



Strasburgo, 18.4.2023  
COM(2023) 225 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE COMUNICAZIONE DELLA  
COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, ALLA BANCA  
CENTRALE EUROPEA, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E  
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**sul riesame del quadro per la gestione delle crisi e l'assicurazione dei depositi che  
contribuisce al completamento dell'Unione bancaria**

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE COMUNICAZIONE DELLA  
COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, ALLA BANCA  
CENTRALE EUROPEA, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E  
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**sul riesame del quadro per la gestione delle crisi e l'assicurazione dei depositi che  
contribuisce al completamento dell'Unione bancaria**

**Introduzione**

La creazione dell'Unione bancaria nel 2014 ha rappresentato una risposta forte alla crisi finanziaria mondiale e alla conseguente crisi del debito sovrano nella zona euro. Mediante la riforma dell'architettura di vigilanza e risoluzione dell'UE per le banche, l'Unione bancaria ha rafforzato la stabilità del settore bancario consentendogli di sostenere le imprese e le famiglie anche durante la recente crisi COVID-19.

L'Unione bancaria svolge inoltre un ruolo fondamentale nel finanziamento della crescita e degli investimenti, nel miglioramento della competitività dell'UE<sup>1</sup> e nel rafforzamento dell'Unione economica e monetaria, aiutando l'UE ad affrontare le principali sfide strutturali, come le transizioni verde e digitale, insieme alle sfide derivanti dall'aggressione illegale e ingiustificata della Russia nei confronti dell'Ucraina.

Due pilastri dell'Unione bancaria - il meccanismo di vigilanza unico (*Single Supervisory Mechanism* - SSM) e il meccanismo di risoluzione unico (*Single Resolution Mechanism* - SRM) sono ora pienamente operativi. Unitamente alla presente comunicazione, la Commissione ha pubblicato la seconda relazione sul funzionamento del meccanismo di vigilanza unico<sup>2</sup>. Secondo detta relazione, nel complesso il meccanismo di vigilanza unico funziona bene ed è giunto ad esercitare con successo il proprio ruolo di autorità di vigilanza rispetto agli obiettivi stabiliti al momento della sua creazione. Anche il meccanismo di risoluzione unico è ormai consolidato. Il Comitato di risoluzione unico, di concerto con le autorità nazionali di risoluzione, ha elaborato piani di risoluzione per le principali banche dell'UE e, per sostenere la risoluzione qualora ciò si rivelasse necessario, è in funzione il Fondo di risoluzione unico. È stato concordato a livello politico un sostegno al Fondo di risoluzione unico, cui provvede il meccanismo europeo di stabilità. L'SSM e l'SRM, unitamente a norme rafforzate in materia di vigilanza e risoluzione nel settore bancario, hanno fatto sì che il settore bancario dell'UE abbia notevolmente aumentato la sua resilienza agli shock e sia, nel complesso, in buone condizioni. Anche il terzo pilastro, ossia un sistema comune di protezione dei depositi, è fondamentale per rafforzare la resilienza del settore bancario, sebbene non sia ancora stato raggiunto un accordo politico tra i colegislatori dell'UE.

---

<sup>1</sup> Commissione europea (2023), [Competitività a lungo termine dell'UE: prospettive oltre il 2030](#).

<sup>2</sup> Articolo 32 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 (regolamento SSM).

Proseguono i lavori per il completamento dell'Unione bancaria. Il Vertice euro del dicembre 2020 ha invitato l'Eurogruppo a elaborare "un piano di lavoro graduale e con scadenze definite su tutti gli elementi in sospeso necessari per completare l'Unione bancaria"<sup>3</sup>. Le successive discussioni in sede di Eurogruppo non hanno portato a termine tale piano di lavoro, ma è stata convenuta<sup>4</sup> l'opportunità di rafforzare il quadro comune per la gestione delle crisi bancarie e l'assicurazione dei depositi (CMDI)<sup>5</sup> come passo successivo<sup>6</sup>. La proposta di riforma del quadro CMDI, adottata oggi dalla Commissione, segna l'avvio di tale processo. L'Eurogruppo si è altresì impegnato a riesaminare lo stato dell'Unione bancaria nel prossimo ciclo legislativo e a individuare in modo consensuale eventuali ulteriori misure per completarlo. Questo impegno è stato ribadito dal Vertice euro del 24 marzo 2023<sup>7</sup>. Parallelamente il Parlamento europeo, nell'ultima relazione annuale sull'Unione bancaria<sup>8</sup>, ha ricordato l'importanza di completare l'Unione bancaria, con l'istituzione di un sistema comune di protezione dei depositi quale terzo pilastro.

La Commissione propone di riformare il quadro CMDI mediante modifiche legislative della direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche, del regolamento sul meccanismo di risoluzione unico e della direttiva relativa ai sistemi di garanzia dei depositi. L'obiettivo della riforma è rafforzare le disposizioni vigenti per la gestione delle banche in dissesto nell'UE. Si propone in particolare di rendere più efficaci, in termini di elaborazione e attuazione, le disposizioni per la gestione del dissesto delle banche di piccole e medie dimensioni. Benché la riforma del quadro CMDI sia in discussione da diversi anni e sia anteriore alle recentissime crisi bancarie degli Stati Uniti e della Svizzera, queste crisi sottolineano l'importanza di garantire che le disposizioni dell'UE per la gestione dei dissesti bancari siano quanto più solide ed efficaci possibile.

### **La proposta di riforma del quadro per la gestione delle crisi e l'assicurazione dei depositi (CMDI)**

Gli obiettivi principali del quadro CMDI sono preservare la stabilità finanziaria e la fiducia dei depositanti e proteggere i contribuenti nel contesto dei dissesti bancari<sup>9</sup>. Per conseguire tali obiettivi, il quadro deve garantire che le perdite connesse al dissesto di una banca possano essere coperte riducendo al minimo il rischio di ricorso al finanziamento pubblico. Dopo la crisi finanziaria mondiale, le banche dell'UE hanno accumulato una notevole capacità di

---

<sup>3</sup> Consiglio europeo (dicembre 2020), [Dichiarazione della riunione del Vertice euro](#).

<sup>4</sup> Eurogruppo (giugno 2022), [Dichiarazione dell'Eurogruppo sul futuro dell'Unione bancaria](#).

<sup>5</sup> Il conseguimento di un quadro più solido per la gestione delle banche in dissesto nell'UE era uno dei quattro filoni di lavoro discussi nell'ambito di un potenziale piano di lavoro per il completamento dell'Unione bancaria, oltre a una protezione comune più solida per i depositanti, a un mercato unico più integrato per i servizi bancari e a una maggiore diversificazione dei portafogli di obbligazioni sovrane detenuti dalle banche nell'UE. L'Eurogruppo si è inoltre impegnato a riesaminare i progressi compiuti nel rafforzamento dell'Unione bancaria e a riprendere le discussioni sugli altri filoni di lavoro in seguito all'adozione della riforma legislativa del CMDI.

<sup>6</sup> Oltre ad aggiornare il codice unico di Basilea (regolamento e direttiva sui requisiti patrimoniali - CRR/CRD).

<sup>7</sup> Consiglio europeo (24 marzo 2023), [Dichiarazione del Vertice euro, riunito in formato inclusivo](#). Nella dichiarazione del Vertice euro del 24 marzo 2023, il Consiglio europeo ha chiesto di proseguire gli sforzi volti a completare l'Unione bancaria, in linea con la dichiarazione dell'Eurogruppo del 16 giugno 2022.

<sup>8</sup> Parlamento europeo (luglio 2022), [Relazione sull'Unione bancaria – relazione annuale 2021 \(2021/2184\(INI\)\)](#).

<sup>9</sup> La Commissione è pronta a fornire sostegno agli Stati membri mediante lo strumento di sostegno tecnico (COM(2020) 409 final) per migliorare ulteriormente la preparazione e l'operatività della gestione delle crisi.

assorbire le perdite in caso di crisi tramite l'aumento del capitale disponibile e di altre passività in grado di assorbire le perdite. Inoltre sono ora disponibili, per assorbire le perdite, reti di sicurezza finanziate dal settore quali il Fondo di risoluzione unico nell'Unione bancaria, i fondi nazionali di risoluzione al di fuori dell'Unione bancaria e i fondi nazionali di garanzia dei depositi. Tuttavia l'esperienza maturata con l'attuazione del quadro CMDI ha messo in luce difficoltà nella gestione del dissesto delle banche di piccole/medie dimensioni, in particolare quando ciò implica l'attribuzione di perdite ai depositanti, il che potrebbe compromettere la fiducia di questi ultimi e la loro stabilità finanziaria. Ne sono conseguiti una riluttanza ad attuare il quadro CMDI come previsto e, spesso, il ricorso a finanziamenti pubblici per la gestione dei dissesti delle banche interessate.

Nell'ambito dell'attuale quadro CMDI, le norme per l'accesso ai finanziamenti differiscono tra i vari strumenti di gestione delle crisi. Ciò rende l'uso di tali strumenti meno omogeneo tra gli Stati membri e spesso meno efficace, in quanto limita l'accesso ai finanziamenti del settore senza imporre perdite ai depositanti. A questa caratteristica del quadro esistente si somma un'ampia discrezionalità delle autorità di risoluzione nel determinare se l'interesse pubblico richieda che il dissesto bancario sia gestito secondo le norme armonizzate dell'UE in materia di risoluzione o liquidato applicando procedure di insolvenza nazionali. Esiste di conseguenza il rischio di frammentare il mercato e ottenere risultati non ottimali nella gestione dei dissesti bancari, in particolare per quanto riguarda le banche di piccole e medie dimensioni che potrebbero essere "troppo grandi per essere liquidate" nell'ambito dei regimi di insolvenza nazionali.

La riforma ora proposta dalla Commissione mira ad affrontare tali limitazioni dell'attuale quadro CMDI. Sulla base di un'ampia consultazione e di una preparazione accurata<sup>10</sup>, la proposta di riforma del quadro interessa una serie di aspetti strategici fondamentali e costituisce una risposta coerente ai problemi individuati. Gli elementi principali della proposta di riforma sono riportati di seguito:

- il chiarimento della valutazione dell'interesse pubblico nella gestione delle crisi bancarie, al fine di garantire che un'intera gamma di strumenti di gestione delle crisi, quali gli strumenti di trasferimento<sup>11</sup>, possa essere applicata anche alle banche di piccole e medie dimensioni in dissesto, se ciò è in grado di conseguire più efficacemente gli obiettivi di salvaguardia della stabilità finanziaria e della fiducia dei depositanti, come pure di tutela del denaro dei contribuenti;
- l'agevolazione dell'uso dei fondi del sistema di garanzia dei depositi (SGD) per il finanziamento degli strumenti di gestione delle crisi in alternativa alla funzione essenziale di rimborso. Tale utilizzo dell'SGD sarebbe reso possibile modificando la gerarchia dei crediti nei casi di insolvenza, ma deve essere solo un complemento della capacità interna delle banche di assorbire le perdite, che rimane la prima linea di difesa. Anche l'uso alternativo dei fondi del sistema di

---

<sup>10</sup> La proposta ha tratto ispirazione da un ampio ventaglio di fonti di informazione, dettagliate nella valutazione d'impatto che accompagna la proposta.

<sup>11</sup> Gli strumenti di trasferimento comprendono la vendita della banca in dissesto o di parti di essa a un acquirente economicamente sostenibile, il trasferimento a una banca-ponte o l'utilizzo del veicolo per la gestione delle attività.

garanzia dei depositi per il finanziamento degli strumenti di gestione delle crisi deve essere soggetto a una verifica armonizzata del minor onere;

- il ricorso ai fondi del sistema di garanzia dei depositi, se applicato alle banche di piccole/medie dimensioni in fase di risoluzione, compreso l'accesso al Fondo di risoluzione unico, dovrebbe essere possibile solo a) quando l'autorità o le autorità di risoluzione lo ritengono necessario per salvaguardare la stabilità finanziaria e proteggere i contribuenti, facilitando nel contempo l'uscita dal mercato; b) quando evita di imporre perdite ai depositanti e c) quando è soggetto a condizioni e garanzie adeguate, in particolare quando si accede al Fondo di risoluzione unico in caso di precedente piano di risoluzione della banca interessata.

Questi elementi della proposta di riforma sono strettamente interconnessi e devono essere considerati nel loro insieme, se si vuole che la riforma raggiunga gli obiettivi auspicati. La proposta di riforma comprende anche altri elementi, tesi a rendere il quadro più prevedibile ed efficiente (ad esempio eliminando le sovrapposizioni tra le misure di intervento precoce e quelle di vigilanza, facilitando un'attivazione anticipata della risoluzione) e a migliorare la tutela dei depositanti (ad esempio miglioramenti mirati delle disposizioni della direttiva sui sistemi di garanzia dei depositi riguardanti l'ambito di applicazione della protezione e della cooperazione transfrontaliera, l'armonizzazione delle opzioni nazionali, il miglioramento della trasparenza sulla solidità finanziaria degli SGD).

Mediante una migliore interazione con le procedure di insolvenza nazionali, la proposta di riforma mira a rendere il quadro CMDI ancora più efficace per tutte le banche dell'UE, indipendentemente dalle loro dimensioni, dal modello di business e dalla struttura delle passività. In assenza di questa riforma, esiste il rischio che le banche di piccole e medie dimensioni in dissesto continuino a essere gestite al di fuori del quadro CMDI, nell'ambito di regimi nazionali eterogenei da cui derivano spesso insolvenze inutilmente costose e devastanti che implicano l'impiego di fondi pubblici. Tali risultati distorcono la parità di condizioni nel mercato unico, riducono l'efficienza della gestione delle crisi e possono comportare costi inutili per i contribuenti.

### **Il ruolo di un sistema comune di assicurazione dei depositi nel quadro della gestione delle crisi e dell'assicurazione dei depositi (CMDI)**

Dalla valutazione d'impatto che accompagna il pacchetto legislativo adottato oggi si evince che la proposta di riforma del quadro CMDI sarebbe ancora più efficace se combinata con un sistema comune di assicurazione dei depositi. Tale sistema amplierebbe la rete di sicurezza disponibile per tutelare i depositanti riducendo la vulnerabilità dei fondi nazionali di garanzia dei depositi a shock locali di vastissima portata. Garantirebbe parità di condizioni in tutta l'Unione bancaria ed eviterebbe la frammentazione del mercato dovuta alle divergenze tra i sistemi nazionali di garanzia dei depositi. La messa in comune dei fondi del sistema di garanzia dei depositi consentirebbe inoltre di aumentare l'efficienza, riducendo così il livello-obiettivo per tutti i sistemi di garanzia dei depositi contribuenti, diminuendo i costi per le banche e preservando nel contempo lo stesso livello di tutela per i depositanti<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Le calibrature incluse nella valutazione d'impatto del CMDI suggeriscono che una messa in comune relativamente ambiziosa delle risorse degli SGD a livello europeo (il 75 % del livello-obiettivo) creerebbe

Migliorerebbe inoltre la coerenza del processo decisionale con una governance centrale rafforzata all'interno dell'Unione bancaria. È evidente che un sistema comune di assicurazione dei depositi è un complemento essenziale del quadro CMDI.

La proposta della Commissione relativa a un sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS) è stata adottata nel 2015<sup>13</sup> e prevede l'istituzione di un EDIS a pieno titolo in tre fasi successive: un sistema di riassicurazione per i sistemi nazionali di garanzia dei depositi partecipanti, per un primo periodo di tre anni, un sistema di coassicurazione per i sistemi nazionali di garanzia dei depositi partecipanti, per un secondo periodo di quattro anni, e un sistema di assicurazione completa per i sistemi nazionali di garanzia dei depositi partecipanti al di là di tali periodi, ossia la struttura finale e definitiva dell'EDIS. In tutte e tre le fasi, l'EDIS coprirebbe le perdite finali subite dai sistemi nazionali di garanzia dei depositi partecipanti. Sono state inoltre esaminate diverse opzioni intermedie o alternative, tra cui un modello "ibrido" per l'EDIS. A differenza della proposta EDIS del 2015 e in linea con le idee avanzate dalla Commissione in una comunicazione del 2017<sup>14</sup>, tale modello ibrido farebbe sì che una parte dei fondi finanziati dal settore bancario nell'Unione bancaria sia riunita in un fondo di assicurazione dei depositi per coesistere con i fondi rimanenti all'interno dei sistemi nazionali di garanzia dei depositi<sup>15</sup>. Durante una fase iniziale, il Fondo di assicurazione dei depositi fornirebbe un sostegno di liquidità a un sistema di garanzia dei depositi beneficiario allorché quest'ultimo avesse esaurito i propri fondi. Se fosse esaurito a sua volta, il Fondo di assicurazione dei depositi sarebbe in grado di contrarre prestiti dagli altri sistemi nazionali di garanzia dei depositi tramite un meccanismo di prestito obbligatorio. Il rischio finale rimarrebbe a livello nazionale in quanto il sostegno di liquidità ricevuto dal Fondo di assicurazione dei depositi sarebbe rimborsato dal sistema nazionale di garanzia dei depositi beneficiario.

I negoziati politici sull'EDIS hanno subito un arresto e il processo legislativo si è esteso su quasi otto anni. Nonostante il valido lavoro tecnico realizzato dai gruppi di lavoro del Consiglio<sup>16</sup>, non sono stati compiuti progressi tangibili verso un accordo in sede di Consiglio. Nel frattempo neppure il Parlamento ha approvato la sua relazione. Nell'ultima relazione annuale sull'Unione bancaria<sup>17</sup>, il Parlamento europeo ha espresso la propria disponibilità a rilanciare i negoziati sull'introduzione dell'EDIS e, il 5 dicembre 2022, il presidente della commissione ECON ha rilasciato, insieme ai coordinatori di sei gruppi politici, una dichiarazione politica in cui esorta il Consiglio e la Commissione a lavorare all'istituzione di un EDIS che sia realistico, credibile e solido. Data la complementarità tra l'EDIS e la proposta di riforma del quadro CMDI, un rinnovato impegno per raggiungere un accordo politico sull'EDIS dovrebbe essere una priorità.

---

sinergie significative e consentirebbe quindi una potenziale riduzione del livello-obiettivo dallo 0,8 % allo 0,6 % dei depositi coperti per tutti gli SGD contributori.

<sup>13</sup> COM(2015) 586 final.

<sup>14</sup> Commissione europea (ottobre 2017), [Comunicazione sul completamento dell'Unione bancaria \(COM\(2017\) 592 final\)](#).

<sup>15</sup> Ulteriori dettagli sul modello ibrido sono forniti nell'allegato 10 della valutazione d'impatto del pacchetto CMDI.

<sup>16</sup> Consiglio europeo (giugno 2021) – [Relazione della presidenza \[portoghese\] sullo Stato di avanzamento dei lavori relativi al rafforzamento dell'unione bancaria](#) e Consiglio europeo (novembre 2021), [Rafforzamento dell'unione bancaria – Relazione della presidenza \[slovena\] sullo stato di avanzamento dei lavori](#).

<sup>17</sup> Parlamento europeo (luglio 2022), [Unione bancaria – relazione annuale 2021](#) (2021/2184(INI)).

## **Conclusioni**

Il completamento dell'Unione bancaria rimane una priorità politica dell'Unione europea. Sono stati compiuti progressi significativi con l'istituzione del meccanismo di vigilanza unico e del meccanismo di risoluzione unico, che sono ora pienamente operativi. Sebbene l'accordo politico su un piano di lavoro per il completamento dell'Unione bancaria rimanga aleatorio, la proposta di riforma del quadro CMDI adottata oggi dalla Commissione rappresenta un importante passo avanti. La proposta di riforma rafforzerà le disposizioni vigenti per la gestione dei dissesti bancari in modo da salvaguardare la stabilità finanziaria e tutelare i depositanti e i contribuenti, consentendo all'Unione bancaria di offrire un livello ancora più elevato di resilienza e competitività del sistema finanziario.

Parallelamente, la Commissione sta effettuando una valutazione della sua disciplina degli aiuti di Stato per le banche, che dovrebbe essere completata nel primo trimestre del 2024. L'esito di questa valutazione servirà da base per un eventuale riesame successivo della disciplina degli aiuti di Stato per le banche. Date le interconnessioni tra il quadro CMDI e la disciplina degli aiuti di Stato per le banche, tale eventuale riesame sarebbe teso a garantire la coerenza tra i due quadri, tenendo conto degli scenari normativi che saranno definiti nel quadro CMDI rinnovato. In tale contesto e in funzione dell'esito della valutazione, la Commissione potrebbe valutare se sia possibile adottare un approccio più progressivo, con criteri diversi per valutare la compatibilità degli aiuti di Stato sotto forma di misure preventive, misure di risoluzione o aiuti alla liquidazione al di fuori della risoluzione. In particolare la Commissione potrebbe valutare se un uso più efficace della risoluzione, compreso il suo finanziamento con un accesso agevolato alle reti di sicurezza finanziate dal settore, in linea con l'odierna proposta di CMDI, consentirebbe di approfondire la coerenza dei requisiti.

È essenziale proseguire gli sforzi per il completamento dell'Unione bancaria, anche mediante un sistema comune di assicurazione dei depositi, e la Commissione ribadisce il suo pieno impegno a tal fine. La Commissione invita pertanto il Parlamento europeo e gli Stati membri a raggiungere un accordo sulla proposta di riforma del quadro CMDI prima delle prossime elezioni del Parlamento europeo nel 2024.