

Le proposte della Commissione di modifica della direttiva UE/1760/2024

di Mario Libertini

Abstract

Lo scritto esamina le numerose modifiche alla dir. UE/1760/2024 (CSDDD), proposte dalla Commissione. Secondo l'a., queste proposte mirano a realizzare un compromesso fra l'esigenza di attenuare i rischi giudiziari e amministrativi a carico delle imprese e quella di evitare di trasmettere un messaggio politico di abbandono degli obiettivi del Green Deal per ciò che riguarda la gestione sostenibile delle imprese. In effetti, la portata "storica" della CSDDD, che trasferisce i criteri di gestione sostenibile delle imprese dal terreno della soft law a quello della hard law, rimane sostanzialmente confermata. Tuttavia, la riduzione di oneri e costi a carico delle imprese è accompagnata da clausole di deroga che, lungi dal semplificare l'applicazione della direttiva, potranno dare luogo a molti contenziosi.

The paper examines the numerous amendments to Directive EU/1760/2024 (CSDDD) proposed by the Commission. According to the author, these proposals aim to strike a balance between the need to mitigate the legal and administrative risks for businesses and the need to avoid sending a political message that the objectives of the Green Deal are being abandoned about sustainable business management. The "historic" scope of the CSDDD, which transfers the criteria for sustainable business management from the realm of "soft law" to that of "hard law", remains essentially unchanged. However, the reduction in burdens and costs for businesses is accompanied by derogation clauses which, far from simplifying the application of the directive, are likely to give rise to many disputes.

1. Queste note sono dedicate all'esame delle proposte di modifica della direttiva sulla *Due Diligence* delle grandi imprese (c.d. CSDDD), presentate dalla Commissione UE il 26 febbraio 2025, a seguito di numerose proteste, nascenti dalla preoccupazione, in ambienti imprenditoriali, sulla sopportabilità finanziaria delle misure previste da questa direttiva da parte delle imprese europee.

L'esame di queste proposte di modifica potrebbe apparire inutile se si considera che, nei mesi successivi alla loro presentazione, Germania e Francia hanno addirittura chiesto l'abrogazione *tout court* della direttiva in questione¹. Questa presa di posizione,

¹ *Macron e Merz chiedono l'abolizione della CSDDD*, in *ESG News*, 21 maggio 2025.

Il peso politico di queste posizioni, evidente per il rango dei paesi proponenti, è accentuato, per ciò che riguarda la Germania, dalla dichiarazione di Merz di voler proporre l'abrogazione della legge interna sulle "catene di fornitura", che

tuttavia, è stata da più parti interpretata come una mossa tattica volta ad ulteriormente attenuare il più possibile, nel processo di revisione della direttiva (ormai avviato), oneri e costi immediati per le imprese, senza con ciò abbandonare gli obiettivi a lungo termine del *Green Deal*. Lo stesso portavoce del governo tedesco, pochi giorni fa, ha accreditato questa versione².

Peraltro, il Mediatore europeo, a seguito di una denuncia di otto organizzazioni della società civile, ha aperto una procedura contro la Commissione, per l'adozione urgente di una proposta di modifica non sottoposta a consultazione pubblica né a valutazione d'impatto³.

Il tema politico è dunque quanto mai aperto, tanto più che, per la stabilità politica dell'Unione, mentre il ritiro di una proposta di direttiva della Commissione non sarebbe eccezionale, lo sarebbe l'abrogazione di una direttiva già in vigore, non per essere sostituita con un'edizione aggiornata della stessa, ma per una vera e propria inversione di strategia politica.

In questa prospettiva, un esame dei contenuti della proposta di compromesso della Commissione, in atto all'esame degli altri organi dell'Unione responsabili del processo legislativo, rimane comunque di indubbio interesse.

2. Una prima modifica, che incide sull'art. 1 e sull'art. 22 della direttiva⁴, riguarda l'obbligo di adottare ed attuare un piano di mitigazione dei cambiamenti climatici per favorire la transizione verso un'economia sostenibile e il rispetto degli accordi di Parigi. Dall'obbligo di "adottare ed attuare" si passa all'obbligo di semplicemente "adottare" un piano; però si aggiunge che questo dovrà prevedere anche azioni implementative di realizzazione di *best efforts* per favorire la transizione.

Già da questa prima modifica si nota il *leit motiv* delle proposte della Commissione: si introducono emendamenti che riducono decisamente gli oneri a carico delle imprese,

per diversi aspetti ha anticipato la direttiva CSDDD (cfr. F. PISTELLI, *Obblighi di cura e responsabilità nella legge tedesca sulle catene di fornitura (LKSG)*, in *Nuove Leggi Civili Commentate*, 2024, 1030 ss., ove ampie informazioni sulle incertezze suscitate da questa legge sui riflessi della medesima sul terreno della responsabilità civile).

² V. Berlino *corregge la rotta: niente stop alla CSDDD, ma sì a una versione più snella*, in *ESG News*, 26 maggio 2025. Tra i commenti giornalistici v., per esempio, L. DANIELE, in *Linkiesta*, 27 maggio 2025.

Non mancano peraltro – a parte quanto si segnala nella nota successiva - prese di posizione (forse di non grande peso politico, ma comunque significative) che chiedono alla Commissione di tornare indietro sulle sue stesse proposte di modifica. V., in tal senso, l'*Economists' Statement* del 19 maggio 2025, *Beyond Short-Term Profits: Why the EU must defend the Corporate Sustainability Due Diligence Directive and the Green Deal*.

³ MEDIATORE EUROPEO, Caso 983/2025/MAS aperto il 21 maggio 2025, *Mancato rispetto da parte della Commissione europea degli "orientamenti per legiferare meglio" nella elaborazione di una proposta legislativa sull'informativa societaria sulla sostenibilità e sul dovere di diligenza*.

⁴ Contro questa modifica è stato lanciato un appello l'8 maggio 2025, intitolato *Legal Scholars Concerned about the Weakening of Article 22 CSDDD on Climate Transition Plans*.

ma subito dopo si introducono anche cautele e correttivi che vorrebbero segnalare che gli obiettivi di fondo della direttiva non sono abbandonati.

Ciò vale a maggior ragione nel tema in esame, dal momento che già il testo-base della direttiva non impone alle imprese norme di condotta dettagliate, ma, secondo l'espressa indicazione del cons. 19, impone degli "obblighi di mezzi", cioè obblighi di indirizzare la discrezionalità imprenditoriale verso programmi produttivi e scelte di fornitori che portino a minimizzare i rischi ambientali e le produzioni lesive di diritti umani⁵. In questa prospettiva, il passaggio da un obbligo di attuare il piano ad un obbligo di individuare azioni implementative volte a garantire un impegno di *best efforts* non è indifferente, ma si intuisce facilmente che l'effettiva portata di questa scelta regolatoria è sostanzialmente rimessa agli equilibri che si formeranno fra le imprese e l'autorità di regolazione.

3. Una seconda modifica, che incide sull'art. 3 della direttiva, riguarda l'elencazione delle categorie di *stakeholder*. L'elencazione è ridimensionata, e riferita ora solo ai lavoratori dipendenti dell'impresa, delle sue filiali e dei suoi partner commerciali e ai loro sindacati, nonché alle persone fisiche o comunità i cui interessi potrebbero essere direttamente lesi da prodotti, servizi od attività della società, delle sue filiali o i suoi partner commerciali.

Rimangono fuori dall'elenco le associazioni dei consumatori, ambientaliste e di tutela dei diritti umani, che sono contemplate nel testo-base ad oggi in vigore.

Anche in questo caso la modifica è sostanziale e certo mira a contenere il rischio di contenzioso a carico delle imprese.

Tuttavia, il criterio della "lesione diretta" a individui o comunità, pur lasciando ampi margini di apprezzamento ai giudici che potranno essere chiamati a decidere, non esclude la possibilità di contenziosi significativi e, pur riducendo l'ambito dei soggetti legittimati, conferma la possibilità di ricorso ai rimedi previsti dalla direttiva (anche al *private enforcement*, nei limiti di cui *infra*, n. 9) e alle procedure di reclamo a favore di soggetti lesi dalla violazione dei criteri ESG da parte delle imprese.

4. Una terza modifica, che tocca l'art. 8 della direttiva (e, con ciò, uno dei punti centrali della stessa; per un approfondimento v. lo scritto di Silvia Scalzini, in questo stesso numero di *Astrid Rassegna*) dispone che, nella valutazione degli effetti negativi delle proprie attività, l'impresa dovrà tenere conto degli impatti provocati da partner

⁵ Mi permetto di rinviare a M. LIBERTINI, *Principi di gestione sostenibile e crisi d'impresa*, in corso di pubblicazione nella raccolta di *Studi in onore di Vittorio Santoro*.

commerciali diretti, e non anche dell'attività di operatori che si collocano in posizioni più a monte, nella catena produttiva.

Anche in questo caso la riduzione dei doveri di vigilanza a carico delle imprese è sostanziale (e risponde ad una delle maggiori preoccupazioni delle imprese interessate).

Tuttavia, la proposta di modifica aggiunge che, se una società ha informazioni plausibili sul fatto che impatti negativi sono o possono essere causati da un partner indiretto, deve fare una valutazione approfondita sul punto. Questo accertamento dev'essere poi sempre fatto quando il ruolo indiretto del partner è frutto di una manovra elusiva. Inoltre, una società può inserire in contratto clausole che impongano al partner diretto di garantire a sua volta che i partner indiretti rispettino i codici di condotta della società stessa.

Nella mappatura dei rischi di cui all'art. 8, gli Stati membri disporranno, inoltre, che i partner commerciali diretti aventi meno di 500 dipendenti non siano obbligati a fornire informazioni oltre quelle stabilite dalla dir. 2013/34/EU (cioè quella che disciplina la rendicontazione di sostenibilità). Tuttavia, quando le informazioni di cui si tratta siano necessarie e non sia possibile ottenerle per altra via, esse potranno essere richieste al partner.

In sostanza, la proposta di modifica della Commissione non esonera del tutto l'impresa dal dovere di vigilanza sui fornitori indiretti, ma incide sulla distribuzione dell'onere probatorio, esonerando l'impresa dall'onere di provare di aver agito con diligenza professionale nell'esame delle condotte dei fornitori indiretti. Tuttavia, nel caso in cui l'autorità di regolazione accerti una manovra elusiva ovvero il possesso, da parte dell'impresa, di informazioni plausibili, gli obblighi di diligenza si riespandono.

Pertanto, la modifica proposta con riguardo all'onere probatorio sembra favorire la moltiplicazione dei contenziosi e non può essere interpretata come un riconoscimento di immunità per le imprese destinatarie della direttiva.

5. Una quarta modifica comporta una riscrittura parallela dell'art. 10, § 6, della direttiva, sulle misure che devono essere adottate dalle imprese per contrastare gli impatti negativi potenziali provenienti da un certo rapporto di fornitura, e dell'art. 11, riguardante gli impatti negativi effettivi.

Le modifiche proposte dispongono che, quando le garanzie contrattuali e le altre misure di prevenzione non risultino adeguate ad eliminare o mitigare il rischio, la società deve, come ultima istanza:

- a) astenersi dall'allacciare un rapporto nuovo o prolungare un rapporto esistente con il partner che causa l'impatto negativo;
- b) se la legge che governa il rapporto lo permette, adottare ed attuare senza ritardo un piano di prevenzione, a condizione che vi sia una ragionevole aspettativa che tali sforzi abbiano successo;
- c) utilizzare come effetto leva la sospensione del rapporto.

Se c'è una ragionevole aspettativa che tali sforzi abbiano successo, la società non ha responsabilità per la continuazione del rapporto. Prima di sospendere il rapporto, la società deve accertare che tale misura non possa arrecare impatti più gravi di quelli derivanti dalla continuazione del rapporto e deve essere in grado di informare l'autorità di vigilanza su tale decisione.

Senza scendere in altri particolari, la sostanza della modifica è nel senso che gli artt. 10 e 11 sono riscritti nel senso che la misura di ultima istanza non è più la risoluzione del rapporto – come nel testo attuale della direttiva - ma la sospensione dello stesso (prevista già prima, ma ora circondata di maggiori cautele).

In sostanza, vi è un chiaro intento di attenuare la portata vincolante della disposizione e di ridurre i rischi per le imprese fornitrici. Ciò avviene, tuttavia, a prezzo di una complicazione della disciplina (in particolare per ciò che riguarda l'eventuale piano di prevenzione, condizionato dai diritti nazionali) e di incertezze sull'applicazione della misura della sospensione, per la quale non è stabilito un termine.

6. Una quinta modifica tocca l'art. 13, in materia di “dialogo significativo” tra le imprese e i portatori di interessi. Si sopprime il potere-dovere di avviare il dialogo in fase di assunzione della decisione di (cessare o) sospendere un rapporto di fornitura o in fase di elaborazione di indicatori per il monitoraggio di cui all'art. 15 (v. il n. succ.).

La modifica riduce così l'ambito applicativo di una delle parti più innovative della direttiva, cioè quella che prevede un obbligo di dialogo fra impresa e *stakeholder* (con potenziale sviluppo di accordi economici collettivi) in cinque momenti diversi di attuazione degli obblighi della direttiva. Con la modifica proposta ne rimangono tre (raccolta delle informazioni necessarie per valutare gli impatti negativi, elaborazione dei piani di prevenzione, adozione di misure riparatorie degli impatti negativi), mentre vengono aboliti gli altri due, sopra ricordati.

Ancora una volta la modifica ha una portata sostanziale, ma non decisamente abrogativa della misura originariamente prevista. In sostanza, la possibilità di dialogo

e di accordi con gli *stakeholder* legittimati rimane in vita per uno spazio significativo, tanto più che rimane la possibilità della procedura di reclamo di cui all'art. 14.

7. Una sesta modifica riguarda l'art. 15 della direttiva ed attiene alla periodicità del monitoraggio sull'adeguatezza delle misure adottate dall'impresa. La revisione dev'essere fatta non più annualmente ma almeno ogni 5 anni.

Sulla modifica in sé c'è poco da dire: chiaro è l'intento di ridurre costi e rischi per le imprese. Chiaro è anche che cinque anni sono un periodo piuttosto lungo, nel quale possono emergere problematiche di carattere ambientale o di rispetto dei diritti umani che, pur con tutta la diligenza professionale impegnata, non erano percepibili all'inizio del quinquennio. È difficile pensare che l'adozione di un certo piano di misure protettive o correttive comporti poi una immunità piena per tutto ciò che di nuovo possa emergere nei cinque anni successivi. Ed infatti, il termine di cinque anni non opera più quando vi siano ragionevoli motivi, o fatti sopravvenuti, che impongano una revisione anticipata. È prevedibile che situazioni del genere facciano insorgere problemi interpretativi e contenziosi.

8. Una settima modifica riguarda la disciplina delle sanzioni pecuniarie. In materia, ferma restando la competenza degli Stati membri, non ci sono più indicazioni numeriche – come invece è nell'art. 27 del testo attuale - ma si dispone che gli Stati membri non possano fissare massimali così bassi da frustrare le finalità di deterrenza della disciplina. Inoltre, la Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, fisserà linee guida per le autorità di vigilanza.

La modifica elimina una disposizione che aveva destato forti preoccupazioni (un massimale non inferiore al 5% del fatturato netto mondiale della società interessata), ma mantiene la struttura fondamentale della norma sulle sanzioni e, in particolare, il principio di adeguata deterrenza delle stesse. In materia, è accentuato il profilo della necessità di dialogo tra Commissione e Stati membri e la sostanza delle soluzioni normative è affidata ad equilibri politici futuri.

9. Un'ottava modifica attiene alla disciplina del *private enforcement*, in particolare della responsabilità civile extracontrattuale. Il nuovo testo dispone che “Se una società è giudicata responsabile, in base alla legge nazionale, per danni causati a persone fisiche o giuridiche per inottemperanza alle prescrizioni di due diligence della presente direttiva, gli Stati membri dovranno assicurare che le persone danneggiate abbiano un

pieno risarcimento. Il pieno risarcimento esclude il sovrarisarcimento per mezzo di danni punitivi o multipli o con altri mezzi”.

La norma contiene un significativo arretramento rispetto al testo attuale, che impone agli Stati membri principi vincolanti sul *private enforcement*. Con la modifica proposta, gli Stati membri hanno il potere di escludere l’obbligo di risarcimento del danno a carico delle imprese, fermo restando il *public enforcement* e le relative sanzioni. E’ questa la soluzione che sembra essere stata adottata dal legislatore tedesco (anche se la soluzione è molto discussa, in sede interpretativa).

Altre modifiche riguardano gli Stati che manterranno il *private enforcement*: è eliminata la previsione vincolante sulla responsabilità in solido ed è eliminata l’obbligatorietà della previsione dell’azione di classe.

Questa modifica comporta l’abbandono della linea di politica legislativa, che trova il più significativo precedente nella legislazione antitrust europea, che punta sulla complementarità fra *public* e *private enforcement* per raggiungere il risultato di un’effettiva deterrenza.

Si deve però aggiungere che, per quanto riguarda l’ordinamento italiano, se non ci sarà una scelta diversa in sede di recepimento e si lascerà spazio all’applicazione delle norme generali in materia di responsabilità civile extracontrattuale, non ci dovrebbero essere dubbi circa l’applicabilità del rimedio risarcitorio a tutela degli interessi protetti, nonché della norma sulla solidarietà (art. 2055 c.c.) e di quella sull’azione di classe di cui all’art. 840-*bis* e ss., c.p.c.

10. In conclusione, la proposta della Commissione mira a realizzare un compromesso fra l’esigenza di attenuare i rischi giudiziari e amministrativi a carico delle imprese e quella di evitare di trasmettere un messaggio di abbandono degli obiettivi del *Green Deal* per ciò che riguarda la gestione sostenibile delle imprese.

In effetti, la portata “storica” della CSDDD, che trasferisce i criteri di gestione sostenibile delle imprese dal terreno della *soft law* a quello della *hard law*, rimane sostanzialmente confermata.

Intatta rimane anche una lacuna originaria della normativa, consistente nella mancata previsione di misure di difesa commerciale delle imprese europee rispetto alla concorrenza di produzioni provenienti da ordinamenti che non impongono oneri e costi simili alle loro imprese.

Inoltre, la modifica proposta dalla Commissione, se sarà approvata in questa versione (o con ulteriori norme di attenuazione, ancora possibili), darà luogo a molti dubbi

applicativi e interpretativi e comunque lascerà ampi spazi di discrezionalità alle autorità di regolazione.