- alla già citata posticipazione delle date di applicazione approvata a dicembre 2024.

Contesto, motivazione dell'intervento e valutazione d'impatto

Secondo le **stime** dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), tra il 1990 e il 2020, **420 milioni di ettari di foreste**, una superficie più grande dell'Unione europea, sono andati **perduti** a causa della deforestazione.

Le motivazioni della proposta

Come riportato nella relazione illustrativa, la proposta risponde alla necessità di risolvere in modo mirato alcuni problemi.

In primo luogo le proiezioni per il terzo trimestre del 2025 sul numero di operazioni e interazioni previste tra gli operatori economici e il **sistema di informazione** dove vengono registrate le dichiarazioni di dovuta diligenza (vedi *supra*) hanno portato ad una sostanziale rivalutazione del **carico** previsto sul sistema stesso, che è molto **più elevato del previsto**.

A tal proposito la Commissione europea ha fatto presente che, sebbene nelle **risposte** alle domande frequenti sull'attuazione dell'EUDR abbia evidenziato la possibilità per le imprese di presentare le dichiarazioni di dovuta diligenza annualmente, gli attuali dati del sistema di informazione indicano che numerosi operatori economici hanno continuato a prepararsi all'entrata in applicazione ed hanno quindi adottato un approccio granulare alla presentazione delle dichiarazioni per ciascun lotto o spedizione. In pratica quindi questi operatori economici, che sono per lo più operatori a valle non PMI, commercianti e grandi gruppi di imprese che si occupano di un elevato numero di operazioni infragruppo, presentano

spesso un grande volume di dati transazionali, il che comporta un numero di comunicazioni ben superiore alle proiezioni iniziali. Il chiarimento della Commissione mirava invece ad alleviare gli oneri amministrativi per gli operatori economici e a ridurre in modo significativo il numero di dichiarazioni di dovuta diligenza da presentare.

Allo stesso tempo, la relazione riferisce che molteplici imprese e portatori di interessi hanno espresso le loro **preoccupazioni** in merito agli **oneri amministrativi** derivanti dall'obbligo per gli **attori a valle** che non sono PMI di presentare dichiarazioni di dovuta diligenza e di esercitare il dovere di diligenza. Vi sono state inoltre crescenti **preoccupazioni** circa la **proporzionalità** degli **obblighi** di presentare una dichiarazione di dovuta diligenza per i **piccoli operatori primari** che producono e immettono sul mercato i propri prodotti.

La semplificazione degli obblighi per gli attori della catena di approvvigionamento, combinata con le nuove date di applicazione, mira quindi a garantire che il sistema di informazione possa sostenere i carichi previsti.

La proposta risponde altresì all'esigenza di **adeguare la data delle clausole di riesame** previste dall'EUDR alla **posticipazione** della sua entrata in **applicazione** dovuta alla modifica di dicembre 2024 (vedi *supra*).

In particolare, l'articolo 34, paragrafi da 1 a 4, dell'EUDR prevede obblighi relativi a valutazioni d'impatto che devono essere effettuate dalla Commissione europea per presentare poi, se del caso, proposte legislative volte ad estendere l'ambito di applicazione. Le date previste per tali riesami, a seguito della modifica, risultano tuttavia essere antecedenti all'entrata in applicazione dell'EUDR. Ciò ha generato preoccupazioni in merito alla fattibilità di un riesame dell'EUDR prima della sua applicazione e quindi in assenza dei dati relativi ai suoi effetti sulla deforestazione e sul degrado forestale, al suo impatto su operatori e commercianti, in particolare PMI, e flussi commerciali.

Coerenza con il quadro giuridico dell'UE

La Commissione ritiene l'EUDR coerente con gli obiettivi delle politiche europee in materia di clima e ambiente e in particolare con quelli del [Green Deal europeo](#) e con tutte le iniziative sviluppate nell'ambito dello stesso, di cui è parte integrante. Con il Green Deal, così come con la [strategia](#) dell'UE sulla biodiversità per il 2030 e con la [strategia](#) dal produttore al consumatore, sono stati confermati gli impegni contenuti nella [comunicazione](#) del 2019 "intensificare l'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta".

La proposta in esame è inoltre in linea con gli obiettivi specifici prefissati dalla Commissione europea riguardo la semplificazione e con l'impegno di **riduzione** degli **oneri di comunicazione** di almeno il 25% per tutte le imprese e di almeno il 35% per le PMI, ribadito nella [bussola per la competitività dell'UE](#) (v. [dossier](#) RUE) e contenuto nella [lettera](#) di incarico al **vicepresidente esecutivo** per la Prosperità e la strategia industriale, Stéphane Séjourné.

Valutazione d'impatto

La proposta **non è accompagnata da una specifica valutazione d'impatto**.

La relazione illustrativa riferisce che ai fini della proposta in esame sono state prese in considerazione le conclusioni della [valutazione](#) d'impatto che accompagnava la proposta che ha portato all'adozione dell'EUDR. Sottolinea inoltre che le principali misure si basano sull'esperienza acquisita nella preparazione all'attuazione dell'EUDR e la proposta riguarda modifiche mirate per chiarire e semplificare alcuni dei suoi obblighi di comunicazione, allineare i termini e ridurre il numero di interazioni con il sistema di informazione.

Si ricorda che diverse proposte legislative presentate dalla Commissione in avvio del nuovo ciclo istituzionale europeo non sono accompagnate dalla valutazione di impatto. La XIV Commissione, nei documenti adottati in esito alla verifica di sussidiarietà sulle proposte in questione, ha formulato considerazioni critiche ritenendo che ciò pregiudichi la possibilità di ponderare adeguatamente gli effetti della proposta e le eventuali opzioni regolative alternative.

Consultazione dei portatori di interesse

La Commissione europea riferisce di aver costantemente consultato attraverso molteplici canali di comunicazione, tra cui un invito a presentare contributi, gli **Stati membri** e vari **portatori di**

interessi nell'**Unione** e nei **paesi terzi** in vista dell'adozione dell'EUDR e a partire dalla sua entrata in vigore.

Da tali consultazioni è emerso che:

- la maggioranza degli intervistati della **società civile** si è espressa a favore del **mantenimento dell'EUDR** nella sua **forma attuale** e ha chiesto un'**applicazione rigorosa**;
- circa l'**80 %** degli altri **partecipanti** all'invito a presentare contributi, del **settore privato e pubblico**, si è espresso a favore del **mantenimento della normativa**, sottolineando tuttavia la **necessità di semplificazione, proporzionalità e chiarezza giuridica**;
- alcuni hanno chiesto un **rinvio** a causa di sistemi informatici, orientamenti e analisi comparative insufficienti;
- altri portatori di interessi hanno sottolineato la necessità di **garantire certezza normativa** e si sono **opposti alla riapertura del regolamento**, concentrandosi invece sull'attuazione.

Un **gruppo di aziende** internazionali operanti nei settori del cacao, dei latticini, della gomma, del legno e in altri settori agroalimentari, tra cui **Nestlé** e **Ferrero**, ha inviato una **lettera** alla Commissaria europea per l'ambiente, Jessika Roswall, esprimendo **preoccupazione** per il possibile ulteriore ritardo nell'applicazione dell'EUDR, che potrebbe compromettere la tutela delle foreste, aumentare gli impatti climatici e minare la fiducia negli impegni normativi europei. Contrariamente alla semplificazione auspicata, comporterebbe ulteriori spese di conformità per le imprese, mentre le aziende firmatarie, insieme ai loro partner della catena del valore, compresi i piccoli agricoltori, riferiscono di essersi attivamente preparate e di aver investito nel rispetto delle attuali disposizioni dell'EUDR. Rispetto alla possibilità di riaprire, ritardare o modificare l'EUDR, le **aziende propongono misure alternative**, come il riconoscimento dell'impossibilità di utilizzare i sistemi di informazione come causa di forza maggiore per la conformità e l'applicazione, l'emissione di un avviso da parte della Commissione che stabilisca un breve periodo (periodo di grazia non superiore a 6 mesi) per rivedere i controlli con sospensione delle sanzioni e la creazione di un comitato tecnico per supervisionare l'attuazione e facilitare i dialoghi tecnici tra le autorità e gli operatori.

La Commissione europea evidenzia inoltre che la cooperazione e il dialogo con i paesi terzi proseguiranno in vista dell'applicazione del regolamento, in linea con il **quadro strategico** sulla **cooperazione internazionale**, tra l'altro al fine di spiegare il regolamento stesso, la sua motivazione e i suoi obblighi.

Principali contenuti della proposta

La proposta consta di **2 articoli**.

L'articolo 1 introduce le modifiche al regolamento EUDR, mentre l'articolo 2 riguarda l'entrata in vigore.

Nuove definizioni: operatori a valle e micro e piccoli operatori primari

L'articolo 2 dell'EUDR, contenente le definizioni, viene modificato per introdurre **due nuove definizioni** e per adeguarne altre alle nuove modifiche.

Anzitutto viene introdotta la nuova categoria **"operatore a valle"**, i cui obblighi di dovuta diligenza sono identici agli obblighi ridotti proposti per i commercianti.

Viene istituita inoltre una nuova sottocategoria di operatori, i cosiddetti **"micro e piccoli operatori primari"**, ovvero persone fisiche o microimprese o piccole imprese, a prescindere dalla forma giuridica, stabilite in un paese classificato come a basso rischio, che immettono sul mercato o esportano i prodotti interessati che producono; il che significa che coltivano, raccolgono, ottengono o allevano le materie prime interessate contenute negli stessi prodotti interessati. A tali operatori non si applica l'obbligo di presentare una dichiarazione di dovuta diligenza.

Viene infine **modificata** la **definizione di microimprese e piccole e medie imprese** per chiarire che la forma giuridica non deve essere considerata per stabilire se una persona fisica o giuridica rientri o meno nella definizione.

Obblighi degli operatori a valle e dei commercianti e regime semplificato per i micro e piccoli operatori primari

Il titolo del capo 2, riguardante gli obblighi dell'operatore e del commerciante, viene modificato per inserire il riferimento anche agli operatori a valle.

All'interno del medesimo capo, l'articolo 4 sugli obblighi dell'operatore viene modificato per tenere conto dell'introduzione delle due nuove categorie.

Micro e piccoli operatori

Viene poi aggiunto l'articolo 4 *bis* sul regime semplificato per i micro e piccoli operatori primari.

I **micro e piccoli operatori primari** sono tenuti comunque a presentare una **dichiarazione semplificata *una tantum*** nel sistema di informazione o a fornire le informazioni pertinenti attraverso un sistema alternativo o una banca dati istituito a norma della legislazione dell'Unione o degli Stati membri, tramite cui forniscono informazioni sulle loro attività, compresi la geolocalizzazione o l'indirizzo postale di tutti gli appezzamenti in cui sono prodotte le materie prime interessate.

Le informazioni che devono essere fornite sono elencate nell'allegato III che viene aggiunto al regolamento.

Presentando la dichiarazione semplificata *una tantum* o fornendo le informazioni pertinenti tramite un sistema o una banca dati istituito a norma della legislazione dell'Unione o degli Stati membri, il micro e piccolo operatore primario ottiene un **identificativo della dichiarazione**. Tale identificativo dovrebbe accompagnare i prodotti interessati che un micro e piccolo operatore primario immette sul mercato o esporta.

Nei considerato della proposta si riferisce che al fine di mantenere gli obblighi di tracciabilità dell'EUDR e perseguire i suoi obiettivi, le informazioni incluse nella dichiarazione semplificata dovrebbero consentire una valutazione automatica dei rischi da parte del sistema di informazione, agevolare i controlli da parte delle autorità competenti conformemente all'approccio basato sul rischio e, nella misura del possibile, dovrebbero essere visibili agli attori a valle in linea con la legislazione applicabile in materia di protezione dei dati.

Operatori a valle e commercianti

L'articolo 5 sugli obblighi del commerciante, viene sostituito da un nuovo articolo 5 **sugli obblighi degli operatori a valle e dei commercianti**.

Gli obblighi di dovuta diligenza degli operatori a valle sono identici agli **obblighi ridotti** proposti per i commercianti. Né gli operatori a valle né i commercianti sono tenuti ad accertare che sia stata esercitata la dovuta diligenza e a presentare dichiarazioni di dovuta diligenza.

Tutti gli operatori a valle o i commercianti, indipendentemente dal fatto che siano o meno PMI, dovranno però continuare a garantire la piena tracciabilità raccogliendo e comunicando alcune informazioni relative ai prodotti interessati, tra cui i numeri di riferimento delle dichiarazioni di dovuta diligenza e gli identificativi delle dichiarazioni assegnati ai micro e piccoli produttori.

Gli operatori a valle e i commercianti non PMI invece dovranno ancora registrarsi nel sistema di informazione.

Riesame generale

Sono soppressi gli obblighi relativi alle valutazioni d'impatto che devono essere effettuate dalla Commissione ai sensi dell'articolo 34, paragrafi da 1 a 4, per valutare, tra l'altro:

- la possibile estensione dell'ambito di applicazione ad altri terreni boschivi;

- l'estensione ad altri ecosistemi naturali, tra cui altri terreni con grandi stock di carbonio e con un elevato valore in termini di biodiversità, quali pascoli, torbiere e zone umide;
- l'estensione ad altre materie prime, compreso il granturco e l'impatto delle materie prime interessate in termini di deforestazione e degrado forestale, secondo quanto indicato da evidenze scientifiche, e tenendo conto delle variazioni del consumo;
- l'opportunità di modificare o ampliare l'elenco dei prodotti interessati, considerando la potenziale inclusione dei biocarburanti.

Nel nuovo articolo 34, relativo al riesame del regolamento, tali valutazioni d'impatto diventano oggetto del **riesame generale** previsto dal medesimo articolo, il quale dovrà essere effettuato non più entro il 30 giugno 2028 ma entro il **30 giugno 2030**, in modo che sia possibile tenere conto dell'esperienza acquisita nell'applicazione del regolamento. Il riesame generale includerà inoltre la valutazione degli obblighi modificati per gli operatori, gli operatori a valle e i commercianti e l'impatto di tali modifiche sul conseguimento degli obiettivi generali del regolamento.

Posticipazione dell'applicazione dell'EUDR

Al fine di concedere agli operatori che sono **microimprese o piccole imprese** un periodo di tempo adeguato per l'attuazione delle modifiche proposte, queste ultime e i **micro e piccoli operatori primari** dovranno soddisfare i requisiti dell'EUDR a partire dal **30 dicembre 2026**. Allo stesso tempo, gli obblighi delle autorità competenti di effettuare **controlli** e altre **misure connesse all'esecuzione** si applicheranno dal **30 giugno 2026** e dal **30 dicembre 2026** ai micro e piccoli operatori (nuovo articolo 38).

Adeguamento delle date delle disposizioni correlate

Alla luce del rinvio della data a partire dalla quale i micro e piccoli operatori sono tenuti a conformarsi al regolamento, vengono **adeguate** di conseguenza le date previste da altre **disposizioni correlate**, come l'abrogazione del regolamento (UE) n. 995/2010 e le disposizioni transitorie (nuovo articolo 37). Al fine di concedere tempo sufficiente per allineare gli sviluppi tecnici dell'interfaccia elettronica basata sull'ambiente dello sportello unico dell'Unione europea per le dogane, viene adeguata di conseguenza anche la data entro la quale è predisposta l'interfaccia elettronica (articolo 28 modificato).

Altre disposizioni del regolamento vengono modificate per tenere conto di tutte le modifiche introdotte dalla proposta.

Base giuridica

La **base giuridica** della proposta è costituita dall'**articolo 192, paragrafo 1** del **TFUE**, che stabilisce che il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la **procedura legislativa ordinaria**, decidono in merito alle azioni che devono essere intraprese dall'UE per realizzare gli **obiettivi** dell'**articolo 191** in materia di **politica ambientale**.

Sussidiarietà

Secondo la Commissione, la proposta è **coerente con il principio di sussidiarietà**, in quanto, data la **necessità di modificare l'EUDR**, gli obiettivi della stessa non possono essere conseguiti dai singoli Stati membri.

Sul piano del **valore aggiunto** della proposta, la Commissione osserva inoltre che le semplificazioni previste miglioreranno ulteriormente la **certezza del diritto** e razionalizzeranno gli obblighi di comunicazione.

Proporzionalità

La Commissione ritiene la proposta **coerente con il principio di proporzionalità** in quanto essa non va al di là di quanto necessario per conseguire gli obiettivi dei trattati, in particolare il corretto funzionamento del mercato unico, ma si limita alle **modifiche necessarie** per ridurre il numero di interazioni tra gli operatori economici e il sistema di informazione e per garantire la conformità in modo più efficiente, senza modificare la sostanza della legislazione in questione e riducendo nel contempo l'onere di conformità. Osserva, inoltre, che la semplificazione degli obblighi amministrativi, compresi gli obblighi di comunicazione, semplifica il quadro giuridico apportando modifiche che non incidono sulla sostanza degli obiettivi strategici e, come per il criterio di sussidiarietà, gli Stati membri non possono affrontare tali questioni senza una proposta di modifica della data di applicazione dell'EUDR e delle date connesse.

Scelta dell'atto giuridico

Secondo la Commissione, la proposta, modificando l'EUDR solo per quanto riguarda determinati obblighi di operatori e commercianti, dovrebbe assumere la stessa forma di atto, ossia un regolamento.

Esame presso le istituzioni dell'UE

La proposta è esaminata secondo la procedura legislativa ordinaria.

La Commissione europea ha invitato il Parlamento europeo e il Consiglio ad adottare rapidamente la proposta di proroga entro la fine del 2025. La Commissione ha riferito inoltre di star lavorando a piani di emergenza, in modo che gli operatori economici possano rispettare i loro obblighi, qualora la proposta non fosse adottata in tempo dai colegislatori e l'EUDR diventi applicabile il 30 dicembre 2025.

Esame presso altri parlamenti nazionali

Sulla base dei dati forniti dal sito IPEX, l'esame dell'atto risulta avviato da parte dei parlamenti di **Svezia, Finlandia e Danimarca** e dal **Bundesrat tedesco**.

Nessuna di tali assemblee ha segnalato di aver individuato al momento aspetti rilevanti o comunque di avere informazioni importanti da scambiare.

