III

(Atti preparatori)

BANCA CENTRALE EUROPEA

PARERE DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA

del 7 giugno 2022

sull'istituzione e sul funzionamento del punto di accesso unico europeo (ESAP)

(CON/2022/20)

(2022/C 307/03)

Introduzione e base giuridica

Il 25 novembre 2021 la Commissione europea ha pubblicato un pacchetto legislativo ([1]) (di seguito la «proposta»), che propone l'istituzione di un punto di accesso unico europeo (ESAP) che fornisce un accesso centralizzato alle informazioni accessibili al pubblico pertinenti per i servizi finanziari, i mercati dei capitali e la sostenibilità, come previsto nel piano d'azione per l'Unione dei mercati dei capitali adottato dalla Commissione nel settembre 2020. La Banca centrale europea (BCE) ritiene che la proposta di regolamento rientri nel proprio ambito di competenza e ha deciso di esercitare il proprio diritto, sancito dal secondo periodo dell'articolo 127, paragrafo 4, e dall'articolo 282, paragrafo 5, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di formulare un parere.

La BCE è competente a formulare un parere in virtù dell'articolo 127, paragrafo 4, e dell'articolo 282, paragrafo 5, del trattato, in quanto la proposta contiene disposizioni che incidono sui compiti della BCE relativi alla raccolta di statistiche ai sensi dell'articolo 5 dello statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea (di seguito lo «statuto del SEBC») e sul contributo del Sistema europeo di banche centrali (SEBC) alla buona conduzione delle politiche perseguite dalle competenti autorità per quanto riguarda la stabilità del sistema finanziario ai sensi dell'articolo 127, paragrafo 5, del trattato e dell'articolo 3.3 dello statuto del SEBC.

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 BCE ritiene che l'istituzione dell'ESAP costituisca una tappa importante nel completamento dell'Unione dei mercati dei capitali e accoglie con favore l'obiettivo della proposta di fornire un accesso centralizzato a livello dell'Unione alle informazioni pubbliche finanziarie e non finanziarie sui soggetti e sui titoli dell'Unione, anche per quanto riguarda la sostenibilità, in maniera non discriminatoria ed efficiente. Le informazioni accessibili tramite l'ESAP renderanno più semplice per gli investitori individuare le imprese e i progetti idonei su base transfrontaliera e sono potenzialmente in grado di offrire maggiore visibilità ai soggetti che cercano finanziamenti, comprese le piccole e medie imprese e le imprese che fanno parte dei mercati dei capitali nazionali di dimensioni inferiori. L'ESAP, se ben concepito e attuato, consentirà quindi un'allocazione più efficiente del capitale in tutta l'Unione, contribuendo all'ulteriore sviluppo e integrazione dei mercati dei capitali. Una maggiore integrazione dei mercati

([1]) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un punto di accesso unico europeo che fornisce un accesso centralizzato alle informazioni accessibili al pubblico pertinenti per i servizi finanziari, i mercati dei capitali e la sostenibilità, COM(2021) 723 final (di seguito «la proposta di regolamento ESAP»); proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica taluni regolamenti per quanto concerne l'istituzione e il funzionamento del punto di accesso unico europeo, COM(2021) 725 final; e proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica talune direttive per quanto concerne l'istituzione e il funzionamento del punto di accesso unico europeo, COM(2021) 724 final.

dei capitali è necessaria per diversi motivi. In primo luogo, i mercati dei capitali mobilitano le risorse necessarie per agevolare l'accesso degli operatori di mercato ai finanziamenti verdi e ai finanziamenti per la transizione verso un'economia digitale. In secondo luogo, ci si attende che l'integrazione dei mercati dei capitali europei migliori la trasmissione della politica monetaria unica nell'intera area dell'euro. In terzo luogo, una più profonda e migliore integrazione dei mercati di capitali renderà il sistema finanziario più resiliente. I finanziamenti e gli investimenti transfrontalieri migliorano la condivisione dei rischi in tutta l'Unione e rendono, così, le economie degli Stati membri più resilienti agli shock. Pertanto, la BCE ribadisce ([2]) l'importanza di adottare e attuare tempestivamente le iniziative previste dal piano d'azione per l'Unione dei mercati dei capitali del 2020.

1.2. L'ESAP è inoltre rilevante per la BCE, in quanto la sua istituzione non solo migliorerebbe l'accesso del SEBC alle informazioni pubbliche finanziarie e non finanziarie, ad informazioni per lo svolgimento dei suoi compiti tramite un accesso gratuito, immediato e diretto a tali informazioni, ma contribuirebbe anche a superare alcuni dei principali ostacoli derivanti dalla necessità di un'analisi statistica ed economica più approfondita delle informazioni e delle serie di dati derivanti da diverse direttive e regolamenti dell'Unione. Questi includono: (i) informazioni raramente divulgate a livello centrale e neppure integrate dagli opportuni metadati; (ii) assenza di norme comuni, formati interoperativi e funzioni tecniche per divulgare e scaricare le informazioni in un formato strutturato leggibile meccanicamente; (iii) l'utilizzo di identificativi differenti per il medesimo soggetto in diverse direttive e regolamenti dell'Unione; e (iv) l'assenza dell'interfaccia utente, o limitazioni alla stessa, per permettere di effettuare ricerche ed elaborazioni rapide dei dati. Affrontare tali criticità, tramite l'istituzione dell'ESAP e le norme tecniche di attuazione, faciliterà la raccolta dei dati e la loro accessibilità a fini statistici e, in ultima analisi, il loro utilizzo e la loro condivisione (in particolare con altre istituzioni dell'Unione) in linea con il quadro giuridico applicabile. Ciò migliorerà anche il lavoro operativo e analitico della BCE e ne sosterrà, dunque, il processo decisionale.

1.3. La BCE accoglie inoltre con favore l'integrazione delle informative sulla sostenibilità con i dati finanziari e non finanziari ([3]). Tale integrazione e l'istituzione di questo «sportello unico» contenente tutte le informazioni chiave su un soggetto, compreso il suo profilo di sostenibilità, avvantaggerebbero non solo gli investitori — promuovendo in tal modo la crescita dei mercati dei capitali verdi e creando un'Unione dei mercati dei capitali verdi — ma anche tutte le parti private e pubbliche interessate all'informativa finanziaria e sulla sostenibilità. Dal punto di vista della BCE, il miglioramento in termini di disponibilità di informazioni comparabili sulla sostenibilità, derivante in particolare dalla proposta di direttiva sull'informativa sulla sostenibilità delle imprese ([4]), sosterrebbe e faciliterebbe le decisioni informate e la loro attuazione in relazione al quadro di riferimento della politica monetaria, alla vigilanza prudenziale degli enti creditizi e al contributo alla corretta conduzione delle politiche perseguite dalle autorità competenti per quanto riguarda la stabilità del sistema finanziario. In particolare, la concentrazione delle informazioni sulla sostenibilità nell'ESAP sosterrebbe l'attuazione del piano d'azione della BCE per integrare le considerazioni in merito ai cambiamenti climatici nel suo quadro di politica monetaria ([5]).

2. **Osservazioni specifiche**

2.1. *Identificativo della persona giuridica*

2.1.1. La BCE accoglie con favore il fatto che, al fine di garantire che le informazioni fornite all'ESAP siano esenti da alterazioni indebite, la proposta prevede che le informazioni trasmesse dai soggetti comprendano un sigillo elettronico qualificato che può, se disponibile, includere l'identificativo della persona giuridica (LEI) come un attributo obbligatorio di tale certificato, il quale dovrebbe essere messo a disposizione degli utenti ([6]).

([2]) Cfr. paragrafo 1.4 del parere CON/2021/27 della Banca centrale europea, del 7 settembre 2021, su una proposta di direttiva che modifica la direttiva 2013/34/UE, la direttiva 2004/109/CE, la direttiva 2006/43/CE e il regolamento (UE) n. 537/2014 per quanto riguarda la comunicazione societaria sulla sostenibilità (GU C 446 del 3.11.2021, pag. 2). Tutti i pareri della BCE sono disponibili su EUR-Lex. Cfr. il post del blog di Luis de Guindos, Vicepresidente della BCE, e Fabio Panetta e Isabel Schnabel, membri del Comitato esecutivo della BCE, «Europe needs a fully-fledged capital markets union – now more than ever», disponibile sul sito Internet della BCE all'indirizzo www.ecb.europa.eu. Cfr. anche il discorso di Christine Lagarde, Presidente della BCE, «Towards a green capital markets union for Europe», disponibile sul sito Internet della BCE all'indirizzo www.ecb.europa.eu

([3]) Cfr. paragrafo 1.4 del parere CON/2021/27.

([4]) Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica la direttiva 2013/34/UE, la direttiva 2004/109/CE, la direttiva 2006/43/CE, e il regolamento (UE) n. 537/2014, per quanto riguarda la comunicazione societaria sulla sostenibilità, COM (2021) 189 final.

([5]) Cfr. il comunicato stampa «La BCE presenta un piano di azione per includere considerazioni relative al cambiamento climatico nella propria strategia di politica monetaria», BCE, 8 luglio 2021, disponibile sul sito Internet della BCE all'indirizzo www.ecb.europa.eu

([6]) Cfr. il considerando 15 della proposta di regolamento ESAP.

2.1.2. La BCE accoglierebbe con favore l'imposizione del LEI come attributo obbligatorio in tutta l'Unione, classificandolo al di sopra di qualsiasi altro identificativo generico per i soggetti interessati da varie direttive e regolamenti dell'Unione, in quanto ciò faciliterebbe non solo l'identificazione di tali soggetti, ma anche l'accuratezza, la reperibilità, il recupero, l'uso e l'interoperabilità delle informazioni fornite all'ESAP.

2.1.3. In assenza di un LEI, la BCE raccomanda di evidenziare agli organismi di raccolta, citati nelle direttive e nei regolamenti che li disciplinano ([7]), mezzi alternativi per garantire efficacemente un'identificazione univoca dei soggetti interessati. In particolare, ciò potrebbe includere un riferimento a una serie di identificativi nazionali e industriali comunemente utilizzati, e quindi ampiamente disponibili negli Stati membri, pubblicata e aggiornata dalla BCE ([8]). Parallelamente, tale riferimento potrebbe anche incoraggiare gli organismi di raccolta a incorporare gli identificativi disponibili attraverso altre iniziative dell'Unione in materia di registri delle imprese ([9]).

2.1.4. Inoltre, i requisiti per un LEI valido sono definiti dalla norma 17442 dell'Organizzazione internazionale per la standardizzazione (ISO) sul LEI ([10]). Secondo tali norme, un LEI valido è composto da 20 caratteri che registrano una serie di attributi definiti, di cui gli ultimi due sono costituiti da cifre di controllo, calcolate sulla base di un regime specifico. Pertanto, non esiste un'armonizzazione del LEI a livello dell'Unione che garantisca un mezzo uniforme per identificare tutte le informazioni che possono essere comunicate o segnalate da un determinato soggetto.

2.1.5. La proposta non affronta i problemi derivanti dall'assenza di un LEI come attributo obbligatorio per i soggetti in tutta l'Unione e delega il potere di elaborare progetti di norme tecniche di attuazione che specifichino il LEI dei soggetti che hanno trasmesso le informazioni all'organismo di raccolta appropriato. La BCE riconosce la flessibilità che tale delega può offrire. Tuttavia, la BCE ritiene che, fino a quando il LEI non sarà ulteriormente definito, l'utilizzabilità dell'ESAP sarà limitata e ritiene utile che la proposta chiarisca che i soggetti che trasmettono le informazioni dovrebbero utilizzare il LEI specificato ([11]) o, in mancanza di un LEI, altri mezzi per assicurare un'identificazione univoca.

([7]) Cfr. l'allegato alla proposta di regolamento ESAP.

([8]) Cfr. il materiale di riferimento pubblicato dalla BCE concernente il sistema di raccolta dei dati sui prestiti bancari AnaCredit: disponibile sul sito Internet della BCE all'indirizzo www.ecb.europa.eu

([9]) Cfr. il sistema di interconnessione dei registri delle imprese (BRIS) basato sulla direttiva (UE) 2017/1132 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2017, relativa ad alcuni aspetti di diritto societario (GU L 169 del 30.6.2017, pag. 46) e il regolamento di esecuzione (UE) 2021/1042 della Commissione, del 18 giugno 2021, che stabilisce modalità di applicazione della direttiva (UE) 2017/1132 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le specifiche tecniche e le procedure per il sistema di interconnessione dei registri e che abroga il regolamento di esecuzione (UE) 2020/2244 della Commissione (GU L 225 del 25.6.2021, pag. 7), o il quadro europeo per i registri di imprese a fini statistici basato sul regolamento (UE) 2019/2152 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2019, relativo alle statistiche europee sulle imprese, che abroga 10 atti giuridici nel settore delle statistiche sulle imprese (GU L 327 del 17.12.2019, pag. 1) e il regolamento di esecuzione (UE) 2020/1197 della Commissione, del 30 luglio 2020, che stabilisce le specifiche e le modalità tecniche a norma del regolamento (UE) 2019/2152 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle statistiche europee sulle imprese che abroga 10 atti giuridici nel settore delle statistiche sulle imprese (GU L 271 del 18.8.2020, pag. 1).

([10]) Cfr. il regolamento (UE) n. 909/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, relativo al miglioramento del regolamento titoli nell'Unione europea e ai depositari centrali di titoli e recante modifica delle direttive 98/26/CE e 2014/65/UE e del regolamento (UE) n. 236/2012 (GU L 257 del 28.8.2014, pag. 1); l'articolo 11, paragrafo 7, del regolamento di esecuzione (UE) 2017/394 della Commissione, dell'11 novembre 2016, che stabilisce norme tecniche di attuazione per quanto riguarda i moduli standard, i modelli e le procedure per l'autorizzazione, il riesame e la valutazione dei depositari centrali di titoli, per la cooperazione tra le autorità dello Stato membro di origine e dello Stato membro ospitante, per la consultazione delle autorità coinvolte nell'autorizzazione a prestare servizi accessori di tipo bancario, per l'accesso riguardante i depositari centrali di titoli, nonché per quanto riguarda il formato dei dati che devono essere conservati dai depositari centrali di titoli a norma del regolamento (UE) n. 909/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 65 del 10.3.2017, pag. 145); e il punto 1.10 dell'allegato alla proposta di regolamento ESAP. Cfr. anche il regolamento (UE) 2017/1131 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2017, sui fondi comuni monetari (GU L 169 del 30.6.2017, pag. 8); l'allegato al regolamento di esecuzione (UE) 2018/708 della Commissione, del 17 aprile 2018, che stabilisce norme tecniche di attuazione per quanto riguarda il modulo che i gestori di fondi comuni monetari devono utilizzare per l'informativa alle autorità competenti, come previsto dall'articolo 37 del regolamento (UE) 2017/1131 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 119 del 15.5.2018, pag. 5); e il punto 1.16 dell'allegato alla proposta di regolamento ESAP.

([11]) Cfr. paragrafo 2.4, sesto comma, del parere CON/2014/49 della Banca centrale europea, del 24 giugno 2014, su una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla segnalazione e sulla trasparenza delle operazioni di finanziamento tramite titoli (GU C del 26 settembre 2014, pag. 5); il paragrafo 2.2 del parere CON/2016/15 della Banca centrale europea, del 17 marzo 2016, su una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al prospetto da pubblicare per l'offerta pubblica o l'ammissione alla negoziazione di titoli (GU C 195 del 2.6.2016, pag. 1); il paragrafo 2.1 del parere CON/2016/44 della Banca centrale europea, del 12 settembre 2016, su una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il Regolamento (UE) n. 345/2013 relativo ai fondi europei per il venture capital e il Regolamento (UE) n. 346/2013 relativo ai fondi europei per l'imprenditoria sociale (GU C 394 del 26.10.2016, pag. 2); e il paragrafo 2.5.3 del parere CON/2021/27.

2.2. *Qualità dei dati*

2.2.1. Il quadro di riferimento per la qualità dei dati previsto nella proposta ([12]) è limitato alle convalide automatizzate effettuate dagli organismi di raccolta e dall'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA) sulle informazioni trasmesse dai soggetti al fine di verificare: i) il rispetto del formato richiesto; ii) la disponibilità e completezza dei metadati richiesti; iii) la trasmissione di un sigillo elettronico qualificato; e iv) che le informazioni non siano manifestamente inadeguate, abusive o chiaramente estranee al pertinente ambito delle informazioni. Oltre a queste convalide automatizzate, l'accuratezza delle informazioni trasmesse nell'ESAP non è soggetta ad alcun controllo di qualità da parte degli organismi di raccolta o dell'ESMA, il che potrebbe consentire di includere nell'ESAP dati inesatti e inattendibili.

2.2.2. Inoltre, dalla proposta non è chiaro se i quadri di riferimento per la qualità dei dati che possono applicarsi alle diverse informative ai sensi degli atti giuridici cui fa riferimento la proposta siano applicabili, per estensione, alla trasmissione tramite l'ESAP di tali dati divulgati agli organismi di raccolta per l'accessibilità.

2.2.3. L'assenza di un sistema atto a ridurre al minimo il rischio di imprecisioni potrebbe compromettere l'affidabilità delle informazioni accessibili tramite l'ESAP, compromettendo la fiducia del pubblico nella piattaforma e ostacolando in tal modo l'obiettivo dell'ESAP di promuovere l'ulteriore integrazione dei mercati dei servizi finanziari e dei capitali dell'Unione offrendo un accesso a livello di Unione a informazioni comparabili e affidabili.

2.2.4. La BCE riconosce il carattere dinamico della proposta e il fatto che è previsto venga ulteriormente sviluppata nel tempo, trovando un equilibrio tra fattibilità e utilizzabilità. L'inclusione della possibilità di sviluppare in futuro un quadro di riferimento per la qualità dei dati fornirebbe all'ESAP un livello di affidabilità sufficiente a raggiungere l'obiettivo di costituire una fonte di informazioni comparabili e accurate a livello dell'Unione. Pertanto, analogamente alla strategia seguita per l'introduzione graduale delle funzionalità ESAP, la proposta potrebbe prevedere lo sviluppo di un quadro di riferimento per la qualità dei dati e di una chiara governance dei dati, che faccia riferimento anche a considerazioni relative alla tempestività, alla protezione e all'integrità dei dati, con un'entrata in vigore ritardata. Questo approccio consentirebbe inoltre di accumulare informazioni ed un'esperienza sufficienti nell'ambito dell'ESAP per la progettazione e l'attuazione nel tempo di controlli di qualità basati su norme. Questo aspetto potrebbe già essere preso in considerazione in sede di elaborazione dei progetti di norme tecniche di attuazione.

2.3. *Quadro di conformità*

2.3.1. La BCE accoglie con favore il fatto che i soggetti debbano garantire l'esattezza delle informazioni che trasmettono agli organismi di raccolta ([13]). Tuttavia, la proposta non stabilisce alcun tipo di conseguenza legale nel caso in cui i soggetti non trasmettano informazioni esatte. Pertanto, mentre la disposizione indica opportunamente che né gli organismi di raccolta né l'ESMA, in quanto ente che gestisce l'ESAP, si assumerebbero la responsabilità dell'esattezza delle informazioni inserite in ESAP, non è prevista alcuna protezione esplicita per gli utenti dell'ESAP contro eventuali perdite o danni che potrebbero derivare dall'utilizzo di informazioni inesatte o incomplete provenienti dall'ESAP.

2.3.2. Inoltre, la proposta non chiarisce se i quadri di conformità che possono applicarsi alle diverse informative ai sensi degli atti giuridici cui fa riferimento la proposta ([14]) si estendano alla trasmissione dei dati divulgati agli organismi di raccolta per l'accessibilità di tali informazioni sull'ESAP.

2.3.3. Un quadro di riferimento chiaro ed esplicito, che stabilisca le responsabilità cui sarebbero sottoposti i soggetti che trasmettono informazioni agli organismi di raccolta, garantirebbe il rispetto dell'obbligo di fornire informazioni esatte. Ciò migliorerebbe la qualità dei dati disponibili sull'ESAP, contribuendo alla sua utilizzabilità e affidabilità. Di conseguenza, l'ESAP rafforzerebbe la fiducia degli utenti nelle sue informazioni, conseguendo efficacemente l'obiettivo di costituire un'unica fonte di informazioni comparabili e accurate a livello dell'Unione.

([12]) Cfr. l'articolo 5, paragrafo 1, lettera b), e articoli 5, paragrafo 2, e 10, paragrafo 1, della proposta di regolamento ESAP.
([13]) Cfr. l'articolo 5, paragrafo 4, della proposta di regolamento ESAP.
([14]) Cfr. l'allegato alla proposta di regolamento ESAP.

2.4. *Ambito dei dati*

2.4.1. La BCE accoglie con favore il fatto che l'ESAP si concentri sulle informazioni che i soggetti sono già tenuti a comunicare e che non introduca ulteriori obblighi di informativa o segnalazione. Inoltre, migliorando l'accesso alle informazioni esistenti, l'ESAP faciliterà un maggiore utilizzo dei dati e massimizzerà i benefici degli sforzi delle imprese nella segnalazione di informazioni. Considerando la portata più limitata dei dati accessibili tramite l'ESAP rispetto agli obblighi di piena condivisione ai sensi degli atti giuridici cui fa riferimento la proposta ([15]), la BCE raccomanda l'applicazione di un sistema automatizzato di diffusione dei dati richiesti in base all'ESAP. Dal punto di vista dell'attività di segnalazione, ciò potrebbe avvenire secondo norme di classificazione predefinite, simili alla proposta della Commissione relativa alle modalità di informativa degli enti piccoli e non complessi ([16]), ma applicate a tutti i soggetti.

2.4.2. Sebbene l'ESAP inizierebbe a raccogliere informazioni nel periodo successivo alla sua istituzione, la proposta non prevede la raccolta di dati storici pubblicati prima della sua istituzione. Sarebbe possibile creare una serie temporale a partire dall'attivazione dell'ESAP per le serie di dati sui dati finanziari e relativi alla sostenibilità che sono già stati raccolti e pubblicati per diversi anni prima dell'istituzione dell'ESAP. La BCE incoraggia l'inclusione di tali dati storici per le serie di dati disponibili e per le quali ciò risulta fattibile, in quanto si tratterebbe di informazioni utili per gli investitori e le autorità interessate ad analizzare le tendenze e gli andamenti dei dati finanziari e relativi alla sostenibilità.

Fatto a Francoforte sul Meno, il 7 giugno 2022

La presidente della BCE
Christine LAGARDE

([15]) Cfr. l'allegato alla proposta di regolamento ESAP.

([16]) Articolo 1, punto (182) proposto, della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 575/2013 per quanto riguarda i requisiti per il rischio di credito, il rischio di aggiustamento della valutazione del credito, il rischio operativo, il rischio di mercato e la soglia minima di produzione, COM(2021) 664 final.