CONFAPI
CONFEDERAZIONE ITALIANA
PICCOLA E MEDIA INDUSTRIA PRIVATA

Commissione Politiche dell'Unione Europea

Camera dei Deputati

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (COM(2025) 81 final)
Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2023/956 per quanto riguarda la semplificazione e il rafforzamento del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (COM(2025) 87 final)

Pacchetto Omnibus 1

7 maggio 2025

Confapi ringrazia per l'invito a partecipare all'odierna audizione in cui la Confederazione può esprimere le proprie valutazioni sul cosiddetto Pacchetto Omnibus 1.

Le prime misure di semplificazione, presentate dalla Commissione Europea lo scorso 26 febbraio, introducono importanti modifiche alle direttive sulla rendicontazione di sostenibilità (CSRD) e sulla *due diligence* di sostenibilità (CS3D), nonché al regolamento sul CBAM e rappresentano una prima declinazione concreta degli obiettivi chiave della Bussola per la Competitività, quali la riduzione degli oneri burocratici, un aspetto cruciale per le PMI industriali, che spesso sono penalizzate da regolamenti complessi e costi amministrativi elevati. Le PMI industriali si confrontano infatti quotidianamente con sistemi normativi complessi e onerosi che, a partire dal livello europeo, ne limitano la loro crescita e capacità di innovazione. Il tema della semplificazione per le PMI è all'attenzione della Commissione sin dall'adozione dello Small Business Act nel 2008, senza tuttavia aver prodotto risultati tangibili per le imprese. Non a caso, da una recente Indagine congiunturale di Confapi emerge che la principale causa di ostacolo alla competitività delle PMI industriali è proprio l'eccessiva burocrazia e la frammentazione normativa europea.

L'Omnibus 1 rappresenta, quindi, un primo passo nella giusta direzione, in linea con gli obiettivi della "Bussola per la competitività" e della Dichiarazione di Budapest. Confapi accoglie con favore l'obiettivo di ridurre del 25% gli oneri normativi complessivi – e fino al 35% per le PMI – ma ritiene che gli interventi proposti, seppur utili, non siano ancora sufficienti a neutralizzare l'effetto regolatorio indiretto che continua a gravare sulle PMI industriali fortemente coinvolte nelle catene di fornitura delle grandi imprese.

Confapi ha più volte evidenziato la necessità di semplificare gli obblighi derivanti dalla CSRD, dalla CS3D e dalla Tassonomia UE e di garantire una reale proporzionalità rispetto alla dimensione d'impresa. Ciò è particolarmente importante alla luce dell'impatto crescente che la sostenibilità ha anche sul merito creditizio e sulle relazioni tra PMI, sistema bancario e Pubblica Amministrazione nel caso di partecipazione a Bandi Pubblici (i cd. *Green Public Procurement)* e domande di finanziamento pubblico.

La decisione della Commissione europea, quindi, di posticipare l'entrata in vigore degli obblighi di rendicontazione previsti dalla CSRD per le grandi imprese e le PMI quotate, nonché l'entrata in vigore della direttiva sulla due diligence è una scelta pienamente condivisibile. Così come abbiamo apprezzato la scelta della procedura d'urgenza per l'esame, la successiva approvazione e pubblicazione in Gazzetta Ufficiale UE lo scorso 16 aprile della cd. **Direttiva "*Stop the clock*"** – Direttiva 2025/794 (UE).

Il differimento dell'entrata in vigore di tali normative europee rappresenta, infatti, un segnale positivo di attenzione nei confronti delle PMI industriali. In particolare, lo slittamento al 2027 degli obblighi di rendicontazione per le grandi imprese e al 2028 per le PMI quotate, così come il rinvio al 2027 del termine di recepimento della CS3D, rispondono all'esigenza di garantire certezza giuridica, coerenza tra strumenti normativi e sostenibilità degli oneri a carico delle imprese. Tali misure risultano coerenti con gli obiettivi espressi dalla Commissione in materia di riduzione del carico normativo e rispondono alle richieste avanzate per una semplificazione concreta del quadro regolatorio a beneficio della competitività e dell'equilibrio del mercato interno.

Rispetto, invece, alle proposte di modifica contenute nella **COM (2025) 81 final,** Confapi accoglie con favore l'obiettivo generale del Pacchetto Omnibus 1 di semplificare il quadro normativo sulla rendicontazione di sostenibilità, introducendo una maggiore proporzionalità e limitando l'effetto "*trickle-down*" (il cd. "effetto a cascata") che, di fatto, trasferisce, indirettamente, gli oneri burocratici delle aziende di maggiori dimensioni alle PMI industriali, anche se formalmente escluse dall'ambito di applicazione della normativa.

Permangono tuttavia alcune criticità sulle quali, come Confapi, riteniamo opportuno richiamare l'attenzione.

Infatti, nonostante l'esclusione formale dalle norme, molte PMI industriali potrebbero trovarsi soggette a richieste di rendicontazione da parte delle imprese più grandi in quanto fornitori. Questo trasferimento di obblighi lungo la *supply chain* compromette il principio di proporzionalità, istituendo un sistema "obbligatorio di fatto". Il rischio è che lo standard volontario per le PMI (VSME – *Voluntary Sustainability Reporting Standard for SMEs*), sebbene presentato come facoltativo, diventi un requisito contrattuale imposto dalle grandi imprese istituzionalizzando, di fatto, l'effetto a cascata.

In questo contesto, al fine di evitare che le PMI industriali subiscano un effetto regolatorio indiretto, Confapi propone di introdurre alcune misure di salvaguardia per le imprese escluse dal perimetro dell'obbligatorietà della rendicontazione di sostenibilità. In altri termini le PMI e Mid-Cap non soggette a obblighi diretti, che operano all'interno dell'UE e del SEE, nei Paesi OCSE, nei Paesi che hanno aderito all'Accordo di Parigi e ai cinque principi fondamentali dell'ILO sui diritti dei lavoratori, rispettando già elevati standard di sostenibilità in quanto conformi a normative europee e internazionali, dovrebbero essere messe nelle condizioni di acquisire un'automatica conformità ai fini della rendicontazione, evitando richieste di compliance alle quali non risultino normativamente obbligate. Inoltre, potrebbe essere utile definire un elenco di codici NACE di settori che possano essere ritenuti conformi ai fini della rendicontazione.

In ogni caso sarà necessario prestare particolare attenzione alla fase attuativa, attraverso gli atti delegati, in modo da garantire un'effettiva tutela della proporzionalità e della competitività delle PMI.

Di seguito una sintesi degli aspetti sui quali, ad avviso di Confapi, bisognerà prestare maggiore attenzione:

- **Carattere realmente volontario del VSME e protezione contrattuale**

La proposta stabilisce il principio della volontarietà per gli standard volontari per le PMI (VSME). Tuttavia, tale volontarietà rischia di essere vanificata nella prassi contrattuale: le imprese obbligate alla rendicontazione, per tutelarsi, potrebbero imporre di fatto l'adozione del VSME ai propri fornitori.

Si propone, pertanto, che gli atti delegati prevedano:

- disposizioni di salvaguardia contrattuali per impedire l'imposizione indiretta dello standard, in particolare nei contesti di squilibrio contrattuale lungo la filiera;
- disposizioni di tutela nei rapporti di filiera contrattualmente asimmetrici;
- meccanismi giuridici specifici per impedire l'imposizione di standard superiori a quelli stabiliti nel VSME, soprattutto alle piccole imprese.

- **Proporzionalità effettiva degli standard EFRAG**

L'attuale impostazione del framework EFRAG non risponde in modo coerente a questo principio di proporzionalità. Si ritiene fondamentale:

- adattare i contenuti degli standard VSME alla reale capacità organizzativa e dimensionale delle PMI industriali;
- differenziare i parametri in funzione della specificità settoriale e delle dimensioni d'impresa prevedendo una reale applicazione del principio "*Think Small First*";
- garantire che la proporzionalità non sia solo formale, ma concretamente applicata e strutturata. È altresì fondamentale che, nella definizione del sistema modulare di rendicontazione, si operi una chiara distinzione tra microimprese, piccole e medie imprese. L'impostazione "binarizzata" dei precedenti standard EFRAG (Priorità 1 per micro, Priorità 2 per tutte le altre) non riflette adeguatamente la struttura produttiva delle PMI industriali europee, in particolare quelle del settore manifatturiero e di trasformazione, che risultano maggiormente esposte alle richieste della *supply chain* e del sistema bancario. Dovrà in tal senso essere esplicitata la differenziazione tra piccole e medie imprese, evitando approcci indistinti che aggraverebbero gli oneri anziché ridurli.

Inoltre, in considerazione dello slittamento dell'entrata in vigore degli obblighi previsti dalla direttiva, sarebbe opportuno che il VSME venga accompagnato dalla pubblicazione di ulteriori strumenti a supporto delle PMI per facilitare il lavoro di raccolta dati interno alle imprese ed elaborazione di documenti di rendicontazione semplificati e quanto più possibile "standardizzati" con indicazione, da un lato, di informazioni realmente indispensabili e, dall'altro, di quelle auspicate ma facoltative. Affiancata all'individuazione di dati "obbligatori" anche in ragione dei codici NACE si potrebbero ipotizzare campi ed informazioni differenziate per settori di appartenenza (ad esempio settori manifatturieri e di produzione rispetto a settori di erogazione di servizi a basso impatto).

- **Contenuto e funzione del "*value chain cap*"**

Gli atti delegati dovranno specificare chiaramente quali informazioni siano incluse nel limite per la catena del valore e assicurarsi che esso non venga superato nei rapporti contrattuali. Inoltre, sarà necessario introdurre uno standard semplificato specifico per l'informativa di catena del valore, separato dal VSME generale e strutturato su pochi indicatori realmente disponibili e rilevanti.

- **Rafforzare l'interoperabilità e la libertà di scelta tra standard**

Secondo Confapi è essenziale consentire l'uso di altri standard internazionali, non solo lo standard EFRAG. Per evitare distorsioni nella valutazione ESG delle PMI industriali, è fondamentale che siano riconosciuti anche strumenti alternativi di dimostrazione della sostenibilità, come il possesso di certificazioni internazionali (es. ISO 14001, SA8000, ISO 53800 – parità di genere, ISO 45001, EMAS, EPD e studi di LCA, Carbon Footprint e ISO 50001), audit di terze parti (compresi rating di sostenibilità ottenuti con diversi strumenti anche dal settore bancario) e rendicontazioni già in uso (es. bilancio GRI). Queste certificazioni rappresentano evidenze oggettive dell'impegno aziendale in materia ambientale, sociale e di governance e dovrebbero essere integrate nei criteri di valutazione ESG anche per l'accesso al credito. In questo contesto si dovrà anche favorire la convergenza tra standard UE e quelli ISSB per evitare duplicazioni.

- **Ridurre la frequenza di verifica e gli oneri operativi, garantendo l'applicazione del principio *"once only"*** ed in particolare:

- Introdurre una verifica triennale per l'adozione dello standard VSME, in modo da ridurre significativamente gli oneri amministrativi e garantire continuità operativa per le PMI.
- Prevedere una moratoria sull'introduzione di nuove linee guida, Q&A e modifiche tecniche nei due anni successivi all'entrata in vigore della normativa, così da offrire stabilità e certezza applicativa.
- Applicare in modo effettivo il principio del "*once only*", assicurando che le informazioni ESG già comunicate dalle PMI a istituzioni pubbliche, clienti o istituti finanziari non debbano essere ripetute in formato diverso o attraverso canali paralleli. Questo richiede:

- la standardizzazione dei formati di raccolta dati ESG;
- l'interoperabilità tra i diversi sistemi informativi pubblici e privati;
- la riutilizzabilità dei dati già raccolti attraverso piattaforme digitali condivise, riducendo duplicazioni, ridondanze e richieste multiple lungo la catena del valore.

➢ **VSME e ESG**

Va evidenziato come gli standard VSME potranno avere un impatto rilevante anche nel contesto della valutazione del merito creditizio. È fondamentale che il processo di definizione degli atti delegati includa:

- la determinazione di indicatori ESG coerenti e misurabili;
- la standardizzazione e automazione dei processi di raccolta, validazione e trasmissione dei dati ESG anche eventualmente attraverso la definizione di software freeware di raccolta ed elaborazione dati;
- un coordinamento con le future normative UE sulla finanza sostenibile e il credito.

Confapi richiama, infatti, l'urgenza di affrontare le implicazioni della sostenibilità nei criteri di accesso al credito dato che il recepimento degli standard ESG nel merito creditizio penalizza le PMI che non dispongono di strumenti avanzati di raccolta dati.

Dato che la proposta Omnibus 1 non interviene su questi aspetti, permane il rischio che l'integrazione dei criteri ESG nelle pratiche bancarie penalizzi le PMI che, pur sostenibili nei fatti, non dispongono degli strumenti tecnologici e procedurali per dimostrarlo nei nuovi formati.

Dovrebbero, a nostro avviso, essere premiate anche le attività svolte dalle PMI industriali sul territorio – come la partecipazione a Comunità Energetiche Rinnovabili, il sostegno a progetti sociali e culturali o a iniziative locali per la transizione ecologica – che spesso non trovano spazio nei framework standardizzati, ma che rappresentano azioni di sostenibilità autentiche, misurabili e coerenti con il contesto territoriale e settoriale in cui le PMI operano. In tal senso sarà fondamentale introdurre, nei criteri ESG e nella rendicontazione volontaria, indicatori che valorizzino il contributo delle PMI al benessere del territorio in cui operano, incluse le attività a impatto sociale,

culturale e ambientale locale, che costituiscono elementi strutturali della sostenibilità nel contesto produttivo europeo.

Da ultimo Confapi ritiene indispensabile che il processo di sviluppo degli atti delegati sia trasparente e partecipato, con un coinvolgimento strutturato delle organizzazioni rappresentative delle PMI. Solo così sarà possibile garantire che gli standard finali rispecchino davvero le esigenze delle imprese di minori dimensioni e non introducano nuovi oneri non previsti dal testo della direttiva principale.

Per quello che riguarda invece le modifiche introdotte alla **direttiva sul dovere di diligenza ai fini della sostenibilità - *due diligence* -** Confapi accoglie con favore lo sforzo di revisione operato dalla Commissione in particolare per quanto riguarda:

- la semplificazione degli obblighi di due diligence limitandone in via ordinaria l'ambito ai soli partner commerciali diretti (tier 1);
- l'estensione dell'armonizzazione massima per rafforzare il level playing field all'interno dell'UE;
- l'adozione anticipata degli orientamenti generali sul dovere di diligenza al 2026.

Tuttavia, Confapi sottolinea che le PMI industriali, pur non essendo direttamente obbligate dalla direttiva sul dovere di diligenza ai fini della sostenibilità, rischiano di subire oneri sproporzionati come soggetti a valle della catena del valore, per effetto:

- dell'estensione di fatto degli obblighi di due diligence da parte delle grandi imprese;
- dell'imposizione di requisiti contrattuali standardizzati (clausole a cascata);
- della possibile esclusione dalle catene del valore in caso di inadempimento o difficoltà di adeguamento.

In questo senso, sebbene la proposta limiti formalmente l'obbligo di *due diligence* al tier 1, l'obbligo può essere esteso in presenza di informazioni plausibili su impatti avversi a livelli successivi e le PMI potrebbero quindi essere coinvolte anche senza chiarezza ex ante sui criteri che attivano tale estensione. Inoltre, la relazione asimmetrica nella filiera può portare a pratiche anticoncorrenziali mascherate da doveri di sostenibilità: codici di condotta imposti unilateralmente, richieste documentali eccessive, clausole di esclusione. La direttiva, nella sua formulazione attuale, non prevede una clausola di tutela regolatoria proporzionata nei confronti delle PMI soggette a obblighi indiretti.

Gli orientamenti generali sul dovere di diligenza sono, quindi, un elemento cruciale sia per evitare interpretazioni divergenti sia per contenere l'effetto a cascata sugli attori più deboli della catena, come le PMI. Confapi accoglie positivamente l'impegno della Commissione ad anticiparne l'adozione al luglio 2026. Tale scelta è coerente con l'obiettivo di fornire certezza giuridica e di ridurre i costi operativi derivanti da interpretazioni difformi da parte degli operatori economici e degli Stati membri.

Tuttavia, per svolgere davvero un ruolo di semplificazione e armonizzazione, tali orientamenti generali dovranno:

- definire chiaramente le condizioni che giustificano l'estensione della due diligence oltre il tier 1, evitando margini di discrezionalità che potrebbero alimentare comportamenti prudenziali eccessivi da parte delle grandi imprese;
- individuare le tipologie di rischio e le categorie di impatti "plausibili" che attivano l'obbligo di analisi oltre il primo livello, con specifici riferimenti settoriali e territoriali;
- esplicitare i limiti delle clausole contrattuali a cascata, chiarendo che non possono trasformarsi in obblighi generalizzati di compliance per le PMI;
- fornire esempi pratici e modelli di strumenti semplificati (moduli, checklist, modelli di autovalutazione) per l'adempimento da parte delle PMI, coerenti con i VSME e gli ESRS richiamati dalla CSRD.

Secondo Confapi è auspicabile che tali orientamenti generali contengano una **sezione dedicata alle PMI**, con:

- **principi di proporzionalità e ragionevolezza** nell'interazione tra grandi imprese e fornitori di piccole dimensioni;
- indicazioni su **misure di supporto proporzionate** (es. condivisione di costi, strumenti digitali gratuiti, formazione tecnica);
- una raccomandazione alle imprese obbligate affinché, nella mappatura degli impatti, **considerino presuntivamente a basso rischio le PMI con determinate caratteristiche** (es. localizzazione UE, settori regolati, certificazioni ambientali o sociali riconosciute).

Per quello che riguarda, infine, le proposte di modifica contenute nella **COM (2025) 87 final,** che interviene sul **Regolamento (UE) 2023/956 relativo al meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM),** va riconosciuto l'intento della

Commissione europea di semplificare il regolamento anche se la soglia massima di esenzione – 50 tonnellate annue complessive di merci CBAM per ciascun importatore - appare decisamente esigua per le PMI manifatturiere, in particolare nel comparto della metalmeccanica.

Pur apprezzando l'introduzione di alcune semplificazioni procedurali e tecniche, nonché una maggiore flessibilità nella presentazione della dichiarazione CBAM, le modifiche proposte non affrontano adeguatamente le criticità strutturali del meccanismo. In particolare, il CBAM si applica solo ad una parte della filiera per alcuni prodotti, senza prevedere correttivi idonei a salvaguardare la competitività internazionale delle imprese esportatrici europee.

Confapi ha più volte segnalato l'impatto negativo del CBAM sul sistema industriale italiano, con particolare riferimento alle PMI trasformatrici. Queste imprese rischiano di essere le più penalizzate, in quanto costrette a sostenere costi maggiori per le materie prime importate, senza la possibilità di trasferirli sui prezzi finali a causa della concorrenza di prodotti finiti provenienti da Paesi extra-UE, dove vigono normative ambientali meno stringenti. Una situazione che potrebbe aggravarsi ulteriormente con l'introduzione di nuove barriere tariffarie, compromettendo ancora di più la competitività del nostro sistema produttivo.

In altri termini, il combinato disposto tra la mole di informazioni richiesto agli operatori per la quantificazione delle emissioni incorporate, la mancata valutazione dell'impatto del CBAM nei settori dove le importazioni sono essenziali per sopperire all'insufficiente capacità produttiva interna all'UE e l'assenza di misure specifiche di mitigazione per le imprese attive in tali comparti, rischia di produrre effetti distorsivi. Paradossalmente, mentre le imprese europee sono obbligate a pagare il CBAM sulle materie prime, è consentito l'ingresso libero nel mercato europeo di semilavorati e prodotti finiti, provenienti da Paesi terzi, realizzati con le medesime materie prime, che – se importate direttamente – sarebbero soggette al meccanismo.

Alla luce di queste criticità, riteniamo che il CBAM necessiti di una profonda ricalibratura, al fine di tutelare la competitività dell'industria europea e garantire coerenza tra gli obiettivi ambientali, la strategia commerciale e la politica industriale dell'Unione. È fondamentale condurre una valutazione accurata dell'impatto del meccanismo nei settori in cui le importazioni risultano indispensabili, prevedendo misure di mitigazione specifiche per le imprese operanti in tali ambiti.