

III

(Atti preparatori)

BANCA CENTRALE EUROPEA

PARERE DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA

del 6 giugno 2023

sulla proposta di direttiva relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità

(CON/2023/15)

(2023/C 249/03)

Introduzione e base giuridica

Il 23 febbraio 2022 la Commissione europea ha pubblicato la proposta di direttiva sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e recante modifica alla direttiva (UE) 2019/1937 ⁽¹⁾ (di seguito, la «proposta di direttiva»).

La Banca centrale europea (BCE) ha deciso di formulare di propria iniziativa un parere sulla proposta di direttiva. La BCE è competente a formulare un parere in virtù degli articoli 127, paragrafo 4, e 282, paragrafo 5, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in quanto la proposta di direttiva contiene disposizioni che incidono sui compiti della BCE in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi ai sensi dell'articolo 127, paragrafo 6, del trattato, nonché sul contributo del Sistema europeo di banche centrali a una buona conduzione delle politiche perseguite dalle autorità competenti concernenti la stabilità del sistema finanziario, di cui all'articolo 127, paragrafo 5, del trattato. In conformità al primo periodo dell'articolo 17.5 del regolamento interno della Banca centrale europea, il Consiglio direttivo ha adottato il presente parere.

1. Osservazioni di carattere generale

1.1. La proposta di direttiva impone a talune grandi imprese l'obbligo di esercitare il dovere di diligenza in materia di diritti umani e ambiente ⁽²⁾, tra cui l'individuazione degli impatti negativi effettivi e potenziali ⁽³⁾, l'integrazione del dovere di diligenza nelle politiche societarie ⁽⁴⁾, la prevenzione o l'attenuazione degli impatti negativi ⁽⁵⁾, l'instaurazione di una procedura di reclamo ⁽⁶⁾, il monitoraggio delle politiche e delle misure ⁽⁷⁾ e la comunicazione ⁽⁸⁾. A tal fine, la proposta di direttiva definisce la «società» cui si applica come comprendente l'«impresa finanziaria regolamentata» ⁽⁹⁾, che a sua volta comprende, tra l'altro, un ente creditizio quale definito nel regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽¹⁰⁾ (di seguito, «ente creditizio» e collettivamente «enti creditizi»).

1.2. Inoltre, la proposta di direttiva impone alle società cui si applica di adottare misure adeguate a individuare gli impatti negativi, effettivi e potenziali, sui diritti umani e gli impatti ambientali negativi derivanti dalle loro attività o da quelle delle loro filiazioni e, se correlate alle loro catene del valore, dai loro rapporti d'affari consolidati ⁽¹¹⁾. Nel caso delle imprese finanziarie regolamentate, compresi gli enti creditizi, il termine «catena del valore» è definito nella proposta di direttiva come comprendente le attività dei clienti che ricevono prestiti, crediti e altri servizi finanziari ⁽¹²⁾. Sebbene

⁽¹⁾ COM (2022) 71 final.

⁽²⁾ Cfr. l'articolo 4 della proposta di direttiva.

⁽³⁾ Cfr. l'articolo 6 della proposta di direttiva.

⁽⁴⁾ Cfr. l'articolo 5 della proposta di direttiva.

⁽⁵⁾ Cfr. gli articoli 7 e 8 della proposta di direttiva.

⁽⁶⁾ Cfr. l'articolo 9 della proposta di direttiva.

⁽⁷⁾ Cfr. l'articolo 10 della proposta di direttiva.

⁽⁸⁾ Cfr. l'articolo 11 della proposta di direttiva.

⁽⁹⁾ Cfr. l'articolo 3, lettera a), punto iv), della proposta di direttiva.

⁽¹⁰⁾ Cfr. l'articolo 4, paragrafo 1, punto 1), del regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 (GU L 176 del 27.6.2013, pag. 1).

⁽¹¹⁾ Cfr. l'articolo 6, paragrafo 1, della proposta di direttiva.

⁽¹²⁾ Cfr. l'articolo 3, punto g), della proposta di direttiva.

il dovere di diligenza in materia di diritti umani e ambiente non rientri nella sfera di competenza della BCE, la proposta di direttiva potrebbe avere importanti implicazioni pratiche per gli enti creditizi. Da questo punto di vista, si raccomanda che la proposta di direttiva preveda meccanismi di collaborazione e di scambio di informazioni tra le autorità responsabili di vigilare sul rispetto degli obblighi stabiliti nella proposta di direttiva da parte degli enti creditizi e le autorità responsabili della vigilanza prudenziale sugli enti creditizi, compresa la BCE. A tale riguardo, la BCE rileva che i co-legislatori dell'Unione hanno stabilito meccanismi per la collaborazione e lo scambio di informazioni tra le autorità di vigilanza prudenziale, da un lato, e le autorità di controllo competenti responsabili della vigilanza sulla conformità degli enti creditizi alla normativa dell'Unione che disciplina altri settori di attività che esulano dalle competenze della BCE in materia di vigilanza prudenziale sugli enti creditizi, dall'altro. Tali meccanismi sono stati istituiti, ad esempio, in materia di requisiti relativi alla prevenzione del riciclaggio di denaro e alla lotta al finanziamento del terrorismo ⁽¹³⁾, di mercati degli strumenti finanziari ⁽¹⁴⁾ e di infrastrutture di mercato ⁽¹⁵⁾.

1.3. La proposta di direttiva introduce la responsabilità civile per le società che non ottemperano ai loro obblighi di prevenire impatti negativi potenziali e di arrestare impatti negativi effettivi, se tale inadempienza causa dei danni ⁽¹⁶⁾. Sebbene sia necessario definire nei dettagli il regime di responsabilità civile (ad esempio, i danni coperti e l'onere della prova), si prevede che i rischi di contenzioso per le banche possano aumentare notevolmente per effetto di tale regime di responsabilità. La BCE si attende che gli enti creditizi vigilati gestiscano tali rischi in linea con le aspettative della BCE in materia di vigilanza prudenziale comunicate dalla BCE stessa. In tale contesto si osserva che la BCE ha finora adottato un approccio basato sul rischio nel valutare l'esposizione di una banca ai rischi di governance, sociali e ambientali (ESG). Ad esempio, la BCE ha comunicato che le banche devono comprendere le conseguenze che la transizione verso un'economia più sostenibile comporta per le loro operazioni ed esposizioni e rispecchiare tali rischi nella loro strategia complessiva di gestione del rischio ⁽¹⁷⁾. Da questo punto di vista, continuare ad erogare prestiti per finanziare attività esposte ad elevati rischi di transizione può essere considerato coerente con una gestione sana del rischio solo se il mutuatario dispone di un piano di transizione credibile e su basi scientifiche allineato con l'Accordo di Parigi ⁽¹⁸⁾ per gestire e ridurre nel tempo il rischio di transizione. In particolare, la gestione sana del rischio di transizione comprende anche una gestione sana del rischio di contenzioso. In tale contesto, la BCE sottolinea che l'introduzione della responsabilità civile, relativa all'impatto negativo dell'erogazione di tali prestiti, dovrebbe tenere conto e riconoscere il ruolo della pianificazione della transizione nelle imprese. In linea con il suddetto approccio di vigilanza, l'erogazione di prestiti per finanziare attività esposte a rischi elevati di transizione può tuttavia essere considerata coerente con approcci sani di gestione del rischio, purché il contributo marginale delle attività programmate o svolte rimanga coerente con piani di transizione credibili. Ciò è fondamentale per garantire che le banche siano in grado di finanziare gli sforzi di transizione di clienti che non sono ancora allineati con gli obiettivi climatici dell'Unione e con l'Accordo di Parigi ma hanno pianificato di esserlo in futuro.

1.4. La proposta di direttiva impone alle società cui si applica l'obbligo di adottare un piano di transizione tale da garantire che il modello e la strategia aziendali della società siano compatibili con la transizione verso un'economia sostenibile e con la limitazione del riscaldamento globale a 1,5°C, in conformità con l'accordo di Parigi ⁽¹⁹⁾. Nello specifico, una società deve includere obiettivi di riduzione delle emissioni nel suo piano se ritiene i cambiamenti climatici un rischio di capitale. Sebbene l'obbligo di adottare un piano di transizione sia imposto dalla proposta di direttiva, il contenuto e i requisiti pratici sottesi alla comunicazione di un piano di transizione sono stabiliti separatamente nella direttiva

⁽¹³⁾ Cfr. l'articolo 49 della direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione (GU L 141 del 5.6.2015, pag. 73); paragrafi dal 3.1 al 3.8 del parere della BCE CON/2022/4. Tutti i pareri della BCE sono disponibili su EUR-Lex.

⁽¹⁴⁾ Cfr. l'articolo 79 della direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa ai mercati degli strumenti finanziari e che modifica la direttiva 2002/92/CE e la direttiva 2011/61/UE (GU L 173 del 12.6.2014, pag. 349).

⁽¹⁵⁾ Cfr. l'articolo 84 del regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2012, sugli strumenti derivati OTC, le controparti centrali e i repertori di dati sulle negoziazioni (GU L 201 del 27.7.2012, pag. 1).

⁽¹⁶⁾ Cfr. l'articolo 22 della proposta di direttiva.

⁽¹⁷⁾ Cfr. la Guida della BCE sui rischi climatici e ambientali, disponibile sul sito Internet della vigilanza bancaria della BCE all'indirizzo www.bankingsupervision.europa.eu. Cfr. anche il comunicato stampa «La BCE fissa i termini per la gestione dei rischi climatici da parte delle banche», disponibile sul sito Internet della BCE sulla vigilanza bancaria all'indirizzo www.bankingsupervision.europa.eu

⁽¹⁸⁾ Cfr. il discorso di Frank Elderson, «Running up that hill» - come i rischi climatici e ambientali sono diventati tendenza dominante nella vigilanza bancaria e fasi successive per le prassi di gestione dei rischi adottate dalle banche» («Running up that hill» - how climate-related and environmental risks turned mainstream in banking supervision and next steps for banks» risk management practices», disponibile solo in inglese sul sito Internet della BCE all'indirizzo www.ecb.europa.eu

⁽¹⁹⁾ Cfr. l'articolo 15 della proposta di direttiva.

(UE) 2022/2464 del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽²⁰⁾ (di seguito «direttiva relativa alla rendicontazione societaria di sostenibilità» o «CSRD»). È pertanto della massima importanza assicurare uno stretto coordinamento e una coerenza rigorosa tra le definizioni e i requisiti della proposta di direttiva e la CSRD. La BCE sottolinea la necessità di garantire la coerenza e l'interoperabilità dei piani di transizione ai sensi di questi due atti legislativi. È importante osservare che i piani di transizione previsti dalla proposta di direttiva e dalla CSRD potrebbero differire, per obiettivi e scopo, dai piani di transizione richiesti in ambito prudenziale ai sensi della direttiva n. 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽²¹⁾ (di seguito «direttiva sui requisiti patrimoniali» o «CRD»), attualmente in fase di revisione. La CRD si propone di garantire che gli enti creditizi valutino esaustivamente i rischi ESG e integrino considerazioni volte al futuro di tali rischi nelle loro strategie, nella determinazione dei prezzi, nella regolare attività di monitoraggio dei rischi e nella gestione, al fine di assicurare la capacità di tenuta dell'ente creditizio.

1.5. La proposta di direttiva impone agli Stati membri di designare una o più autorità di controllo incaricate di vigilare sul rispetto degli obblighi in essa stabiliti ⁽²²⁾. In tale contesto, le autorità attualmente designate come autorità competenti per la vigilanza delle imprese finanziarie regolamentate possono essere designate come autorità di vigilanza anche ai fini della proposta di direttiva in esame relativamente alle imprese finanziarie che rientrano nel campo di applicazione della stessa ⁽²³⁾. La BCE sottolinea che vigilare sul rispetto degli obblighi stabiliti nella proposta di direttiva è un compito ben diverso rispetto ai compiti in materia di vigilanza prudenziale delle autorità nazionali competenti (ANC) nell'ambito del meccanismo di vigilanza unico (MVU) ⁽²⁴⁾. Se le ANC nell'ambito dell'MVU devono essere designate come autorità di controllo dagli Stati membri ai sensi della proposta di direttiva, è opportuno che esse dispongano dei mezzi e delle risorse per svolgere tali nuovi compiti senza pregiudicare le loro attuali responsabilità in materia di vigilanza prudenziale. Inoltre, la BCE ribadisce la necessità di disporre di meccanismi appropriati per il coordinamento, la collaborazione e lo scambio di informazioni tra, da un lato, le autorità responsabili di vigilare sul rispetto da parte degli enti creditizi degli obblighi loro imposti dalla proposta di direttiva e, dall'altro, le autorità responsabili della vigilanza prudenziale degli enti creditizi, compresa la BCE. Tali meccanismi dovrebbero contribuire a evitare, per quanto possibile, inutili duplicazioni degli obblighi di segnalazione e decisioni contraddittorie in relazione agli enti creditizi vigilati.

1.6. Alla Commissione spetta istituire una rete europea delle autorità di controllo, che riunisce i rappresentanti delle autorità di controllo designate dagli Stati membri. La partecipazione alla rete può essere estesa dalla Commissione alle agenzie europee al fine di scambiare informazioni, fornire assistenza reciproca e istituire misure per una collaborazione efficace ⁽²⁵⁾. La proposta di direttiva opportunamente non prevede che alla BCE sia affidato il compito di vigilare sul rispetto della proposta medesima da parte degli enti creditizi significativi soggetti alla vigilanza diretta della BCE stessa. Ciò è coerente con l'interpretazione della BCE secondo cui tale compito non rientra tra i compiti in materia di vigilanza prudenziale che possono essere conferiti alla stessa ai sensi dell'articolo 127, paragrafo 6, del trattato. Tuttavia, la BCE ritiene di fondamentale importanza che la rete europea delle autorità di vigilanza proposta sia ampliata per includere la BCE stessa nella sua funzione di autorità di vigilanza prudenziale di enti creditizi. Ciò garantirebbe coordinamento e fornirebbe una base giuridica solida all'istituzione di meccanismi di collaborazione e di scambio di informazioni tra la BCE e le autorità di controllo designate ai sensi della proposta di direttiva, in particolare per quanto riguarda le imprese finanziarie regolamentate che sono soggette alla vigilanza prudenziale diretta della BCE (ossia gli enti creditizi significativi), ma che allo stesso tempo sarebbero soggette al controllo delle autorità nazionali di controllo designate dagli Stati membri ai fini della proposta di direttiva.

⁽²⁰⁾ Cfr. direttiva (UE) 2022/2464 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, che modifica il regolamento (UE) n. 537/2014, la direttiva 2004/109/CE, la direttiva 2006/43/CE e la direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la rendicontazione societaria di sostenibilità (GU L 322 del 16.12.2022, pag. 15).

⁽²¹⁾ Cfr. l'articolo 76 della direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE (GU L 176 del 27.6.2013, pag. 338).

⁽²²⁾ Articolo 17, paragrafo 1, della proposta di direttiva.

⁽²³⁾ Articolo 17, paragrafo 5, della proposta di direttiva.

⁽²⁴⁾ Cfr. l'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (GU L 287 del 29.10.2013, pag. 63).

⁽²⁵⁾ Articolo 21 della proposta di direttiva.

- 1.7. La proposta di direttiva fornisce una definizione della catena del valore delle imprese finanziarie regolamentate. Ciò potrebbe avere un impatto sui futuri quadri normativi, ad esempio i principi europei di rendicontazione sulla sostenibilità elaborati dal Gruppo consultivo europeo sull'informativa finanziaria (EFRAG, European Financial Reporting Advisory Group) ⁽²⁶⁾, che saranno adottati dalla Commissione nel contesto della CSRD. La definizione dovrebbe essere valutata attentamente nel contesto dei quadri normativi prudenziali, in quanto potrebbe non essere appropriato usarla nell'ambito di questi ultimi. Questo perché dal punto di vista della vigilanza prudenziale è importante che le imprese finanziarie regolamentate dispongano di un quadro completo dei rischi di transizione insiti nella loro catena del valore. Pertanto, potrebbe essere necessaria un'analisi più approfondita e un'ulteriore considerazione della definizione della catena del valore nella misura in cui riguarda le imprese finanziarie regolamentate.
- 1.8. Infine, la BCE sottolinea l'importanza di un'entrata in vigore graduale e ordinata della proposta di direttiva, al fine di consentire alle società di adeguare i loro processi interni e i loro rapporti d'affari così da conformarsi ai nuovi requisiti. Ciò è particolarmente importante affinché le imprese finanziarie regolamentate siano in grado di garantire una rivalutazione ordinata dei rischi ed evitare effetti precipizio che potrebbero generare l'improvvisa cessazione dei servizi finanziari con effetti potenzialmente negativi sulla stabilità finanziaria.

Quando la BCE raccomanda di modificare la proposta di direttiva, indica in un separato documento di lavoro tecnico specifiche proposte redazionali, accompagnate da note esplicative. Il documento di lavoro tecnico è disponibile in lingua inglese sul sito internet EUR-Lex.

Fatto a Francoforte sul Meno, il 6 giugno 2023

La presidente della BCE
Christine LAGARDE

⁽²⁶⁾ Cfr. Gruppo consultivo europeo sull'informativa finanziaria (European Financial Reporting Advisory Group, EFRAG), «First Set of draft ESRS», novembre 2022, disponibile solo in inglese sul sito web dell'EFRAG all'indirizzo www.efrag.org