

Le nuove regole europee sulla Rendicontazione di sostenibilità e sulla Due Diligence: proposte di semplificazione e rinvii¹

di Tiziano Treu

Abstract

Lo scritto analizza l'iter e il contenuto delle modifiche alla dir UE/2464/2022 e alla dir. UE/1760/2024 (CSDDD), proposte dalla Commissione, in rapporto alla questione centrale in tutte le semplificazioni: la scelta degli adempimenti che possono essere ridotti o eliminati senza pregiudicare il rispetto dei diritti e interessi protetti dalle normative sostanziali.

The paper analyses the process and content of the amendments to Directive EU/2464/2022 and Directive EU/1760/2024 (CSDDD) proposed by the Commission, in relation to the central issue in all simplifications: the choice of obligations that can be reduced or eliminated without compromising the rights and interests protected by substantive legislation.

1. Le iniziative degli ultimi anni, in particolare della prima presidenza von der Leyen hanno dato un impulso senza precedenti all'approfondimento del social acquis europeo.

Il rafforzamento della dimensione sociale della Unione non riguarda solo le misure normative, direttive e raccomandazioni, ma si è espresso nella messa a disposizione di consistenti risorse sia per sostenere i diritti sociali sia per aiutare gli stati membri a riprendere la strada dello sviluppo in una nuova direzione all'insegna della sostenibilità sociale e ambientale.

I programmi della nuova presidenza, arricchiti da contributi di molte istituzioni ed enti di ricerca, nonché dai due rapporti di Mario Draghi e di Enrico Letta, sono improntati a una sostanziale continuità con le acquisizioni e con le proposte della passata legislatura, non solo per gli aspetti sociali, come risulta dalla presentazione del documento programmatico per il 2024-2029 e dalle indicazioni della presidente ai commissari incaricati

Il documento ribadisce l'importanza di dare seguito a tutte le politiche avviate nella precedente legislatura, *in primis* con un nuovo piano di azione di attuazione del pilastro sociale europeo, con la necessità di garantire che le transizioni digitali ed ecologica in atto siano eque per tutti, intensificando gli investimenti in formazione continua e

¹ L'articolo è in corso di pubblicazione sul numero di luglio della rivista Europa 2028.

rilanciando il dialogo sociale, affrontando la urgenza della lotta alla povertà e l'impegno per la eguaglianza.

È significativo che il rapporto Letta procede da una affermazione preoccupata, cioè dalla constatazione che i successi del mercato unico sono andati a vantaggio solo di alcuni e non hanno raggiunto tutti i cittadini, come era nelle promesse europee di garantire una *shared prosperity*.

E aggiunge che, se non si danno risposte concrete alle aspettative di tutti i cittadini, tale mancanza è destinata a erodere il sostegno pubblico che è vitale per l'Europa.

2. In realtà fino dai primi dibattiti nel nuovo Parlamento è emersa la consapevolezza che i programmi annunciati, non solo quelli in materia sociale, dovranno affrontare il difficile test della implementazione in un contesto internazionale fortemente perturbato, per la incertezza delle prospettive economiche e per le tensioni geopolitiche che minacciano di mettere a rischio la sicurezza e la pace non solo nel nostro continente: rischio che si sta rapidamente concretando, come stiamo tutti sperimentando.

Inoltre, le scelte della nuova Commissione, come del Parlamento e del Consiglio europeo, sono apparse subito condizionate da equilibri politici interni all'Unione, alquanto più precari di quelli del recente passato.

Le questioni sociali sollevano contrasti fra i paesi dell'Unione secondo linee divisive diverse da quelle relative ai temi economici ma non meno profonde, che nel contesto presente tendono ad acutizzarsi.

Il cambiamento di contesto in cui l'Unione deve operare ha influito, fra l'altro, nel modificare nettamente l'agenda della Commissione.

Mentre alcuni temi sociali annunciati come prioritari nel programma, come la prosecuzione delle azioni attuative dell'European Pillar of Social Rights, sono stati calendarizzati per fine 2025, l'impegno immediato della Commissione e dei commissari si è diretto a istruire il dossier "semplificazioni".

Fin dal *Competitiveness Compass* del 29 gennaio 2025 la nuova Commissione ha esplicitato la intenzione di provvedere, secondo le indicazioni del rapporto Draghi, con un piano "senza precedenti" di semplificazioni, che permettesse di perseguire "gli obiettivi di policy concordati nel programma nel modo più semplice, più mirato e meno oneroso". Il piano doveva contribuire a creare un ambiente più favorevole alle imprese e a "rendere l'economia europea più prospera e competitiva".

Le prime proposte legislative “omnibus” sulle semplificazioni, inserite nel programma di azione della Commissione fino al 2026, e pubblicate il 26 febbraio 2025, specificano l’obiettivo del taglio del 25% dei costi (35% per le PMI) assegnato alle semplificazioni e forniscono una prima serie di indicazioni di merito.

La scelta di queste due direttive è significativa per la loro importanza e per le reazioni che hanno provocato da parte del mondo delle imprese.

La direttiva CSRD (Corporate Sustainability Reporting Directive) ha posto obblighi stringenti di informazione e di valutazione dei rischi delle attività aziendali per i diritti umani e per la integrata ambientale

La direttiva cd Due Diligence (1760/2024) ha integrato tali obblighi con il dovere di predisporre interventi finalizzati a prevenire e mitigare tali rischi, anche con piani di azione diretti allo stesso obiettivo.

Si tratta di due strumenti essenziali previsti dalla Unione per impegnare le imprese nella lotta al cambiamento climatico e per sostenere l’effettivo rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori ².

Ma entrambe hanno avuto un iter di approvazione molto contrastato per le riserve avanzate non solo dagli imprenditori ma anche da alcuni Stati membri che hanno denunciato l’appesantimento per le attività produttive conseguenti all’eccesso di adempimenti previsti da queste direttive.

D’ altra parte la necessità di semplificare le normative europee in particolare quelle riguardanti le attività produttive è stata sottolineata autorevolmente dal rapporto Draghi che si è fatto interprete delle difficoltà delle imprese specie di quelle piccole non solo di reggere i costi di queste regole ma anche di districarsi nelle loro complessità spesso difficili da interpretare anche per gli esperti.

Il convergere di questi motivi ha indotto la Commissione a dare priorità al dossier semplificazioni e a concentrare l’attenzione anzitutto su queste due direttive.

3. Tali reazioni hanno portato alla conseguenza che la proposta di applicare la procedura di urgenza per l’esame dei testi della Commissione ha registrato una inedita spaccatura nel Parlamento europeo, per rimediare la quale lo stesso Parlamento ha modificato l’iter decisionale della intera questione.

² Vedi sul significato di tali direttive T. Treu, *L’impresa sostenibile, implicazioni per il diritto del lavoro*, in *Annuario del lavoro*, 2024, p. 175 sss.; M. Barbera, *Contrattazione e partecipazione, Uno sguardo retrospettivo e uno prospettico*, LD, 2023 p. 691

Ha infatti subito approvato, il 4 aprile 2025, sempre con procedura di urgenza, una nuova delibera, cd. “*stop the clock*”, che prevede il rinvio delle tempistiche di applicazione di alcuni obblighi chiave delle direttive di Rendicontazione e di Due diligence.

La delicatezza degli argomenti in gioco si è dunque riflessa all’interno del Parlamento, provocando un cambio di rotta alquanto significativo, anche se lascia aperte le questioni di merito e le divergenze emerse nel dibattito.

È positivo, e non era scontato, che si sia deciso di concentrarsi su interventi di rinvio della applicazione di alcuni degli obblighi più impegnativi per le aziende e di farlo in modo graduato per i diversi tipi di imprese e a seconda della loro situazione.

Il rinvio è giustificato con la esigenza di concedere più tempo per adeguare gli assetti organizzativi e i sistemi di raccolta dei dati in linea con gli standard europei.

La decisione appare realistica, tenendo conto che non tutte le imprese, anche medio grandi, hanno esperienza e capacità di raccolta sistematica di questi dati, soprattutto se estesa all’intera catena di fornitori; e inoltre del fatto che questi standard europei sono ancora in fase di consolidamento.

Ho già rilevato che adempiere gli obblighi di informazione previsti dalla direttiva CSRD, anche se alleggeriti, è in grado di fornire una conoscenza senza precedenti delle condizioni di lavoro nelle imprese europee: senza precedenti perché non tutte queste informazioni, specie quelle qualitative, sono disponibili nelle fonti esistenti³.

A dire il vero il pacchetto di modifiche proposto dalla Commissione non si limitava al rinvio, ma conteneva anche alcune semplificazioni strutturali: cancellazione degli standard settoriali per evitare un aggravio eccessivo degli oneri di reporting; mantenimento della *limited assurance* per le verifiche; per le PMI quotate previsto un standard volontario semplificato su modello EFRAG; avviata una revisione degli ESRS (*European sustainability reporting standards*), per ridurre il numero degli indicatori obbligatori, priorità agli standard quantitativi e migliorare la valutazione della materialità; le grandi imprese non potranno chiedere alle PMI della catena del lavoro informazioni ulteriori rispetto a quelle previste dallo standard volontario.

Modifiche su vari punti sono state proposte anche relativamente alla direttiva *Due diligence* (vedi lo scritto di M. Libertini, *Le proposte della Commissione di modifica alla direttiva UE 1760/2024* in Astrid papers) intese ad attenuare la portata vincolante

³ cfr. T. Treu, *L’impresa sostenibile*, cit., p. 223

della disposizione e a ridurre i rischi per le imprese, soprattutto relativamente alla catena dei fornitori e a ridimensionare il dialogo con i portatori di interesse.

Tali modifiche sono state lasciate cadere a seguito delle vicende parlamentari sopra ricordate.

Cosicché la direttiva “*stop the clock*” si limita a prevedere solo rinvii per entrambe le direttive.

Tali rinvii sono scadenziati in diverse fasi a seconda delle dimensioni e posizioni delle imprese.

La prima fase di applicazione inizierà il 26 luglio 2028 (prima era al 2027) per le imprese con almeno 5000 dipendenti e fatturato superiore a 1,5 miliardi di euro.

Dal 26 luglio 2029 saranno obbligate le imprese con almeno 3000 dipendenti e fatturato annuo 900 milioni di euro.

Alla terza fascia di imprese, aziende con almeno 1000 dipendenti 450 milioni di fatturato, società extra UE con attività significative nel mercato europeo, la normativa si applicherà dal 26 luglio 2029, con obbligo di rendicontazione dal 1° gennaio 2030.

Inoltre, la rendicontazione specifica per gli impatti lungo la catena del valore sarà richiesta dal 1° gennaio 2029 per le prime categorie di imprese.

4. È significativo che queste modifiche siano state approvate a larghissima maggioranza dal Parlamento europeo, riparando così in parte il vulnus causato dalla precedente spaccatura.

Evidentemente l’Assemblea ha apprezzato le norme di rinvio proposte dalla Commissione ritenendo che venissero incontro a preoccupazioni fondate del mondo delle imprese, e che d’altra parte non mettessero in pericolo né facessero regredire le garanzie previste per i diritti dei lavoratori e per l’ambiente. Anche se, a dire il vero, i rinvii, pur scadenziati nel tempo, sono alquanto prolungati, coprendo la intera legislatura.

Rimangono inoltre i problemi e le criticità riguardanti le scelte di merito emerse dalle prime proposte della Commissione in ordine alle modalità e contenuti delle semplificazioni. Le criticità al riguardo si sono ulteriormente accresciute a seguito della richiesta di Francia e Germania di procedere a una abrogazione *tout court* della direttiva *Due Diligence*. Tale richiesta sembra peraltro potersi interpretare come una misura tattica come forma di ulteriore pressione per ottenere profonde revisioni del testo (vedi il saggio di M. Libertini, cit., che ricorda anche la procedura aperta dal

mediatore europeo contro la Commissione in base a denunce di otto organizzazioni della società civile).

La questione di fondo che si pone in tutte le semplificazioni: riguarda la scelta di quali siano gli adempimenti che possono essere ridotti o eliminati senza pregiudicare il rispetto dei diritti sanciti dalle normative sostanziali, nello specifico i diritti sociali fondamentali e la salvaguardia dell'ambiente.

Ad es. altro è ridurre i dati da rendicontare che risultano ridondanti o meno significativi, altro è abolire la disaggregazione per genere dei dati relativi alle condizioni di lavoro, oppure privilegiare la rendicontazione volontaria così da pregiudicare la uniformità del processo di rendicontazione.

Questo è il compito che deve affrontare e cui si deve preparare la Commissione nei prossimi mesi, non solo interloquendo con gli Stati membri e con le altre Istituzioni della Unione, ma altresì coinvolgendo nella ricerca tutti gli stakeholder interessati della società civile, a cominciare dai rappresentanti dei lavoratori.

Le critiche dei sindacati europei alla prima proposta della Commissione hanno denunciato che il *Pacchetto omnibus* è stato preparato “in maniera opaca e non democratica”. Questo fatto contraddice l'intenzione manifestata nel programma della presidenza Von der Leyen di stipulare con le parti sociali un nuovo patto per il dialogo sociale europeo. Il patto è stato firmato il 5 marzo 2025 tra la Commissione e le parti sociali europee, con l'obiettivo di rinnovare l'impegno di affrontare con azioni comuni le sfide del mercato del lavoro e di promuovere l'occupazione a condizioni lavorative eque.

Una sperimentazione partecipata della direttiva va sollecitata perché può favorire una valutazione fondata sulla esperienza e sui dati, e non a priori, di quali siano i costi e la effettiva utilità dei vari adempimenti, per trarre conclusioni documentate circa il bilanciamento possibile fra i vari interessi in gioco.

La stessa sperimentazione può evidenziare anche il diverso peso dei vari adempimenti, distinguere fra quelli direttamente rilevanti per le tutele dei diritti, come ad es. le procedure di valutazione del rischio per i diritti e le misure di mitigazione degli stessi rischi, e gli obblighi solo formali o di dettaglio.

Distinzioni di questo genere si possono fare in particolare per gli standard ESRS sopra ricordati, che indicano in grande dettaglio (anche secondo me eccessivo) i contenuti delle informazioni richieste alle aziende in relazione sia alla forza lavoro propria sia ai dipendenti della catena di fornitura.

Questa è un'area di semplificazione, oltretutto attivabile con intervento delegato della Commissione, che si permette di ridurre un gran numero di obblighi specifici di

reporting, con la conseguente riduzione dei costi degli adempimenti per le imprese, senza pregiudicare la garanzia dei diritti.

Un coinvolgimento effettivo degli *stakeholder* nelle procedure previste dalle direttive può facilitare scelte equilibrate nel bilanciamento fra interessi, necessario per una semplificazione efficace per le imprese ma non lesiva degli obiettivi di rispetto dei diritti umani e dell'ambiente perseguiti dalle due direttive.

Un simile approccio partecipato dovrebbe essere incluso nelle linee guida della Commissione di orientamento per le sperimentazioni da attuarsi nei diversi Stati membri, che potrebbero arricchire le informazioni utili a queste scelte.

Forme di valutazione partecipata per affrontare in modo equilibrato questioni sociali dove sono in gioco interessi contrastanti delle parti sono presenti in altre normative europee.

Una procedura simile, ad esempio, è prevista da ultimo dalla direttiva europea 2023/920 (art. 18) sulla parità salariale fra lavoratori e lavoratrici che prevede procedure concordate fra imprese e sindacati per intervenire quando si riscontrino disparità retributive tra i generi di particolare gravità, oltre il 5%.

In ogni caso se le scelte di semplificazione devono tenere conto del criterio sopra indicato cioè dal loro carattere formale o sostanziale, e quindi del loro impatto sui diritti, tali scelte dovranno essere motivate nel merito, sulla base di valutazioni puntuali e possibilmente condivise.

Per questo motivo le indicazioni dei documenti europei che stabiliscono percentuali di riduzioni (25-35%) degli adempimenti, non dovrebbero essere intese come tassative.

In ogni caso la notevole dilazione dei tempi concessa per la applicazione delle varie normative può essere utile, in quanto può permettere di valutare il loro funzionamento e su questa base fornire utili indicazioni per le decisioni.

In conclusione, dobbiamo verificare “se queste scelte, che dovranno affrontare i diversi passaggi richiesti dal processo normativo europeo, costituiscono una prudente manifestazione di gradualismo, in un quadro politico che tiene ferme le scelte di principio che stanno alla base delle direttive in vigore, o se preludono a una crisi più profonda di quelle scelte”⁴.

⁴ M. Libertini, *Prefazione al volume La trasparenza societaria per lo sviluppo sostenibile. Il decreto legislativo n. 125/2024 sul rendiconto di sostenibilità, AA.VV., I Libri di ASTRID, a cura di Anna Genovese, 2025, p. 7 ss*