



Bruxelles, 18 febbraio 2016
(OR. en)

6311/16

AGRI 80
FORETS 11
ENV 85
DEVGEN 25
RELEX 130
UD 34

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2016) 74 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO Regolamento (UE) n. 995/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati (regolamento UE sul legno)

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2016) 74 final.

All.: COM(2016) 74 final



Bruxelles, 18.2.2016
COM(2016) 74 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**Regolamento (UE) n. 995/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio,
del 20 ottobre 2010, che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano
legno e prodotti da esso derivati (regolamento UE sul legno)**

{SWD(2016) 33 final}
{SWD(2016) 34 final}

Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio

1. Introduzione

Nel 2010 l'Unione europea (UE) ha adottato il regolamento (UE) n. 995/2010 che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati¹ (il regolamento sul legno, in appresso "regolamento UE sul legno" o "regolamento") nell'ambito dell'attuazione del piano d'azione per l'applicazione delle normative, la governance e il commercio nel settore forestale (piano d'azione FLEGT). Il piano d'azione FLEGT è lo strumento strategico dell'UE per combattere il disboscamento illegale nelle foreste di tutto il mondo, mentre il regolamento UE sul legno costituisce lo strumento principale per affrontare il problema sotto il profilo della domanda. Il regolamento si applica dal marzo 2013.

A norma dell'articolo 20, paragrafo 3, del regolamento UE sul legno, la Commissione, in base alle relazioni presentate dagli Stati membri e all'esperienza acquisita nell'applicazione del regolamento, esamina "il funzionamento e l'efficacia del regolamento, anche nell'impedire che il legno o i prodotti da esso derivati di provenienza illegale siano immessi sul mercato interno". Conformemente a tali requisiti, la presente relazione illustra il primo riesame del regolamento effettuato dalla Commissione.

Il riesame della Commissione, che consiste in una valutazione realizzata in conformità degli orientamenti dell'UE per legiferare meglio², risponde a cinque criteri di valutazione: pertinenza, efficacia, efficienza, coerenza e valore aggiunto dell'UE. La valutazione riguarda i primi due anni di applicazione del regolamento UE sul legno. Le sue conclusioni poggiano sulle relazioni in merito all'applicazione del regolamento, presentate alla Commissione dagli Stati membri, su un'ampia consultazione, sull'analisi di articoli scientifici pertinenti, su un'analisi dei flussi commerciali e su una relazione di valutazione elaborata da un consulente esterno.

La presente relazione riassume i principali risultati della valutazione, trae conclusioni e formula raccomandazioni per le azioni di follow-up. Essa è integrata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione che illustra i risultati della valutazione in dettaglio. Va sottolineato che un'esperienza di attuazione di soli due anni si è dimostrata un fattore limitante per la valutazione.

2. Contesto

Il disboscamento illegale è un problema diffuso che suscita notevoli preoccupazioni a livello internazionale. Esso ha effetti devastanti su alcune delle foreste più pregiate ancora esistenti nel mondo, nonché sulle persone che vi abitano e che dipendono dalle loro risorse. Contribuisce alla deforestazione tropicale e al degrado forestale, un fenomeno che potrebbe essere responsabile del 7-14%³ delle emissioni totali di CO₂ prodotte dalle attività umane;

¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32010R0995>

² Comunicazione della Commissione sul programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT) - [COM\(2014\)368](#).

³ <https://ec.europa.eu/jrc/en/news/reporting-greenhouse-gas-emissions-deforestation-and-forest-degradation-pan-tropical-biomass-maps>.

minaccia la biodiversità e compromette la gestione sostenibile delle foreste e incide negativamente sulla riduzione della povertà, sulla crescita economica sostenibile e inclusiva e sullo sviluppo sostenibile, anche perché compromette la redditività commerciale degli operatori che agiscono in conformità della legislazione applicabile.

Il piano d'azione FLEGT del 2003 delinea le procedure e le misure volte ad impedire la commercializzazione di legname illegale nell'UE, migliorare l'approvvigionamento di legname di provenienza legale e aumentare la domanda di legname proveniente da foreste gestite in modo responsabile. Il piano d'azione FLEGT ha riconosciuto la possibilità di elaborare una nuova legislazione per affrontare la questione del disboscamento illegale sotto il profilo della domanda, che ha portato all'adozione del regolamento UE sul legno.

Il regolamento UE sul legno stabilisce i tre seguenti obblighi principali:

1. proibisce la commercializzazione di legno o prodotti da esso derivati di provenienza illegale;
2. obbliga gli operatori che commercializzano per la prima volta sul mercato dell'UE legno o prodotti da esso derivati a esercitare la "dovuta diligenza";
3. impone ai commercianti di legno e prodotti da esso derivati di tenere un registro di fornitori e acquirenti dopo la loro prima immissione sul mercato.

L'elenco dei prodotti ai quali si applica il regolamento figura nel suo allegato.

Il regolamento UE sul legno descrive l'obbligo di dovuta diligenza ed esige che gli operatori elaborino e applichino un sistema di dovuta diligenza o utilizzino il sistema di un organismo di controllo.

Il regolamento UE sul legno è stato adottato nel dicembre 2010 ma si applica soltanto dal 3 marzo 2013. Scopo di tale periodo transitorio era consentire alle autorità competenti degli Stati membri e al settore privato di prepararsi per la sua applicazione. Durante questo periodo, la Commissione ha adottato un atto delegato e un atto di esecuzione per facilitarne l'attuazione⁴.

3. Metodologia

La valutazione del regolamento UE sul legno, avviata nell'aprile 2015, riguarda il periodo marzo 2013 - marzo 2015.

In conformità all'articolo 20, paragrafo 2, del regolamento UE sul legno, le relazioni degli Stati membri sull'applicazione del regolamento, presentate alla Commissione entro il 30 aprile 2015, hanno costituito la principale fonte di informazione ai fini della stesura della presente relazione. Inoltre, la Commissione ha avviato una consultazione pubblica sul sito internet specifico "La vostra voce in Europa" (dal 15 aprile al 3 luglio 2015). Sono state utilizzate anche altre indagini mirate e osservazioni spontanee delle parti interessate.

⁴ Regolamento delegato (UE) n. 363/2012 della Commissione (GU L 115 del 27.4.2012, pagg. 12-16) e regolamento di esecuzione (UE) n. 607/2012 della Commissione (GU L 177 del 7.7.2012, pagg. 16-18).

Benché la valutazione poggi su un'ampia base di conoscenze, è risultato impegnativo valutare l'efficacia di uno strumento legislativo innovativo a soli due anni dalla sua applicazione. Sono disponibili scarse informazioni sull'incidenza della legislazione e non è possibile attribuire incondizionatamente all'applicazione del regolamento UE sul legno alcuni degli effetti e delle tendenze che emergono dall'analisi.

4. Stato di avanzamento dell'attuazione

A norma del regolamento⁵, gli Stati membri designano una o più autorità competenti, adottano sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive in caso di violazioni, elaborano programmi di controllo e svolgono controlli coerenti sugli operatori e sugli organismi di controllo. Inoltre, il regolamento UE sul legno prevede⁶ che gli Stati membri, coadiuvati dalla Commissione, forniscano assistenza tecnica e orientamenti agli operatori e che le parti interessate procedano a scambi di informazioni.

Dalla valutazione è emerso che nel corso del periodo compreso tra marzo 2013 e marzo 2015, lo stato generale di attuazione ha registrato differenze all'interno dell'UE. Alcuni Stati membri hanno iniziato ad attuare il regolamento UE sul legno solo nell'ultima parte del periodo di riferimento. La Commissione ha avviato un dialogo bilaterale con otto Stati membri, grazie al quale la maggior parte di essi si è rapidamente conformata ai propri obblighi. Nel 2015, tuttavia, la Commissione ha avviato un'azione legale nei confronti di quattro Stati membri inadempienti⁷.

4.1 Designazione delle autorità competenti

Ad eccezione della Spagna, tutti gli Stati membri hanno segnalato di aver designato un'autorità competente incaricata di sorvegliare il rispetto delle prescrizioni del regolamento UE sul legno da parte degli operatori⁸. Vista la diversità dei quadri giuridici e istituzionali degli Stati membri, anche le strutture istituzionali, i poteri e lo status giuridici di tali istituzioni variano da uno Stato membro all'altro. Sono emerse differenze pronunciate tra le risorse umane e finanziarie messe a disposizione per l'applicazione e l'attuazione del regolamento. Le risorse umane disponibili variano all'incirca da 1 a 200 persone/mese⁹.

4.2 Sanzioni in caso di violazione del regolamento UE sul legno

Ventiquattro Stati membri hanno riferito in merito alle sanzioni previste dalla propria legislazione nazionale in caso di violazione degli obblighi del regolamento (divieto, dovuta diligenza e tracciabilità). Grecia, Ungheria, Romania e Spagna stanno ancora elaborando disposizioni adeguate in materia di sanzioni.

La gamma di sanzioni varia notevolmente tra gli Stati membri: si va dalla comunicazione concernente gli interventi correttivi fino alla reclusione, passando da ammende, sequestro del legname e sospensione dell'autorizzazione a svolgere attività commerciali. Alcuni

⁵ Articolo 7, paragrafo 1, articolo 10, paragrafo 1, e articolo 19, del regolamento UE sul legno.

⁶ Articolo 13 del regolamento UE sul legno.

⁷ Ungheria, Grecia, Spagna, Romania.

⁸ <http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/EUTR%20implementation%20scoreboard.pdf>.

⁹ Relazioni semestrali degli Stati membri.

Stati membri hanno semplicemente adottato sanzioni amministrative, mentre per altri la violazione di alcuni obblighi costituisce reato. Le sanzioni previste in caso di violazione del divieto sono generalmente più elevate di quelle applicabili in caso di violazione degli obblighi di dovuta diligenza e di tracciabilità. Tra i fattori presi in considerazione dagli Stati membri per determinare il livello delle sanzioni figurano le condizioni economiche nazionali e i livelli delle sanzioni inflitte in caso di violazione di altri obblighi analoghi, ad esempio quelli previsti dai regolamenti dell'UE sul commercio di specie della flora e della fauna selvatiche¹⁰. Sebbene gli Stati membri abbiano la facoltà di stabilire sanzioni, se il livello di queste è troppo diverso gli operatori dell'UE non possono svolgere le proprie attività a parità di condizioni.

In diciannove Stati membri i controlli hanno determinato misure correttive o sanzioni per violazioni degli obblighi del regolamento UE sul legno. Sono state avviate alcune indagini sulla base di indicazioni comprovate fornite da terzi. Tenuto conto del numero limitato di sanzioni finora applicate, non è ancora possibile stabilire se esse siano "effettive, proporzionate e dissuasive".

4.3 Controlli sugli operatori e sugli organismi di controllo

Ventisei Stati membri¹¹ hanno riferito che le loro autorità competenti hanno messo a punto, conformemente all'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento UE sul legno, programmi per il controllo degli operatori. Tutte le autorità competenti applicano un'impostazione basata sul rischio per elaborare e rivedere i rispettivi piani. Tra i fattori di rischio figurano le caratteristiche dei fornitori e dei loro prodotti, il tipo di operatori, nonché le informazioni ricevute da terzi (ossia "indicazioni comprovate").

Non tutti gli Stati membri hanno comunicato di aver effettuato controlli. In diversi paesi, i controlli sono iniziati tardi a causa dei ritardi accusati nell'adozione della legislazione nazionale pertinente; inizialmente sporadici, sono però divenuti più sistematici e rigorosi nel corso del tempo.

Il riconoscimento degli organismi di controllo da parte della Commissione è iniziato nell'agosto 2013, quando sono stati riconosciuti i primi due di essi. Al momento della valutazione, la Commissione aveva riconosciuto nove organismi di controllo¹². Poiché le autorità competenti sono tenute¹³ ad effettuare controlli sugli organismi di controllo almeno ogni due anni, i controlli sul primo organismo riconosciuto sono stati effettuati nella seconda metà del 2015, ossia dopo il periodo di valutazione oggetto della presente relazione.

¹⁰ Regolamento (CE) n. 338/97 del Consiglio e regolamento (CE) n. 865/2006 della Commissione.

¹¹ Grecia e Ungheria non hanno fornito informazioni sui fattori di rischio applicati.

¹² Dopo il periodo di valutazione, la Commissione ha riconosciuto altri tre organismi di controllo. <http://ec.europa.eu/environment/forests/mos.htm>.

¹³ Articolo 6, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 607/2012.

4.4 Comunicazione, divulgazione, cooperazione e scambio di informazioni

Nel 2012 la Commissione ha realizzato una campagna di comunicazione relativa al regolamento UE sul legno¹⁴ e anche gli Stati membri hanno riferito di aver effettuato campagne di sensibilizzazione a livello nazionale. Per contribuire a un'interpretazione armonizzata delle principali disposizioni del regolamento al fine di conseguire un'applicazione uniforme in tutta l'Unione, la Commissione ha elaborato un documento di orientamento per il regolamento UE sul legno in stretta collaborazione con gli Stati membri¹⁵. Tuttavia, l'orientamento e l'assistenza forniti alle piccole e medie imprese (PMI) dagli Stati membri, assistiti dalla Commissione, sono stati piuttosto limitati.

L'ampia collaborazione tra la Commissione e gli Stati membri ha incluso riunioni di esperti in materia di attuazione e riunioni imperniate sull'applicazione, nonché contatti con una serie di paesi terzi produttori e consumatori di legname. Nel gennaio 2015 la Commissione ha istituito una piattaforma di comunicazione elettronica per lo scambio di informazioni tra le autorità competenti degli Stati membri.

5. Valutazione

5.1. Pertinenza

L'Unione è determinata a combattere il disboscamento illegale e il relativo commercio di legname, che si confermano un problema persistente a livello mondiale, con notevoli ripercussioni ambientali, sociali ed economiche. Il regolamento UE sul legno, che fa parte del piano d'azione FLEGT, è stato adottato quale strumento globale per garantire che solo i prodotti fabbricati con legname di provenienza legale siano commercializzati nell'UE. I fatti confermano che, dalla sua applicazione, il regolamento ha favorito politiche di approvvigionamento più responsabili e, pertanto, ha dimostrato di poter modificare il comportamento degli operatori sul mercato e creare catene di approvvigionamento prive di legname raccolto illegalmente, contribuendo in tal modo al conseguimento degli obiettivi generali del piano d'azione FLEGT.

La pertinenza del regolamento è stata confermata nel settimo programma d'azione per l'ambiente (2013-2020), che fa esplicito riferimento al regolamento UE sul legno quale "base giuridica per un'azione dell'Unione intesa ad affrontare il problema mondiale del disboscamento illegale attraverso la propria domanda di legname e prodotti del legname"¹⁶.

Dalla valutazione è emerso che molte parti interessate ritengono che il regolamento conferisca un valore aggiunto significativo alle iniziative internazionali volte ad arrestare il disboscamento e il degrado forestale, a preservare la biodiversità e a contrastare il cambiamento climatico (riducendo le emissioni prodotte dal disboscamento, rafforzando il ruolo di conservazione delle foreste e la loro gestione sostenibile e potenziando gli stock di

¹⁴ <http://ec.europa.eu/environment/eutr2013/>.

¹⁵ <http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/Final%20Guidance%20document.pdf>.

¹⁶ Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta" (GU L 354 del 28.12.2013, pagg. 171-200).

carbonio nelle foreste dei paesi in via di sviluppo sulla base del quadro di Varsavia per REDD+)¹⁷, contribuendo in tal modo al rispetto degli obblighi internazionali dell'UE.

5.2. Valore aggiunto dell'UE

La lotta contro il disboscamento illegale e il relativo commercio di legname rappresenta un problema mondiale che non può essere affrontato in maniera efficace mediante l'intervento isolato dei singoli Stati membri. Istituito norme uniformi a livello di Unione europea, il regolamento UE sul legno consente all'Unione e ai suoi Stati membri di trarre pieno vantaggio dalla loro influenza combinata sul mercato per garantire la domanda di legname raccolto legalmente ed evitare le distorsioni del mercato dell'UE che si sarebbero verificate se ciascuno Stato membro avesse applicato norme diverse.

Il regolamento UE sul legno intende creare condizioni di parità stabilendo i medesimi requisiti di legalità tanto per il legname raccolto all'interno dell'Unione quanto per i prodotti derivati importati e introduce un ulteriore livello di controllo applicabile a tutti gli operatori nell'UE. Senza il regolamento UE sul legno, si interromperebbe il processo di creazione di condizioni di parità per gli operatori economici, cosicché gli operatori che già applicano i requisiti di dovuta diligenza verrebbero a trovarsi in una posizione svantaggiata, soprattutto perché legname di provenienza illegale, meno costoso, entrerebbe liberamente nel mercato dell'UE. In assenza del regolamento UE sul legno, verrebbero seriamente compromessi i progressi compiuti riguardo ad altri elementi del piano d'azione FLEGT, come ad esempio gli accordi volontari di partenariato, nonché la possibilità per l'UE di impegnarsi a favore della lotta contro il disboscamento illegale nell'ambito di recenti accordi commerciali bilaterali.

5.3. Efficienza

Il regolamento UE sul legno comporta costi di conformità per gli Stati membri. Uno di tali costi riguarda i controlli da effettuare sugli operatori e sugli organismi di controllo. In molti casi, le risorse umane e finanziarie destinate ai controlli sugli operatori risultano sproporzionatamente basse rispetto al numero di operatori di detti paesi, limitando in tal modo l'effetto dissuasivo delle attività di controllo. La valutazione ha dimostrato che le risorse finanziarie destinate alle autorità competenti variano notevolmente da uno Stato membro all'altro. A questo proposito, va rilevato che alcuni Stati membri non hanno destinato risorse finanziarie supplementari all'attuazione e all'applicazione del regolamento UE sul legno.

Il regolamento UE sul legno comporta costi di conformità anche per il settore privato. Tali costi dipendono da diversi elementi, quali l'esistenza di precedenti politiche di approvvigionamento responsabili, il tipo e la complessità dei prodotti commercializzati, il numero e l'ubicazione geografica dei fornitori e, infine, la complessità delle catene di approvvigionamento. I costi per le imprese possono comprendere investimenti in sistemi di informazione, sviluppo di competenze interne e formazione del personale. Tale valutazione

¹⁷ http://unfccc.int/land_use_and_climate_change/redd/items/8180.php.

coincide in larga misura con la stima dei costi contenuta nella valutazione d'impatto¹⁸ effettuata nel 2008, quando la Commissione ha presentato la propria proposta di regolamento. I costi di conformità relativi all'obbligo di divieto avrebbero dovuto essere neutri, mentre si riteneva che quelli riguardanti l'obbligo di dovuta diligenza dipendessero dalla preesistenza di sistemi di controllo nella politica di approvvigionamento delle imprese e dalla loro qualità.

I costi di conformità per il settore privato sono generalmente considerati accettabili per le imprese che già applicano politiche di approvvigionamento responsabili. Lo stesso può valere anche per quelle che optano per pratiche efficaci sotto il profilo dei costi (si veda oltre) o che commercializzano prodotti derivati dal legno avvalendosi di catene di approvvigionamento relativamente semplici.

Conseguenze amministrative per le PMI

L'obbligo di dovuta diligenza previsto dal regolamento UE sul legno si applica a tutte le imprese a prescindere dalle loro dimensioni. Le grandi imprese sembrano essere riuscite ad adeguarsi meglio e più rapidamente ai nuovi requisiti rispetto alle PMI. Queste ultime possono apparire svantaggiate a causa delle modeste economie di scala, dato che i costi del sistema di dovuta diligenza devono essere coperti tramite un fatturato più basso. Non è tuttavia dimostrato che il fatto di essere una piccola impresa ostacoli l'applicazione di un sistema di dovuta diligenza efficace¹⁹.

La valutazione si basa su un campione molto esiguo, che ha risposto alla consultazione pubblica online. Essa ha dimostrato che alcune PMI ritengono problematico conformarsi al regolamento UE sul legno a causa di fattori come la difficoltà a comprendere le prescrizioni tecniche del sistema di dovuta diligenza, la mancanza di personale che possieda adeguate conoscenze e l'esperienza necessaria per esercitare la dovuta diligenza e/o la disponibilità di risorse finanziarie limitate per aggiornare i sistemi di controllo esistenti.

I dati dimostrano che i costi di conformità al regolamento UE sul legno per le PMI possono essere ridotti se le imprese ricorrono a pratiche efficaci sotto il profilo dei costi (si veda oltre), evitano soluzioni informatiche costose e beneficiano di un sostegno tecnico esterno per elaborare e applicare sistemi di dovuta diligenza adeguati.

¹⁸ Study for Assessment of the Impact of Potential Further Measures to Prevent the Importation or Placing on the Market of Illegally Harvested Timber or Products Derived from Such Timber (Studio per la valutazione d'impatto delle possibili ulteriori misure intese a prevenire l'importazione o la commercializzazione di legname raccolto illegalmente o di prodotti da esso derivati). Si veda http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/ia_report.pdf. Si veda altresì il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la proposta di regolamento che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legname e prodotti del legno su:

http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/impact_assessment.pdf.

¹⁹ Si veda uno studio sulla strategia delle piccole e medie imprese in materia di dovuta diligenza svolto nel 2015 dal Global Timber Forum: <http://www.illegal-logging.info/content/gtf-supplier-and-consumer-due-diligence-analysis>.

Pratiche efficaci sotto il profilo dei costi

Nel corso dell'attuazione del regolamento UE sul legno sono state individuate diverse pratiche efficaci sotto il profilo dei costi: i) cooperazione tra le autorità degli Stati membri e tra queste e i loro omologhi di paesi terzi; ii) uso, da parte delle autorità competenti, di indicazioni comprovate ricevute da terzi riguardanti la conformità al regolamento e iii) messa a punto, da parte degli operatori, di sistemi di dovuta diligenza che non soddisfino soltanto i requisiti del regolamento UE sul legno ma anche altri strumenti giuridici (il "Lacey Act" degli Stati Uniti e la legge australiana che vieta il disboscamento illegale (Illegal Logging Prohibition Act)); iv) uso, da parte degli operatori, di schemi volontari verificati da terzi (certificazione forestale su base volontaria) nell'ambito della procedura di valutazione e di attenuazione del rischio; v) utilizzo, ai fini della dovuta diligenza, dei risultati dei negoziati tra l'UE e i paesi firmatari di accordi volontari di partenariato (AVP) riguardo alle definizioni di legalità e contatti con le autorità nazionali.

Dall'entrata in vigore del regolamento UE sul legno, i principali regimi di certificazione del legno hanno adeguato le proprie norme per tener conto dell'ambito di applicazione della definizione di legalità sancita dal regolamento e si sono rivelati un'opzione pratica per gli operatori dell'UE, che possono avvalersene nell'ambito della propria procedura di valutazione e di attenuazione del rischio. Il ruolo degli schemi verificati da terzi nell'attuazione della normativa potrebbe essere ulteriormente precisato nel documento di orientamento per il regolamento UE sul legno.

5.4. Efficacia

Nel corso del processo di valutazione sono state individuate le principali difficoltà che incidono sull'efficacia dell'attuazione del regolamento UE sul legno: risorse umane e finanziarie insufficienti destinate alle autorità competenti, differenze tra Stati membri riguardo al tipo e al livello di sanzioni e mancanza di comprensione e di applicazione uniformi del regolamento nell'UE. Tali difficoltà hanno comportato un'applicazione non omogenea, che crea condizioni di disparità tra gli operatori economici.

La valutazione ha dimostrato tuttavia che il regolamento e le campagne di comunicazione realizzate dalla Commissione e dagli Stati membri hanno favorito una maggiore consapevolezza del problema del disboscamento illegale. Il regolamento, un testo rilevante ai fini del SEE, è stato integrato nell'accordo sullo Spazio economico europeo (SEE) e viene attuato anche da Norvegia, Islanda e Liechtenstein. Esso ha incentivato i paesi produttori a predisporre sistemi che consentono di verificare e dimostrare la conformità ai requisiti di legalità e ha incoraggiato altresì alcuni paesi terzi a concludere accordi volontari di partenariato FLEGT con l'UE²⁰. Insieme al "Lacey Act" degli Stati Uniti ha inoltre incentivato altri paesi consumatori a integrare la propria legislazione nazionale con atti

²⁰ È dimostrato che le esportazioni dall'Indonesia nell'UE sono aumentate nel 2014 e nel 2015: ciò può spiegarsi con il fatto di aver agevolato la conformità con il regolamento UE sul legno del legname coperto da un certificato SVLK (Sistem Verifikasi Legalitas Kayu), ossia il sistema di verifica della legalità del legname indonesiano.

legislativi analoghi (Australia, Svizzera) o a esaminare la possibilità di adottare misure aventi obiettivi simili (Cina, Giappone, Corea). Il regolamento UE sul legno ha influenzato altresì alcune modifiche della normativa dell'UE sul commercio di specie della flora e della fauna selvatiche²¹: il regolamento della Commissione è stato rafforzato fornendo alle autorità di gestione degli Stati membri una base giuridica per rifiutare il rilascio di una licenza di importazione in caso di seri dubbi sulla legalità di una spedizione di esemplari CITES.

Efficacia del divieto di commercializzazione (articolo 4, paragrafo 1)

Gli Stati membri non hanno segnalato la chiusura di indagini per violazione dell'obbligo di divieto²². Tenuto conto del tempo limitato e della scarsa esperienza acquisita nell'applicazione del divieto, non si è potuto trarre conclusioni in merito alla sua efficacia.

La valutazione quantitativa degli effetti del regolamento UE sul legno sul commercio di legname raccolto illegalmente è resa difficile dalla natura clandestina delle attività. Dalle statistiche commerciali analizzate non risulta che nel corso degli ultimi due anni le importazioni di legno e suoi derivati abbiano registrato un netto cambiamento che potrebbe essere attribuito inequivocabilmente all'applicazione del regolamento.

Sistemi di dovuta diligenza (articolo 6)

Gli operatori dell'UE non hanno attuato uniformemente i requisiti di dovuta diligenza nei primi due anni di applicazione del regolamento. Sebbene i dati dimostrino che la situazione è in graduale miglioramento, la conformità generale del settore privato continua a risultare irregolare e insufficiente.

I controlli effettuati dalle autorità competenti hanno rivelato che, pur disponendo di un qualche sistema di dovuta diligenza, molti operatori non sempre soddisfacevano i requisiti del regolamento UE sul legno, il che ha reso necessario imporre azioni correttive. Alcune parti interessate hanno dichiarato che l'obbligo di dovuta diligenza pone serie difficoltà di attuazione poiché si tratta di uno strumento nuovo e poiché mancano sufficienti orientamenti al riguardo.

Tra i principali ostacoli alla realizzazione di sistemi di dovuta diligenza pienamente operativi figurano difficoltà a comprendere tutti gli elementi necessari per porre in essere un sistema solido, difficoltà a raccogliere informazioni sulla legislazione vigente nei paesi produttori, nonché mancanza di cooperazione con i fornitori e di misure adeguate di valutazione e di attenuazione dei rischi.

Gli organismi di controllo riconosciuti forniscono un sistema di dovuta diligenza agli operatori che non dispongono della capacità interna per elaborare il proprio. Gli operatori manifestano scarso interesse per i servizi forniti dagli organismi di controllo e solo una piccola parte di essi ricorre attualmente ai sistemi di dovuta diligenza di tali organismi e ai loro servizi di verifica. Un basso livello di controllo dell'applicazione da parte delle autorità

²¹ Regolamento (UE) 2015/870 della Commissione, del 5 giugno 2015, che modifica, per quanto riguarda il commercio di specie della flora e della fauna selvatiche, il regolamento (CE) n. 865/2006 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 338/97 del Consiglio (GU L 142 del 6.6.2015, pagg. 3-20).

²² In alcuni singoli casi, sono state effettuate indagini sulla legalità delle importazioni di prodotti derivati dal legno sulla base di indicazioni comprovate.

competenti non incoraggia l'adozione di un sistema di dovuta diligenza e gli operatori sono riluttanti a stipulare un contratto con un organismo di controllo poiché, a norma del regolamento UE sul legno, quest'ultimo è tenuto a segnalare alle autorità competenti inadempienze di rilievo.

Benché il rispetto dell'obbligo di dovuta diligenza abbia richiesto tempo, è dimostrato che gli operatori stanno progressivamente attuando il sistema di dovuta diligenza, chiedendo maggiori informazioni e garanzie di legalità ai loro fornitori. Ciò dimostra che l'obbligo di dovuta diligenza è in grado di modificare il comportamento degli operatori sul mercato, creando in tal modo catene di approvvigionamento prive di legname raccolto illegalmente. Occorre tuttavia più tempo per poter effettuare una valutazione definitiva.

5.5. Coerenza

Il regolamento UE sul legno è coerente con altri atti legislativi pertinenti nel settore forestale e in altri settori e in particolare con i sistemi di licenze AVP FLEGT e con la normativa europea sul commercio di specie della flora e della fauna selvatiche.

Progressi relativi agli AVP FLEGT

Un elemento chiave del piano d'azione FLEGT è l'accordo volontario di partenariato (AVP). Si tratta di accordi bilaterali tra l'UE e paesi terzi produttori ed esportatori di legname, negoziati su richiesta di tali paesi. Gli AVP prevedono l'istituzione di un sistema di licenze FLEGT per garantire la legalità delle importazioni nell'UE di prodotti del legno provenienti da detti paesi. Il regolamento UE sul legno prevede una presunzione di legalità per il legname utilizzato nei prodotti derivati dal legno coperto da una licenza FLEGT²³.

Finora sono stati firmati sei²⁴ AVP, mentre altri nove²⁵ sono in corso di negoziato. I due paesi più avanzati sono l'Indonesia e il Ghana e i primi prodotti del legno corredati di licenza FLEGT provenienti da uno di questi paesi (o da entrambi) dovrebbero venire importati nell'UE nel 2016.

Nonostante i progressi compiuti in una serie di paesi AVP FLEGT, in mancanza di legname coperto da licenza FLEGT sul mercato dell'UE non è chiaramente dimostrato che gli AVP abbiano contribuito a ridurre la presenza sul mercato interno di legname raccolto illegalmente e di prodotti da esso derivati.

6. Prodotti ai quali si applica il regolamento

I prodotti contemplati dal regolamento UE sul legno sono definiti nel suo allegato mediante una combinazione di riferimenti ai codici della nomenclatura combinata (NC) dell'UE e di descrizioni dei prodotti. Il regolamento copre un numero significativo di prodotti a base di legno, anche se non tutti sono inclusi nel suo campo di applicazione. Il testo del

²³ Articolo 3, paragrafo 1, del regolamento UE sul legno.

²⁴ Camerun, Repubblica centrafricana, Ghana, Indonesia, Liberia, Repubblica del Congo.

²⁵ Costa d'Avorio, Repubblica democratica del Congo, Gabon, Guyana, Honduras, Laos, Malaysia, Thailandia, Vietnam.

regolamento²⁶ e il suo allegato prevedono infatti delle deroghe. Non sono contemplati dal regolamento alcuni prodotti a base di legno, come ad esempio strumenti musicali (NC 92), bare di legno (NC 4421) o mobili per sedersi, in legno (NC 94).

Le consultazioni con le parti interessate hanno dimostrato che molti non ritengono ottimale l'attuale elenco di prodotti ai quali si applica il regolamento UE sul legno e sono dell'avviso che esso dovrebbe comprendere altri prodotti del legno, come quelli sopra citati e la carta stampata (si veda oltre). Altre ritengono tuttavia che la gamma di prodotti contemplati non dovrebbe essere ampliata prima della piena attuazione e dell'efficace applicazione del regolamento.

In termini di quota di mercato, un gruppo importante di prodotti che attualmente non rientra nel campo d'applicazione del regolamento è costituito dai "prodotti dell'editoria, della stampa o delle altre industrie grafiche; testi manoscritti o dattiloscritti e piani". Mentre nel caso della carta stampata nazionale viene controllata la legalità della pasta di legno e del materiale cartaceo importati, la stampa importata non è oggetto di dovuta diligenza e la legalità delle fibre di legno in essa contenute non è soggetta a controlli. Il rischio che possa provenire da legname raccolto illegalmente, pertanto, è più elevato. La disparità di trattamento tra prodotti stampati di fabbricazione nazionale e importati verrebbe eliminata se la carta stampata fosse inclusa tra i prodotti ai quali si applica il regolamento. La varietà e la complessità dei prodotti stampati andrebbero prese in considerazione nel valutare la possibilità di estendere l'attuale gamma di prodotti contemplati.

7. Conclusioni

La valutazione del regolamento UE sul legno viene effettuata a soli due anni dall'applicazione, un lasso di tempo insufficiente per valutarne l'efficacia, soprattutto se si tiene conto della novità che l'obbligo di dovuta diligenza rappresenta.

L'attuazione e l'applicazione del regolamento sono state lente e non omogenee nei primi due anni e restano incomplete. Di recente sono stati compiuti progressi significativi, anche se al momento della valutazione non tutti gli Stati membri rispettavano i propri obblighi ai sensi del regolamento. Risulta che gli operatori stiano gradualmente ottemperando all'obbligo di dovuta diligenza. Tuttavia, l'attuazione e l'applicazione non uniformi nei primi due anni non hanno agevolato la creazione di condizioni di parità, che permetterebbero di tutelare gli operatori dalla concorrenza sleale dei prodotti fabbricati con legname di provenienza illegale.

A causa del lasso di tempo relativamente breve trascorso dalla data di applicazione del regolamento, la valutazione non ha potuto quantificarne l'incidenza sul commercio di legno e prodotti da esso derivati di provenienza illegale sul mercato interno; è stato pertanto difficile stabilire se il regolamento abbia conseguito il proprio obiettivo di evitare la commercializzazione di legno e prodotti da esso derivati di provenienza illegale.

²⁶ Articolo 2, lettere a) e b), e articolo 3, del regolamento UE sul legno.

Il regolamento UE sul legno viene generalmente percepito come un importante strumento legislativo per combattere e ridurre il disboscamento illegale e il commercio di legno o prodotti da esso derivati di provenienza illegale. Il regolamento ha indotto altri paesi consumatori a elaborare atti legislativi analoghi. Esso rappresenta inoltre il necessario complemento, sotto il profilo della domanda, del principale strumento imperniato sull'offerta, l'AVP FLEGT. Senza il regolamento UE sul legno, l'attuazione degli AVP avrebbe assai meno incentivi, dato che nell'Unione europea non sarebbe richiesta la garanzia di legalità.

Il regolamento è riuscito a sensibilizzare gli operatori del settore e i consumatori al problema del disboscamento illegale e alle sue ripercussioni sull'ambiente e sul clima e ha influenzato le modifiche volte a inasprire i regolamenti dell'UE sul commercio di specie della flora e della fauna selvatiche.

Per quanto riguarda gli specifici punti da esaminare elencati all'articolo 20 del regolamento UE sul legno, dalla valutazione è emerso quanto segue.

- I. **Le conseguenze amministrative per le PMI** dipendono in larga misura dalla complessità del contesto imprenditoriale e dall'esistenza di precedenti politiche responsabili di approvvigionamento. Sebbene, a causa delle loro modeste economie di scala, le PMI possano apparire svantaggiate nell'applicazione di un sistema efficace di dovuta diligenza, non è dimostrato che il fatto di essere una piccola impresa ostacoli l'applicazione di un sistema efficace.
- II. Per quanto riguarda la gamma di **prodotti ai quali si applica il regolamento**, alcune parti interessate la ritengono incompleta e propongono di estenderla a strumenti musicali, bare, sedie e/o carta stampata. Alcune di esse hanno persino suggerito di invertire l'impostazione, inserendo nella gamma dei prodotti contemplati tutti i prodotti contenenti legno con eventuali eccezioni, mentre altre ritengono che la gamma dei prodotti contemplati non dovrebbe essere estesa fino a quando il regolamento UE sul legno non sarà applicato in maniera uniforme in tutta l'UE. La Commissione potrebbe valutare la possibilità di estendere la suddetta gamma di prodotti dopo aver analizzato l'incidenza delle opzioni.
- III. Quanto all'efficacia del **divieto di commercializzare** i prodotti, non si è potuto trarre conclusioni dato che non è stata maturata una sufficiente esperienza nell'applicazione del divieto. Per quanto riguarda l'efficacia del **sistema di dovuta diligenza**, tale obbligo, sebbene difficile da capire e da applicare, sembra incidere in qualche misura sulle pratiche degli operatori.

8. Raccomandazioni e prossime fasi

Per colmare le lacune individuate, gli Stati membri dovrebbero intensificare notevolmente i propri sforzi in termini di attuazione e di applicazione. L'attuale livello di capacità tecnica e di risorse (umane e finanziarie) assegnate alle autorità competenti non corrisponde alle necessità

evidenziate e va potenziato nella maggior parte degli Stati membri per aumentare i controlli di conformità e migliorarne la qualità. Ciò, a sua volta, indurrà il settore a usare un sistema di dovuta diligenza affidabile e realizzabile. Le autorità competenti dovrebbero adoperarsi ulteriormente per informare gli operatori, soprattutto le PMI, in merito alle prescrizioni del regolamento UE sul legno. È opportuno, in particolare, continuare a promuovere le pratiche efficaci sotto il profilo dei costi individuate per attuare l'obbligo di dovuta diligenza.

La Commissione continuerà a fornire orientamenti agli Stati membri e agli operatori integrando, se del caso, il documento di orientamento per il regolamento UE sul legno onde conseguire un'applicazione uniforme del regolamento in tutta l'UE. Essa continuerà ad agevolare la comunicazione e a favorire l'armonizzazione delle impostazioni in materia di applicazione tra autorità competenti nel corso delle riunioni del gruppo di esperti.

Sulla base di quanto precede, la Commissione non ritiene necessario proporre modifiche delle disposizioni sostanziali del regolamento UE sul legno poiché dalla valutazione non è emersa una chiara esigenza di modificare gli elementi essenziali della legislazione. La Commissione potrebbe tuttavia valutare la possibilità di ampliare la gamma dei prodotti ai quali si applica il regolamento UE sul legno, di cui al suo allegato, mediante un atto delegato, dopo aver analizzato l'impatto delle diverse opzioni.