



Osservatorio America Latina e Caraibi

Approfondimento n. 1/Febbraio 2024

*La deforestazione in America Latina e
il regolamento Ue 1115 sui prodotti liberi
da deforestazione*

Lorenzo Nalin

Sommario

Introduzione.....	3
1 Fattori economici e sociali della deforestazione.....	5
2. Il ruolo della politica nella deforestazione	9
3. La deforestazione è un fenomeno dato dall'incontro della domanda e dell'offerta	12
4. Dibattito – e incomprensioni – tra Unione Europea e paesi produttori sull'implementazione dell'EUDR	15
Riflessioni finali e conclusioni	17

Lorenzo Nalin è un economista con un'ampia esperienza di ricerca su questioni macroeconomiche, finanziarie e di sviluppo nella regione latinoamericana. Ha lavorato come consulente presso l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO), la Commissione Economica delle Nazioni Unite per l'America Latina (ECLAC) e come consulente per la Conferenza delle Nazioni Unite per il Commercio e lo Sviluppo (UNCTAD). Ha conseguito un dottorato in Economia presso l'Università Nazionale del Messico e un master presso la Johns Hopkins University. Le opinioni espresse sono esclusivamente sue e non esprimono i punti di vista o le opinioni dei precedenti datori di lavoro.

Introduzione

Deforestazione e commodities agricole: verso un nuovo paradigma nel commercio internazionale

La deforestazione e la degradazione forestale continuano a verificarsi a livello globale ad un ritmo incessante da decenni.¹

Nello *State of World's Forests 2022* pubblicato dalla FAO si stima che tra il 1990 e il 2020 siano stati disboscati 420 milioni di ettari di foreste per destinarne il suolo ad altri usi; sebbene nel corso del periodo il tasso di deforestazione sia diminuito, la deforestazione si è mantenuta intorno ai 10 milioni di ettari all'anno nel quinquennio 2015-2020 (circa 0,25% all'anno). La persistenza di elevati tassi di deforestazione rappresenta una grande sfida nella transizione ecologica verso un sistema produttivo ed economico a basse emissioni di carbonio. Gli alberi assorbono e immagazzinano anidride carbonica: se le foreste vengono disboscate o anche solo deteriorate, ciò determina un aumento dell'anidride carbonica e di altri gas serra. Pertanto, la deforestazione e il degrado forestale sono tra i principali responsabili del cambiamento climatico. Secondo il rapporto del 2021 del Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico delle Nazioni Unite², la deforestazione contribuisce a generare ogni anno circa l'11% dei gas serra.

In America Latina vari paesi sono afflitti dal problema della deforestazione. In Brasile, i dati FAO del 2023 mostrano che dal 2010 ad oggi sono stati persi circa un milione e mezzo di ettari all'anno, con una riduzione dal 2000 ad oggi del 13% della copertura arborea. Questo fa del Brasile il paese con la maggiore perdita forestale degli ultimi due decenni, seguito dalla Repubblica Democratica del Congo e l'Indonesia. Altri indicatori di deterioramento delle foreste brasiliane (Freitas et al., 2022) mostrano un aumento del 35% tra il 2018 e il 2021 della deforestazione nelle terre indigene e dell'82% nelle riserve naturali. Gli incendi sono aumentati del 78% tra il 2018 e il 2021. L'estrazione mineraria illegale è raddoppiata nelle terre indigene tra il 2016 e il 2020.

In Paraguay la deforestazione presenta numeri da record per la velocità con cui sta avvenendo da circa vent'anni. La FAO riporta una perdita netta del manto forestale pari a circa il 2% all'anno, il tasso di deforestazione più rapido al mondo. Dal 2001 al 2022, il Paraguay ha perso quasi sette milioni di ettari di superficie boscosa, una diminuzione del 28%. Come in Brasile, anche in Paraguay la deforestazione si è spesso accompagnata a controversie e violazioni di diritti delle popolazioni indigene. Seppur a un ritmo minore, anche in Argentina la deforestazione negli ultimi vent'anni è stata consistente: dal 2001 al 2022 si sono persi sei milioni e mezzo di ettari di foreste, pari a una diminuzione del 17% rispetto al 2000.

Nemmeno i paesi andini non sono stati immuni dal processo di deforestazione e hanno sofferto la perdita di vasti territori amazzonici. Il *Global Forest Watch* riporta come dal 2001 al 2022, la Colombia abbia registrato una diminuzione del 6,3% della copertura arborea rispetto al 2000. Nello stesso periodo la Bolivia ha perso l'11%, mentre in Perù la diminuzione è stata del 4,9%.

¹ Secondo la definizione della FAO, la deforestazione consiste nella "conversione delle foreste in altri usi del suolo, indipendentemente dal fatto che sia causata o meno dall'uomo" mentre la degradazione forestale è "la riduzione della capacità di una foresta di fornire beni e servizi". <https://www.fao.org/3/cb9360en/online/src/html/deforestation-land-degradation.html#:~:text=According%20to%20the%20definition%20used,use%2C%20not%20in%20tree%20cover.https://www.fao.org/forestry/21517-03d109b6672f3d01c9edfeee0ce4afaef.pdf>

²² Si faccia riferimento ai capitoli sul Cambiamento climatico e il territorio; <https://www.ipcc.ch/srccl/>

Secondo le stime del *World Research Institute*^{3 4}, circa il 90% della deforestazione mondiale è causato dall'espansione dei terreni agricoli. In particolare, sono sette i principali prodotti che determinano l'espansione agricola a discapito delle foreste, determinando il 60% della deforestazione: allevamento di bestiame, palma africana (da olio), soia, cacao, gomma, caffè e legname.⁵

Secondo *Global Forest Review 2021*, la sola espansione dei pascoli per il bestiame genera il 36% della deforestazione globale. Quasi la metà (48%) della deforestazione causata in America Latina e Caraibi da questa attività avviene in Brasile, in particolare negli Stati amazzonici del Parà e del Mato Grosso. Seguono il Paraguay (9%) e la Colombia (5%). La produzione di soia e derivati è un altro fattore di particolare rilevanza per la deforestazione dell'America Latina, soprattutto per i Paesi situati nel Cono Sud, zona in cui si calcola che si sia verificata la quasi totalità (96%) della sostituzione delle foreste con la soia a livello mondiale (WRI, 2023)⁶: il 61% in Brasile, il 21% in Argentina, il 9% in Bolivia, il 5% in Paraguay⁷, mentre il rimanente è diviso in piccole quote tra vari paesi. Nel caso della soia è importante considerare anche un suo effetto indiretto: espandendosi, la produzione di soia spinge i pascoli verso le aree boschive. Per questo motivo, le cifre associate all'area forestale sostituita dal bestiame potrebbero non essere il risultato di una domanda diretta di produzione di carne, ma piuttosto di uno spostamento causato da altre colture o da attività speculative. Song et al. (2021)⁸ stimano che il 6% della foresta amazzonica perduta sia stata convertita in piantagioni di soia direttamente o indirettamente; la percentuale sale al 16,6% nella regione brasiliana del *Cerrado* (la savana con maggiore biodiversità al mondo) e al 12,2% nella regione argentina della *Pampa*.

Per far fronte all'impatto sulle foreste dei prodotti agricoli e dell'allevamento, il 31 maggio 2023 l'Unione Europea ha pubblicato sulla sua Gazzetta Ufficiale il "Regolamento 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": questo nuovo regolamento è noto anche come *Deforestation-free products Regulation* o *Regolamento Europeo Deforestazione Zero*, EUDR. L'EUDR è parte della politica dell'Unione Europea contro il degrado ambientale e la crisi climatica, accanto al Patto Verde. Il Regolamento è entrato in vigore con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale e sarà applicato alle aziende a partire dal dicembre 2024⁹. Il documento, che riguarda le sette materie prime che presentano il maggior rischio di grave impatto forestale (soia, bovini, palma da olio, legno, cacao, caffè e gomma), mira a garantire che il consumo nei paesi UE non contribuisca alla deforestazione globale e al degrado forestale derivanti dall'espansione agricola legata a queste catene di produzione. Per poter commercializzare tali prodotti gli operatori, prima di introdurli nella UE per immetterli direttamente sul mercato o per poi esportarli verso paesi terzi, devono presentare una dichiarazione di dovuta diligenza che certifichi che essi sono esenti da deforestazione e sono stati prodotti in conformità con la legislazione del paese di origine, e non confliggono con i criteri ambientali, sociali ed economici stabiliti dalla UE.

Il Regolamento ha generato un intenso dibattito tra l'Unione Europea e i paesi agro-esportatori, soprattutto del Mercosur – Argentina, Brasile, Uruguay, Paraguay – i quali lamentano che l'applicazione di questa legislazione condiziona negativamente i loro flussi commerciali e lederà i

³ https://research.wri.org/gfr/forest-extent-indicators/deforestation-agriculture?utm_medium=blog&utm_source=insights&utm_campaign=globalforestreview,
<https://www.wri.org/insights/just-7-commodities-replaced-area-forest-twice-size-germany-between-2001-and-2015>

⁶ <https://www.wri.org/research/estimating-role-seven-commodities-agriculture-linked-deforestation-oil-palm-soy-cattle>

⁷ <https://www.pnas.org/doi/full/10.1073/pnas.1810301115>

⁸ <https://www.nature.com/articles/s41893-021-00729-z>

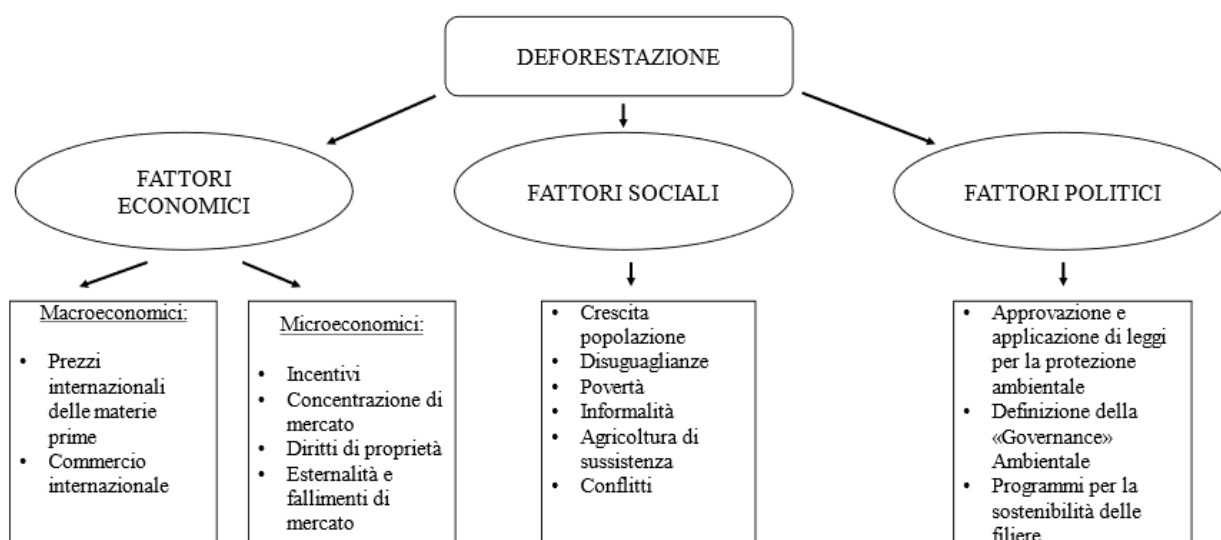
⁹ Il regolamento fa eccezione per le piccole e microimprese, per le quali è prevista una data successiva, il 30 giugno 2025

principi di libero scambio previsti dal trattato fra UE e Mercosur e da entrambi accettati in linea di principio nel 2019.

Intendiamo qui approfondire il tema della deforestazione e il dibattito internazionale sull'EUDR. Il fenomeno della deforestazione è causato da un processo multifattoriale e quindi complesso: considerarlo come prodotto della sola espansione agricola ridurrebbe l'analisi di questo fenomeno a una semplice correlazione negativa tra la produzione di prodotti agricoli e la superficie boscosa e forestale nel mondo. Questa correlazione spiega in parte il problema, non sempre i periodi con i tassi maggiori di deforestazione sono anche quelli con il maggior volume di produzione agricola e viceversa.

La deforestazione è in realtà il risultato di tre categorie di fattori: l'economia, la sfera sociale, l'azione politica.

Figura 1. Cause della Deforestazione



Fonte: Elaborazione Propria

Trattiamo questi tre elementi per capire perché tanti Paesi deforestino. Nella sezione 1 si affronteranno le cause socioeconomiche della deforestazione, mentre nella sezione 2 si descriverà, sulla base dell'esperienza latino-americana, il ruolo fondamentale delle politiche pubbliche nel contrastare o favorire la deforestazione. Nella sezione 3 si approfondirà

il legame tra il commercio internazionale e la deforestazione, facendo particolare attenzione al ruolo delle importazioni europee e allo strumento dell'EUDR per limitarne le conseguenze ambientali. La sezione 4 riporta l'attuale dibattito tra UE e Paesi produttori sull'applicazione dell'EUDR. Nella sezione 5 si presentano alcune riflessioni finali.

1 Fattori economici e sociali della deforestazione

Storicamente l'America Latina ha perseguito un modello di sviluppo orientato alla crescita del prodotto interno lordo attraverso l'aumento delle esportazioni di prodotti con poco valore aggregato:

alimenti, minerali e combustibili. Anche quando si è cercato si è cercato di cambiare questo paradigma – per esempio durante il periodo dell'*industrializzazione guidata dallo Stato* avvenuto dal secondo dopoguerra fino alla fine degli anni Settanta circa¹⁰ – le agro-esportazioni hanno sempre avuto un ruolo centrale nella crescita economica. Il taglio delle foreste è così rimasto un elemento intrinseco al modello di sviluppo economico della regione.

Dal punto di vista macroeconomico la crescita della popolazione mondiale, l'industrializzazione e l'urbanizzazione hanno causato un aumento sostanziale della domanda alimentare globale, che è cresciuta di oltre cinque volte negli ultimi 50 anni con un forte incremento a partire dal 2000.^{11 12} La crescita della domanda ha portato a un'espansione delle esportazioni agricole latinoamericane¹³. La crescente domanda esterna ha portato all'espansione delle attività agricole e zootecniche, facendo che l'America Latina si sia oggi il principale esportatore netto di alimenti al mondo. L'espansione è avvenuta a scapito delle foreste. Per capire l'incidenza di questo processo è sufficiente considerare che la proporzione dei prodotti agricoli e agroindustriali nelle esportazioni è cresciuta negli ultimi anni, mentre quella dei manufatti è diminuita^{14 15}.

Ulteriori elementi macroeconomici associati alla deforestazione sono la crescita economica globale (che richiede prodotti minerali e altre materie prime), gli alti prezzi dell'energia, i sussidi per i biocarburanti (specialmente in Brasile)¹⁶ che aumentano la domanda di terreni agricoli e, soprattutto, la crescita del prezzo reale dei prodotti agricoli, particolarmente nel caso della soia e dei cereali¹⁷. Gli effetti dei prezzi dei prodotti agricoli sulla deforestazione sono molteplici. Da un lato, la crescita dei prezzi genera incentivi per i produttori ad aumentare la quantità offerta puntando maggiori ricavi. D'altra parte, nel caso di una caduta dei prezzi, la deforestazione può aumentare come conseguenza dei tagli della spesa pubblica, giacché i bilanci dei paesi produttori di *commodity* sono altamente dipendenti dalle imposte sulle esportazioni, e quindi strettamente legati all'andamento dei prezzi delle stesse nei mercati internazionali: diminuzioni dei prezzi, come per esempio avvenne nel 2013-2014 col finire del *boom delle commodity*, determinano contrazioni fiscali che spesso portano alla riduzione del finanziamento di programmi per la protezione ambientale e quindi alla riduzione dei controlli. Prezzi bassi delle materie prime possono ridurre la spesa pubblica per i programmi di conservazione, stimolare un aumento dell'agricoltura di sussistenza, provocare pressioni per ridurre la protezione delle foreste innescando forme di investimento che mettono in pericolo le foreste¹⁸.

¹⁰ Bértola, L., & Ocampo, J. A. (2012). *The economic development of Latin America since independence*. OUP Oxford.

¹¹ CEPAL, NU. "Sostenibilidad ambiental en las exportaciones agroalimentarias: un panorama de América Latina" (2017)

¹² <https://ourworldindata.org/population-growth?insight=the-world-population-has-increased-rapidly-over-the-last-few-centuries#key-insights>

¹³ Oecd, F. A. O. (2022). OECD-FAO agricultural outlook 2022-2031.

¹⁴ <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cc36b4ce-eebb-4650-b334-bcfe1e27dfe4/content>

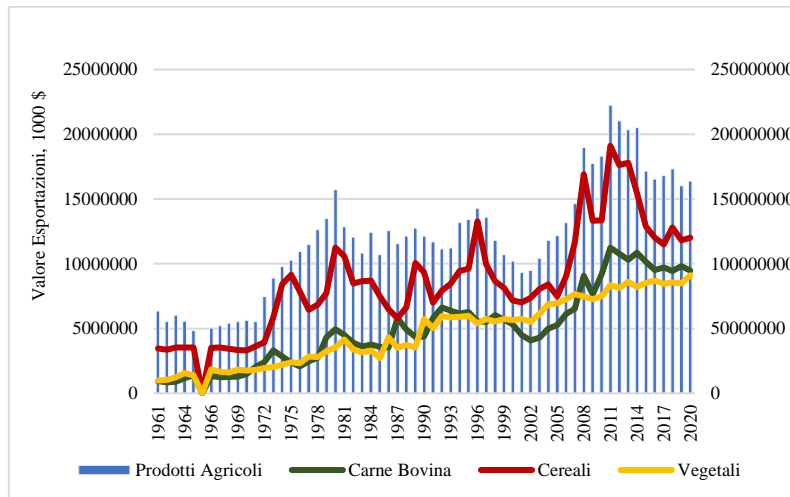
¹⁵ <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f2ef47b4-55cb-4e08-a6a2-8bfc50ffb209/content>

¹⁶ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1530.pdf>

¹⁷ Harding, T., Herzberg, J., & Kuralbayeva, K. (2021). Commodity prices and robust environmental regulation: Evidence from deforestation in Brazil. *Journal of Environmental Economics and Management*, 108, 102452.

¹⁸ <https://news.mongabay.com/2015/12/how-does-the-global-commodity-collapse-impact-forest-conservation/>

Figura 2. LAC Esportazioni Settore Primario



Fonte: elaborazione propria con dati FAOSTAT (2022)

Esistono inoltre elementi di natura microeconomica che contribuiscono alla deforestazione quali la concentrazione del mercato dei prodotti agricoli d'esportazione, la presenza di esternalità e fallimenti del mercato e l'incerta definizione di titoli di proprietà.

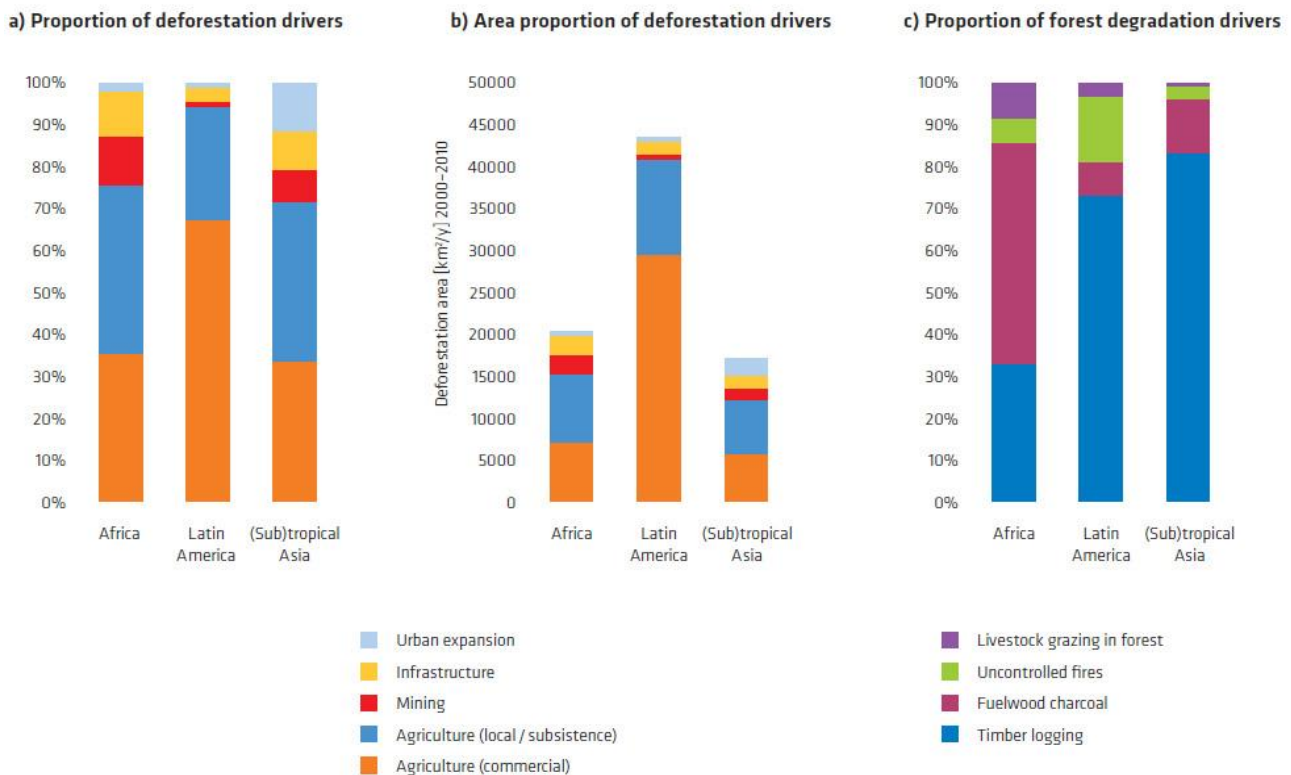
I mercati di *commodity* come la carne e la soia sono contraddistinti da un numero limitato di multinazionali che detengono quasi la totalità della produzione. In Brasile la maggior parte della carne è prodotta ed esportata dai primi tre gruppi industriali zootecnici. In Paraguay le aziende che operano nel mercato sono cinque, alcune delle quali di proprietà brasiliana. Il mercato della soia risulta essere ancor più concentrato: poche multinazionali sono responsabili di gran parte delle operazioni di questo mercato su scala mondiale. L'alta concentrazione di mercato conferisce alle multinazionali di questi settori un forte potere negoziale con i governi, i quali spesso faticano a regolare l'impatto ambientale delle attività dei diversi settori, promuovere riforme o imporre cambiamenti normativi che condizionino i modi di produzione ed estrazione.

La presenza di esternalità e dei cosiddetti fallimenti del mercato sono anch'essi elementi rilevanti nell'analisi della deforestazione. Al deforestare un terreno, colui che deforesta ottiene un beneficio generato dalla possibilità di utilizzarlo per allevare o coltivare, e quindi ottenere dei profitti dall'attività svolta su di esso. Le conseguenze del deforestare - l'emissione di gas serra, la degradazione e la diminuzione della produttività del terreno, la perdita di biodiversità, l'aumento della siccità e la vulnerabilità alle alluvioni - rappresentano un costo che non è assorbito da chi deforesta, ma dalla società: si tratta dunque di esternalità negative. Al beneficio ottenuto dal singolo va sommato algebricamente il costo sociale della deforestazione. Esisterà pertanto un incentivo ad intraprendere questa attività fintanto che tale costo non sarà imputato a coloro che deforestano. In questo caso si dice che il "mercato fallisce" perché è non capace di assegnare il giusto prezzo ad un prodotto, e quindi al processo produttivo: in queste condizioni il vantaggio dell'agente corrisponderà sempre a un livello di deforestazione maggiore del livello ottimo sociale.

Dal punto di vista microeconomico è inoltre necessario considerare i titoli di proprietà tra i fattori che incidono sulla convenienza della deforestazione. L'istituzione di titoli di proprietà può spingere l'agricoltore a investire nella sua terra e a espandere l'azienda agricola in forma sostenibile. Inoltre, l'applicazione dei requisiti di conservazione della foresta può essere più facile quando gli agricoltori

hanno titoli legali sui terreni che coltivano¹⁹. Per di più, le occupazioni di terre, i furti nelle piantagioni e l'abigeato disincentivano gli investimenti a lungo termine. Come si vedrà nella prossima sezione, la deforestazione dell'Amazzonia brasiliana si è ridotta soprattutto grazie a forti politiche di controllo sul territorio (che tra l'altro hanno chiarito i diritti delle comunità e le responsabilità per la contrazione della foresta)²⁰. La disputa sui titoli di proprietà è un tema molto rilevante anche in Paraguay. Secondo un rapporto dell'USAID²¹, il 30% degli agricoltori in Paraguay non ha titolo sulla terra che lavora, mentre il 10% della popolazione possiede i due terzi della terra e ci sono spesso discrepanze tra i confini registrati e lo sfruttamento effettivo, con conseguenti sovrapposizioni di proprietà e controversie.

Figura 3. Fattori diretti di deforestazione e degrado delle foreste



Fonte: Hosonuma et al., 2012²²

Sul piano sociale, il fattore che più incide sulla deforestazione è la distribuzione del reddito. Oggigiorno, l'America Latina è la regione con gli indici di disuguaglianza più alti al mondo (CEPAL, 2023). Nelle zone rurali, dove la disuguaglianza è un fenomeno particolarmente accentuato, si pratica per lo più agricoltura di sussistenza, caratterizzata da un alto impiego di forza lavoro (principalmente membri del nucleo familiare), scarsità di capitale e difficoltà di accesso al credito e alla tecnologia. Il risultato è una bassa produttività che spinge alla frequente ricerca di nuove terre fertili; questo

¹⁹ Lipscomb, M., & Prabakaran, N. (2020). Property rights and deforestation: Evidence from the Terra Legal land reform in the Brazilian Amazon. *World Development*, 129, 104854.

²⁰ <https://www.mdpi.com/2073-445X/12/1/89>

²¹ Paraguay's Dramatic Land-Use Change in The 20th Century: Concerning Massive Deforestation And Crawling Reforestation

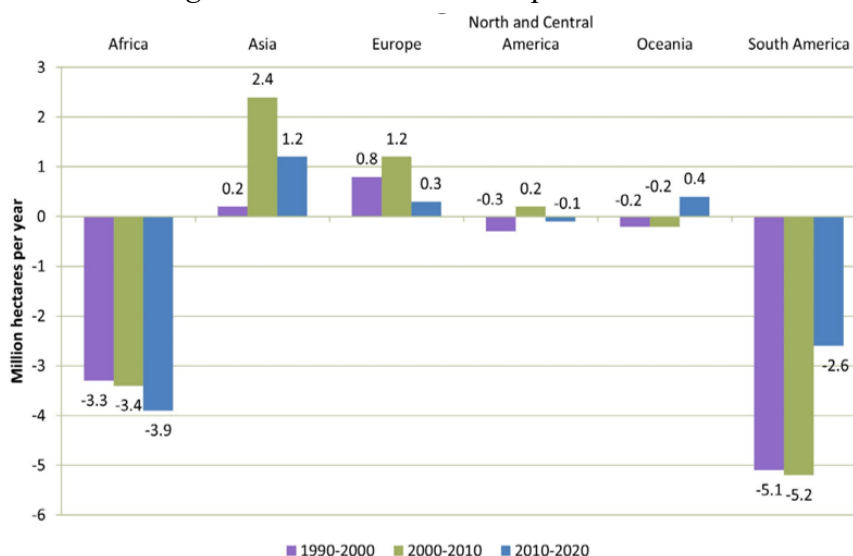
²² Hosonuma, N., Herold, M., De Sy, V., De Fries, R. S., Brockhaus, M., Verchot, L., ... & Romijn, E. (2012). An assessment of deforestation and forest degradation drivers in developing countries. *Environmental Research Letters*, 7(4), 044009.

comporta che esista un'espansione della “frontiera agricola” dovuta non solamente alla domanda di prodotti ma anche al prevalere di un'agricoltura di sussistenza. Nel caso della carne, alcuni studi hanno addirittura dimostrato che l'espansione dei pascoli avviene anche quando i margini di profitto sono molto bassi o negativi.²³ Si stima che la deforestazione causata dall'agricoltura di sussistenza in America Latina contribuisca al 30% della deforestazione nella regione.

2. Il ruolo della politica nella deforestazione

Nonostante i fattori economici e sociali siano importanti, spesso è la sfera politica ad influire maggiormente sulla deforestazione. La volontà politica e il sostegno “culturale” dei leader alla gestione sostenibile delle foreste e alla gestione responsabile delle risorse naturali sono fattori chiave nella lotta alla deforestazione e nella progettazione di politiche a lungo termine necessarie per la gestione delle risorse naturali. Le iniziative private intraprese a livello di filiera hanno spesso un'efficacia limitata senza l'accompagnamento di politiche pubbliche complementari^{24 25}. I governi creano condizioni favorevoli che supportano le iniziative per le filiere sostenibili regolando il mercato, formalizzando i diritti fondiari, legittimando nuovi accordi di *governance*, e monitorando la conformità di legge delle attività private.

Figura 4. Variazione della superficie forestale



Fonte: FAO Global Forest Resources Assessment 2020 (FRA 2020)

L'analisi dell'evoluzione dei tassi di deforestazione in America Latina lungo l'orizzonte temporale 1990-2020 risulta utile per capire il ruolo della politica nella lotta a questo fenomeno. Analizzando tre segmenti temporali (1990-2000, 2000-2010, 2010-2020), si osserva come negli anni Novanta e

²³ Carrero, G. C., & Fearnside, P. M. (2011). Forest clearing dynamics and the expansion of landholdings in Apuí, a deforestation hotspot on Brazil's Transamazon Highway. *Ecology and Society*, 16(2).

²⁴ Lambin, E. F., Gibbs, H. K., Heilmayr, R., Carlson, K. M., Fleck, L. C., Garrett, R. D., ... & Walker, N. F. (2018). The role of supply-chain initiatives in reducing deforestation. *Nature Climate Change*, 8(2), 109-116.

²⁵ Taylor, R., & Streck, C. (2018). The elusive impact of the deforestation-free supply chain movement. World Resources Institute) (<https://wri.org.s3.amazonaws.com/s3fs-public/ending-tropical-deforestation-supply-chain-movement.pdf>).

duemila il Sud America sia stata la regione con il più alto tasso di deforestazione a livello globale. Tuttavia, la deforestazione è diminuita in modo sostanziale in questa regione, fino al punto di essere dimezzata nel periodo 2010-2020.

Risulta difficile spiegare la rapida inversione di rotta semplicemente analizzando il contesto economico, visto che il calo è dovuto in gran parte a una riduzione della deforestazione in Brasile, in particolare tra il 2010 e il 2015, nonostante la crescita sostenuta dei prezzi delle commodity causata dall'espansione della domanda di alimenti di economie emergenti come la Cina e l'India. Per spiegare come si è dimezzata la perdita di superficie arborea occorre invece analizzare il ruolo delle politiche pubbliche che caratterizzarono quegli anni.

Nei biomi brasiliani dell'Amazzonia e del *Cerrado* la deforestazione legata all'allevamento bovino ha raggiunto un picco nel biennio 2004-2005, per poi dimezzarsi negli anni successivi. Una tendenza simile si è registrata per la deforestazione associata alla soia. I progressi riscontrati in entrambi i biomi riflettono interventi e politiche pubbliche mirate alla riduzione della deforestazione. Nel 2004, durante il primo governo Lula e con l'esponente ecologista Marina Silva al Ministero dell'Ambiente, il Brasile avviò il Piano d'Azione per la Prevenzione e il Controllo della Deforestazione in Amazzonia (PPCDAm), una strategia per ridurre la deforestazione frutto dello sforzo di un gruppo di lavoro composto da 13 ministeri coordinati dall'Ufficio Esecutivo della Presidenza della Repubblica, con il costante monitoraggio da parte rappresentanti della società civile.²⁶

I campi di attuazione della strategia erano molteplici^{27 28}. Innanzitutto, furono potenziate le misure di controllo attraverso investimenti nel monitoraggio ambientale, aumentarono i controlli e si garantì una maggiore presenza delle forze di polizia²⁹. Inoltre, aumentò la superficie di aree protette come parchi e riserve e si intervenne gradualmente contro l'occupazione illegale delle terre federali. Per dare un ruolo centrale al credito, fu creato il *Fundo Amazônia* presso la Banca Nazionale per lo Sviluppo Economico e Sociale (BNDES), un fondo per coordinare finanziamenti internazionali per attività volte a prevenire la deforestazione e a promuovere lo sviluppo sostenibile. Il *Fundo Amazônia* (recentemente riattivato dal nuovo governo Lula) ha attirato risorse dalla cooperazione internazionale utili per integrare il bilancio pubblico diretto alle politiche ambientali e alla riduzione della deforestazione. Si modificarono inoltre le norme del credito rurale sussidiato dal governo, condizionandolo al fatto che il richiedente documentasse il rispetto delle norme ambientali.

Con il PPCDAm si istituì inoltre il registro ambientale rurale (CAR), un registro che consente di verificare la deforestazione incrociando le immagini satellitari con i dati catastali delle proprietà rurali, facilitando così l'applicazione efficace delle sanzioni³⁰. Dal 2009 si lavorò inoltre sul rispetto delle regole da parte di intere filiere produttive, soprattutto della carne. Per esempio, attraverso il programma *Carne Legal* della Procura federale, diverse aziende hanno firmato un Codice di Ravvedimento di Condotta (*Termo de Ajustamento da Conduta, TAC*) con cui si sono impegnate ad acquistare solo bestiame allevato in fattorie che soddisfano i criteri sociali e ambientali stabiliti negli accordi del codice di condotta. Con questa iniziativa, il procuratore federale ha iniziato a scaricare sulle multinazionali della carne bovina e sui loro fornitori l'onere della prova del rispetto delle normative ambientali. Le aziende che hanno firmato i TAC ogni anno sono sottoposte a un controllo della provenienza del bestiame comprato; nel caso di irregolarità possono essere multate o escluse dal mercato fino alla regolarizzazione della propria posizione.

²⁶ https://transparency-partnership.net/sites/default/files/brazil_gpa_long_0.pdf

²⁷ <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3169/1/10-TC-Souza.pdf>

²⁸ <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v33n99/0121-4705-anpol-33-99-81.pdf>

²⁹ <https://ndcpartnership.org/knowledge-portal/good-practice-database/implementing-prevention-and-control-policies-reducing-deforestation>

³⁰ https://transparency-partnership.net/sites/default/files/brazil_gpa_long_0.pdf

I grandi sforzi compiuti dal Brasile a metà del primo decennio del 2000 per proteggere l'Amazzonia diedero i loro frutti nel decennio successivo, e nel 2011-2012 la deforestazione raggiunse il minimo storico in trent'anni. Purtroppo, il trend si è invertito a partire dal 2013 con una crescita pressoché continua fino al 2022. Diversi autori attribuiscono queste perdite alla flessibilizzazione della normativa ambientale, allo smantellamento delle istituzioni di gestione ambientale e al calo dei bilanci pubblici legati a questo settore. In tempi più recenti, l'estrazione dell'oro in Amazzonia è cresciuto fortemente e rappresenta un nuovo fattore di deforestazione e una fonte di preoccupazione per i diritti delle popolazioni indigene.

Lo sforzo per ridurre la deforestazione non è stato intrapreso unicamente dal Brasile. Nel 2004, il Parlamento (*Congreso*) del Paraguay ha approvato la "Legge Deforestazione Zero", redatta in collaborazione con le ONG ambientaliste. La legge e le sue successive estensioni vietano il disboscamento della foresta primaria nel Paraguay orientale. In seguito all'approvazione della legge, la deforestazione in quella regione si è fortemente ridotta, addirittura del 90% secondo un'analisi del WWF³¹. Mentre la deforestazione si è ridotta nell'oriente, sta aumentando rapidamente nella regione occidentale³². In questo caso però, la proposta di estendere la legge alla regione del Chaco è stata respinta.³³

Misure di controllo del territorio e politiche di incentivi economici devono inoltre essere accompagnate da interventi nell'ambito sociale. Nel caso della Colombia i periodi di conflitto e di pace hanno influenzato le dinamiche della copertura forestale³⁴. Diversi studiosi hanno segnalato un aumento della pressione sulle foreste colombiane in seguito all'accordo di pace che ha posto fine ad oltre 50 anni di conflitti armati³⁵. Essi sostengono che l'accordo di pace ha aperto aree che in precedenza erano controllate dalle FARC, che le usavano come nascondigli. In seguito all'accordo si sono verificati conflitti per l'uso del territorio e pratiche di accaparramento della terra, aggravati da problemi di proprietà fondiaria³⁶. Per affrontare questa situazione si è recentemente (agosto 2021) avviato il Piano di Contenimento della Deforestazione che comprende quattro strategie: l'inclusione della deforestazione nel progetto di Pace Totale del governo, il dispiegamento delle forze di sicurezza nei territori, il rafforzamento delle indagini penali sui reati ambientali, e una maggiore presenza dello Stato nel territorio³⁷. I risultati di queste azioni sono finora positivi; nel 2022 l'incremento della deforestazione si è ridotto del 29% rispetto all'anno precedente, passando da 174 103 ettari di foresta persi nel 2021 a 123 517 nel 2022.³⁸

Infine, c'è da sottolineare che la deforestazione è un fenomeno regionale, e il proliferarsi di politiche a livello nazionale potrebbe risultare sub-ottimale. In questo senso, recentemente si è compiuto uno

³¹ WWF (2013) Paraguay extends Zero Deforestation Law to 2018, <https://wwf.panda.org/?210224/Paraguay-extends-Zero-Deforestation>

³² Caldas, M. M., Goodin, D., Sherwood, S., Campos Krauer, J. M., & Wisely, S. M. (2015). Land-cover change in the Paraguayan Chaco: 2000–2011. *Journal of Land Use Science*, 10(1), 1-18.

³³ Szulecka, J. (2017). Paraguay's Dramatic Land-Use Change in the 20th Century: Concerning Massive Deforestation and Crawling Reforestation.

³⁴ <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fenvs.2022.803368/full>

³⁵ Eufemia, L., Pérez, P., Rodriguez, T., Lozano, C., Bonatti, M., Morales, H., ... & Sieber, S. (2023). Governance in post-conflict scenarios: Assessing models of community-based governance in the departments of Caquetá and Cesar (Colombia). *Territory, Politics, Governance*, 11(8), 1553-1575.

³⁶ Murillo-Sandoval, P. J., Gjerdsseth, E., Correa-Ayram, C., Wrathall, D., Van Den Hoek, J., Dávalos, L. M., & Kennedy, R. (2021). No peace for the forest: Rapid, widespread land changes in the Andes-Amazon region following the Colombian civil war. *Global Environmental Change*, 69, 102283.

³⁷ <https://es.mongabay.com/2023/05/deforestacion-en-colombia-disminuyo-en-2022-bosques/>

³⁸ <https://es.mongabay.com/2023/07/colombia-se-reduce-la-deforestacion-en-2022-pero-la-cifra-sigue-siendo-muy-inestable/>

sforzo politico collettivo tra gli otto paesi latinoamericani interessati dal bioma amazzonico³⁹ durante la *Cumbre Amazónica*, che ha portato alla Dichiarazione di Belém, un documento che contiene progressi significativi in 113 punti suddivisi in 18 assi tematici. Questo intento di cooperazione regionale segna un importante riavvicinamento tra i paesi della regione con una visione comune di mantenere la connettività tra le foreste e di promuovere soluzioni che cerchino un equilibrio tra la natura e ciascuna delle agende di sviluppo nazionali.⁴⁰ Con la *Cumbre* si è inoltre stabilito un piano di azione comune ai paesi del bacino amazzonico per il coordinamento in materia di applicazione della legge per combattere il diffuso sfruttamento minerario e il disboscamento illegale, nonché tra le banche incaricate di raccogliere fondi di sviluppo per la conservazione e l'occupazione sostenibile per le popolazioni della regione.⁴¹ Inoltre, si è creato un gruppo scientifico specifico sul clima in Amazzonia. Ma forse l'elemento che ha caratterizzato in positivo questo incontro è stata la rinnovata leadership del governo Lula nella lotta alla deforestazione, alla quale si è aggiunta la visione progressista del governo Petro, il quale ha annunciato la fine dell'esplorazione di idrocarburi nell'amazzonia colombiana.⁴²

3. La deforestazione è un fenomeno dato dall'incontro della domanda e dell'offerta

Finora si è analizzato la deforestazione dal lato dei paesi produttori di *commodity*, cioè dal lato dell'offerta di materie prime prodotti agroalimentari. Prendiamo ora in considerazione l'effetto della domanda dei paesi consumatori di questi prodotti. Come nel caso di molti processi socioeconomici, la deforestazione si origina dall'incontro tra la domanda e l'offerta.

Analisi empiriche^{43 44} stimano che quasi il 60% della deforestazione mondiale sia associata alla domanda di cinque consumatori globali: Cina, Unione Europea, India, Stati Uniti e Giappone. Alla domanda della Cina si attribuisce il 24% della deforestazione e delle emissioni derivanti dalla sua domanda sul mercato globale, mentre l'Unione Europea, con il 16%, è il secondo "importatore di deforestazione tropicale" e di emissioni; fino allo scorso decennio le posizioni erano però invertite e tra il 2005 e il 2013 erano le importazioni agricole dei paesi UE a causare più deforestazione di qualsiasi altro paese al mondo, prima di essere superate dalla Cina nel 2014.

Tra il 2005 e il 2017 le importazioni dell'Unione Europea hanno determinato sul lato dell'offerta la deforestazione di 3,5 milioni di ettari, attribuibile nella sua quasi totalità all'importazione di sette prodotti (soia, palma da olio, prodotti legnosi, carne bovina, cacao, caffè, gomma). Sono però la coltivazione di soia e di palma da olio i principali fattori determinanti la deforestazione per quanto riguarda i prodotti importanti dai Paesi dell'Unione Europea. La soia si importa principalmente dall'America del Sud – Argentina, Brasile - ed è utilizzata nelle filiere dei mangimi e degli alimenti; l'olio di palma proviene maggiormente dall'Asia – Indonesia e Malesia – e si impiega nell'industria

³⁹ Hanno partecipato Colombia, Brasile, Bolivia, Perù, Guyana, Venezuela, Ecuador, Suriname. Inoltre, erano presenti anche paesi donatori come Germania, Norvegia e Francia.

⁴⁰ <https://elpais.com/america-futura/2023-08-19/la-cumbre-amazonica-un-buen-punto-de-partida.html>

⁴¹ <https://www.nytimes.com/es/2023/08/08/espanol/declaracion-belem-brazil-amazonia.html>

⁴² <https://elpais.com/america-futura/2023-08-08/deforestacion-y-expectativa-el-escenario-con-el-que-los-paises-de-la-amazonia-reciben-a-la-cumbre.html>

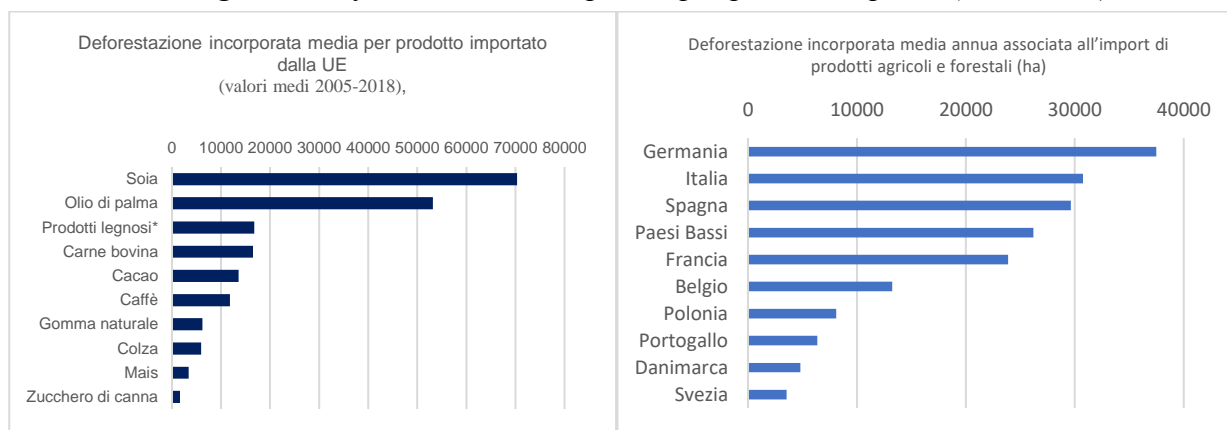
⁴³ Cuypers, D., Geerken, T., Gorissen, L., Lust, A., Peters, G., Karstensen, J., ... & Van Velthuis, H. (2013). The impact of EU consumption on deforestation: Comprehensive analysis of the impact of EU consumption on deforestation.

⁴⁴ Pendrill, F., Persson, U. M., Godar, J., Kastner, T., Moran, D., Schmidt, S., & Wood, R. (2019). Agricultural and forestry trade drives large share of tropical deforestation emissions. *Global environmental change*, 56, 1-10.

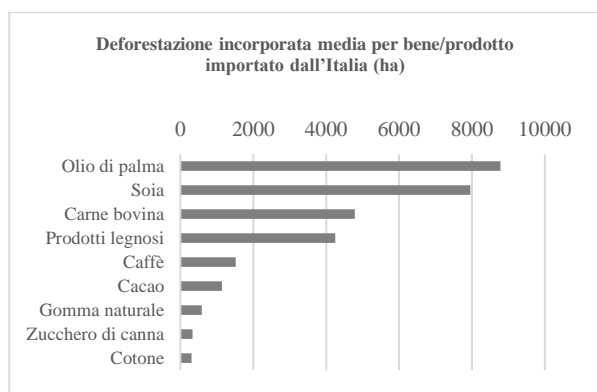
alimentare, soprattutto nel ramo dolciario. Prodotti legnosi, carne bovina, cacao e caffè sono anch'essi presenti, in quota minore, di quella che viene definita "deforestazione importata" (meno del 30%).

La Germania è il paese europeo le cui importazioni sono maggiormente associate alla deforestazione, con una media di circa 40 mila ettari all'anno. Italia e Spagna sono o rispettivamente il secondo e terzo paese con circa 30 mila ettari di perdita di manto forestale associati alle loro importazioni. L'Italia deve gran parte della deforestazione importata a quattro prodotti: l'olio di palma e la soia occupano i primi due posti, seguiti dalla carne bovina e dai prodotti legnosi.

Figura 5: Deforestazione incorporata per prodotto e paese (2005-2018)



Fonte: Pendrill et al. (2022)⁴⁵; Pendrill et al. (2019)⁴⁶



Fonte Hosonuma et al., 2012; Pendrill et al. (2022); Pendrill et al. (2019);

Bene/prodotto	% sul Tot. UE	Ranking tra paesi UE
Olio di palma	16,5%	3
Soia	11,3%	4
Carne bovina	29,0%	1
Prodotti legnosi	25,3%	1
Caffè	12,8%	3
Cacao	8,3%	6

⁴⁵ Pendrill, F., Gardner, T. A., Meyfroidt, P., Persson, U. M., Adams, J., Azevedo, T., ... & West, C. (2022). Disentangling the numbers behind agriculture-driven tropical deforestation. *Science*, 377(6611), eabm9267.

⁴⁶ Pendrill, F., Persson, U. M., Godar, J., Kastner, T., Moran, D., Schmidt, S., & Wood, R. (2019). Agricultural and forestry trade drives large share of tropical deforestation emissions. *Global environmental change*, 56, 1-10.

I dati sulla deforestazione importata fanno riflettere su come il commercio debba essere considerato – e regolamentato - anche in considerazione del suo impatto ambientale. Non potrà esservi un'offerta di prodotti sostenibili (cioè, liberi da deforestazione) in assenza di una domanda tale da stimolare i paesi produttori a promuovere filiere produttive più sostenibili e che non provochino deforestazione. A lungo il commercio internazionale è stato concepito come uno strumento importante per raggiungere gli obiettivi dello sviluppo sostenibile, in particolare quello di ridurre la povertà, impulsando la crescita economica e offrendo nuove opportunità di lavoro. Ma in tempi più recenti si è iniziato a comprendere come il commercio internazionale possa essere un alleato nella transizione ecologica. Senza un chiaro impegno per limitare l'impatto della domanda di prodotti agroalimentari sarà difficile onorare internazionali come la Dichiarazione di Glasgow in cui si parla di dimezzare la deforestazione entro il 2030. Si rischia di fallire nuovamente, come avvenuto per l'Obiettivo del Millennio che si prefiggeva di eliminare completamente la deforestazione entro il 2020.

I principali consumatori di materie prime e di prodotti agroalimentari – Unione Europea, Stati Uniti e Regno Unito - si sono resi conto che la crescente domanda di questi beni ha portato a un altissimo livello di sfruttamento delle risorse naturali e al conseguente aumento delle emissioni di gas serra (GHG). L'Unione Europea è stata fra i precursori nel prendere misure per diminuire drasticamente la deforestazione associata alle proprie importazioni.

Il "Regolamento 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 (*Deforestation-free products Regulation* o *Regolamento Europeo Deforestazione Zero*, EUDR, n. 2023/1115)), pubblicato il 31 maggio 2023 per entrare in vigore nel dicembre 2024, si prefigge l'obiettivo generale di proteggere e migliorare la salute delle foreste esistenti, in particolare di quelle primarie, e di aumentare la copertura forestale con alta biodiversità in tutto il mondo. Il regolamento, pensato nel contesto della strategia di crescita del Patto Verde europeo, individua misure per evitare o ridurre al minimo l'immissione sul mercato UE di prodotti provenienti da filiere associate alla deforestazione o al degrado forestale.

Il regolamento comprende i sette prodotti maggiormente associati con la deforestazione importata del continente: carne bovina, soia, olio di palma, gomma, legname, cacao e caffè. Il regolamento non riguarda solo le materie prime in sé ma anche un'ampia gamma di prodotti derivati, come ad esempio il cioccolato, le pelli e il cuoio, la farina di soia, la cellulosa, solo per menzionarne alcune. Secondo la proposta, i beni menzionati nel regolamento non potranno essere importati o esportati nei paesi membri della UE se: a) non sono prodotti in conformità con la legislazione pertinente del paese di origine; o b) non sono "esenti da deforestazione", cioè provengono da terreni soggetti a deforestazione o degrado forestale. L'importazione e l'immissione sul mercato UE dei prodotti e sottoprodotti inclusi nel Regolamento EUDR avverrà pertanto sulla base di obblighi di *due diligence*. Ciò significa che gli operatori devono stabilire un insieme di procedure e misure che consenta loro di garantire la conformità con l'assenza di deforestazione nella produzione dei prodotti interessati che immette sul mercato o esporta.⁴⁷

Il regolamento stabilisce il 31 dicembre 2020 come data di partenza per l'applicazione dei criteri indicati-: ciò significa che saranno colpiti i beni prodotti su terreni soggetti a deforestazione o degrado forestale dopo tale data. Che il regolamento fa riferimento a qualsiasi tipo di deforestazione dopo il 2020, anche quella che è stata realizzata nel rispetto della legge nazionale del paese: è questo un tema fortemente contestato dai paesi produttori.

⁴⁷ https://www.vbb.com/media/Insights_Articles/27-6-23_Deforestation_italiano.pdf

Un sistema di parametri gestito dalla Commissione Europea classificherà i Paesi (o parti di essi) in tre categorie (alta, standard e bassa) in base al livello di rischio di ogni paese di deforestazione e degrado forestale determinato dai prodotti in questione, tenendo conto delle politiche e della legislazione corrispondenti. Secondo la categoria in cui ciascun paese è inserito, i prodotti saranno sottoposti a controlli più o meno rigidi prima di essere immessi nel mercato europeo. In ogni caso, a prescindere dal livello di rischio del paese di provenienza, il nuovo quadro legislativo stabilisce le regole di *due diligence* obbligatorie per qualsiasi azienda che intenda immettere sul mercato della UE le merci e i prodotti che rientrano nel suo campo di applicazione.

Anche se non previsti direttamente nel testo dell'EUDR, si creeranno nuovi obblighi di fatto anche per i produttori e i fornitori extra-UE i cui prodotti vengono importati nella UE. Il più importante di questi sarà la condivisione con l'importatore europeo delle coordinate geografiche (cioè, la geolocalizzazione tramite latitudine e longitudine) di tutti gli appezzamenti di terreno in cui sono stati prodotte le merci (inclusa quindi la tracciabilità e la rintracciabilità dei singoli lotti). Ciò si riferisce non solo al prodotto finale esportato nella UE (ad esempio, la carne o il cuoio), ma anche ai fattori di produzione utilizzati per quel prodotto (ad esempio, la soia utilizzata per nutrire il bestiame).

Anche altri paesi - e tra questi i maggiori mercati di consumo - stanno adottando normative analoghe alla nuova legislazione europea. Nel Regno Unito l'*Environment Act*, che è diventato legge nel 2021, rappresenta il nuovo quadro di protezione ambientale anglosassone. Attualmente la legge britannica limita solo i prodotti a rischio di impatto forestale causa violazione delle leggi dei paesi produttori, ma sono già iniziate conversazioni con la società civile (britannica e di paesi terzi) per ampliarne il raggio avvicinandola agli standard della UE, che, come abbiamo visto, considerano tutti i tipi di deforestazione, anche quelli che non violano le leggi locali. Negli Stati Uniti alcuni legislatori hanno recentemente presentato al Congresso un'ambiziosa proposta di legge - il *Forest Act* - che vieterebbe l'importazione di prodotti legati a terreni deforestati illegalmente e stabilirebbe una tabella di marcia per il rafforzamento delle normative ambientali nei Paesi produttori. Se il *Forest Act* sarà approvato i paesi considerati ad alto rischio" di deforestazione illegale saranno inseriti in un piano d'azione che chiederà agli importatori una più dettagliata documentazione dell'origine dei loro prodotti.

4. Dibattito – e incomprensioni – tra Unione Europea e paesi produttori sull'implementazione dell'EUDR

A differenza di vari aspetti legati alla preservazione del medio ambiente, la deforestazione non è solo un problema tecnologico, ma anche e soprattutto il risultato del conflitto tra molti soggetti economici e politici con interessi diversi. Ne è un esempio il lungo e aspro dibattito tra Unione Europea e paesi produttori – che si estende a esportatori e importatori privati, provocato dalla proposta del regolamento EUDR avanzata nel dicembre 2021. Il confronto si è poi intensificato dal momento della sua approvazione nel giugno dello quest'anno.

Le frizioni e polemiche sul regolamento EUDR hanno spinto 17 paesi produttori, 11 dei quali latinoamericani⁴⁸, ad indirizzare lo scorso 7 settembre 2023 una lettera al Parlamento e alla Commissione Europea per esprimere preoccupazione sul regolamento EUDR⁴⁹. Non era la prima volta che ciò accadeva: una lettera con contenuti simili era già stata inviata nel luglio 2022. Nonostante i paesi produttori convergano sulla necessità di agire per limitare la perdita di foreste a

⁴⁸ Argentina, Brasile, Bolivia, Colombia, Repubblica Dominicana, Ecuador, Guatemala, Messico, Paraguay, Peru, Honduras

⁴⁹ <https://dinediciones.com/carta-de-paises-en-desarrollo-a-la-ue-sobre-la-ley-antideforestacion.html>

livello globale, essi contestano il ritardo della Commissione nel pubblicare le linee guida e i documenti attuativi del regolamento, non ancora resi noti a poco più di un anno dalla sua entrata in vigore. Il ritardo determina una situazione di incertezza tanto per i governi quanto per le imprese, costretti entrambi ad allocare sin d'ora risorse ed investire in progetti per adattarsi alle nuove esigenze – per esempio creando sistemi di tracciabilità – senza che siano ancora chiari aspetti cruciali del regolamento.

Un'ulteriore critica da parte dei paesi produttori riguarda l'unilateralità e la mancanza di coordinamento della UE nell'implementare un regolamento con rischi di impatto negativo sui flussi commerciali: le importazioni di alcune materie prime nella UE potrebbero diminuire - almeno nel breve periodo - creando aumenti dei costi di produzione o interruzioni dell'approvvigionamento. La lettera lamenta la mancanza di un dialogo aperto con i paesi produttori laddove afferma “la legislazione non tiene conto delle circostanze e delle capacità locali, delle legislazioni nazionali e dei meccanismi di certificazione dei paesi produttori in via di sviluppo, dei loro sforzi per combattere la deforestazione e degli impegni multilaterali, compreso il principio delle responsabilità comuni ma differenziate. Inoltre, stabilisce un sistema di *benchmarking* unilaterale che è intrinsecamente discriminatorio e punitivo, potenzialmente in contrasto con gli obblighi dell'Organizzazione Mondiale del Commercio”.

Una preoccupazione diffusa tra i paesi produttori è l'impatto sociale del regolamento, soprattutto per i piccoli agricoltori e allevatori, per i quali l'attuazione dell'EUDR sarebbe molto difficile. Esiste infatti il rischio che molti dei piccoli coltivatori siano esclusi dal mercato e dalle filiere internazionali - almeno temporaneamente – perché incapaci di soddisfare i requisiti di tracciabilità, georeferenziazione e diligenza dovuti richiesti dal nuovo regolamento. È questo il caso dei piccoli allevatori brasiliani, argentini e paraguaiani, dei piccoli coltivatori del caffè di El Salvador, Guatemala, Honduras, Perù e Colombia, ma anche dei piccoli produttori della filiera del cacao, specialmente in Perù, Ecuador, e Colombia. La complessità e la rigidità delle procedure potrebbero incentivare gli operatori e i commercianti europei a concentrarsi su un numero minore di paesi e fornitori. Questo favorirebbe i paesi esportatori istituzionalmente più solidi e le aziende più grandi, penalizzando i piccoli produttori. La maggior parte dei coltivatori sarebbero esclusa dal mercato europeo non perché ha disboscato ma semplicemente perché è troppo costoso dimostrare che il proprio prodotto è esente da deforestazione.

L'Unione Europea è consapevole del possibile impatto sociale della nuova normativa. Una valutazione interna dell'impatto del regolamento realizzata nel 2021 riconosce che una delle sfide principali per la sua attuazione è garantire che la produzione senza deforestazione sia inclusiva e non danneggi i produttori a basso reddito. La valutazione arriva alla conclusione che l'impatto sarà probabilmente nelle catene di valore aventi le seguenti caratteristiche:

- una *bassa integrazione verticale* – minore l'integrazione verticale della catena del valore, più difficile la tracciabilità dei prodotti di base incorporati nei prodotti immessi nella UE;
- un'*ampia partecipazione di PMI*: maggiore il numero di PMI presenti nella catena del valore, minore la possibilità di stabilire requisiti di tracciabilità conformi al regolamento UE;
- *ecosistemi istituzionali più deboli*: quanto più debole l'ecosistema istituzionale (istituzioni del settore, accessibilità alla tecnologia e al credito, ecc.), tanto più difficile l'adattamento del settore ai requisiti dell'UE.

A difesa del regolamento, la UE afferma che diverse organizzazioni di piccoli agricoltori sostengono proprio il contrario, cioè che i requisiti di tracciabilità possono essere vantaggiosi per loro, aumentando la trasparenza della catena di approvvigionamento. Inoltre, la tecnologia necessaria ai fini della tracciabilità - essenzialmente un telefono cellulare con Google Maps – è facilmente

disponibile anche per i piccoli agricoltori dei paesi più poveri. Il 2020 è stato scelto come primo anno di riferimento (scartando l'ipotesi sorta nel parlamento europeo di indicare il 2015) proprio per minimizzare l'impatto negativo sui piccoli produttori. In sostanza, ciò significa che quasi tutti i piccoli agricoltori che attualmente coltivano le materie prime incluse nell'EUDR sono conformi ai requisiti di assenza di deforestazione previsti dalla proposta di regolamento.

Per non essere esclusi dal mercato i produttori, e in particolare i piccoli agricoltori, avranno bisogno di assistenza – tecnica e finanziaria *in primis* - dei paesi consumatori, dei governi nazionali e dei donatori internazionali per poter rispettare i requisiti di assenza di deforestazione che saranno posti da operatori economici e commerciali della UE. La Commissione ha dichiarato in molteplici occasioni che si impegna a collaborare con i paesi produttori per affrontare insieme – a livello bilaterale e multilaterale - la deforestazione e il degrado forestale per una produzione agricola sostenibile. Esistono già vari programmi di cooperazione europea volti a mitigare l'impatto del regolamento. Per esempio, la Commissione Europea ha stanziato 33 milioni di euro per AL INVEST Verde, un programma che mira ad appoggiare il settore pubblico latino-americano nell'introduzione di politiche per la sostenibilità delle filiere interessate dal regolamento, oltre a offrire finanziamenti diretti alle piccole e medie imprese per sviluppare sistemi produttivi più sostenibili. Molti paesi però lamentano che i fondi fin qui stanziati sono insufficienti per affrontare le molteplici sfide che il regolamento impone: è necessario, infatti, riformare il catasto, realizzare controlli ed ispezioni sul campo, e procedere contro coloro che occupano terreni illegalmente. Tutto ciò richiede risorse umane, finanziarie e, soprattutto, molto tempo. Il rischio che molti paesi riportano è non trovarsi pronti per l'entrata in vigore del regolamento.

C'è poi la controversia sul fatto che i paesi produttori considerano il regolamento sulla deforestazione come misura protezionistica e discriminatoria, in violazione dell'impegno della UE in sede di Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC). In questo caso la tematica è complessa visto che il caffè, la soia, l'olio di palma, e la gomma non sono prodotti da paesi europei, e sarebbe quindi difficile affermare che l'EUDR tenda a favorire i prodotti europei a scapito dei produttori non-europei. Il discorso cambia per i prodotti forestali e la carne (compresi i loro derivati) dal momento che per questi esiste effettivamente una concorrenza europea con le importazioni da paesi terzi. La risposta della Commissione all'accusa di protezionismo è stata perentoria: nessun prodotto o paese sarà soggetto a discriminazione visto che le norme proposte si applicheranno in egual misura a beni e materie prime prodotti all'interno e all'esterno della UE. La Commissione Europea inoltre afferma che la scelta dei prodotti e delle materie prime si basa su criteri oggettivi, concentrandosi su beni la cui produzione ha un impatto più elevato in termini di deforestazione e di degrado forestale più elevato. La Commissione Europea ritiene che regolamento non sia uno strumento commerciale o protezionistico, dal momento che ha come unico lo scopo quello di aiutare a contrastare gli effetti del cambiamento climatico e la perdita di biodiversità legata alla deforestazione globale, affrontando il ruolo del consumo della UE. La posizione ufficiale della UE è che le regole sono pensate per garantire che i prodotti venduti sul mercato europeo da qualsiasi paese, compresi gli Stati membri dell'UE, rispettino gli stessi requisiti in termini di prevenzione della deforestazione. Come ha dichiarato la Presidente Von der Leyen al Vertice sul clima di Glasgow, i cittadini europei "non vogliono più acquistare prodotti responsabili della deforestazione o del degrado forestale".

Riflessioni finali e conclusioni

Il regolamento europeo sui prodotti liberi da deforestazione risulta essere un importante progresso nell'assunzione di responsabilità da parte dei paesi europei, i quali hanno basato il proprio modello di crescita economica sullo sfruttamento delle risorse naturali dei paesi produttori di *commodity*. Non vi è dubbio alcuno che in linea di principio questa legislazione sia benvenuta, soprattutto in un contesto in cui l'Unione Europea sta promuovendo, attraverso la strategia del Patto Verde, un radicale cambiamento nel proprio modello economico e produttivo. Se l'Unione Europea è decisa nel ridurre a zero le emissioni di gas serra entro il 2050, allora limitare l'impatto del commercio sulla deforestazione mondiale è una strategia coerente e doverosa. Dal dibattito scaturito tra UE e paesi produttori in seguito alla proposta ed approvazione del regolamento emerge però un aspetto cruciale per la transizione ecologica: senza il coordinamento e dialogo internazionale, il raggiungimento di obiettivi ecologici sarà un percorso complesso, fatto di contrasti, polemiche e incomprensioni tra paesi, che difficilmente porterà al raggiungimento dei risultati in tempi utili per evitare i punti di inflessione climatica che porterebbero gravi conseguenze per il pianeta.

La Commissione Europea ha affrontato l'intero processo legislativo senza consultare i suoi partner commerciali più interessati, e ha prodotto un regolamento con parametri molto ambiziosi. Inoltre, l'assegnazione del rischio paese è considerata dai paesi produttori troppo punitiva; essi lamentano, per esempio, che in alcuni casi la maggior parte della deforestazione sia associata ad attività illecite, come le piantagioni di coca o marijuana o le miniere d'oro illegali; in questo caso, nonostante i prodotti inclusi nell'EUDR non siano i responsabili della deforestazione, sarebbero puniti ugualmente. A questo proposito, bisogna tenere presente che una valutazione negativa degli sforzi di un paese per combattere la deforestazione può avere effetti significativi sulle sue relazioni commerciali con altri partner, in quanto la sua produzione agricola sarà considerata di qualità inferiore.⁵⁰ Come si può intuire, la legge sui prodotti privi di deforestazione avrà un impatto profondo in quasi tutti i paesi al di fuori dell'Unione. L'impatto è ancora più forte nelle nazioni meno sviluppate, che dovranno adattare i propri sistemi produttivi a una legislazione ambientale molto stringente in tempi molto brevi.

Da questo stesso punto di vista, vi è la preoccupazione che un'applicazione dell'EUDR senza un efficace coordinamento tra UE e paesi produttori possa far sì che le esportazioni di materie prime su cui le industrie europee fanno affidamento (come la soia e l'olio di palma) vengano di fatto reindirizzate verso altri mercati. Questo si tradurrebbe in un conto salato da pagare sia per i paesi produttori sia per l'Unione Europea e avrebbe anche conseguenze sul piano ambientale. Le esportazioni di beni primari potrebbero spostarsi verso mercati in rapida crescita, con una grande domanda potenziale e standard ambientali più bassi. Il paradosso in questo caso è che la deforestazione globale non si ridurrebbe, semplicemente la quota causata dall'Unione Europea sarebbe inferiore, almeno a livello teorico. È difficile però immaginare che le tante industrie europee che fanno affidamento sulle risorse interessate dal regolamento possano sostituire con facilità questi input di produzione con altri beni a partire dal 2024. Il rischio è che i prodotti possano entrare nel mercato europeo attraverso paesi terzi; Vi è poi il pericolo che, senza un opportuno coordinamento, l'entrata in vigore del regolamento determini interruzioni dell'approvvigionamento che influirebbero sui costi di produzione delle industrie della UE, con conseguente aumento dei prezzi dei beni finali, in un contesto macroeconomico già recentemente tormentato dall'alta inflazione.

La mancanza di coordinamento con i paesi produttori sulle metodologie e processi nell'adizione di sistemi di tracciabilità in linea con la normativa – potrebbe avere ripercussioni sulla produzione quei

⁵⁰ <https://iari.site/2023/07/23/the-eudr-case-the-international-struggle-of-the-eu-against-illegal-deforestation/>

tessuti industriali europei più vulnerabili. Per esempio, l'industria conciaria e delle calzature italiana è un'industria contraddistinta dalla piccola-media impresa, che fa grande affidamento sulle importazioni di pelli da zone a rischio di deforestazione, quali l'America Latina. Nel caso in cui questi mercati di approvvigionamento si chiudessero perché non si riesce a tracciare i prodotti ed escluderne il rischio di deforestazione all'origine – un fenomeno che sta avvenendo in Paraguay e parzialmente in Brasile – per la UE la disponibilità di pelli nel mercato globale si ridurrebbe, e i costi di produzione aumenterebbero. Le conseguenze potrebbero essere molto dure per un segmento industriale basato sulle PMI. Molte di queste aziende, che hanno esportato l'eccellenza della manifattura italiana nel mondo, rischierebbero di subire la concorrenza di paesi in cui le norme socio-ambientali non sono così stringenti.

Anche dalla prospettiva dei paesi produttori esistono potenziali rischi. Nonostante molti di essi minacciano l'Unione Europea di reindirizzare le proprie esportazioni verso altri mercati – con allusioni nemmeno troppo velate alla Cina – sorge il dubbio sulla capacità di assorbimento di questi mercati emergenti. Sarebbero in grado di assorbire tutta la produzione in eccesso, non più esportata all'Unione Europea? Semplificando, due sono gli scenari che potrebbero presentarsi in questo caso. Nel primo, la produzione in eccesso non è assorbita dai nuovi mercati e si verifica una conseguente caduta dei prezzi. Nel secondo, l'eccesso di offerta è assorbito dalla domanda, ma sarebbe comunque l'acquirente a determinare il prezzo facendo leva sullo scarso potere negoziale dei paesi produttori. In entrambi i casi il rischio per i paesi produttori è la caduta del valore delle esportazioni, una delle variabili che storicamente ha influito maggiormente sulla stabilità economica e finanziaria dei paesi latinoamericani. Infatti, nel corso degli ultimi quarant'anni da variazioni nell'equilibrio tra esportazioni e importazioni sono scaturiti disequilibri nella bilancia dei pagamenti che hanno determinato scarsità di riserve monetarie, inflazione, crisi del debito e svalutazioni.

Tralasciando le considerazioni puramente economiche, ci sono riflessioni politiche legate al regolamento EUDR e al necessario coordinamento europeo con i paesi produttori. In più occasioni, i paesi latinoamericani non hanno gradito l'accusa di essere passivi nella lotta alla deforestazione, ed esigono che vengano riconosciuti i loro sforzi. Proteggere la foresta in territori così vasti, con le scarse risorse a disposizione, e la presenza di attività malavitose o dispute territoriali non è un'impresa facile. Anche se in passato alcune politiche pubbliche hanno favorito il disboscamento, oggi la maggior parte dei governi ha definito politiche e strategie per la lotta alla deforestazione; sono spesso le risorse, umane e finanziarie, a scarseggiare. Senza una interlocuzione che permetta di negoziare l'applicazione, entrata in vigore e raggio di azione, l'adozione del regolamento EUDR rischia di essere interpretata come un'imposizione dell'agenda europea sulle agende nazionali dei paesi produttori.

In conclusione, è auspicabile che l'Unione Europea raggiunga al più presto un accordo con i partner per l'attuazione del regolamento; ciò eviterebbe lo stallo nei negoziati degli accordi commerciali con il Mercosur, approvati in linea di principio nel 2019, ma all'oggi messi in discussione per l'inasprimento degli standard ambientali, percepiti come una barriera al commercio, anziché come un concreto atto di protezione dell'ambiente latino-americano. Certo, l'Unione Europea potrà applicare unilateralmente il regolamento sulla deforestazione, nonostante il disaccordo di molti paesi produttori. Ma come sottolineato da vari osservatori⁵¹, agire in modo del tutto indipendente senza consenso dei paesi terzi, avrà l'effetto di contraddire l'idea di Bruxelles di operare come potenza benevola; al contrario, favorirà la sensazione che l'Unione Europea sia un'entità protezionistica. Un approccio interpretato come "aggressivo", inoltre, metterà probabilmente a rischio il successo della politica ambientale nel lungo periodo e ridurrà la leva di *moral suasion* dell'Unione nei confronti dei

⁵¹ <https://iari.site/2023/07/23/the-eudr-case-the-international-struggle-of-the-eu-against-illegal-deforestation/>

paesi produttori, i quali difficilmente si troveranno a loro agio nel cooperare sulle tante sfide da affrontare con la transizione ecologica.