XIX Legislatura

Senato della Repubblica

Commissione 4ª Politiche dell'Unione Europea

Documento di osservazioni e proposte

Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2026

AS 2025

30 ottobre 2026

Egregio Presidente, Onorevoli Senatori,

CNA e Confartigianato ringraziano per l'opportunità di fornire il proprio contributo sulla Legge di Delegazione europea.

Art. 5 – Principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega per il recepimento della direttiva (UE) 2025/2360 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 novembre 2025 sul monitoraggio e la resilienza del suolo (direttiva sul monitoraggio del suolo)

CNA e Confartigianato condividono gli obiettivi perseguiti dall'Unione europea in materia di tutela del suolo, prevenzione del degrado ambientale, adattamento ai cambiamenti climatici e uso sostenibile delle risorse naturali. La qualità e la funzionalità del suolo costituiscono infatti un patrimonio essenziale per l'agricoltura, per la sicurezza idrogeologica, per la biodiversità e per la competitività del sistema produttivo.

L'attuazione della Direttiva europea sul monitoraggio e la resilienza del suolo, da recepire entro il 17 dicembre 2028, rappresenta tuttavia una sfida che richiede un adeguato bilanciamento tra gli obiettivi ambientali e le esigenze di sviluppo economico. In particolare, è necessario evitare che il recepimento della normativa europea si traduca in nuovi oneri amministrativi, adempimenti documentali o limitazioni agli investimenti produttivi, soprattutto per le micro, piccole e medie imprese.

Il recepimento della Direttiva europea dovrebbe pertanto fondarsi su quattro principi essenziali:

1. nessun nuovo onere burocratico per le PMI rispetto a quanto strettamente richiesto dalla direttiva;
2. priorità al recupero delle aree già urbanizzate e dismesse;
3. semplificazione delle procedure di bonifica e rigenerazione produttiva;
4. strumenti incentivanti e non esclusivamente vincolanti.

Per tale ragione, si ritiene opportuno integrare la delega legislativa con specifici principi e criteri direttivi volti a promuovere una tutela del suolo fondata sulla rigenerazione territoriale, sull'innovazione e sulla semplificazione amministrativa.

La direttiva introduce principi di mitigazione del consumo di suolo, nel quadro dell'obiettivo di lungo periodo di conseguire suoli sani entro il 2050. Tali principi devono essere declinati in una prospettiva di sviluppo sostenibile e non di mera limitazione delle attività economiche. Occorre pertanto privilegiare il recupero e la valorizzazione delle aree già urbanizzate, industriali, artigianali o commerciali inutilizzate, favorendo il riuso del patrimonio esistente prima di ricorrere all'occupazione di nuovo territorio.

L'Italia dispone di un rilevante patrimonio di aree produttive dismesse, sottoutilizzate o degradate che potrebbero essere recuperate e reinserite nei circuiti economici attraverso procedure più rapide, incentivi mirati e strumenti di semplificazione urbanistica ed ambientale. La tutela del suolo deve quindi diventare un'opportunità di rigenerazione territoriale e di rilancio degli investimenti produttivi e non un ulteriore fattore di rigidità per il sistema economico.

Particolare attenzione dovrà essere posta al principio di proporzionalità nell'applicazione delle nuove disposizioni. I sistemi di monitoraggio previsti dalla direttiva dovrebbero basarsi prioritariamente sulle informazioni già disponibili presso: ISPRA, Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, Regioni e Province autonome, catasto e sistemi informativi territoriali nonché le banche dati pubbliche esistenti.

Si ritiene pertanto necessario prevedere espressamente che il recepimento della direttiva non introduca nuovi obblighi informativi, comunicativi o autorizzativi a carico delle PMI qualora le informazioni siano già nella disponibilità delle amministrazioni pubbliche. In questo ambito, la digitalizzazione e l'interoperabilità delle banche dati devono rappresentare il principale strumento per conseguire gli obiettivi di monitoraggio senza aggravare gli oneri burocratici e migliorare l'efficienza dell'utilizzo delle infrastrutture esistenti. Si propone pertanto di attribuire carattere prioritario agli interventi di recupero e rifunzionalizzazione delle aree produttive già compromesse.

Tra i principali ostacoli alla rigenerazione territoriale figurano la complessità e la durata delle procedure di bonifica. Le PMI riscontrano spesso difficoltà nel recupero di immobili e aree industriali a causa di oneri amministrativi eccessivamente gravosi e tempi autorizzativi molto lunghi. Si auspica pertanto l'introduzione di criteri direttivi finalizzati a: favorire procedure semplificate per i siti a basso rischio, valorizzare l'analisi di rischio sito-specifica, accelerare il riutilizzo produttivo delle aree bonificate, promuovere progetti di riconversione industriale sostenibile. Tale approccio risulterebbe pienamente coerente con gli obiettivi europei di economia circolare e di riduzione del consumo di suolo.

Con riferimento ai principi di mitigazione del consumo di suolo, si ritiene opportuno che l’esercizio della delega assicuri:

- l’applicazione di tali principi secondo un approccio basato sull’impegno e sulle buone pratiche, senza incidere sulle competenze statali, regionali e locali in materia di pianificazione territoriale;
- la valutazione periodica delle esigenze tecniche e finanziarie e il coinvolgimento tempestivo ed effettivo dei proprietari e dei gestori dei terreni, anche attraverso le relative

associazioni, affinché siano individuate misure di sostegno adeguate e accessibili, con particolare attenzione alle micro e piccole imprese artigiane eventualmente interessate;

- che le attività di monitoraggio siano svolte dalle autorità competenti e che non ne derivino, a carico delle imprese, oneri economici o documentali ulteriori rispetto a quelli previsti dal diritto dell'Unione.

Particolare attenzione dovrà inoltre essere riservata al Capo IV della direttiva, relativo all'identificazione, all'indagine e alla registrazione dei siti potenzialmente contaminati. Tra i criteri di identificazione, individuati all'art. 14, l'esercizio passato o attuale di un'attività potenzialmente contaminante rappresenta quello di maggiore impatto per le MPMI, in quanto la definizione delle relative attività è rimessa in larga parte agli Stati membri. Si chiede pertanto di prevedere:

- che la definizione delle attività potenzialmente contaminanti sia fondata su criteri di rischio effettivo, tenendo conto delle sostanze impiegate, dei quantitativi e delle modalità di esercizio, e non si traduca in una presunzione di contaminazione a carico di intere categorie di attività imprenditoriali;
- procedure rapide di cancellazione dal registro pubblico a seguito di esito negativo delle indagini, al fine di evitare effetti di deprezzamento immobiliare e di restrizione dell'accesso al credito;
- il pieno coordinamento con la disciplina di cui al Titolo V della Parte IV del d. lgs. N. 152/2006, nel rispetto del principio "chi inquina paga" e senza addossare oneri al proprietario o all'utilizzatore non responsabile, in particolare nei casi in cui l'identificazione del sito derivi da attività esercitate in passato da soggetti diversi.

Le imprese possono svolgere un ruolo attivo nel miglioramento della qualità dei suoli anche attraverso interventi volontari di rinaturalizzazione e di riduzione delle superfici impermeabilizzate. Si propone pertanto di accompagnare gli obblighi di tutela con misure di sostegno economico, quali: crediti d'imposta, agevolazioni per investimenti ambientali, premialità urbanistiche. Particolare interesse potrebbe essere riservato agli interventi finalizzati alla realizzazione di infrastrutture verdi, sistemi di drenaggio sostenibile, superfici permeabili e soluzioni basate sulla natura.

Inoltre, occorrerebbe assicurare il coordinamento tra le disposizioni di attuazione della direttiva (UE) 2025/2360 e il regolamento (UE) 2024/1991, con particolare riferimento al piano nazionale di ripristino della natura, ai relativi obiettivi e misure e agli strumenti di pianificazione territoriale e ambientale vigenti. Tale coordinamento dovrebbe riguardare la programmazione, la delimitazione territoriale, gli indicatori e i flussi informativi, favorendo l'interoperabilità, il riutilizzo dei dati e il raccordo delle attività di monitoraggio e

consultazione, così da evitare duplicazioni nelle rilevazioni e oneri amministrativi non necessari per le amministrazioni, i proprietari e i gestori dei terreni e le imprese, in particolare quelle di micro e piccole dimensioni.

Infine, l'attuazione della direttiva richiederà un forte coordinamento tra istituzioni, autorità ambientali e soggetti economici. Si ritiene quindi necessario prevedere il coinvolgimento delle organizzazioni imprenditoriali nei tavoli di consultazione e nei processi di definizione delle misure nazionali di attuazione.

Art. 6 – Principi e criteri direttivi per il recepimento della Direttiva (UE) 2026/470 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 febbraio 2026, 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 taluni obblighi relativi al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità.

CNA e Confartigianato condividono l'obiettivo di promuovere modelli imprenditoriali sostenibili e trasparenti. Tuttavia, l'esperienza maturata negli ultimi anni ha evidenziato come una parte significativa degli adempimenti connessi alla rendicontazione ESG sia stata progressivamente trasferita lungo le filiere produttive, coinvolgendo imprese formalmente escluse dagli obblighi normativi ma costrette, nei fatti, a sostenere costi amministrativi rilevanti per soddisfare le richieste di clienti, gruppi multinazionali e operatori finanziari.

La direttiva Omnibus I interviene su questo problema con il cosiddetto *value chain cap* (art. 19-bis, par. 3, della direttiva 2013/34/UE e art. 8, par. 2-bis, della direttiva (UE) 2024/1760): le imprese soggette agli obblighi non possono chiedere ai fornitori con meno di 1.000 dipendenti informazioni di sostenibilità oltre quelle previste dallo standard semplificato per le PMI, e tali imprese hanno il diritto di rifiutare le richieste eccedenti. Nella pratica, però, le piccole imprese operano in filiere e relazioni contrattuali in cui il committente mantiene un forte potere negoziale: anche in presenza di limiti normativi, i fornitori possono essere chiamati a rispondere a richieste informative più ampie per continuare a operare nella catena di fornitura.

Il recepimento della direttiva dovrebbe quindi perseguire un duplice obiettivo: garantire la coerenza dell'ordinamento nazionale con il quadro europeo e assicurare che le micro, piccole e medie imprese non siano destinatarie indirette di obblighi che il legislatore europeo ha inteso limitare alle grandi imprese.

A tal fine si propone di integrare nella delega il rafforzamento del principio di proporzionalità, per scongiurare fenomeni di trasferimento degli oneri amministrativi dalle grandi imprese alle piccole imprese fornitrici.

È essenziale prevedere in tal senso un criterio direttivo volto a stabilire che l'esercizio della delega assicuri che gli obblighi informativi richiesti dalle imprese soggette alla rendicontazione di sostenibilità ai soggetti appartenenti alla catena del valore siano limitati alle informazioni strettamente necessarie e proporzionate alle dimensioni dell'impresa fornitrice, e che il limite valga anche quando le richieste sono veicolate attraverso clausole contrattuali, capitolati o sistemi di qualifica dei fornitori.

Per quanto riguarda gli standard semplificati per la rendicontazione di sostenibilità delle PMI, va evidenziato che la Commissione europea ha recentemente adottato un atto delegato, il regolamento delegato (UE) 2026/1560 del 3 luglio 2026, che definisce i principi di rendicontazione ad uso volontario (*Voluntary Standard* - VS) elaborati sulla base dello standard VSME (*Voluntary Sustainability Reporting Standard for non-listed SMEs*) di EFRAG, applicabili dagli esercizi che iniziano il 1° gennaio 2027. Si tratta di un passaggio centrale: è proprio lo standard semplificato a fissare il perimetro massimo delle informazioni che le grandi imprese possono chiedere ai propri fornitori.

Attualmente una PMI che lavora per diversi clienti può trovarsi a compilare questionari ESG differenti. Il riconoscimento dello standard VS può tradursi in una notevole semplificazione per le PMI che in questo modo potrebbero fare affidamento su un unico strumento utile a fornire le informazioni di sostenibilità, in sintesi: un solo formato, dati omogenei, utilizzo prioritario di dati già disponibili. Il recepimento dovrebbe pertanto riconoscere lo standard VS come riferimento unico per le informazioni richieste alle PMI della filiera, prevedendo che una rendicontazione conforme a tale standard sia sufficiente a soddisfare le richieste dei committenti.

L'attuazione della disciplina promuove strumenti di assistenza tecnica, formazione e accompagnamento alle PMI per la raccolta e la comunicazione delle informazioni di sostenibilità. Questo tema è cruciale poiché il problema principale delle piccole imprese non è tanto la volontà di conformarsi quanto la mancanza di competenze specialistiche.

Va infine considerato che la revisione della due diligence concentra i controlli sui partner commerciali diretti (*Tier 1*). Questo approccio rischia di produrre una "conformità di facciata" e distorsioni competitive a danno delle imprese, come i terzisti e i fornitori qualificati della filiera moda, che investono realmente nel rispetto delle normative sociali e ambientali. Il recepimento dovrebbe favorire una distribuzione equa di costi e responsabilità lungo la filiera.

La semplificazione perseguita dall'Unione europea attraverso l'Omnibus I rischia di essere inefficace qualora gli obblighi eliminati per le grandi imprese continuino ad essere trasferiti contrattualmente lungo le filiere produttive. Il recepimento nazionale dovrebbe pertanto

garantire che le micro, piccole e medie imprese non siano destinatarie indirette di richieste informative, procedure di controllo o obblighi documentali sproporzionati rispetto alle loro dimensioni e capacità organizzative.

Art. 10 – Delega al Governo per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2025/2365 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 novembre 2025, sulla prevenzione delle dispersioni di pellet di plastica per ridurre l'inquinamento da microplastiche

Il Regolamento Ue sulla prevenzione delle dispersioni di pellet di plastica interviene in un settore, quello delle plastiche, nel quale negli ultimi anni si sono succeduti numerosi provvedimenti comunitari che, in alcuni casi, hanno avuto un impatto significativo sulle imprese. Pur condividendo la necessità di contrastare la dispersione di plastiche ed i relativi impatti sull'ambiente e sulla salute, occorre attuare tale disciplina minimizzandone gli impatti economici e procedurali sulle aziende coinvolte.

La tutela dell'ambiente e delle risorse naturali rappresenta una sfida che richiede il coinvolgimento responsabile di tutti gli operatori economici, comprese le micro, piccole e medie imprese che costituiscono l'ossatura del sistema produttivo nazionale.

Tuttavia, nell'attuazione della delega conferita al Governo appare essenziale garantire che il perseguimento degli obiettivi ambientali sia accompagnato da un'applicazione concreta dei principi di proporzionalità e di semplificazione amministrativa, a tutela della competitività. Il regolamento europeo, direttamente applicabile, delinea infatti un quadro di obblighi già graduato in funzione delle dimensioni degli operatori economici e dei quantitativi movimentati: esso si applica agli operatori che ne gestiscono almeno cinque tonnellate l'anno, nonché ai vettori dell'UE e di paesi terzi. Al di sopra delle 1.500 tonnellate annue, le medie e grandi imprese devono ottenere una certificazione di conformità rilasciata da terzi, da rinnovare periodicamente. Le piccole imprese devono ottenerla entro il 17 dicembre 2030, con validità quinquennale, e alla scadenza possono scegliere tra il rinnovo e l'autodichiarazione di conformità. L'intervento nazionale dovrebbe pertanto evitare l'introduzione di ulteriori livelli autorizzativi, documentali o procedurali che possano determinare aggravi amministrativi non strettamente necessari.

In particolare, si ritiene opportuno che i futuri provvedimenti nazionali adottino un approccio fondato sul rischio effettivo di dispersione dei pellet e sulla dimensione dell'impresa. Le PMI operano spesso con quantitativi limitati di materiale, in contesti produttivi caratterizzati da una ridotta complessità organizzativa e da una maggiore difficoltà a sostenere costi amministrativi e consulenziali. Gli adempimenti richiesti dovrebbero quindi essere calibrati in funzione delle attività concretamente svolte e dei quantitativi movimentati, evitando che

imprese di piccole dimensioni siano assoggettate a obblighi analoghi a quelli previsti per grandi produttori di polimeri o per operatori logistici di rilevanza internazionale. Si suggerisce, in tal senso, la possibile applicazione di regimi differenziati in funzione della dimensione d'impresa e dei quantitativi di pellet manipolati nei casi e secondo le modalità stabiliti dal regolamento (UE) 2025/2365, che variano a seconda delle tonnellate di pellet che l'azienda utilizza nel corso di un anno.

Un ulteriore profilo di particolare importanza riguarda l'esigenza di evitare duplicazioni informative e sovrapposizioni amministrative. Molte imprese sono già tenute a rispettare obblighi derivanti da autorizzazioni ambientali, sistemi di gestione aziendale certificati o altre disposizioni settoriali. In tale contesto, appare necessario applicare il principio secondo cui le informazioni già detenute dalla pubblica amministrazione non debbano essere richieste nuovamente agli operatori. L'obiettivo dovrebbe essere quello di assicurare il coordinamento tra i nuovi adempimenti e gli strumenti amministrativi esistenti, limitando il più possibile gli oneri burocratici a carico delle imprese. Un'ulteriore proposta in merito potrebbe la previsione di un sistema sanzionatorio unitario e graduato, che contempli sanzioni determinate tenendo conto di aspetti quali la natura, la gravità e la durata della violazione, i quantitativi di pellet coinvolti, l'entità del rischio o del danno ambientale, la reiterazione, la condotta collaborativa dell'operatore, l'avvenuta eliminazione le conseguenze della violazione e le condizioni economiche del responsabile. Infine, ove le violazioni potessero essere regolarizzate si potrebbe pensare un termine congruo per espletare l'adempimento e ripristinare la conformità.

Particolare attenzione dovrebbe inoltre essere dedicata alla valorizzazione dei sistemi di gestione ambientale certificati. Le imprese che hanno investito nell'adozione di sistemi conformi alle norme ISO 14001 o che aderiscono al sistema EMAS dispongono già di procedure organizzative e di controllo orientate alla prevenzione degli impatti ambientali. Sarebbe pertanto opportuno riconoscere tali strumenti come elementi idonei a dimostrare la conformità agli obblighi organizzativi previsti dal regolamento, favorendo forme di semplificazione e riducendo gli adempimenti ridondanti.

Appare altresì opportuno che l'attuazione nazionale mantenga una sufficiente flessibilità nella scelta delle misure tecniche di prevenzione delle dispersioni. Le caratteristiche degli impianti, dei processi produttivi e delle modalità di movimentazione dei pellet possono infatti variare sensibilmente da un'impresa all'altra. Le aziende dovrebbero quindi poter individuare le soluzioni più idonee a raggiungere gli obiettivi di prevenzione, sulla base di una valutazione del rischio concreto, evitando approcci eccessivamente prescrittivi che potrebbero risultare poco efficaci o sproporzionatamente onerosi.

Analoga attenzione dovrebbe essere riservata alle attività di trasporto e movimentazione accessoria dei pellet. È importante garantire che gli obblighi previsti siano applicati in modo proporzionato rispetto al ruolo effettivamente svolto dall'operatore economico all'interno della filiera, evitando che attività occasionali o marginali siano equiparate a quelle svolte professionalmente da soggetti specializzati nel trasporto o nella logistica dei materiali plastici.

Infine, risulta fondamentale affiancare agli obblighi normativi adeguate misure di accompagnamento. La transizione verso modelli produttivi sempre più sostenibili richiede investimenti in attrezzature, procedure operative e formazione del personale. In tale prospettiva, sarebbe opportuno prevedere strumenti di sostegno economico e programmi di assistenza tecnica rivolti alle PMI, nonché un approccio amministrativo inizialmente orientato alla collaborazione e all'adeguamento progressivo delle imprese, privilegiando la prevenzione delle irregolarità rispetto a una logica esclusivamente sanzionatoria.

In conclusione, il recepimento delle disposizioni connesse al Regolamento (UE) 2025/2365 rappresenta un'importante occasione per coniugare gli obiettivi di tutela ambientale con la salvaguardia della competitività delle imprese. Per raggiungere tale equilibrio appare necessario che i futuri interventi normativi siano improntati ai principi di proporzionalità, semplificazione, coordinamento amministrativo e valorizzazione dei modelli organizzativi già esistenti, assicurando alle PMI strumenti adeguati a contribuire efficacemente alla riduzione delle dispersioni di pellet e dell'inquinamento da microplastiche.

Art. 12 - Delega al Governo per l’adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2024/1028 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 aprile 2024, relativo alla raccolta e alla condivisione dei dati riguardanti i servizi di locazione di alloggi a breve termine e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724

In merito agli obiettivi del Regolamento (UE) 2024/1028 in materia di trasparenza, raccolta dei dati e contrasto all'abusivismo, si ritiene necessario che l'attuazione della delega avvenga nel rispetto dei principi di semplificazione amministrativa, proporzionalità e valorizzazione degli strumenti nazionali già esistenti. In particolare, si sottolinea la necessità di valorizzare, nell’attuazione della delega, il sistema di raccolta dati già introdotto in Italia attraverso CIN (codice identificativo nazionale), BDSR (banca dati strutture ricettive), obblighi di tracciabilità e strumenti di controllo, evitando duplicazioni e nuovi adempimenti burocratici. Occorre informare ogni attività all’applicazione del principio once only, in modo da evitare di richiedere dati e documenti già in possesso delle pubbliche amministrazioni.

CNA e Confartigianato ribadiscono, poi, la necessità di mantenerla distinzione tra strutture ricettive alberghiere, extra alberghiere, locazioni turistiche imprenditoriali e locazioni brevi

non imprenditoriali, al fine di garantire una corretta lettura dei dati forniti dalle imprese e di una compiuta attuazione della delega in ordine all'articolo in commento.

Le scriventi Confederazioni ritengono inoltre che, al fine del corretto esercizio dell'attività di impresa siano necessari controlli stringenti e contrasto all'irregolarità: a tal fine, quindi, auspichiamo che i dati che vengono raccolti possano essere, da un lato, utili per una mappatura compiuta delle imprese regolarmente operanti nel settore, nonché per il monitoraggio del settore stesso e, dall'altro, utilizzati per il contrasto all'irregolarità, nel pieno rispetto della privacy e definendo chiaramente sia l'accessibilità ai dati stessi sia la loro protezione. In aggiunta, si suggerisce di implementare l'interoperabilità delle piattaforme per rafforzare il contrasto all'abusivismo, la tutela dei consumatori e la concorrenza tra gli operatori.

Infine, si auspica il coinvolgimento delle associazioni di categoria comparativamente più rappresentative a livello nazionale, il cui contributo può risultare particolarmente utile, a partire dalla definizione delle evoluzioni tecnologiche ed operative delle BDSR.