

LS NEWSLETTER

Agroalimentare



Giugno 2023

Focus sul regolamento UE n. 2023/1115 e i nuovi obblighi di *due diligence* nelle filiere di prodotti associati alla deforestazione.

Il 9 giugno 2023 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale U.E. il **regolamento (UE) n. 2023/1115**, detto regolamento “EUDR” (*European Deforestation-free products Regulation*), il quale introduce un articolata disciplina in materia di **obblighi di *due-diligence* in capo agli operatori che operano in talune filiere alimentari (bovini, caffè, cacao, palma da olio, soia) e non (gomma, legno)** considerate particolarmente impattanti per il loro impatto sulla deforestazione e il degrado forestale, specialmente in alcune regioni del globo.

Il regolamento abroga il precedente regolamento sulla “*due-diligence*” nel settore dei legnami (reg. 995/2010), riformandone in misura rilevante il contenuto ed estendendone l'applicabilità ad importanti filiere alimentari, sulla scorta di interventi simili già attuati, ad esempio, riguardo al mercato di taluni minerali (reg. 2017/821) e in linea con gli obiettivi di sostenibilità fissati dallo *European Green Deal* del 2019, il quale prevede di giungere ad una generale estensione, a tutti i settori di mercato, dell'obbligo di *due-diligence* riguardo agli impatti delle filiere sull'ambiente e sui diritti umani (ad oggi vi è una proposta di direttiva tutt'ora all'esame del Consiglio europeo).

Filiere, prodotti e operatori interessati.

Le norme introdotte dal regolamento si applicano alla commercializzazione in U.E. e all'esportazione dall'U.E. dei **prodotti elencati all'allegato I del regolamento che contengono o che sono stati fabbricati (o nutriti, nel caso dei bovini) utilizzando le seguenti materie prime: bovini, cacao, caffè, palma da olio, gomma, soia, legno**. Guardando all'elenco, si comprende come l'impatto sulla filiera alimentare sia alquanto rilevante, estendendosi fino a prodotti di largo consumo come ad esempio la **carne bovina**, le **preparazioni e conserve di carne bovina** o il **cioccolato** e altre preparazioni alimentari contenenti cacao.

Gli obblighi, come esposti di seguito in dettaglio, si applicano sia agli “operatori” intesi come **coloro che esportano o immettono per primi il prodotto o la materia prima nel mercato U.E.**, sia ai “commercianti”, intesi come coloro che forniscono un prodotto o una materia **prima per la distribuzione, il consumo o l’uso nel mercato U.E., compresi, quindi, i rivenditori al dettaglio.**

Divieti riguardanti prodotti e materie prime non conformi

Il regolamento vieta ad operatori e commercianti di esportare o commercializzare prodotti o materie prime interessati che non soddisfino **tutte** le seguenti condizioni:

- a) sono a “**deforestazione zero**”, cioè contengono o sono stati fabbricati o nutriti usando materie prime interessate prodotte su terreni che non sono stati oggetto di deforestazione dopo il 31 dicembre 2020;
- b) sono stati prodotti **nel rispetto della legislazione pertinente del paese di produzione**, la quale comprende, in relazione allo status giuridico della zona di produzione, le seguenti materie: diritti d’uso del suolo, tutela dell’ambiente, norme relative alle foreste, diritti di terzi, diritti dei lavoratori, diritti umani protetti a norma del diritto internazionale, principio del libero consenso informato della popolazione indigena, disciplina fiscale, sull’anticorruzione, commerciale e doganale;
- c) sono oggetto di una **dichiarazione di “dovuta diligenza”**.

Obblighi di *due diligence* degli operatori e dei commercianti

Prima dell’immissione in commercio o dell’esportazione, l’operatore deve esercitare la “dovuta diligenza” in relazione a tutti i prodotti o materie prime forniti da ciascun fornitore provvedendo a:

- a) **raccogliere informazioni, dati e documenti** idonei a dimostrare che i prodotti sono conformi ai requisiti imposti dal regolamento. A questo fine, l’operatore deve conservare, per almeno cinque anni dalla data di immissione sul mercato o esportazione, informazioni e relative prove riguardanti: descrizione dei prodotti, materie prime utilizzate, quantità dei prodotti, paese e regione/località di produzione, geolocalizzazione degli appezzamenti di origine delle materie prime (coltivazione/allevamento), data o periodo di produzione delle materie prime, elementi identificativi dei fornitori e degli operatori a cui le materie prime o i prodotti sono stati forniti, documentazione attestante il rispetto della legislazione pertinente vigente nel paese di produzione;
- b) una **valutazione del rischio** finalizzata a stabilire se sussista il rischio che i prodotti interessati siano non conformi, tenendo in considerazione il rischio attribuito al paese di produzione, la presenza di popolazione indigene sui territori interessati, il livello di deforestazione o degrado forestale nel paese di origine, l’attendibilità delle fonti di informazione, le informazioni relative al paese di origine in ordine a corruzione, diffusione della falsificazione di documenti, carenze legali, violazioni dei diritti umani, conflitti armati o esistenza di sanzioni imposte dall’O.N.U. o dall’U.E., la complessità della catena di fornitura, il rischio di elusione delle prescrizioni del regolamento, le conclusioni dei gruppi di esperti della Commissione U.E. istituiti ai sensi del regolamento, eventuali informazioni comprovate e diffuse sul rispetto del regolamento, certificazioni. Un prodotto è accettabile solo se tale valutazione giunge alla conclusione che il **rischio è nullo o trascurabile**. L’operatore deve **aggiornare e riesaminare la valutazione del rischio con cadenza annuale**;
- c) adottare **misure di attenuazione del rischio**, nei casi in cui questo non sia nullo a trascurabile, quali: richiesta di informazioni supplementari, svolgimento di indagini o audit indipendenti, sostegno a piccoli proprietari terrieri nel paese o regione di origine attraverso sviluppo di capacità e investimenti, modelli adeguati di pratiche di gestione e comunicazione del rischio e di controlli interni, nomina di un responsabile della conformità di livello dirigenziale (solo

operatori non PMI), funzione di audit interno indipendente (solo operatori non PMI), adozione di altre misure idonee e adeguate.

L'operatore deve astenersi dall'immettere prodotti o materie prime sul mercato non soltanto quando questi sono risultati non conformi, ma anche quando l'esercizio della *due diligence* ha evidenziato un **rischio non trascurabile** di non conformità o quando l'operatore non è stato in grado di adempiere ai propri obblighi.

I medesimi obblighi imposti agli operatori si applicano ai commercianti.

Dichiarazione di dovuta diligenza

Prima di immettere sul mercato prodotti o materie prime oggetto di interesse, gli operatori e i commercianti che abbiano esercitato la *due diligence* conformemente al regolamento devono presentare una "**dichiarazione di dovuta diligenza**", da trasmettersi alle autorità competenti designate dagli Stati membri attraverso un sistema di informazione che sarà istituito entro il 30 dicembre 2024 dalla Commissione UE.

Il documento deve contenere le informazioni specificate nell'allegato II del regolamento e una dichiarazione che attesta che l'operatore ha esercitato la dovuta diligenza e che il rischio riscontrato è nullo o trascurabile.

Attraverso la trasmissione della dichiarazione, **l'operatore si assume la responsabilità della conformità del prodotto o materia prima** rispetto ai requisiti imposti dal regolamento. Copia della dichiarazione deve essere conservata, a disposizione delle autorità competenti, per un periodo di almeno cinque anni.

Ciascun operatore ha l'obbligo di comunicare ai partner (operatori o commercianti) a valle della filiera tutte le informazioni utili a dimostrare la conformità dei prodotti ai requisiti imposti dal regolamento, compresi i numeri identificativi delle dichiarazioni di dovuta diligenza presentate alle autorità competenti.

Obblighi per operatori e commercianti PMI

Il regolamento provvede a dettare obblighi parzialmente diversi, in capo agli operatori e ai commercianti che rientrino nella definizione di **piccole o medie imprese (PMI)**, secondo la classificazione "europea" di cui alla direttiva 2013/34/UE.

Gli operatori PMI sono **esentati dagli obblighi di *due diligence*** con riferimento a prodotti che contengono o sono stati fabbricati utilizzando materie prime o prodotti **per i quali è già stata esercitata la dovuta diligenza ed è stata presentata la relativa dichiarazione**.

I commercianti PMI sono parimenti esentati dagli obblighi di *due diligence*, ma possono mettere a disposizione i prodotti coperti dal regolamento a condizione di aver raccolto e conservato riguardo ad essi informazioni relative agli **elementi identificativi di tutti i fornitori** di ciascun prodotto interessato, ai **numeri di riferimento delle dichiarazioni di *due diligence*** di ciascun prodotto e agli **elementi identificativi di ogni operatore al quale i prodotti sono stati, a loro volta, forniti**. Riguardo a queste informazioni si applica il consueto obbligo di conservazione per almeno cinque anni e di messa a disposizione in favore delle autorità competenti in caso di richiesta.

Il mandatario

All'operatore o commerciante è concesso **delegare gli obblighi relativi alla presentazione della dichiarazione di dovuta diligenza ad un mandatario**, il quale diventa il principale riferimento nei rapporti con le autorità competenti.

La nomina di un mandatario **mantiene comunque in capo all'operatore o commerciale mandante la responsabilità esclusiva per la conformità del prodotto oggetto di dichiarazione** e, pertanto, la

responsabilità dell'adempimento (anche tramite terzi, come il mandatario) degli obblighi di esercizio della *due diligence* e di conservazione e aggiornamento delle relative informazioni.

Le **persone fisiche** o le **microimprese** possono incaricare quale mandatario l'operatore o commerciante immediatamente successivo a valle della filiera, a patto che quest'ultimo non sia esso stesso una persona fisica o una microimpresa e che lo stesso provveda a rilasciare la dichiarazione di dovuta diligenza per conto del fornitore/mandante. Anche in questo caso, **l'operatore o commerciante mandante mantiene, comunque, la responsabilità per la conformità dei prodotti** e deve obbligatoriamente fornire al mandatario tutte le informazioni necessarie per confermare che la dovuta diligenza è stata esercitata conformemente e che il rischio riscontrato è nullo o trascurabile.

Il sistema aziendale di *due diligence*

Al fine di adempiere agli obblighi imposti dal regolamento, ciascun operatore o commerciante interessato deve **definire e mantenere aggiornate procedure e misure aziendali** idonee a garantire la conformità di materie prime e prodotti interessati trattati nell'ambito dell'impresa (c.d. "**sistema di *due diligence***"). Il sistema deve essere **riesaminato almeno una volta l'anno** ed eventualmente aggiornato in relazione alle nuove informazioni rilevanti eventualmente raccolte.

In capo ai soli operatori non PMI è previsto l'obbligo di elaborazione e pubblicazione, anche sul *web*, di una **relazione annuale sul proprio sistema di *due diligence*** che contenga:

- le misure adottate per adempiere agli obblighi stabiliti dal regolamento;
- una sintesi delle informazioni raccolte nell'esercizio della *due diligence*;
- le conclusioni delle valutazioni del rischio e le misure di contenimento del rischio previste;
- ove applicabile, una descrizione delle procedure di consultazione di popoli indigeni, comunità locali, titolari di diritti fondiari od organizzazioni della società civile direttamente presenti nelle zone di origine o produzione di materie prime o prodotti interessati.

Due diligence semplificata

All'operatore o commerciante è concesso provvedere ad una ***due diligence* "semplificata"**, limitandone l'esercizio al solo reperimento di informazioni e derogando agli obblighi di valutazione del rischio e di adozione di misure di contenimento del rischio nel caso in cui, dopo aver valutato la complessità della catena di approvvigionamento, il rischio di elusione del regolamento e di commistione tra prodotti aventi origine in paesi diversi o sconosciuti, è stato accertato che **tutte le materie prime o i prodotti interessati provengono da paesi o parti di essi classificati come "a basso rischio"**.

La classificazione dei paesi in base al livello di rischio (alto, standard, basso) è operata dalla Commissione U.E. con atti di esecuzione da adottarsi entro il 30 dicembre 2024; nell'attesa di tali atti, tutti i paesi sono classificati come "a rischio standard".

Controlli, azioni correttive e sanzioni

L'U.E. delega agli Stati membri l'individuazione delle autorità competenti a verificare l'adempimento degli obblighi derivanti dal regolamento e all'organizzazione dei relativi controlli ufficiali.

In caso di accertamento di non conformità, le autorità competenti potranno sia imporre all'operatore o commerciante inadempiente l'esecuzione di:

misure correttive, quali:

- rettificare inadempimenti formali;
- impedire l'immissione in commercio o l'esportazione di un prodotto non conforme;
- ritirare o richiamare dal mercato il prodotto non conforme in caso di commercializzazione già

avviata;

- donare il prodotto non conforme per scopi caritatevoli o di interesse pubblico o, se ciò non è possibile, provvedere allo smaltimento;

e di **sanzioni**, quali:

- **sanzioni pecuniarie**, il cui ammontare deve essere adeguatamente parametrato sulla dimensione aziendale al vantaggio economico ottenuto;
- **confisca dei prodotti** non conformi;
- **confisca dei proventi** ottenuti grazie alla commercializzazione di prodotti non conformi;
- esclusione temporanea da appalti pubblici, finanziamenti pubblici, sovvenzioni e concessioni;
- in caso di violazione grave o recidiva, divieto temporaneo di commercializzazione delle materie prime o dei prodotti interessati;
- in caso di violazione grave o recidiva, divieto di poter esercitare la *due diligence* semplificata anche in presenza dei relativi requisiti.

Nell'attesa di conoscere gli atti con i quali ciascun Stato membro provvederà a stabilire in concreto le sanzioni applicabili, si sottolinea come l'impianto sanzionatorio imposto dal legislatore europeo miri a scoraggiare efficacemente l'inadempimento o l'adempimento solo formale e non effettivo degli obblighi imposti dal regolamento, attraverso misure che promettono di essere davvero dissuasive perché idonee ad annullare del tutto i vantaggi eventualmente acquisiti dall'operatore inadempiente (es. la confisca dei proventi) e ad escludere, pur temporaneamente, l'operatore dal mercato di riferimento.

Indicazioni comprovate e diritto di accesso da parte di terzi interessati

Coerentemente rispetto alla severa impalcatura sanzionatoria disegnata dal regolamento, quest'ultimo provvede altresì a introdurre uno strumento ulteriore e, in qualche modo, complementare di controllo del mercato rispetto a quello ordinariamente svolto dalle autorità competenti per il controllo ufficiale.

Viene infatti espressamente prevista e incoraggiata **la possibilità da parte di persone fisiche o giuridiche di presentare alle autorità competenti "indicazioni comprovate"** qualora ritengano che un operatore o un commerciante adotti condotte non conformi al regolamento.

Se la possibilità di "segnalazione" di non conformità da parte di concorrenti, consumatori o altri soggetti è pratica già piuttosto diffusa nel mercato, la novità introdotta dal regolamento non si limita al solo espresso riconoscimento del valore dell'attività di "reciproco controllo tra pari" o di "tutela attiva del consumatore", ma riguarda anche e soprattutto la previsione di una specifica procedura che detta forme, modalità e tempi di reazione rispetto alle segnalazioni ricevute.

È previsto, infatti, che le autorità competenti che ricevano tali indicazioni, siano tenute a valutarle immediatamente e adeguatamente, provvedendo alla necessaria attività istruttoria e, se del caso, all'adozione di misure provvisorie; al fine di garantire l'effettiva presa in carico delle segnalazioni e la celerità della reazione ad esse, è imposto che entro trenta giorni dalla segnalazione l'autorità competente comunichi all'autore il seguito riservato all'indicazione e i relativi motivi.

Ai segnalatori o ad altri soggetti, persone fisiche o giuridiche, che dimostrino di avere un interesse rilevante, è inoltre garantito **l'accesso a strumenti amministrativi e/o giudiziari volti ad esaminare la legalità di decisioni, atti od omissioni delle autorità competenti**.

Data di entrata in vigore e disposizioni transitorie

Il regolamento, già pubblicato in Gazzetta Ufficiale U.E., **entrerà in vigore il 29 giugno 2023**.

Tuttavia, considerando il rilevante impatto che esso comporterà su talune filiere e operatori interessati, nonché la necessità di consentire alla Commissione e agli Stati membri di adottare atti e procedure di

esecuzione, i nuovi obblighi imposti a operatori e commercianti interessanti **si applicano a far data dal 30 dicembre 2024**.

Per operatori e commercianti che al 31 dicembre 2020 erano costituiti come **microimprese o piccole imprese**, fatta eccezione per gli operatori della filiera del legno, gli obblighi si applicano a decorrere dal **30 giugno 2025**.

Considerazioni finali

Il regolamento in commento si inserisce in un filone, in continuo sviluppo ed espansione, di politiche europee volte a introdurre strumenti vincolanti finalizzati alla conversione e riorganizzazione delle attività economico-produttive in termini di maggiore sostenibilità, in linea con gli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile fissati dall'O.N.U. nell'ambito dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile del 2015 e il piano strategico *European Green Deal* adottato nel 2019.

Nel breve periodo, le imprese europee, comprese quelle del settore agroalimentare, si troveranno sempre più a dover misurare la sostenibilità delle proprie attività e delle rispettive filiere non soltanto al fine di acquisire vantaggi competitivi in termini di efficienza, reputazione, accesso al credito, posizionamento di mercato, ecc. ma anche al fine di adempiere a precisi obblighi normativi dotati di apparati sanzionatori sempre più sofisticati ed efficaci.

Riorganizzazione aziendale in termini di sostenibilità ambientale, sociale e di *governance* e **due diligence delle filiere** di approvvigionamento si impongono, pertanto, come pilastri oramai imprescindibili per la crescita e la competitività di qualunque impresa, ivi comprese le PMI.

I termini più o meno lunghi concessi correttamente dai legislatori affinché imprese, mercati e attori pubblici possano adeguarsi ai nuovi dettami regolamentari consentono alle imprese di programmare per tempo e con il dovuto approfondimento un percorso che a partire da un adeguato *assessment* possa condurre a sviluppare una strategia di *compliance* integrata che, oltre a consentire il mero adempimento di obblighi normativi, persegua efficacemente obiettivi di crescita e competitività.

La particolare complessità di taluni adempimenti richiesti in capo agli operatori (si pensi ad esempio, agli obblighi introdotti dal regolamento in esame in relazione al rispetto di norme giuridiche vigenti in paesi terzi e comprendenti un ampio ventaglio di materie), impone, infine, di considerare l'opportunità di sviluppare **sinergie di filiera** utili a rispondere con maggiore efficacia e minori costi economici e organizzativi alle nuove sfide regolatorie.



Avv. Andrea Iurato PhD

Partner

sede di Bologna

a.iurato@lslex.com