

Senato della Repubblica
4^a Commissione Permanente
(Politiche dell'Unione europea)
Atto del Senato n. 2025

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

Memoria della Banca d'Italia

Roma, 29 ottobre 2026

Premessa

La Banca d'Italia ringrazia la 4^a Commissione del Senato per l'invito a esprimere le proprie valutazioni sul disegno di legge di delegazione europea per l'anno 2026 (AS 2025).

La Banca d'Italia è impegnata a contribuire alla definizione del quadro normativo europeo per il settore bancario e finanziario, prestando supporto – insieme alle altre Autorità di settore – ai Ministeri competenti per la redazione dei criteri di delega, nonché prendendo parte ai gruppi di lavoro istituiti dalle Autorità europee incaricate di predisporre la disciplina di attuazione delle direttive e dei regolamenti.

Il provvedimento in esame delega il Governo a dare piena attuazione nel nostro ordinamento a importanti direttive e regolamenti europei, alcuni dei quali introducono sostanziali novità nella materia della gestione delle crisi bancarie e della tutela dei depositanti, incidendo sia sugli operatori del sistema bancario e finanziario sia sulle Autorità competenti per la vigilanza e per la risoluzione degli stessi.

I profili del disegno di legge di interesse della Banca d'Italia riguardano, in particolare, le seguenti direttive: (i) la Direttiva (UE) 2026/804 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 marzo 2026, che modifica la direttiva 2014/49/UE per quanto riguarda l'ambito di applicazione della protezione dei depositi, l'uso dei fondi dei sistemi di garanzia dei depositi, la cooperazione transfrontaliera e la trasparenza (DGSD) e (ii) la Direttiva (UE) 2026/806 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 marzo 2026, che modifica la direttiva 2014/59/UE per quanto riguarda le misure di intervento precoce, le condizioni per la risoluzione e il finanziamento dell'azione di risoluzione (BRRD) e la direttiva 2014/24/UE per quanto riguarda i servizi di valutazione nel quadro della risoluzione.

Altri profili di interesse del provvedimento in esame per la Banca d'Italia attengono inoltre ai principi e criteri direttivi per il recepimento della Direttiva (UE) 2026/470 (cd. "Omnibus ESG"), che interviene sul quadro normativo europeo in materia di sostenibilità modificando, tra l'altro, la Direttiva (UE) 2022/2464 relativa alla rendicontazione societaria di sostenibilità (*Corporate Sustainability Reporting Directive* – CSRD) e la Direttiva (UE) 2024/1760 relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (*Corporate Sustainability Due Diligence Directive* – CSDDD).

1. Descrizione degli atti normativi dell'Unione europea oggetto dell'adeguamento dell'ordinamento nazionale

Le direttive 2026/804 e 2026/806 richiamate in premessa – insieme al Regolamento (UE) n. 2026/808, che modifica il Regolamento (UE) n. 806/2014 per quanto riguarda le misure di intervento precoce, le condizioni per la risoluzione e il finanziamento dell'azione di risoluzione – costituiscono il quadro legislativo di riforma della disciplina vigente a livello europeo in materia di gestione delle crisi bancarie e tutela dei depositi (cd. *Crisis Management and Deposit Insurance framework*, CMDI).

La riforma CMDI è frutto di un lungo e articolato processo di revisione, avviato con la proposta legislativa presentata nel 2023 dalla Commissione europea e conclusosi lo scorso 20 aprile con la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea dei testi normativi. Il suo obiettivo è rafforzare l'efficacia del quadro europeo di gestione delle crisi bancarie e tutela dei depositi, con particolare riguardo alla gestione delle crisi delle banche di piccola e media dimensione.

Le direttive e il regolamento in esame sono entrati in vigore il 10 maggio di quest'anno. Essi saranno applicabili a decorrere dall'11 maggio 2028 (salvo limitate eccezioni); entro questa data è quindi previsto che gli Stati membri adottino e pubblicino le disposizioni legislative necessarie per adeguare i rispettivi ordinamenti nazionali.

La Direttiva (UE) 2026/806, cui fa specularmente riscontro il Regolamento (UE) n. 2026/808, e la Direttiva (UE) 2026/804 introducono nuove norme destinate a incidere in modo rilevante sul quadro nazionale esistente. Esse interessano diversi profili: intervengono sulla disciplina delle misure di risanamento, su quella della preparazione della risoluzione e della valutazione dell'interesse pubblico ai fini dell'accesso alla risoluzione medesima; incidono sulle norme che regolano la gestione e il finanziamento della risoluzione, sulle condizioni di accesso e modalità di utilizzo dei fondi finanziati dal sistema bancario (fondi di garanzia dei depositanti, *Deposit Guarantee Schemes* – DGS – e fondi di risoluzione), sull'ordine di priorità dei creditori, su aspetti di carattere tecnico relativi alla protezione dei depositanti, nonché sui meccanismi di coordinamento tra autorità. L'obiettivo è promuovere una gestione ordinata delle situazioni di dissesto, specialmente delle banche di medie e piccole dimensioni, assicurare un elevato livello di protezione dei depositanti e preservare quindi la stabilità finanziaria.

In una prospettiva più generale, la riforma si colloca nel percorso tracciato dall'Eurogruppo, il quale, con la dichiarazione del 16 giugno 2022, aveva conferito il mandato politico per la riforma del quadro normativo CMDI, qualificandola come passaggio essenziale verso il completamento dell'Unione bancaria europea.

Più nel dettaglio, le principali innovazioni apportate dalla riforma sono:

(i) in tema di valutazione dell'interesse pubblico, ovvero il test sulla base del quale l'autorità di risoluzione decide se una banca in stato di dissesto o rischio di dissesto debba essere sottoposta alla procedura di risoluzione oppure alle ordinarie procedure di insolvenza nazionali (in Italia, la liquidazione coatta amministrativa), è previsto che le banche siano sottoposte a risoluzione qualora ciò sia necessario per salvaguardare gli obiettivi di interesse generale indicati dalla medesima disciplina (tra cui la continuità delle funzioni critiche, la stabilità finanziaria e la tutela delle risorse dei contribuenti) e le procedure di insolvenza disponibili a livello nazionale non riescano ad assicurare in modo più efficace i medesimi obiettivi. Nel regime vigente, al contrario, la risoluzione è preferita alla liquidazione solo quando consente di raggiungere gli obiettivi di interesse generale sopra richiamati in misura maggiore di quanto avverrebbe applicando una procedura di liquidazione. La nuova formulazione dovrebbe comportare un ampliamento contenuto del perimetro della risoluzione, benché l'effettivo impatto dipenderà dall'applicazione della metodologia di valutazione che sarà elaborata dalle autorità di risoluzione, circa la sussistenza dell'interesse pubblico;

(ii) in tema di meccanismi di finanziamento della risoluzione, vengono ampliate le possibilità di intervento dei DGS e facilitato l'accesso al *Single Resolution Fund* (il fondo di risoluzione unico all'interno dell'Unione bancaria). Quanto ai primi, nel sistema attuale l'utilizzo dei DGS in risoluzione può avvenire limitatamente all'importo necessario ad evitare che i depositanti protetti subiscano perdite. Analogamente, la possibilità di attingere alle risorse del *Single Resolution Fund* per finanziare un'azione di risoluzione è subordinata a stringenti condizioni, in particolare all'applicazione di un bail-in minimo pari all'8 per cento delle passività totali, inclusi i fondi propri, della banca (cc.dd. *Total Liabilities and Own Funds*). La riforma agevola l'accesso a entrambe queste fonti di finanziamento della risoluzione. Si prevede infatti che il DGS possa essere utilizzato, a certe condizioni e per un certo ammontare, per finanziare operazioni di cessione dell'azienda bancaria che includano

tutti i depositi – anche quelli non protetti – e altre passività. Il contributo del DGS può inoltre concorrere al raggiungimento della soglia di bail-in minimo richiesta per l'accesso al *Single Resolution Fund*. Tale possibilità è riservata alle banche con attività pari o inferiori a 80 miliardi di euro ed è soggetta ad alcune condizioni di accesso (es. che la banca sia stata destinata alla risoluzione da almeno 24 mesi nel piano di risoluzione; integrale azzeramento o conversione delle passività ammissibili a fini MREL, ad eccezione delle passività discrezionalmente escluse dal bail-in dalla autorità di risoluzione; che l'intermediario non abbia violato, per un periodo continuativo normativamente indicato, il requisito MREL);

(iii) viene modificato l'ordine di priorità dei creditori nelle procedure di insolvenza nazionali applicabili alle banche, prevedendo che tutti gli Stati membri introducano una preferenza generale dei depositanti, pienamente armonizzata, in base alla quale tutti i depositi (ad eccezione di quelli ritenuti idonei ad essere computati ai fini del rispetto del requisito di fondi propri e passività ammissibili, cd. requisito MREL, a fronte di una specifica autorizzazione delle Autorità) siano preferiti agli altri creditori chirografari dell'intermediario. Per l'Italia tale modifica non comporta novità significative nella gerarchia dei depositi, posto che le regole attuali già prevedono che tutti i depositi siano preferiti agli altri creditori chirografari dell'ente;

(iv) in relazione all'utilizzo delle risorse dei DGS, viene introdotta una nuova e meno restrittiva definizione del cd. *Least Cost Test* (LCT) – il principale vincolo all'impiego dei fondi in questione per interventi diversi dal rimborso dei depositi protetti¹ – allo scopo di favorire il ricorso a tali misure nella gestione delle crisi. La possibilità per i DGS di effettuare interventi diversi dal rimborso, inclusi gli interventi preventivi, è confermata dai suddetti atti europei, che introducono peraltro nuove condizioni e vincoli puntuali.

Nel complesso, la riforma favorisce la tempestiva preparazione della risoluzione e migliora alcuni meccanismi di finanziamento di quest'ultima; un LCT meno restrittivo potrà inoltre agevolare l'attuazione di misure diverse

¹ Il *least cost test* (o minor onere) mira a garantire che il DGS possa effettuare interventi diversi dal rimborso dei depositanti protetti in liquidazione solo se il relativo costo non superi quello che esso sopporterebbe per effettuare tale rimborso. La sua applicazione impone quindi di confrontare il costo del rimborso con quello associato ai suddetti interventi alternativi.

dal rimborso dei depositanti protetti da parte del DGS, valorizzandone il ruolo nella rete di sicurezza del sistema bancario.

Peraltro, il sistema europeo di gestione delle crisi richiede ulteriori progressi. È essenziale il completamento dell'Unione bancaria, attraverso un meccanismo unico di garanzia dei depositi, tema sul quale la Commissione europea ha già avviato i lavori. La Banca d'Italia continuerà a prestare supporto ai Ministeri competenti nella relativa discussione.

I criteri di delega

Il disegno di legge non prevede, allo stato attuale, criteri di delega specifici per il recepimento delle due direttive in esame, riportate nell'elenco contenuto all'Allegato A (nn. 10 e 12).

A tale riguardo, si ritiene opportuno che esso sia integrato con l'indicazione di principi e criteri direttivi specifici e ulteriori rispetto a quelli generali per l'esercizio delle deleghe (stabiliti agli articoli 31 e 32 della legge n. 234 del 2012), che assicurino un completo, coerente ed efficace recepimento delle direttive medesime e delle pertinenti norme tecniche di regolamentazione e attuazione nell'ordinamento interno.

Criteri di delega specifici consentirebbero, infatti, di regolare l'esercizio di alcune discrezionalità nazionali, pur di ordine tecnico, rimesse agli Stati membri dalle normative europee, al fine di tenere in giusta considerazione le specificità nazionali.

La previsione di specifici criteri di delega appare particolarmente rilevante, parimenti, per consentire di apportare alla disciplina sanzionatoria vigente le modifiche e integrazioni funzionali ad estenderne l'applicazione alle violazioni di disposizioni dettate in attuazione delle direttive in questione, nonché per introdurre le nuove fattispecie sanzionatorie ivi previste, garantendo la complessiva coerenza sistematica dell'impianto sanzionatorio.

Analogamente, si reputa utile assegnare alla Banca d'Italia espressi poteri regolamentari, in particolare quando la disciplina di taluni aspetti tecnici richieda un livello di dettaglio non adeguatamente perseguibile con disposizioni legislative, nonché per tenere conto degli orientamenti emanati dalle autorità europee.

Specifici criteri di delega risultano infine opportuni per realizzare tutte le modifiche, integrazioni e abrogazioni alla normativa nazionale per continuare a garantire la complessiva coerenza, organicità, efficacia della disciplina in materia di gestione delle crisi bancarie e tutela dei depositi.

2. Recepimento degli obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e taluni obblighi relativi al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (articolo 6)

L'articolo 6 del disegno di legge reca i principi e criteri direttivi per il recepimento della Direttiva (UE) 2026/470 (cd. "Omnibus ESG"), che interviene sul quadro normativo europeo in materia di sostenibilità modificando, tra l'altro, la Direttiva (UE) 2022/2464 relativa alla rendicontazione societaria di sostenibilità (*Corporate Sustainability Reporting Directive – CSRD*) e la Direttiva (UE) 2024/1760 relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (*Corporate Sustainability Due Diligence Directive – CSDDD*).

L'iniziativa si colloca nel più ampio processo di semplificazione della disciplina in materia di sostenibilità avviato dalla Commissione europea, volto a conseguire una riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese preservando, al contempo, gli obiettivi sottostanti alle normative europee in materia di trasparenza e sostenibilità.

In particolare, le modifiche introdotte alla CSRD e alla CSDDD sono volte a ridurre in maniera significativa il numero di imprese soggette agli obblighi di rendicontazione di sostenibilità, limitando l'applicazione alle imprese di maggiori dimensioni. Inoltre, viene prevista una semplificazione degli standard di sostenibilità e degli obblighi di *due diligence* per le imprese rientranti nel perimetro applicativo di tali normative.

I criteri di delega

I criteri direttivi previsti dall'articolo 6 delegano il Governo ad adeguare la normativa nazionale alle modifiche introdotte dalla Omnibus ESG con riguardo, in particolare, alla rendicontazione societaria di sostenibilità.

Essi recano indicazioni puntuali per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle innovazioni apportate alla CSRD, con specifico riferimento al sistema dei controlli sulla rendicontazione di sostenibilità, ai poteri delle autorità competenti e ai connessi profili sanzionatori.

Sotto questo profilo, la formulazione dell'articolo 6 appare idonea a fornire al Governo un quadro sufficientemente articolato di criteri e principi per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle modifiche della CSRD, il cui recepimento dovrà essere completato entro il 17 marzo 2027.

Diversamente, non sono previsti criteri direttivi specificamente riferiti al recepimento della CSDDD, sebbene quest'ultima rientri formalmente nell'ambito della delega prevista dall'articolo 6 per il recepimento della Omnibus ESG. La circostanza assume rilievo in quanto, a differenza della CSRD, la CSDDD non è stata ancora recepita nell'ordinamento nazionale e il relativo termine è stato differito dalla Omnibus ESG al 26 luglio 2028. A tal riguardo, si rammenta che, allo stato, una delega al Governo per il recepimento della CSDDD è altresì prevista dalla legge 17 marzo 2026, n. 36 (Legge di delegazione europea 2025). Anche tale legge, tuttavia, non reca criteri direttivi specificamente riferiti alla direttiva, limitandosi a includerla tra gli atti dell'Unione europea da recepire secondo i termini, le procedure e i principi e criteri direttivi generali di cui agli articoli 31 e 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (cfr. articolo 1, comma 1, e Allegato A, della legge 17 marzo 2026, n. 36).

Ne consegue che il quadro delle deleghe attualmente vigenti non reca indicazioni puntuali per il recepimento della CSDDD e, in particolare, per orientare l'esercizio delle opzioni e delle discrezionalità rimesse agli Stati membri da tale direttiva. Tale esigenza assume particolare rilievo con riferimento all'assetto della vigilanza, considerata l'assenza di un criterio direttivo specifico per l'individuazione di una o più autorità di controllo competenti a vigilare sul rispetto degli obblighi di *due diligence* previsti dalla direttiva e per la definizione delle relative attribuzioni. Ciò assume rilevanza per le funzioni dell'Istituto, alla luce dell'opzione, prevista dall'art. 24, paragrafo 6, della CSDDD, di designare quali autorità di controllo *“le autorità preposte alla vigilanza delle imprese finanziarie regolamentate”*.

Più in generale, si ritiene opportuno che il criterio in esame sia integrato con l'indicazione di principi e criteri direttivi specifici per il recepimento della CSDDD, ulteriori rispetto a quelli generali attualmente previsti, che assicurino un completo, coerente ed efficace recepimento della CSDDD e delle pertinenti norme tecniche di regolamentazione e attuazione nell'ordinamento interno.