

Le novità introdotte dalla proposta di direttiva COM (2025) 81 sul coinvolgimento dei portatori di interessi socio ambientali

di Ornella Cilona

Abstract

Le modifiche alle due direttive comunitarie 2022/2464/UE e 2024/1760/UE, contenute nella proposta di direttiva COM (2025) 81, non riguardano solo la semplificazione delle procedure e la riduzione dei costi ma entrano anche nel merito del coinvolgimento dei portatori di interessi (stakeholder) socio ambientali. A questo riguardo, i cambiamenti previsti per ambedue le leggi sono accomunati dall'intento di ricondurre il dialogo con gli stakeholder che rappresentano i sindacati e la società civile all'interno di un percorso sperimentato, limitandone le capacità.

The amendments to EU Directives 2022/2464/EU and 2024/1760/EU, as outlined in the draft directive COM (2025) 81, extend beyond the simplification of procedures and cost reduction. They also address the involvement of socio-environmental stakeholders. The proposed changes to both directives in this regard share a common objective: to reframe the participation of socio-environmental stakeholders — particularly trade unions and civil society organizations — within a standardized, established process, thereby narrowing the scope of their influence.

La proposta di direttiva comunitaria COM (2025) 81, pubblicata lo scorso 26 febbraio all'interno del cosiddetto “pacchetto Omnibus”¹, contiene alcune rilevanti modifiche alle due direttive 2022/2464/UE sulla rendicontazione di sostenibilità e 2024/1760/UE sul dovere di diligenza, che attengono anche al coinvolgimento dei portatori di interessi (stakeholder)² socio ambientali. Su questo tema specifico, i cambiamenti previsti per ambedue le leggi comunitarie, all'insegna del risparmio dei costi per le imprese e della maggiore competitività dell'UE, sono accomunati dall'intento di ricondurre il

¹ [IMMC.COM%282025%2981%20final.ITA.xhtml.1_IT_ACT_part1_v2.docx](https://commission.europa.eu/document/download/1da93ca2-7911-4e1f-9ce6-cecd09a85250_en?filename=SWD-Omnibus-80-81_En.pdf)

² Nel pacchetto Omnibus la Commissione UE considera fra gli stakeholder con cui interfacciarsi anche le imprese (sia grandi sia di piccole e medie dimensioni): https://commission.europa.eu/document/download/1da93ca2-7911-4e1f-9ce6-cecd09a85250_en?filename=SWD-Omnibus-80-81_En.pdf. Nella stesura delle proposte di direttiva COM (2025) 80 e COM (2025) 81, le posizioni delle grandi aziende e delle loro associazioni di rappresentanza appaiono prese in considerazione in modo prevalente rispetto a quelle espresse dai sindacati e dalle ONG. Alla tavola rotonda sulla semplificazione dei costi, organizzata dalla Commissione europea il 5 febbraio 2025 con l'intento di discutere delle proposte poi confluite nel pacchetto Omnibus, sono stati, del resto, invitati 58 imprese e rappresentanti del mondo imprenditoriale e soltanto 10 esponenti della società civile: <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/eu-european-commission-convenes-roundtable-with-58-corporations-10-civil-society-groups-to-discuss-revisions-to-upcoming-omnibus-proposal/>

coinvolgimento degli *stakeholder* che rappresentano i sindacati e la società civile all'interno di un percorso sperimentato, limitandone le capacità. La portata di quanto suggerito dalla Commissione europea ha, tuttavia, un impatto differente sulle due direttive. Le modifiche proposte alla legislazione comunitaria sulla rendicontazione di sostenibilità hanno ricadute solo indirette sulle prerogative delle organizzazioni dei lavoratori e delle ONG. Quanto prospettato dagli emendamenti alla direttiva 2464/1760/UE sul dovere di diligenza produce, invece, conseguenze dirette e cruciali sulla definizione e sul ruolo dei portatori di interessi socio ambientali, rischiando di indebolire le fondamenta stesse della nuova legislazione comunitaria in materia.

1. Modifiche alla direttiva 2022/2464/UE.

La proposta di direttiva COM (2025) 81 emenda la direttiva 2022/2464/UE su due temi che hanno conseguenze indirette sul ruolo e sulle funzioni dei portatori di interessi socio ambientali.

Il primo (art. 2) è l'innalzamento della soglia dimensionale delle aziende europee ed extra Ue soggette all'obbligo di redigere un bilancio di sostenibilità alle società con più di mille dipendenti, escludendo dall'ambito di applicazione una quota considerevole di grandi imprese e le piccole e medie aziende quotate. Tale innalzamento riduce dell'80% il numero delle società tenute a pubblicare un bilancio di sostenibilità³, limitando in misura significativa l'accesso dei portatori di interessi socio ambientali a informazioni importanti e incrementando la possibilità che, senza un dialogo con gli *stakeholder*, si verifichino rischi effettivi o potenziali nel campo dei diritti umani e dell'ecosistema, conseguenti ad azioni e decisioni di un'impresa⁴.

Il secondo argomento concerne la verifica dei bilanci di sostenibilità con un livello di sicurezza limitato (*limited assurance*). La proposta di direttiva COM (2025) 81 emenda all'art. 1 la direttiva 2006/43/CE sulla revisione contabile, cancellando il riferimento ai termini entro i quali la Commissione europea doveva adottare principi di attestazione finalizzati ad acquisire un livello di sicurezza limitato sulla conformità della rendicontazione di sostenibilità. Al loro posto, si annuncia l'intenzione di pubblicare delle linee guida mirate entro il 2026, che saranno meno cogenti rispetto ai principi.

³ Secondo stime della Commissione UE, se gli obblighi di rendicontazione di sostenibilità si applicassero solo alle aziende con più di mille dipendenti, il numero di quelle interessate scenderebbe a circa seimila imprese europee e a 900 extra-UE, lo stesso di quelle cui si applica la direttiva sul dovere di diligenza: https://commission.europa.eu/document/download/1da93ca2-7911-4e1f-9ce6-cecd09a85250_en?filename=SWD-Omnibus-80-81_En.pdf, p.9.

⁴ Questa posizione sembra condivisa dalla Banca centrale europea nel proprio parere dell'8 maggio sul pacchetto Omnibus: [Opinion of the European Central Bank of 8 May 2025 on proposals for amendments to corporate sustainability reporting and due diligence requirements \(CON/2025/10\)](https://www.ecb.europa.eu/press/pr/2025/0508/it)

Il testo depenna, inoltre, anche il proponimento da parte della Commissione UE di pubblicare entro il primo ottobre 2028 i principi di attestazione per acquisire un livello di ragionevole sicurezza (*reasonable assurance*) sulla conformità della rendicontazione di sostenibilità⁵. Non si tratta, come si potrebbe pensare a una prima lettura, di una questione ristretta al perimetro dei revisori dei bilanci di sostenibilità. I sindacati e le organizzazioni non governative hanno, infatti, tutto da guadagnare da una rendicontazione di sostenibilità, correttamente verificata nei contenuti, che garantisce informazioni affidabili e credibili. Un bilancio attestato con un livello di sicurezza limitato utilizza procedure di revisione meno dettagliate rispetto a quello attestato con un livello di ragionevole sicurezza, basandosi su interviste, revisioni di documenti e verifiche campionarie. La *limited assurance* non è, dunque, sufficiente né a prevenire il *greenwashing* e il *socialwashing* né a garantire che le imprese stiano correttamente affrontando le sfide della sostenibilità.

La progressione verso principi di verifica dei bilanci di sostenibilità con un livello di sicurezza ragionevole, contenuta nel testo originario della direttiva 2022/2464/UE, andava in una direzione auspicata da alcuni *stakeholder* socio ambientali ma, adducendo la motivazione di una riduzione dei costi per le imprese, la strada intrapresa dalla Commissione UE è ora quella di fermarsi a una *limited assurance*. Questa scelta rischia, tuttavia, di compromettere la credibilità e l'efficacia dei bilanci di sostenibilità, riducendo la responsabilità di rendere conto (*accountability*) da parte delle imprese.

2. Modifiche alla direttiva 2024/1760/UE

Sono cinque le modifiche alla direttiva 2024/1760/UE sul dovere di diligenza, contenute nella proposta di direttiva COM (2025) 81, che toccano da vicino gli *stakeholder* socio ambientali.

La prima verte sulla definizione stessa di portatori di interessi. L'art. 4 della proposta riscrive, infatti, al punto 2 l'articolo 3, paragrafo 1, lettera n) della direttiva 2024/1760/UE, restringendo i portatori di interessi a: "dipendenti della società, dipendenti delle sue filiazioni e dei suoi partner commerciali, sindacati e rappresentanti dei lavoratori, persone fisiche o comunità i cui diritti o interessi sono o potrebbero essere direttamente lesi dai prodotti, dai servizi e dalle attività della società, delle sue filiazioni e dei suoi partner commerciali, nonché i rappresentanti legittimi di tali persone fisiche o comunità". Sono dunque esclusi da questa definizione *stakeholder* come le associazioni dei consumatori, le istituzioni nazionali operanti nel campo dei

⁵ La posizione assunta dalla Commissione UE in proposito è pienamente condivisa, fra gli altri, da Assonime: [Position Papers 1 2025](#)

diritti umani e dell'ambiente e le organizzazioni non governative che rappresentano persone o comunità che si sentono danneggiate dalle azioni o dalle decisioni di una società.

In secondo luogo, la proposta rimaneggia l'articolo 8 della direttiva del 2024, limitando il dovere di diligenza da parte delle società ai *partner* diretti nella catena del valore (art. 4). Il testo suggerito specifica, inoltre, che le imprese sono obbligate a valutare anche i *partner* commerciali indiretti, ma solo nel caso vi siano informazioni plausibili che indichino impatti negativi, effettivi o potenziali, sulla società e sull'ambiente a carico loro. Senza un riconoscimento come portatori di interessi delle istituzioni nazionali operanti nel campo dei diritti umani e dell'ambiente nonché delle organizzazioni non governative, appare, tuttavia, improbabile disporre di "informazioni plausibili" su eventuali abusi commessi da fornitori indiretti, per lo meno in quei Paesi dove i sindacati rappresentativi sono deboli o assenti e la società civile non ha diritto di parola.

Il testo della direttiva sulla *due diligence* è modificato su un terzo aspetto cruciale per gli *stakeholder* socio ambientali: le modalità di consultazione. Il punto 7 della proposta ne rettifica l'articolo 13, paragrafo 3, riducendo da cinque a tre le fasi di attuazione del processo di diligenza nelle quali l'impresa è tenuta a rivolgersi ai portatori di interessi pertinenti. Le tre fasi sono:

- raccolta delle informazioni necessarie sugli impatti negativi, effettivi o potenziali;
- elaborazione di piani d'azione in materia di prevenzione e correttivi;
- adozione di misure adeguate a riparare gli impatti negativi.

La consultazione dei portatori di interessi non è più richiesta nelle altre due fasi, previste in precedenza nel testo della direttiva:

- assunzione della decisione di cessare o sospendere un rapporto di affari;
- se del caso, elaborazione di indicatori qualitativi e quantitativi per il monitoraggio dell'adeguatezza e dell'efficacia degli interventi di individuazione, arresto e minimizzazione degli impatti negativi.

In questo modo, agli *stakeholder* socio ambientali viene a mancare la possibilità di interagire con le imprese non solo sui provvedimenti da attuare nei confronti dei fornitori maggiormente critici per quanto riguarda il rispetto dei diritti umani e dell'ambiente ma anche sugli indicatori atti a valutare se il processo di *due diligence* abbia effettivamente funzionato.

Una quarta, rilevante, modifica apportata al testo della legislazione comunitaria sul dovere di diligenza, che riguarda da vicino gli *stakeholder* socio ambientali, è la cancellazione del dovere da parte degli Stati membri di garantire strumenti di responsabilità civile, riducendo in questo modo l'accesso alla giustizia per le vittime di abusi ambientali e violazioni dei diritti umani. Il testo della proposta di direttiva COM (2025) 81 sopprime, infatti, la lettera d) del comma 2 dell'art. 29 della direttiva 2024/1760⁶, che impone ai 27 Paesi UE di provvedere affinché ogni presunto soggetto danneggiato possa autorizzare un sindacato, un'organizzazione non governativa per i diritti umani o l'ambiente o un'altra organizzazione non governativa a intentare azioni per far valere i diritti della presunta parte lesa, fatte salve le norme nazionali di procedura civile. È evidente che l'eliminazione di tale dovere da parte degli Stati membri riduce notevolmente le possibilità che le persone o le comunità danneggiate dalle azioni o decisioni di una società facciano valere in sede giuridica le proprie ragioni.

L'ultima modifica è contenuta nel divieto agli Stati nazionali di andare al di là di quanto è previsto dalla direttiva 2024/1760/UE, introducendo regole più stringenti per combattere gli abusi nel campo dei diritti umani e dell'ambiente o per rafforzare il coinvolgimento dei portatori di interessi⁷. L'articolo 4 della direttiva 2024/1760/UE è, dunque, riscritto a tale fine. La motivazione data dalla Commissione europea è quella di impedire una frammentazione a livello nazionale della regolamentazione sulla due diligence ma ciò, in pratica, impedisce che anche sul tema del coinvolgimento degli stakeholder gli Stati membri possano prevedere norme differenti – ed eventualmente più vantaggiose per i portatori di interessi socio ambientali – rispetto a quanto stabilito dalla legislazione comunitaria.

3. Le reazioni di ONG e sindacati.

Le critiche delle organizzazioni dei lavoratori e delle ONG europee al pacchetto Omnibus non si sono fatte attendere, concentrandosi sul nuovo scenario che si aprirebbe nella legislazione comunitaria in materia di *due diligence*. La CES (*European Trade Union Confederation*), si è opposta fermamente il 25 marzo 2025 alle modifiche proposte con un proprio comunicato⁸, firmato insieme con alcune federazioni sindacali europee di categoria, chiedendo al Parlamento UE di votare contro la proposta di direttiva COM (2025) 81. Per la CES, le nuove posizioni assunte dalla Commissione europea sul dovere di diligenza metterebbero il bavaglio ai portatori di interessi socio

⁶ I contenuti dell'articolo 29 della direttiva sono approfonditi nel policy paper della Campagna abiti puliti, pubblicato a dicembre 2024: [20241209_Abiti-Puliti_Policy-paper-raccomandazioni-direttiva-Due-diligence.pdf](#)

⁷ Articolo 4, comma 3 della proposta di direttiva COM (2025) 81.

⁸ [Joint European Trade Union statement on the Omnibus I Deregulation package EN.pdf](#)

ambientali, indebolendone il ruolo in modo determinante. Simile il tono della dichiarazione “The big EU Deregulation”, firmata il 10 marzo 2025 da 362 sindacati nazionali (fra i quali la CGIL) e associazioni della società civile a livello europeo e internazionale⁹.

Il 21 maggio 2025, il Mediatore europeo ha comunicato¹⁰ di aver avviato un’inchiesta a seguito della denuncia presentata il 18 aprile contro la Commissione UE da otto organizzazioni della società civile (*ClientEarth, Notre Affaire A Tous, Clean Clothes Campaign, Coalizione Europea per la Giustizia Aziendale, Global Witness, Transport & amp; Environment, Antislavery International; Friends of the Earth Europe*). Nella denuncia, relativa proprio alla proposta di direttiva COM (2025) 81, le ONG chiedono, fra l’altro, che la Commissione europea renda noti i criteri in base ai quali ha scelto gli *stakeholder* invitati agli inizi di febbraio¹¹ agli incontri propedeutici alla pubblicazione della proposta. Le organizzazioni della società civile firmatarie della denuncia considerano, infatti, affrettata e incompleta la consultazione dei portatori di interessi avviata dalla Commissione europea prima della pubblicazione del pacchetto Omnibus.

⁹ [Joint-CSO-statement-reacting-to-Omnibus-publication.pdf](#)

¹⁰ [La Mediattrice avvia un'indagine sul modo in cui la Commissione ha preparato una proposta legislativa nell'ambito del suo pacchetto omnibus di misure di semplificazione | Notizie | Mediatore Europeo](#)

¹¹ Vedi nota 2.