

Il nuovo Regolamento europeo sui Prodotti a Deforestazione Zero

Principali obblighi degli Stati Membri

Esclusione di responsabilità legale:

Nulla di quanto contenuto nel presente documento costituisce una consulenza legale e nulla di quanto riportato nel presente documento deve essere considerato come una dichiarazione autorevole della legge su un particolare aspetto o in un caso specifico. Il contenuto di questo documento ha esclusivamente scopo informativo generale. Nessuna azione deve essere promossa sulla base del solo documento. ClientEarth si adopera per garantire la correttezza delle informazioni fornite, ma non fornisce alcuna garanzia, esplicita o implicita, in merito alla loro accuratezza e ClientEarth non si assume alcuna responsabilità per eventuali decisioni prese sulla base del presente documento.

Indice

1	Punti chiave	2
2	Background	2
3	Gli Stati membri devono designare una o più autorità competenti entro sei mesi dall'entrata in vigore del Regolamento.....	3
	3.1 Le autorità competenti devono disporre di "poteri adeguati"	4
	3.2 Le autorità competenti devono godere di "indipendenza funzionale"	5
	3.3 Le autorità competenti devono disporre di risorse adeguate.....	10
4	Obblighi degli Stati membri con adempimento entro i 18 mesi dall'entrata in vigore del Regolamento.....	13
	4.1 Gli Stati membri devono stabilire norme nazionali di carattere sanzionatorio	13
	4.2 Le sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive.....	13
	4.3 Gli Stati membri devono adottare "tutte le misure necessarie" per assicurare l'applicazione delle norme di carattere sanzionatorio	15
	4.4 Capacità di adottare e imporre "misure provvisorie"	16
	4.5 Autorizzare le autorità doganali a controllare le spedizioni dei prodotti interessati e a sospenderne il rilascio	17
	4.6 Garantire che le norme nazionali prevedano l'accesso a procedure amministrative o giudiziarie.....	17
	4.7 Elaborazione di un piano annuale per i controlli di conformità.....	18
5	Potere di recuperare le spese di esecuzione	18
6	Ulteriori obblighi per gli Stati membri a partire dai 18 mesi dall'entrata in vigore del Regolamento	19

1 Punti chiave

- a) Il nuovo Regolamento europeo sui Prodotti a Deforestazione Zero è stato formalmente adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio ed entrerà presto in vigore.
- b) Una volta in vigore, il Regolamento imporrà agli Stati membri dell'UE nuovi obblighi d'attuazione e applicazione a livello nazionale che sono significativamente maggiori rispetto a quelli analoghi previsti dal vigente Regolamento Legno.
- c) Tutti gli Stati membri dovranno attuare riforme normative per aggiornare l'attuale quadro nazionale di applicazione delle norme, tra cui la riforma delle autorità di controllo esistenti per dotarle di maggiori risorse, poteri e indipendenza o la creazione di nuove agenzie che soddisfino i requisiti previsti dal Regolamento. Ciò dovrà avvenire **entro sei mesi** dalla sua entrata in vigore.
- d) Gli Stati membri dovranno probabilmente aggiornare il quadro nazionale di applicazione delle norme anche per quanto riguarda le norme di carattere sanzionatorio ed inerenti la capacità delle loro autorità nazionali e delle dogane di applicare le nuove norme e di cooperare sia con le autorità di controllo e doganali degli altri Stati membri sia con la Commissione europea. Tale aggiornamento dovrebbe essere fatto **entro 18 mesi** dall'entrata in vigore del Regolamento (quando le disposizioni relative ai commercianti diventeranno applicabili).
- e) Nell'ambito di tali riforme normative, gli Stati membri dovrebbero anche anticipare gli obblighi in termini di attuazione e applicazione previsti dal nuovo Regolamento che diventeranno rilevanti quando le disposizioni relative ai commercianti diventeranno applicabili. Tra questi segnaliamo gli obblighi di scambio di informazioni, monitoraggio e rendicontazione.

2 Background

Il 19 aprile e il 16 maggio 2023, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea, rispettivamente, hanno adottato il testo finale di un nuovo Regolamento sulle catene di approvvigionamento a deforestazione zero (il "**Regolamento**"). La versione ufficiale definitiva sarà presto pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea ed entrerà in vigore 20 giorni più tardi.

Questo nuovo Regolamento rappresenta un importante passo in avanti negli sforzi dell'Unione Europea per garantire che i prodotti consumati nell'UE, indipendentemente dal loro luogo di produzione, non contribuiscano alla deforestazione o al degrado delle foreste a livello globale. Le nuove norme comportano un'evoluzione significativa delle attuali disposizioni europee in materia di commercio di legname illegale – il Regolamento Legno ("EUTR"), e richiederanno un'evoluzione altrettanto significativa del lavoro delle autorità nazionali preposte alla loro applicazione ed esecuzione.

Questi obblighi per gli Stati membri si concretizzeranno a partire dal giorno dell'entrata in vigore del Regolamento. Ciò significa che alcuni Stati membri dovranno agire rapidamente al fine di predisporre

il quadro nazionale di applicazione richiesto. L'obbligo più urgente è quello di designare una o più agenzie responsabili dell'applicazione del Regolamento: le cosiddette "autorità competenti". Gli Stati membri dovranno quindi garantire che il quadro normativo nazionale istituito fornisca alle autorità competenti adeguati poteri e risorse e ne garantisca l'indipendenza funzionale. Gli Stati membri dovranno inoltre stabilire norme di carattere sanzionatorio per i casi di non conformità e garantire che il quadro normativo istituito faciliti la cooperazione tra le diverse agenzie, così come richiesto dal Regolamento.

Il Regolamento prevede inoltre una serie di miglioramenti strutturali fondamentali al fine di facilitarne l'applicazione e l'esecuzione uniforme a livello europeo. Per raggiungere tale obiettivo, gli Stati membri dovranno facilitare il coordinamento dell'esecuzione all'interno del loro territorio e in tutta l'UE.

Il presente documento illustra questi nuovi obblighi, al fine di chiarire quali azioni sono richieste agli Stati membri entro 18 mesi dall'entrata in vigore del Regolamento e aiutare quindi gli Stati membri a prepararsi adeguatamente alla sua attuazione e applicazione.

3 Gli Stati membri devono designare una o più autorità competenti entro sei mesi dall'entrata in vigore del Regolamento

L'Articolo 14 impone agli Stati membri l'obbligo giuridico di "designare una o più autorità competenti incaricate dell'adempimento degli obblighi derivanti dal Regolamento". Gli Stati membri devono notificare alla Commissione le autorità competenti designate entro sei mesi dall'entrata in vigore del Regolamento.

Come già previsto dal Regolamento EUTR, gli Stati membri devono informare la Commissione anche nel caso di eventuali modifiche alle autorità competenti designate. La Commissione pubblicherà un elenco delle autorità competenti sul suo sito web (Articolo 14(2) e (3)).

Tuttavia, a differenza del Regolamento EUTR, l'Articolo 14(4) del nuovo Regolamento specifica ulteriori criteri che devono essere garantiti dagli Stati membri: le autorità competenti devono essere dotate di "poteri, indipendenza funzionale e risorse adeguati per adempiere agli obblighi di cui al [Capo 3] del Regolamento (che descrive in dettaglio gli obblighi delle autorità competenti). L'obbligo per gli Stati membri di garantire che le loro autorità competenti dispongano di poteri, indipendenza funzionale e risorse adeguati indica non solo l'interconnessione tra le tre garanzie (ad esempio, l'inadeguatezza delle risorse o dei poteri potrebbe compromettere l'indipendenza funzionale) ma anche quanto ciascuna di queste garanzie sia indispensabile per assicurare che le autorità competenti possano adempiere agli obblighi previsti dal Regolamento. Ciascun requisito è illustrato di seguito.

È importante che gli Stati membri, prima di designare un'autorità competente ai sensi dell'Articolo 14, garantiscano che la stessa abbia i poteri, le risorse e l'indipendenza necessari per attuare e far rispettare il Regolamento. Nella maggior parte degli Stati questo potrebbe richiedere un qualche tipo di riforma normativa (ad esempio, la modifica delle attuali norme primarie o secondarie per dotare una o più agenzie esecutive di poteri, risorse e indipendenza adeguati a svolgere il ruolo di "autorità competente" o l'adozione di nuove norme primarie o secondarie per istituire *ex novo* un'agenzia che

svolga tale ruolo), e ciò potrebbe essere difficile da completare entro il termine previsto di sei mesi. Gli Stati membri dovrebbero quindi iniziare a prepararsi al più presto per adempiere a quest'obbligo.

3.1 Le autorità competenti devono disporre di "poteri adeguati"

Gli Stati membri devono garantire che le autorità competenti designate dispongano di "poteri adeguati" per adempiere agli obblighi previsti dal Regolamento.

Sebbene l'espressione "poteri adeguati" non sia stata considerata esplicitamente nella giurisprudenza europea, è possibile trarre alcune indicazioni dalla giurisprudenza relativa a come gli Stati membri devono attuare i regolamenti e le direttive europei nei rispettivi quadri normativi nazionali¹. In tale contesto, il requisito che le agenzie esecutive dispongano di "poteri adeguati" dovrebbe essere interpretato come l'imposizione di un obbligo continuo agli Stati membri di garantire che le autorità competenti da loro istituite siano in grado di attuare *pienamente e attivamente* il Regolamento.

Ne deriva che le autorità designate dovrebbero disporre di sufficienti poteri di indagine e di esecuzione per garantire un'applicazione ed esecuzione credibile del Regolamento, tanto sulla carta che nella pratica, nonché di adeguati poteri di autogoverno che ne garantiscano "l'indipendenza funzionale" nello svolgimento di tali funzioni di regolamentazione.

A questo proposito, l'obbligo per gli Stati membri di dotare le proprie autorità competenti di "poteri adeguati" dovrebbe comprendere i seguenti elementi:

- a) il potere di svolgere le funzioni *espressamente* descritte nel Capo 3 del Regolamento, ossia:
 - i.) effettuare controlli di conformità su operatori e commercianti, soprattutto senza preavviso (Articoli 16-19);
 - ii.) adottare "misure provvisorie immediate", compreso il sequestro dei prodotti interessati o la sospensione dell'immissione o della messa a disposizione sul mercato dell'Unione o della loro esportazione da esso, qualora siano state rilevate possibili infrazioni (Articolo 23);
 - iii.) cooperare con le autorità competenti e le autorità doganali degli altri Stati membri e con la Commissione (Articoli 21 e 27);
 - iv.) imporre agli operatori e ai commercianti di adottare misure correttive in caso di non conformità (Articolo 24);
 - v.) effettuare controlli alla frontiera doganale e coordinarsi con le autorità doganali (Articolo 26);
 - vi.) adottare misure in risposta a "indicazioni comprovate" (Articolo 31);

¹ Si veda, ad esempio, la sentenza della Corte del 14 dicembre 1971 nella causa *Politi s.a.s. contro Ministero delle Finanze della Repubblica italiana*, causa 43-71, ECLI:EU:C:1971:122, sentenza della Corte del 5 febbraio 1963 in *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contro Netherlands Inland Revenue Administration*, causa 26-62, ECLI:EU:C:1963:1, sentenza della Corte del 4 dicembre 1974 in *Yvonne van Duyn contro Home Office*, causa 41-74, ECLI: EU:C:1974:133, sentenza della Corte dell'8 luglio 1987, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana*, causa 262/85, ECLI:EU:C:1987:340, e sentenza della Corte dell'11 luglio 2002, *Marks & Spencer plc contro Commissioners of Customs & Excise*, causa C-62/00, ECLI:EU:C:2002:435. Si vedano anche le conclusioni dell'Avvocato generale Geelhoed del 26 aprile 2005 nella causa *Commissione delle Comunità europee contro Irlanda*, causa C-494/01, ECLI:EU:C:2004:546, in particolare i paragrafi 26 e 27.

- b) il potere di intraprendere le azioni *implicitamente richieste* per l'esercizio di tali funzioni, ad esempio adeguati poteri di accesso, ispezione, perquisizione e sequestro, nonché il potere di imporre la divulgazione di documenti, al fine di effettuare i controlli previsti dagli Articoli 18 e 19;
- c) i poteri necessari per garantire che tali funzioni possano essere svolte con la necessaria indipendenza (si veda la sezione 3.2).

3.2 Le autorità competenti devono godere di "indipendenza funzionale"

Le autorità competenti devono godere di "indipendenza funzionale" nell'adempimento degli obblighi previsti dal Regolamento. In pratica, ciò significa che il quadro normativo di ciascun Stato membro deve non solo garantire che l'autorità competente goda di indipendenza formale ed effettiva nello svolgimento delle sue funzioni, ma anche che la sua *governance*, i suoi poteri e il suo accesso alle risorse non ne compromettano, direttamente o indirettamente, l'indipendenza. È dunque necessario che gli Stati adottino misure di salvaguardia strutturali per garantire che qualsiasi supervisione o controllo governativo di un'autorità competente (ad esempio per quanto riguarda le procedure decisionali, il bilancio, il personale, le risorse o la gestione) non ne compromettano l'indipendenza funzionale.

L'"indipendenza funzionale" è un requisito essenziale per tutte le agenzie nazionali responsabili dell'attuazione e/o dell'applicazione della legislazione europea², ma cosa significa esattamente questo concetto?

La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ("**CGUE**") spiega quello che è il concetto di "indipendenza funzionale" e quelle che sono le sue implicazioni pratiche.

² Si veda ad esempio: L'articolo 26, paragrafo 1, del Regolamento europeo relativo alla *governance* europea dei dati (Regolamento (UE) 2022/868), che richiede che le autorità nazionali competenti designate siano "giuridicamente distinte e funzionalmente indipendenti da qualsiasi fornitore di servizi di intermediazione dei dati o organizzazione per l'altruismo dei dati riconosciuta"; l'articolo 57, paragrafo 4, della direttiva sulle norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica (direttiva (UE) 2019/944), che richiede che le autorità nazionali di regolamentazione designate siano "giuridicamente distinte e funzionalmente indipendenti da altri soggetti pubblici o privati" nell'espletamento dei compiti di regolamentazione loro conferiti da tale direttiva e dalla legislazione correlata; l'articolo 39, paragrafo 4, della direttiva relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale (direttiva 2009/73/CE), che richiede che le autorità nazionali designate siano "giuridicamente distinte e funzionalmente indipendenti da qualsiasi altro soggetto pubblico o privato" nell'esercizio delle funzioni di regolamentazione loro conferite da tale direttiva e dalla legislazione correlata; l'articolo 22 della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie (direttiva (UE) 2016/798), che richiede che gli organismi investigativi nazionali designati siano "funzionalmente indipendenti dall'autorità nazionale preposta alla sicurezza, dall'[Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie] e da qualsiasi regolatore delle ferrovie".

Libertà da influenze esterne, dirette o indirette

In una serie di decisioni, la CGUE ha affermato molto chiaramente che il requisito essenziale per l'indipendenza funzionale di un'autorità competente è che:

*L'autorità nazionale di regolamentazione debba svolgere i propri compiti di regolamentazione sottratta a qualsiasi **influenza esterna**.*

(Sentenza dell'11 giugno 2020 in Prezident Slovenskej republiky³, paragrafo 33, grassetto aggiunto).

La CGUE ha inoltre ripetutamente confermato che un requisito generale di indipendenza nell'esercizio delle funzioni di regolamentazione indica:

*[...] uno status che garantisce all'organo interessato **la possibilità di agire in piena libertà** rispetto agli organismi nei confronti dei quali deve essere garantita l'indipendenza di tale organo, **al riparo da qualsiasi istruzione e influenza esterna**.*

(Sentenza del 2 settembre 2021 nella causa Commissione europea/Repubblica federale di Germania⁴, paragrafo 108, grassetto aggiunto, che cita Prezident Slovenskej republiky⁵, paragrafo 32, che cita a sua volta la sentenza del 13 giugno 2018 nella causa Commissione europea/Repubblica di Polonia⁶, paragrafo 67).

A scanso di equivoci, con influenza esterna si intende sia l'influenza da parte di enti pubblici sia da parte di soggetti privati⁷.

Anche la giurisprudenza della CGUE sull'applicazione della direttiva sulla protezione dei dati (Direttiva 95/46/CE), che richiede che le autorità nazionali per la protezione dei dati "agiscano in piena indipendenza nell'esercizio delle funzioni loro affidate" (Articolo 28), è istruttiva nella misura in cui chiarisce il requisito dell'indipendenza nello svolgimento delle funzioni di regolamentazione (in altre parole, l'indipendenza funzionale). Ad esempio, nell'applicare tale requisito, la CGUE ha affermato nella Sentenza del 9 marzo 2010 nella causa Commissione delle Comunità europee/Repubblica federale di Germania⁸ che si deve tenere conto dell'influenza diretta e *indiretta* degli organismi statali e dei soggetti privati⁹.

³ Causa C-378/19, ECLI:EU:C:2020:462. Questo caso riguardava l'attuazione della direttiva UE sulle norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica (direttiva 2009/72/CE), che richiede che le autorità nazionali siano, tra l'altro, giuridicamente distinte e funzionalmente indipendenti da qualsiasi altro ente pubblico o privato e che il personale responsabile della gestione dell'autorità competente agisca in modo indipendente dagli interessi del mercato e del governo.

⁴ Causa C-718/18, ECLI:EU:C:2021:662.

⁵ Causa C-378/19, ECLI:EU:C:2020:462.

⁶ Sentenza del 13 giugno 2018, causa C-530/16, ECLI:EU:C:2018:430.

⁷ Si veda ad esempio la sentenza del 2 settembre 2021 nella causa Commissione europea contro Repubblica federale di Germania, causa C-718/18, ECLI:EU:C:2021:662, paragrafo 109.

⁸ Sentenza del 9 marzo 2010, causa C-518/07, ECLI:EU:C:2010:125.

⁹ Questo punto di vista è stato confermato dalla CGUE nella sentenza del 16 ottobre 2012 nella causa Commissione europea/Repubblica d'Austria, causa C-614/10, ECLI:EU:C:2012:631, che ha esaminato la stessa questione e ha ulteriormente chiarito che deve essere evitata qualsiasi influenza che, direttamente o indirettamente, "possa influire sulle decisioni dell'autorità di vigilanza" (paragrafo 43).

In quella decisione, la Corte ha affermato che le agenzie esecutive:

*[...] devono godere di un'indipendenza che consenta loro di svolgere le proprie funzioni senza influenze esterne. Tale indipendenza esclude non solamente qualsiasi influenza esercitata dagli organismi controllati, [cioè dagli attori del mercato], ma anche **qualsivoglia imposizione e ogni altra influenza esterna, diretta o indiretta, che possa rimettere in discussione lo svolgimento, da parte delle menzionate autorità, del loro compito** (paragrafo 30, grassetto aggiunto).*

Sebbene la normativa europea presa in considerazione in questi casi formulasse il requisito dell'indipendenza in modo diverso (ad esempio, la completa indipendenza nell'esercizio delle funzioni di regolamentazione) o includesse requisiti in aggiunta all' "indipendenza funzionale" (ad esempio, l'indipendenza giuridica o organizzativa, l'indipendenza nel processo decisionale o l'assenza di conflitti di interesse da parte del personale delle agenzie), il criterio centrale applicato dalla CGUE è la valutazione se **l'autorità in questione sia stata in grado di svolgere le proprie funzioni di regolamentazione liberamente e senza alcuna influenza esterna** - vale a dire, con indipendenza funzionale.

In questo contesto, la giurisprudenza della CGUE relativa ai requisiti di "indipendenza" nello svolgimento delle funzioni di regolamentazione dovrebbe quindi informare l'applicazione del requisito di "indipendenza funzionale" di cui all'Articolo 14 del Regolamento.

Sulla base della giurisprudenza sopra citata, l'Articolo 14 dovrebbe quindi essere interpretato nel senso che gli Stati membri devono garantire che le autorità competenti siano *indipendenti da qualsiasi influenza esterna* da parte di soggetti pubblici o privati, diretta o indiretta, nello svolgimento delle loro funzioni di regolamentazione.

Tuttavia, nella pratica, l'indipendenza funzionale richiede qualcosa di più delle dichiarazioni formali di indipendenza contenute nello statuto di un'autorità competente, in quanto, in assenza di garanzie adeguate, una serie di fattori istituzionali e organizzativi possono indirettamente minare l'indipendenza funzionale di un'agenzia. Tali fattori sono esaminati di seguito.

L'indipendenza funzionale in principio e in pratica

Oltre a proteggere un'autorità competente da influenze esterne indirette, gli Stati membri devono anche garantire che l'attuazione del quadro normativo che disciplina l'autorità competente ne assicuri l'indipendenza funzionale nella pratica. Ciò "deve essere esaminato alla luce delle disposizioni nazionali pertinenti nel loro complesso"¹⁰, valutando dunque il più ampio quadro istituzionale e giuridico in cui l'autorità si trova ad esistere. In particolare, le dichiarazioni di principio contenute nel quadro normativo, secondo cui l'autorità competente deve agire come "un organismo indipendente", non possono essere semplicemente credute sulla parola.

Una lezione importante che emerge dalla giurisprudenza della CGUE è che anche laddove l'indipendenza funzionale sia formalmente assicurata sulla carta, *la mancanza di indipendenza istituzionale può compromettere l'indipendenza funzionale di un'agenzia* attraverso accordi istituzionali formali e informali. Ad esempio, quando un'agenzia esecutiva si trova all'interno di una gerarchia istituzionale più ampia, come nel caso in cui l'agenzia operi sotto l'autorità di un ministro del

¹⁰ Sentenza del 13 giugno 2018, *Commissione europea/Repubblica di Polonia*, causa C-530/16, ECLI:EU:C:2018:430, paragrafo 71.

governo o si trovi all'interno di un ministero, e le sue decisioni, le sue attività, il suo personale, la sua gestione o il suo bilancio siano soggetti a qualche forma di controllo istituzionale (una struttura relativamente comune per le agenzie esecutive nazionali). Occorre dunque che vengano messe in atto adeguate misure di salvaguardia per evitare influenze indebite.

Sebbene gli Stati membri mantengano un margine di discrezionalità per quanto riguarda la struttura e l'organizzazione delle loro agenzie nazionali e i requisiti di indipendenza non vietino di per sé l'integrazione delle agenzie di esecuzione nel ministero nazionale competente, la CGUE ha sottolineato che gli Stati membri devono adottare "tutte le misure necessarie per **garantire**" che i requisiti di indipendenza siano soddisfatti.¹¹ Ciò include la garanzia che qualsiasi supervisione istituzionale o potere discrezionale sull'agenzia sia soggetto a garanzie procedurali vincolanti che "eliminino tutti i rischi di conflitto di interessi" derivanti dall'esercizio delle funzioni di regolamentazione da parte dell'agenzia o del suo personale (paragrafi 86 e 95).

Procedure rigorose per la nomina e la revoca dei funzionari

Un ambito in cui la mancanza di indipendenza istituzionale può compromettere l'indipendenza funzionale, in particolare, è il processo di nomina e licenziamento del personale e degli alti funzionari di un'agenzia esecutiva. A questo proposito, la sentenza della CGUE del 13 giugno 2018 nella causa *Commissione europea/Repubblica di Polonia*¹² (discussa in precedenza) fornisce una chiara indicazione sul fatto che un' "ampia libertà di nomina e revoca" dei funzionari di un'agenzia esecutiva da parte di un ministro del governo è, di per sé, "idonea a pregiudicare l'indipendenza" dei funzionari quando l'esercizio delle loro funzioni riguarda entità di proprietà dello Stato o controllate dallo Stato che rientrano nel portafoglio del ministro (al paragrafo 87). La Corte ha poi osservato che, mentre la Direttiva UE in questione non limita l'ampio potere discrezionale degli Stati membri per quanto riguarda la nomina e la revoca dei funzionari delle agenzie nazionali, quando è richiesta l'indipendenza di tali agenzie, tale potere discrezionale deve essere disciplinato rigorosamente dalla legislazione "o esercitato "sulla base di criteri oggettivi, chiaramente e tassativamente enumerati, e verificabili" (paragrafo 86).

La CGUE ha confermato nel 2020 nella causa *Prezident Slovenskej republiky*¹³ che l'obbligo di indipendenza:

*[...] non vieta che il governo di uno Stato membro possa nominare e revocare il presidente dell'autorità nazionale di regolamentazione. **Tale potere di nomina e di revoca deve però essere esercitato in modo da garantire l'indipendenza di tale autorità, nel senso che tutti i requisiti [della norma europea in questione] devono essere rispettati** (paragrafi 39 e 40, grassetto aggiunto).*

Come per quanto concerne l'organizzazione e la struttura delle agenzie di controllo, gli Stati membri sono liberi di stabilire le procedure per la nomina e la rimozione dei funzionari delle loro agenzie, a

¹¹ Sentenza del 13 giugno 2018, causa C-530/16, *Commissione europea/Repubblica di Polonia*, ECLI:EU:C:2018:430, al paragrafo 103, grassetto aggiunto.

¹² Sentenza del 13 giugno 2018, causa C-530/16, ECLI:EU:C:2018:430.

¹³ Caso C 378/19, ECLI:EU:C:2020:462.

condizione che tali procedure non compromettano l'indipendenza funzionale dell'agenzia - direttamente o indirettamente, in linea di principio o in pratica¹⁴.

Processi decisionali indipendenti nello svolgimento delle funzioni di regolamentazione

I processi decisionali di un'autorità competente nell'ambito dell'esercizio delle sue funzioni di regolamentazione devono logicamente essere indipendenti per godere dell'indipendenza funzionale. A questo proposito, la CGUE ha confermato che il "processo decisionale indipendente" implica che:

*[...] nell'ambito dei compiti e delle competenze di regolamentazione di cui all'Articolo 37 della direttiva 2009/72, l'ANR **adotta le sue decisioni in modo autonomo, sulla sola base dell'interesse pubblico, per garantire il rispetto degli obiettivi perseguiti da tale direttiva, senza essere soggetta a istruzioni esterne provenienti da altri organi pubblici o privati*** (grassetto aggiunto).

(Sentenza del 2 settembre 2021 nella causa Commissione europea/Repubblica federale di Germania, paragrafo 109, che cita Prezident Slovenskej republiky, paragrafi 32 e 33).

La Sentenza della CGUE del 2018, Commissione europea/Repubblica di Polonia¹⁵ (discussa in precedenza), ha inoltre chiarito che la mancanza di indipendenza organizzativa può, di per sé, compromettere la capacità di un'agenzia di prendere decisioni indipendenti quando le sue funzioni di regolamentazione riguardano gli interessi delle agenzie statali. In quel caso, la Corte ha ritenuto che l'agenzia in questione non avesse l'indipendenza decisionale richiesta dalla Direttiva in questione perché l'agenzia era integrata all'interno del ministero governativo responsabile e questa mancanza di indipendenza organizzativa "di per sé" metteva a rischio l'indipendenza decisionale dell'agenzia "per il rischio che essa comporti un assoggettamento agli interessi del gestore dell'infrastruttura e dell'impresa ferroviaria controllati dal ministro [competente]" (paragrafo 107).

Quest'ultimo punto è particolarmente importante quando gli Stati membri mantengono un certo grado di supervisione sull'autorità competente e anche un interesse in un settore soggetto al Regolamento, sia diretto (nel senso di essere un partecipante al settore) sia indiretto (ad esempio attraverso il controllo, la gestione o la supervisione di agenzie coinvolte nella *governance* del settore). Ciò può essere particolarmente rilevante quando le autorità competenti sono soggette alla supervisione dei ministeri nazionali dell'agricoltura o delle foreste e le agenzie pubbliche svolgono anch'esse un ruolo nella *governance* dei settori agricoli o forestali nazionali.

La responsabilità formale può salvaguardare l'indipendenza funzionale

Una lezione cruciale per gli Stati membri è che, sebbene l'indipendenza funzionale non richieda necessariamente l'indipendenza istituzionale, giuridica o organizzativa (ad esempio, un'entità

¹⁴ Cfr. Prezident Slovenskej republiky al paragrafo 37; sentenza del 6 marzo 2008 in Comision del Mercado de las Telecomunicaciones v Administración del Estado, causa C-82/07, ECLI:EU:C:2008: 143 al punto 24, sentenza del 6 ottobre 2010 in Base NV e altri contro Ministerraad, causa C-389/08, ECLI:EU:C:2010:584; sentenza del 17 settembre 2015 in KPN BV contro Autoriteit Consument en Markt (ACM), causa C-85/14, ECLI:EU:C:2015:610. In queste sentenze la CGUE ha stabilito che, sebbene gli Stati membri godano di autonomia istituzionale per quanto riguarda l'organizzazione e la strutturazione delle autorità nazionali di regolamentazione, tale autonomia può essere esercitata solo nel pieno rispetto degli obiettivi e degli obblighi stabiliti dal diritto dell'UE in materia.

¹⁵ Sentenza del 13 giugno 2018, causa C-530/16, ECLI:EU:C:2018:430.

giuridica separata senza legami istituzionali o organizzativi con altri organismi), la mancanza di indipendenza istituzionale, giuridica o organizzativa può compromettere direttamente o indirettamente l'indipendenza funzionale. In altre parole, qualsiasi legame giuridico, istituzionale o organizzativo tra un'autorità competente e altri soggetti pubblici o privati rischia di influenzare direttamente o indirettamente lo svolgimento delle funzioni di regolamentazione dell'autorità.

Si tratta di una distinzione importante e delicata per gli Stati membri che devono valutare come sviluppare il quadro di applicazione, le capacità e le competenze esistenti nell'ambito dell'EUTR per far fronte alle responsabilità più ampie e agli ulteriori obblighi previsti dal nuovo Regolamento. È importante notare che, sebbene le autorità competenti debbano essere funzionalmente indipendenti, il Regolamento non richiede agli Stati membri di creare agenzie completamente indipendenti, strutturalmente e giuridicamente separate dalle autorità di regolamentazione esistenti o dalle istituzioni del governo esecutivo. In effetti, potrebbe essere necessaria una qualche forma di supervisione governativa per rendere l'autorità competente responsabile del corretto svolgimento delle sue funzioni di regolamentazione.

Tuttavia, gli Stati membri devono garantire che la supervisione governativa sia esercitata in conformità agli obiettivi e agli obblighi del Regolamento e sia condotta in modo da non compromettere l'indipendenza funzionale dell'autorità (ad esempio adottando garanzie strutturali come quelle discusse nella causa Commissione europea/Repubblica di Polonia¹⁶ citata in precedenza).¹⁷

A questo proposito, gli Stati membri dovrebbero garantire che le decisioni, le azioni e le omissioni delle loro autorità competenti siano soggette a un effettivo diritto di ricorso a un organo amministrativo o giudiziario indipendente, conformemente all'Articolo 32 del Regolamento. In particolare, la legislazione nazionale dovrebbe garantire che chiunque abbia presentato un'indicazione comprovata ai sensi dell'Articolo 31 ha un "interesse sufficiente" a chiedere un riesame della legalità degli atti, delle decisioni o delle omissioni dell'autorità competente in relazione a tale indicazione comprovata, ai sensi dell'Articolo 32. Tale diritto di ricorso costituisce un'importante salvaguardia strutturale per il corretto svolgimento delle funzioni di regolamentazione da parte dell'autorità competente.

3.3 Le autorità competenti devono disporre di risorse adeguate

Le differenze rilevate tra gli Stati membri nella dotazione di risorse delle autorità competenti ai sensi dell'EUTR hanno rappresentato una sfida significativa per la sua applicazione uniforme a livello europeo. Ad esempio, il controllo di adeguatezza ("Fitness Check") dell'EUTR ha rilevato che:

Le risorse umane e finanziarie messe a disposizione delle AC [autorità competenti] variano sostanzialmente tra gli Stati membri. [...] La maggior parte degli Stati membri, compresi i principali importatori di legname, dispone di meno di 10 risorse FTE [equivalente a tempo pieno] per l'attuazione e l'applicazione dell'EUTR. Ad esempio, Belgio, Danimarca, Finlandia, Irlanda, Malta e Paesi Bassi hanno da 2 a 3

¹⁶ Sentenza del 13 giugno 2018, causa C-530/16, ECLI:EU:C:2018:430.

¹⁷ Cfr. sentenza del 6 marzo 2008 in Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones contra Administración del Estado, causa C-82/07, ECLI:EU:C:2008:143 al paragrafo 24; sentenza del 6 ottobre 2010 in Base NV e altri contro Ministerraad, causa C-389/08, ECLI:EU:C:2010:584; sentenza del 17 settembre 2015 in KPN BV contro Autoriteit Consument en Markt (ACM), causa C-85/14, ECLI:EU:C:2015:610. In queste sentenze la CGUE ha stabilito che, sebbene gli Stati membri godano di autonomia istituzionale per quanto riguarda l'organizzazione e la strutturazione delle autorità nazionali di regolamentazione, tale autonomia può essere esercitata solo nel pieno rispetto degli obiettivi e degli obblighi stabiliti dal diritto dell'UE in materia.

FTE ciascuno. [...] sembra quindi che alcuni Paesi dedichino risorse molto limitate all'attuazione e all'applicazione dell'EUTR, considerando il numero di operatori e il volume delle importazioni¹⁸.

Per ovviare a questa carenza strutturale, il Regolamento prevede un nuovo obbligo per gli Stati membri di garantire che le loro autorità competenti dispongano "delle risorse necessarie per adempiere agli obblighi previsti dal [Regolamento]" (Articolo 14(4)). La disponibilità di risorse adeguate è anche una condizione preliminare per garantire che le autorità competenti godano di indipendenza funzionale e siano in grado di esercitare i poteri e intraprendere le azioni richieste dal regolamento.

L'indipendenza funzionale richiede accesso sicuro a risorse adeguate

Sebbene il concetto di "risorse per adempiere agli obblighi..." non sia ulteriormente definito nel Regolamento, il Considerando 64 fornisce una guida agli Stati membri per soddisfare tale obbligo, affermando che:

*[...] gli Stati membri dovrebbero **garantire la costante disponibilità di adeguate risorse finanziarie** per dotare adeguatamente le autorità competenti di personale e attrezzature. **È necessario un elevato livello di risorse per effettuare i controlli in modo efficiente e dovrebbero essere fornite risorse stabili a un livello adeguato alle esigenze di applicazione delle norme in ogni momento** (grassetto aggiunto).*

La sentenza della CGUE del 2018 nella causa Commissione europea/Repubblica di Polonia¹⁹ (discussa in precedenza), può fare ulteriore chiarezza. In quella Sentenza, la Corte ha affermato che, sebbene il requisito di "indipendenza organizzativa" non proibisca all'agenzia in questione di essere supportata da personale o dai fondi dei bilanci governativi né richieda che l'agenzia disponga di un bilancio separato dal ministero governativo di riferimento, è tuttavia:

*[...] **indispensabile che l'accesso a siffatte risorse gli sia garantito** in forza di norme chiare non modificabili soltanto dal [rilevante ministro] ...[e che] **sia garantito l'accesso indipendente di detto organismo alle risorse finanziarie che gli devono essere riconosciute per lo svolgimento dei suoi compiti** (paragrafi 99-100, grassetto aggiunto).*

Il riferimento nel Considerando 64 a "notevoli risorse" e a "risorse stabili", "adeguate" e "sempre disponibili" suggerisce inoltre che le risorse non devono essere solo sufficienti, ma anche stabili e sicure, in modo che l'accesso alle risorse da parte dell'autorità competente non sia condizionato o soggetto a influenze o interventi esterni. Allo stesso modo, qualsiasi procedura relativa all'assegnazione o alla revisione delle risorse di un'autorità competente non deve compromettere, in linea di principio o in pratica, l'accesso garantito a tali risorse "in ogni momento" o la sua indipendenza funzionale.

¹⁸ Documento interno Commission Staff Working Document – Fitness Check on the EUTR and the FLEGT Regulation (2021), p. 13, scaricabile da: https://environment.ec.europa.eu/document/download/44d4ef8b-8c76-4535-9d04-b65be3479887_en?filename=SWD_2021_328_1_EN_bilan_qualite_part1_v2.pdf.

¹⁹ Sentenza del 13 giugno 2018, causa C-530/16, ECLI:EU:C:2018:430.

Quale sarebbe il livello di risorse adeguato?

Quale sia il livello di risorse adeguato di ciascuna autorità competente sarà determinato principalmente dalle attività, dal personale, dalle attrezzature e dalle capacità necessarie all'autorità competente per adempiere in modo completo ed efficiente agli obblighi previsti dal Regolamento nello Stato membro interessato. Questa valutazione dovrebbe considerare specificamente i controlli annuali minimi che l'autorità competente sarà tenuta a completare ai sensi dell'Articolo 16 e le azioni necessarie per eseguirli. La previsione del numero di controlli annuali minimi richiederà a sua volta la considerazione del numero di operatori e commercianti attivi nello Stato membro interessato e del volume di prodotti interessati importati, commercializzati o esportati da tale Stato membro.

Più specificamente, l'Articolo 16 prevede che le autorità competenti controllino almeno l'1%, il 3% e il 9% di tutti gli operatori e i commercianti che non sono PMI che immettono, mettono a disposizione sul mercato o esportano prodotti interessati contenenti merci provenienti da aree a rischio basso, standard e alto, rispettivamente, o prodotti interessati che sono stati realizzati utilizzando tali merci. Questi requisiti minimi si applicano separatamente per *ogni gruppo di prodotti* (ossia, queste percentuali si applicano separatamente ai prodotti contenenti (o realizzati con) bovini, cacao, caffè, olio di palma, soia, gomma e legno: Articolo 16(11)). Le autorità devono inoltre controllare il 9% in volume di ciascun prodotto interessato che contiene merci provenienti da un'area ad alto rischio, o è stato prodotto utilizzando tali merci. Anche in questo caso la percentuale si applica separatamente a ciascun gruppo di prodotti (Articolo 16(9)).

In qualsiasi momento, le autorità competenti devono anche essere in grado di effettuare controlli *ad hoc* quando ottengono informazioni su potenziali casi di non conformità (Articolo 16(12)) e di portare avanti misure immediate di contrasto per i prodotti interessati che presentano un elevato rischio di non conformità **prima** che questi siano immessi o resi disponibili sul mercato (Articolo 17). Le loro risorse devono dunque prevedere e consentire questa capacità di risposta rapida.

Oltre alla dimensione quantitativa dei controlli, l'autorità competente deve disporre di risorse finanziarie sufficienti per garantire la qualità dei controlli. In pratica, ciò significa che un'autorità competente deve disporre di risorse per condurre controlli a campione e audit sul campo, potenzialmente anche in paesi terzi (Articolo 18(2)(e)). Le autorità competenti dovrebbero inoltre disporre di risorse finanziarie per accedere a competenze tecniche e scientifiche nel caso in cui i controlli sollevino dubbi di non conformità, comprese le analisi anatomiche, chimiche o del DNA o dati di osservazione della Terra (Articolo 18(2)(c) e (d)).

Implicitamente, il Regolamento richiede quindi che le autorità competenti abbiano competenze non solo sul settore del legno, ma anche sugli altri settori merceologici che rientrano nel campo di applicazione della norma. Pertanto, un'autorità competente dovrebbe disporre di personale con conoscenze, esperienze e competenze tecniche adeguate sulla produzione e sul commercio di tutti i settori merceologici che rientrano nel campo di applicazione del Regolamento, per essere considerata dotata di risorse adeguate all'adempimento degli obblighi previsti dal Regolamento. Ottenere questa competenza tecnica interna può richiedere la necessità di disporre di risorse finanziarie aggiuntive per la formazione e l'assunzione del personale.

4 Obblighi degli Stati membri con adempimento entro i 18 mesi dall'entrata in vigore del Regolamento

4.1 Gli Stati membri devono stabilire norme nazionali di carattere sanzionatorio

L'istituzione di un quadro nazionale di applicazione solido e completo è un prerequisito per l'effettiva applicazione di qualsiasi legge. Poiché il diritto dell'UE viene applicato a livello nazionale, il Regolamento obbliga gli Stati membri a stabilire norme di carattere sanzionatorio applicabili nei casi di non conformità e a notificare senza indugio alla Commissione tali norme (e ogni successiva modifica delle stesse) (Articolo 25). Sebbene gli Stati membri mantengano una notevole discrezionalità per quanto riguarda la stesura di tali norme (e la loro successiva attuazione), esse devono tuttavia soddisfare i requisiti stabiliti dall'Articolo 25 e, più in generale, dal diritto europeo.

Gli Stati membri devono inoltre tenere presente che il 15 dicembre 2021 la Commissione europea ha proposto una revisione della Direttiva sui reati ambientali (Direttiva 2008/99/CE) che mira a potenziare l'osservanza della legislazione europea in materia di tutela ambientale integrando i quadri sanzionatori amministrativi previsti con sanzioni penali. Sebbene la proposta di revisione di tale Direttiva non sia ancora stata adottata, si prevede che il nuovo Regolamento sui prodotti a deforestazione zero sarà incluso nell'ambito di applicazione della Direttiva e gli Stati membri dovranno quindi stabilire un reato penale a livello nazionale in caso di violazione illegale e intenzionale dell'Articolo 3 del Regolamento.

In previsione di questa revisione, gli Stati membri, nello stabilire le norme sanzionatorie, come richiesto dal Regolamento EUDR, dovrebbero già iniziare a pensare a come integrare tale reato per la non osservanza dell'Articolo 3 del Regolamento. Nel 2021, ClientEarth, insieme al WWF e all'INTERPOL, ha pubblicato una serie di raccomandazioni per l'istituzione di norme nazionali efficaci per i reati forestali.

4.2 Le sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive

Come nel caso dell'EUTR, il Regolamento richiede che le sanzioni previste dalle norme nazionali "siano effettive, proporzionate e dissuasive" (Articolo 25(2)). Questi concetti (effettività, proporzionalità e dissuasività) sono strettamente correlati in quanto riguardano il rapporto tra la gravità dell'infrazione e il tipo e la severità della sanzione. Si tratta di requisiti comuni per le sanzioni previste dal diritto europeo e la CGUE ha chiarito questi concetti in numerose sentenze²⁰; ClientEarth ha esplorato il significato di questi requisiti nel contesto dell'EUTR e della relativa giurisprudenza della CGUE in un precedente documento.²¹

²⁰ Si vedano ad esempio: Sentenza del 26 settembre 2013, *Texdata Software*, C-418/11, EU:C:2013:588, al punto 50; sentenza del 7 ottobre 2010, *Stils Met*, C-382/09, EU:C:2010:596, al punto 44; sentenza dell'8 settembre 2005, *Yonemoto*, C-40/04, EU:C:2005:519, al punto 59; sentenza dell'8 giugno 1994, *Commissione/Regno Unito*, C-382/92, EU:C:1994:233, al punto 55.

²¹ ClientEarth (2018), "Sanzioni nazionali EUTR: sono sufficientemente efficaci, proporzionate e dissuasive?", disponibile su <https://www.clientearth.org/latest/documents/national-eutr-penalties-are-they-sufficiently-effective-proportionate-and-dissuasive/>.

Per quanto riguarda il Regolamento, questi tre requisiti possono essere chiariti come segue:

- a) Le sanzioni sono "**efficaci**" se sono:
- i.) severe tanto quanto le sanzioni imposte per le violazioni di leggi nazionali comparabili per natura e importanza, come ad esempio le leggi nazionali esistenti che regolano la produzione e il commercio di prodotti vietati;²²
 - ii.) sufficienti a garantire che l'obiettivo del Regolamento sia raggiunto nonostante l'infrazione (cioè che sia impedita l'immissione, la messa a disposizione o l'esportazione dal mercato dell'UE di prodotti non conformi) e che siano prevenute future infrazioni.²³
- b) Le sanzioni sono "**dissuasive**" se la loro severità e il rischio che rappresentano per i trasgressori avranno un reale effetto deterrente, se creeranno sufficienti incentivi per gli operatori e i commercianti a rispettare gli obblighi previsti dal Regolamento e se renderanno la non conformità economicamente poco attraente. In particolare, il quadro sanzionatorio nazionale deve creare un rischio sufficientemente concreto che i casi di non conformità vengano contrastati con sanzioni sufficientemente severe e garantire che gli operatori e i commercianti non conformi ricevano sanzioni che li pongano in una posizione di svantaggio rispetto agli operatori e ai commercianti conformi.²⁴
- c) Le sanzioni sono "**proporzionate**" se sono idonee a raggiungere gli obiettivi del Regolamento in risposta all'entità e alla gravità della specifica violazione, senza andare oltre quanto necessario per raggiungere tali obiettivi. L'Articolo 25(2)(a), fornisce ulteriore chiarezza specificando che le sanzioni pecuniarie devono essere "commisurate al danno ambientale e al valore delle materie prime o dei prodotti interessati", calcolate in modo da garantire che l'operatore o il commerciante in questione sia effettivamente privato dei benefici economici derivanti dalla sua inadempienza, con ammende più elevate in caso di violazioni ripetute, e con ammontare massimo "almeno pari al 4% del fatturato totale annuo dell'operatore o del commerciante a livello di Unione".

Sebbene la giurisprudenza della CGUE chiarisca il significato di questi concetti, si sono registrate differenze significative nei regimi sanzionatori nazionali istituiti ai sensi dell'EUTR, sia in termini di gravità che di applicazione. Il Fitness Check dell'EUTR ha infatti rilevato che i tipi di sanzioni e il loro ammontare massimo variano in modo significativo tra gli Stati membri: la maggior parte degli Stati membri (23 in totale) prevede ammende amministrative e sequestri e più della metà prevede sanzioni penali, reclusione e sospensione del commercio (rispettivamente 16, 17 e 15 Stati membri). Quasi tutte le autorità competenti possono emettere avvisi di azioni correttive e imporre misure provvisorie

²² Si vedano ad esempio: sentenza dell'8 settembre 2005, Yonemoto, C-40/04, EU:C:2005:519, al paragrafo 59; sentenza dell'8 giugno 1994, Commissione/Regno Unito, C-382/92, EU:C:1994:233, al paragrafo 5.

²³ Si veda la sentenza del 7 ottobre 2010, Stils Met, C-382/09, EU:C:2010:596, al paragrafo 44.

²⁴ La CGUE ha ripetutamente affermato che la severità delle sanzioni deve essere commisurata alla gravità delle infrazioni per le quali vengono comminate, in particolar modo garantendo un effetto realmente dissuasivo. Si veda la sentenza del 25 aprile 2013, Asociația Accept, C-81/12, EU:C:2013:275, al punto 63. La Corte ha inoltre specificato che l'applicazione nazionale delle norme UE deve creare un rischio serio che, in caso di violazione del diritto dell'UE, vengano applicate sanzioni sufficientemente severe. Cfr. sentenza del 12 luglio 2005, Commissione/Francia, C-304/02, EU:C:2005:444, al paragrafo 37 e sentenza del 27 marzo 2014, LCL Le Crédit Lyonnais, C-565/12, EU:C:2014:190, ai paragrafi 50 e 51.

immediate, sebbene i motivi di tali misure differiscano da uno Stato membro all'altro. Anche le potenziali sanzioni pecuniarie variano notevolmente, da 50 euro fino a un importo illimitato.²⁵

I nuovi requisiti del Regolamento cercano quindi di attenuare il rischio di un'applicazione disomogenea delle sanzioni negli Stati membri, fornendo un elenco di sanzioni che tutti gli Stati membri devono includere nelle loro norme nazionali (Articolo 25(2)). L'elenco prevede l'inclusione di:

- a) sanzioni pecuniarie sufficientemente elevate, con un ammontare massimo almeno pari al 4% del fatturato totale annuo, a livello di Unione, come descritto sopra;
- b) la confisca dei prodotti non conformi;
- c) la confisca dei proventi ottenuti dall'operatore e/o dal commerciante grazie ad un'operazione avente ad oggetto prodotti non conformi;
- d) l'esclusione temporanea, per un periodo massimo di 12 mesi, dalle procedure di appalto pubblico e dall'accesso ai finanziamenti pubblici;
- e) in caso di violazioni gravi o ripetute, il divieto temporaneo di immettere e rendere disponibili i prodotti o le merci in questione sul mercato dell'UE o di esportarli da esso;
- f) in caso di violazioni gravi o ripetute, divieto di esercitare la procedura di dovuta diligenza semplificata di cui all'Articolo 13.

Questo elenco non è esaustivo e prescrive esempi di sanzioni a cui gli Stati membri ne possono aggiungere altre.

L'obbligo di stabilire tali norme sanzionatorie diventerà effettivo con l'entrata in vigore del Regolamento. Nonostante non sia previsto un termine esplicito per la loro emanazione, è implicito che tali norme dovranno essere in vigore prima che le disposizioni relative agli operatori e ai commercianti diventino applicabili (18 mesi dopo l'entrata in vigore del Regolamento). Gli Stati membri non avranno dunque più di 18 mesi per emanare e *attuare* le norme di carattere sanzionatorio.

4.3 Gli Stati membri devono adottare "tutte le misure necessarie" per assicurare l'applicazione delle norme di carattere sanzionatorio

Inoltre, gli Stati membri devono adottare tutte le misure necessarie per garantire l'applicazione delle norme di carattere sanzionatorio (Articolo 25(1)). Si tratta di un obbligo continuo che impone agli Stati membri sia di completare la necessaria preparazione per consentire alle autorità competenti di iniziare a imporre sanzioni per inadempienza il giorno in cui il Regolamento diventa applicabile agli operatori e ai commercianti (18 mesi dopo l'entrata in vigore del Regolamento), sia di garantirne l'applicazione continua. Ciò può includere, tra l'altro, il completamento di tutte le fasi amministrative o procedurali necessarie per consentire la corretta attuazione e applicazione delle norme di carattere sanzionatorio, la definizione di politiche di applicazione rigorose che forniscano chiarezza alle autorità competenti, agli ispettori, ai funzionari doganali e alle altre agenzie coinvolte nelle procedure di

²⁵ Documento di lavoro dei servizi della Commissione - Verifica dell'idoneità dell'EUTR e del regolamento FLEGT (2021), pag. 14, disponibile al link: https://environment.ec.europa.eu/document/download/44d4ef8b-8c76-4535-9d04-b65be3479887_en?filename=SWD_2021_328_1_EN_bilan_qualite_part1_v2.pdf.

applicazione (come la polizia, i pubblici ministeri e i giudici) sulle modalità di applicazione di tali norme, nonché la garanzia che tali agenzie dispongano dei poteri e delle capacità formali per cooperare, coordinare e applicare le norme nella pratica.

Per molti Stati membri, ciò richiederà un cambiamento significativo rispetto all'EUTR, le cui sanzioni sono raramente imposte e relativamente basse rispetto al massimo imponibile.²⁶

4.4 Capacità di adottare e imporre "misure provvisorie"

Il Regolamento obbliga le autorità competenti a individuare le situazioni in cui i prodotti in questione presentano un rischio di non conformità talmente elevato da richiedere un intervento immediato da parte delle autorità competenti **prima** che tali prodotti siano "immessi, messi a disposizione sul mercato o esportati" dal mercato dell'Unione (Articolo 17(1)). Quando le autorità competenti individuano tali situazioni, devono adottare misure provvisorie immediate ai sensi dell'Articolo 23 per sospendere l'immissione o la messa a disposizione di tali prodotti sul mercato o la loro esportazione. L'Articolo 23 obbliga inoltre gli Stati membri a prevedere la possibilità che l'autorità competente adotti misure provvisorie immediate quando vengono rilevate possibili violazioni del Regolamento.

Di conseguenza, gli Stati membri dovranno consentire alle proprie autorità competenti di identificare i prodotti ad alto rischio prima che vengano immessi, messi a disposizione o esportati dal mercato nel loro territorio e autorizzare l'autorità competente ad adottare misure provvisorie immediate, come previsto dall'Articolo 23. Per le importazioni e le esportazioni, ciò richiede implicitamente un elevato livello di coordinamento e condivisione delle informazioni tra le autorità competenti e le autorità doganali.

Sebbene la maggior parte delle autorità competenti ai sensi dell'EUTR sia in grado di imporre misure provvisorie, queste non sono obbligatorie (Articolo 19(5) dell'EUTR) e nella pratica vengono utilizzate raramente²⁷. La base giuridica per l'adozione di misure provvisorie ai sensi dell'EUTR varia da uno Stato membro all'altro (dalla legge sulla gestione forestale, al diritto amministrativo generale, ai codici penali, alla legislazione specifica dell'EUTR e ad altre basi giuridiche), così come i tipi di misure provvisorie applicate.²⁸ In questo contesto, vale la pena notare che le misure provvisorie di cui all'Articolo 23 del Regolamento (sequestro o sospensione dell'immissione o della messa a disposizione sul mercato dell'Unione o dell'esportazione dal mercato dell'Unione dei prodotti in

²⁶ ClientEarth (2021) "La proposta di legge dell'UE sui prodotti a deforestazione zero. Quali sono i cambiamenti rispetto al quadro EUTR?", pag. 9. Disponibile all'indirizzo <https://www.clientearth.org/latest/documents/the-proposed-eu-law-on-deforestation-free-products-what-does-it-include-and-what-is-left-out/>.

²⁷ Solo Croazia, Polonia e Francia non hanno previsto l'applicazione di misure provvisorie. Si veda il documento di lavoro dei servizi della Commissione - Fitness Check on the EUTR and the FLEGT Regulation (2021), a pag. 14. Disponibile all'indirizzo: https://environment.ec.europa.eu/document/download/44d4ef8b-8c76-4535-9d04-b65be3479887_en?filename=SWD_2021_328_1_EN_bilan_qualite_part1_v2.pdf; Per il periodo di riferimento 2021, le autorità competenti hanno ordinato un totale di 23 sequestri temporanei e sei sequestri permanenti. Cfr. EUTR: Union-wide Overview for the Year 2021 - Overview based on the analysis of information on the application of the EU Timber Regulation (Regulation EU No. 995/2010), submitted by EUTR Member States (2022), pag. 3. Disponibile in https://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/EUTR%20Overview%202021_743575405.pdf.

²⁸ In Belgio, ad esempio, le misure provvisorie, oltre al sequestro dei prodotti del legno e alla sospensione dell'autorità di commerciare i prodotti del legno, comprendono la confisca temporanea, la sigillatura, la restituzione o la distruzione dei prodotti, cfr. Relazione annuale EUTR 2020 III.I Azioni correttive e misure provvisorie immediate, a pag. 3. Disponibile all'indirizzo: https://www.health.belgium.be/sites/default/files/uploads/fields/fpshealth_theme_file/annual_report_eutr_2020_ii_i.i_remedial_actions_and_immediate_interim_measures.pdf.

questione) non sono esaustive. Gli Stati membri possono quindi prevedere ulteriori misure provvisorie immediate, ma devono autorizzare le proprie autorità competenti a sequestrare i prodotti potenzialmente non conformi e a richiedere agli operatori e ai commercianti di sospendere le transazioni proposte che coinvolgono tali prodotti.

4.5 Autorizzare le autorità doganali a controllare le spedizioni dei prodotti interessati e a sospenderne il rilascio

Sebbene le autorità competenti rimangano in ultima istanza responsabili dell'applicazione generale del Regolamento (Articolo 26(2)), anche le autorità doganali nazionali devono essere autorizzate a svolgere il ruolo richiesto dal Regolamento nel controllo e nell'ispezione dei prodotti interessati alla frontiera doganale. L'Articolo 26(3) stabilisce infatti che le autorità doganali "effettuano controlli sulle dichiarazioni doganali presentate in relazione ai prodotti interessati che entrano o escono dal mercato [dell'UE]". Tali controlli devono essere effettuati in conformità alle disposizioni del Codice doganale dell'Unione (Regolamento (UE) n. 952/2013).

Fino a quando non sarà stata istituita l'"interfaccia elettronica" destinata a semplificare il coordinamento tra le autorità doganali, le autorità competenti e la Commissione (come previsto dall'Articolo 28), gli operatori e i commercianti devono indicare i numeri di riferimento delle dichiarazioni di dovuta diligenza per le spedizioni di prodotti interessati nelle loro dichiarazioni doganali e le autorità doganali "si scambiano informazioni e cooperano" con le autorità competenti e tengono conto di tale scambio di informazioni e tale cooperazione quando autorizzano l'immissione nell'UE o l'esportazione dei prodotti interessati (Articolo 26(5)(a)). Fino a quando non sarà istituita questa "interfaccia elettronica", gli Stati membri dovranno quindi garantire l'esistenza di procedure nazionali che consentano alle loro autorità competenti e alle autorità doganali di scambiare informazioni e cooperare, nonché autorizzare le loro autorità doganali a trattenere le spedizioni di prodotti interessati per consentire il coordinamento con le autorità competenti.

Una volta stabilita questa "interfaccia elettronica", le autorità competenti potranno "segnalare" le dichiarazioni di dovuta diligenza per le spedizioni di prodotti interessati che presentano un rischio elevato di non conformità e che dovrebbero essere controllati prima di essere immessi nell'UE o esportati; le autorità doganali dovranno quindi facilitare tali controlli sospendendo l'immissione dei prodotti interessati fino a quando i controlli non potranno essere effettuati dall'autorità competente (Articolo 26(6)-(9)).

4.6 Garantire che le norme nazionali prevedano l'accesso a procedure amministrative o giudiziarie

L'Articolo 32 del Regolamento stabilisce che chiunque abbia un "interesse sufficiente", come definito dalle norme giuridiche nazionali, "ha accesso a procedure amministrative o giudiziarie" per esaminare la legalità delle azioni dell'autorità competente nello Stato membro in questione. Gli Stati membri devono quindi garantire che i loro quadri giuridici nazionali prevedano l'accesso alle procedure amministrative o giudiziarie per quanto riguarda le azioni dell'autorità competente.

Questo aspetto dovrebbe essere incluso in tutte le riforme giuridiche che gli Stati membri intraprendono nella creazione delle loro autorità competenti.

In pratica, il quadro normativo nazionale che disciplina ciascuna autorità competente dovrebbe prevedere esplicitamente che le sue decisioni, azioni e omissioni siano soggette a una procedura formale di ricorso amministrativo o giudiziario che chiunque abbia un "interesse sufficiente" (determinato conformemente ai sistemi nazionali di mezzi di ricorso) può avviare. Il quadro normativo nazionale dovrebbero inoltre chiarire che chiunque abbia presentato un' "indicazione comprovata" ai sensi dell'Articolo 31 del Regolamento ha un "interesse sufficiente" ai fini dell'avvio della procedura di ricorso amministrativo o giudiziario. Per essere coerenti con i loro obblighi ai sensi dell'Articolo 9(4), della Convenzione di Aarhus, gli Stati membri devono anche garantire che tale procedura sia giusta, equa, tempestiva e non eccessivamente costosa e che fornisca rimedi adeguati ed efficaci, compresi, se del caso, provvedimenti ingiuntivi.

4.7 Elaborazione di un piano annuale per i controlli di conformità

Oltre ai controlli di conformità ad hoc, le autorità competenti devono, ai sensi dell'Articolo 16(5), del Regolamento, elaborare un piano annuale di controlli che identifichi gli operatori e i commercianti da controllare per raggiungere gli obiettivi minimi quantificati per i controlli ai sensi dell'Articolo 16(8)-(10) (ossia i requisiti dell'1%, del 3% e del 9% per i prodotti interessati provenienti da aree a basso, standard e ad alto rischio rispettivamente).

Questi piani annuali devono essere sviluppati:

- a) seguendo un approccio basato sul rischio, utilizzando criteri di rischio nazionali "individuati sulla base di un'analisi dei rischi di non conformità", tenendo conto di particolari criteri elencati all'Articolo 16(3), e basati su eventuali criteri indicativi di rischio comunicati dalla Commissione ai sensi dell'Articolo 16(4)(5); e
- b) sulla base del numero totale di operatori e commercianti che hanno immesso, messo a disposizione o esportato dal mercato dell'Unione i prodotti in questione nell'anno precedente e del volume di tali prodotti che provengono da zone ad alto rischio (Articolo 14(11)).

Di conseguenza, gli Stati membri dovranno disporre di questi piani annuali di controllo quando le disposizioni relative agli operatori e ai commercianti diventeranno applicabili (ovvero, 18 mesi dopo l'entrata in vigore del Regolamento). Gli Stati membri dovranno quindi anche determinare i loro criteri di rischio nazionali e il loro approccio ai controlli basato sul rischio, e, durante i primi 18 mesi di applicazione del Regolamento, dovranno aver raccolto dati sul numero di operatori e commercianti che hanno immesso, messo a disposizione sul mercato ed esportato prodotti interessati dal loro territorio "nell'anno precedente".

5 Potere di recuperare le spese di esecuzione

L'Articolo 20 consente esplicitamente agli Stati membri di autorizzare le proprie autorità competenti a richiedere all'operatore o al commerciante interessato "la totalità dei costi delle loro attività in relazione ai casi di non conformità". Ciò include esplicitamente i costi " per la realizzazione di prove, di magazzinaggio e delle attività inerenti ai prodotti interessati che sono risultati prodotti non conformi e oggetto di misure correttive prima della loro immissione in libera pratica, immissione sul mercato o esportazione".

Gli Stati membri che intendono avvalersi di questa disposizione dovrebbero includere nel proprio quadro normativo poteri e procedure chiare per l'attuazione di questo processo da parte dell'autorità competente.

6 Ulteriori obblighi per gli Stati membri a partire dai 18 mesi dall'entrata in vigore del Regolamento

Oltre agli obblighi per gli Stati membri con scadenze a breve termine discussi in precedenza, vi sono ulteriori obblighi per gli Stati membri e le loro autorità competenti che meritano di essere evidenziati. Questi obblighi riguardano principalmente il modo in cui gli Stati membri dovranno attuare e far rispettare il Regolamento una volta che le disposizioni relative agli operatori e ai commercianti saranno applicabili, quindi 18 mesi dopo la sua entrata in vigore.

a) **Cooperazione e scambio di informazioni** (Articolo 21):

Le autorità competenti avranno l'obbligo di cooperare tra di loro a livello nazionale (nel caso in cui sia designata più di un'autorità competente), con le autorità doganali nazionali, con le autorità competenti e le autorità doganali di altri Stati membri, con la Commissione e, se necessario, con le autorità amministrative di paesi terzi, al fine di garantire il rispetto del Regolamento. A tal fine, devono stabilire "accordi amministrativi" con la Commissione per la trasmissione di informazioni relative alle indagini e scambiare le informazioni necessarie per l'applicazione del Regolamento con le autorità competenti degli altri Stati membri. Esse devono inoltre allertare immediatamente le autorità competenti degli altri Stati membri e la Commissione qualora rilevino *possibili violazioni o gravi carenze* che possano interessare un altro Stato membro, anche per consentire il ritiro dal mercato di prodotti non conformi in altri Stati membri. Le autorità competenti avranno anche obblighi di cooperazione e scambio di informazioni nel contesto dei controlli di conformità ai sensi dell'Articolo 16(7) e dell'Articolo 27 (discussi in seguito).

b) **Comunicazione dei piani annuali di controllo e applicazione coordinata delle norme** (Articolo 16(7), e Articolo 27):

Oltre a rispettare i requisiti specifici relativi alle *modalità* con cui le autorità competenti individuano gli operatori e i commercianti da controllare (secondo i loro piani annuali di controllo basati su un approccio basato sul rischio che comprende determinati criteri di rischio obbligatori), le autorità competenti devono anche condividere i loro piani annuali di controllo con altre autorità competenti e con la Commissione. Esse devono inoltre scambiare informazioni e coordinarsi con le altre autorità competenti e con la Commissione in merito all'elaborazione e all'applicazione dei criteri di rischio utilizzati nei loro piani annuali di controllo, al fine di migliorare l'efficacia dell'applicazione del Regolamento. Ai sensi dell'Articolo 27, le autorità competenti devono anche "cooperare strettamente e scambiare informazioni" con le altre autorità competenti, le autorità doganali e la Commissione per garantire che i controlli siano efficaci ed eseguiti in conformità ai requisiti del Regolamento.

c) **Relazione annuale sull'attuazione e l'applicazione del Regolamento** (Articolo 22):

Gli Stati membri devono presentare alla Commissione, entro il 30 aprile di ogni anno, una relazione annuale sull'applicazione del Regolamento nel loro territorio nell'anno precedente. La relazione deve contenere le informazioni descritte all'Articolo 22. Ciò include, ad esempio, i

dettagli dei controlli di conformità effettuati e le eventuali azioni correttive adottate o le sanzioni imposte in caso di non conformità.

d) **Facilitare l'accesso del pubblico ai registri dei controlli** (Articolo 16(15)):

I registri dei controlli effettuati ai sensi del Regolamento e le relazioni sui relativi risultati costituiscono un' "informazione ambientale" ai fini della Direttiva europea sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale (Direttiva 2003/4/CE). Ai sensi di tale Direttiva, gli Stati membri saranno tenuti a garantire che le autorità competenti e qualsiasi altra autorità pubblica in possesso di registri dei controlli e relazioni sui relativi risultati mettano tali informazioni a disposizione di chiunque ne faccia richiesta e che esistano norme e procedure nazionali volte a facilitare l'accesso del pubblico a tali informazioni (ad es. procedure che garantiscano che le informazioni siano rese disponibili il prima possibile o, al più tardi, entro un mese da una richiesta valida, che i registri dei controlli e le relazioni sui relativi risultati siano organizzati in modo da facilitare attivamente la diffusione pubblica e siano progressivamente resi disponibili in banche dati elettroniche facilmente accessibili al pubblico, e che qualsiasi rifiuto o omissione di divulgare tali informazioni sia soggetto a revisione da parte di un tribunale o di un altro organismo indipendente e imparziale).

e) **Monitorare le tendenze di commercio dei prodotti interessati** (Articolo 15(3)):

Le autorità competenti devono monitorare costantemente e scambiare informazioni con la Commissione in merito a "qualsiasi modifica significativa della configurazione degli scambi dei prodotti interessati che possa portare a eludere il presente Regolamento". Ciò comporterebbe presumibilmente che le autorità competenti controllino le informazioni divulgate nelle dichiarazioni di dovuta diligenza e le confrontino con i dati degli anni precedenti, anche rispetto a un anno di riferimento prima dell'entrata in vigore del regolamento. Ad esempio, ciò potrebbe includere il monitoraggio di eventuali variazioni del numero di operatori e commercianti, delle quantità di prodotti interessati che entrano ed escono dal mercato nel loro territorio, della quantità relativa di ciascun prodotto interessato e dei paesi di produzione di tali prodotti dichiarati nelle dichiarazioni di dovuta diligenza.

In conclusione, il nuovo Regolamento sui prodotti a deforestazione zero prevede ulteriori e significativi obblighi per gli Stati membri rispetto al vigente Regolamento Legno, alcuni dei quali devono essere adempiuti in tempi relativamente brevi. Gli Stati membri devono quindi iniziare a prepararsi per soddisfare e attuare questi obblighi al più presto.

Esperti:

Michael Rice

Value Chains, Trade & Investment Lead

mrice@clientearth.org

www.clientearth.org

Kaja Blumtritt

Law & Policy Advisor

kblumtritt@clientearth.org

Nulla di quanto contenuto nel presente documento costituisce una consulenza legale e nulla di quanto riportato nel presente documento deve essere considerato come una dichiarazione autorevole della legge su un particolare aspetto o in un caso specifico. Il contenuto di questo documento ha esclusivamente scopo informativo generale. Nessuna azione deve essere promossa sulla base del solo documento. ClientEarth si adopera per garantire la correttezza delle informazioni fornite, ma non fornisce alcuna garanzia, esplicita o implicita, in merito alla loro accuratezza e ClientEarth non si assume alcuna responsabilità per eventuali decisioni prese sulla base del presente documento.

Brussels

Beijing

Berlin

London

Warsaw

Madrid

Los Angeles

Luxembourg

ClientEarth is an environmental law charity, a company limited by guarantee, registered in England and Wales, company number 02863827, registered charity number 1053988, registered office 10 Queen Street Place, London EC4R 1BE, a registered international non-profit organisation in Belgium, ClientEarth AISBL, enterprise number 0714.925.038, a registered company in Germany, ClientEarth gGmbH, HRB 202487 B, a registered non-profit organisation in Luxembourg, ClientEarth ASBL, registered number F11366, a registered foundation in Poland, Fundacja ClientEarth Poland, KRS 0000364218, NIP 701025 4208, a registered 501(c)(3) organisation in the US, ClientEarth US, EIN 81-0722756, a registered subsidiary in China, ClientEarth Beijing Representative Office, Registration No. G1110000MA0095H836. ClientEarth is registered on the EU Transparency register number: 96645517357-19. Our goal is to use the power of the law to develop legal strategies and tools to address environmental issues.