



Ministero dell'Economia e delle Finanze

 Dipartimento del Tesoro
 Direzione V
 Ufficio II

Relazione
ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012

Oggetto dell'atto:

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 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

- **Codice della proposta:** COM(2023) 228 *final* del 19/04/2023
- **Codice interistituzionale:** 2023/0115 (COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'Economia e delle Finanze

Premessa: finalità e contesto

Le modifiche proposte alla direttiva 2014/49/UE (la "direttiva relativa ai sistemi di garanzia dei depositi" o "direttiva SGD") fanno parte del pacchetto legislativo sulla gestione delle crisi e sull'assicurazione dei depositi ("CMDI") che comprende anche modifiche della direttiva 2014/59/UE (la "direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche" o "BRRD") e del regolamento (UE) n. 806/2014 (il "regolamento sul meccanismo di risoluzione unico" o "SRMR"). Le modifiche ai vari testi legislativi, perseguendo finalità comuni, sono coordinate e vanno lette nel loro insieme.

In particolare, nell'impossibilità di completare l'Unione bancaria con il Sistema europeo di assicurazione dei depositi (*European Deposit Insurance Scheme*, EDIS)¹, è stato, tuttavia concordato dall'Eurogruppo con la dichiarazione del 16 giugno 2022 di riformare il quadro normativo sulla gestione delle crisi bancarie e la tutela dei depositanti (*review of the crisis management and deposit insurance framework*, CMDI *review*), nel presupposto che la revisione della disciplina per la gestione delle crisi bancarie getterà le basi per il completamento dell'Unione bancaria con EDIS. In tale contesto la Commissione europea ha pubblicato, ad aprile 2023, le proposte di revisione del quadro normativo CMDI, perseguendo l'obiettivo di rafforzare ulteriormente lo specifico quadro normativo

¹ L'Unione bancaria (Banking Union, BU) si articola sostanzialmente in tre pilastri: il Meccanismo di vigilanza unico (Single Supervisory Mechanism, SSM); il Meccanismo di risoluzione unico (Single Resolution Mechanism, SRM); il Sistema europeo di assicurazione dei depositi (European Deposit Insurance Scheme, EDIS). Mentre SSM e SRB sono attivi da anni all'interno dell'area euro, quest'ultima componente dell'Unione bancaria (il cosiddetto terzo pilastro) non è stata ancora realizzata, soprattutto a causa di importanti divergenze di vedute tra alcune delegazioni (in particolare, Germania) che ritenevano condizione per addivenire a un accordo su EDIS misure atte alla diversificazione dei titoli sovrani nei portafogli delle banche, ed altre (come l'Italia) che ritenevano – in linea con il progetto iniziale dell'Unione bancaria – che al contrario è EDIS (insieme all'introduzione di un EU safe asset) la condizione per spezzare il circolo vizioso banche-sovrano.

europeo.

Nello specifico, la Commissione ha proposto un allargamento dell'ambito di applicazione delle procedure di risoluzione, modificando il *public interest assessment* (PIA) ed estendendo così tale disciplina anche alle banche medio-piccole (*small- and medium-sized banks*, SMB). Per assicurare, però, una dotazione finanziaria sufficiente e la gestione della loro risoluzione (e, per estensione, della liquidazione in base alla disciplina nazionale), la proposta promuove un uso più efficiente delle risorse private stanziare dagli intermediari e allocate presso il *single resolution fund* (SRF, per i paesi dell'eurozona), i *resolution fund* nazionali (NRF, per gli altri paesi UE) e i sistemi di tutela dei depositi nazionali (DGS).

La revisione della BRRD, dell'SRMR e della direttiva SGD mira a migliorare il funzionamento del quadro in modo da fornire alle autorità di risoluzione gli strumenti per poter gestire la crisi di qualsiasi banca, a prescindere dalle dimensioni e dal modello di business, ai fini di preservare la stabilità finanziaria, tutelare i depositanti ed evitare il ricorso al denaro dei contribuenti.

In tale contesto, si inserisce la proposta di modifica della direttiva SGD che ha armonizzato i meccanismi di protezione dei depositi in tutta l'UE. Nel complesso le componenti principali della direttiva SGD, in particolare il livello di copertura standard per depositante (100 000 euro) e per banca, il livello-obiettivo minimo per il finanziamento degli SGD e i brevi tempi di rimborso dei depositanti, hanno generato benefici per i depositanti. Tuttavia l'esperienza pratica acquisita nell'applicazione di tale quadro ha dimostrato che vi sono margini di miglioramento per quanto riguarda l'ambito di tutela dei depositanti, le interpretazioni divergenti delle condizioni per l'uso dei fondi dei SGD ai fini degli interventi diversi dal rimborso dei depositi protetti (c.d. misure preventive e alternative), l'efficacia e l'efficienza operative nel funzionamento degli SGD, le ampie opzioni e discrezionalità a livello nazionale e la necessità di migliorare il coordinamento tra le reti di sicurezza per la risoluzione e quelle per l'assicurazione dei depositi.

La proposta di modifica della SGD è nello specifico volta a:

- chiarire l'ambito di tutela dei depositanti affrontando le discrepanze individuate, al fine di offrire ai depositanti dell'UE un livello di protezione solido e armonizzato;

- armonizzare la “verifica del minor onere” per tutti i tipi di interventi degli SGD che esulano dal rimborso dei depositi protetti in caso di applicazione delle misure di insolvenza nazionali, al fine di migliorare la parità di condizioni e di garantire la coerenza dei risultati nella gestione dei dissesti delle banche;

- migliorare il funzionamento dei SGD semplificando le procedure amministrative e aumentando al contempo la trasparenza per quanto riguarda l'uso dei fondi e la solidità finanziaria di tali sistemi;

- realizzare una maggiore convergenza delle pratiche degli SGD e tra le autorità;

- migliorare la cooperazione transfrontaliera tra gli SGD per quanto riguarda il rimborso dei depositanti ubicati in altri Stati membri dell'UE o in caso di cambiamento di affiliazione delle banche agli SGD.

La proposta relativa alla direttiva SGD - attualmente in corso di negoziato - è parte integrante della revisione legislativa del CMDI ed è presentata in parallelo con le revisioni della BRRD e dell'SRMR per garantire la coerenza complessiva del quadro dell'UE per la gestione delle crisi

bancarie. Nel complesso i testi proposti dalla Commissione rappresentano, per l'Italia, un buon punto di partenza per il negoziato, anche se non si è mancato di rilevare che permangono margini di miglioramento ed alcuni elementi critici.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

La proposta rispetta il principio di attribuzione, di cui all'articolo 5 del TUE.

La proposta modifica una direttiva vigente, la direttiva SGD, in particolare per quanto riguarda una migliore applicazione degli strumenti già disponibili nel quadro per la protezione dei depositi.

Di conseguenza la base giuridica della proposta è la stessa dell'atto legislativo originario, vale a dire l'articolo 53, paragrafo 1, del TFUE relativo al diritto di stabilimento (stessa base giuridica della direttiva oggetto di modifica).

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

La proposta rispetta il principio di sussidiarietà, di cui all'articolo 5 del TUE e al protocollo n. 2 dello stesso Trattato. Le norme nazionali non possono conseguire un livello armonizzato di tutela dei depositanti e un insieme uniforme di norme sul finanziamento e sul funzionamento degli SGD. È dunque necessaria un'azione a livello dell'UE per garantire condizioni di parità in tutta l'Unione ed evitare che l'esistenza di disposizioni divergenti in materia di protezione dei depositi generi indebiti vantaggi competitivi per alcuni enti finanziari.

Inoltre, l'apertura di banche e la fornitura di servizi bancari, compresa la raccolta di depositi, possono essere effettuate a livello transfrontaliero con numerose sfide per gli SGD (cambiamenti di affiliazione di una banca all'SGD, conservazione della documentazione relativa ai clienti o cooperazione transfrontaliera), rendendo con ciò necessario un intervento dell'UE.

La proposta aggiorna la legislazione dell'UE vigente e pertanto riguarda ambiti nei quali l'UE ha già esercitato le sue competenze. Varie azioni contemplate dalla proposta introducono un ulteriore grado di armonizzazione per conseguire in maniera coerente gli obiettivi definiti nella direttiva SGD.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

La proposta rispetta il principio di proporzionalità, di cui all'articolo 5 del TUE e al protocollo n. 2 dello stesso Trattato in quanto stabilisce requisiti comuni volti a migliorare e armonizzare il livello di tutela dei depositanti all'interno dell'UE senza intervenire sulla configurazione consolidata del sistema di assicurazione dei depositi dell'UE che si basa (e continuerà a basarsi) su una rete di SGD nazionali, organizzata secondo vari modelli (SGD pubblico, SGD privato, sistemi di tutela istituzionale o IPS) e vari tipi di relazioni tra l'autorità designata per gli SGD e l'autorità di risoluzione (che possono fare capo a un unico soggetto o costituire organismi distinti).

La proposta inoltre rimette notevoli poteri alle autorità nazionali, come ad esempio il potere di effettuare la verifica del minor onere che determina l'efficienza in termini di costi dell'uso dei fondi degli SGD.

La proposta mantiene disposizioni esistenti che riconoscono le specificità nazionali e

garantiscono l'applicazione proporzionata delle norme contenute nella direttiva SGD.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

La valutazione delle finalità generali del progetto è complessivamente positiva. Sia l'intento sia le soluzioni tecniche della proposta sono da ritenersi apprezzabili, soprattutto in considerazione del fatto che la revisione della disciplina per la gestione delle crisi bancarie getterà le basi per il completamento dell'Unione bancaria con EDIS. Permangono, tuttavia, come già detto, margini di miglioramento ed alcuni elementi critici (cfr. *infra*).

È fondamentale che il negoziato proceda speditamente e che si proceda, specie nell'attuale contesto economico e geopolitico, tempestivamente anche al completamento dell'Unione bancaria (mediante la costituzione di un *European Deposit Insurance Scheme fully-fledged*), funzionale ad assicurare una miglior allocazione di capitali e rischio nonché a promuovere la c.d. *twin transition* (transizione verde e digitale). In tale prospettiva, la Commissione invita i co-legislatori a concludere il negoziato CMDI entro il termine della presente legislatura (2024), sia per l'importanza che l'intervento assume in chiave di rafforzamento del sistema bancario europeo (alla luce anche delle recenti crisi), sia perché auspica che esso dia nuova linfa al negoziato per il completamento dell'Unione bancaria, contribuendo alla costituzione dell'*European Deposit Insurance Scheme* (EDIS) (ritenuto dalla Commissione, il Parlamento europeo e le autorità di settore un tassello prioritario per il definitivo rafforzamento del quadro di gestione delle crisi bancarie).

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi conformi all'interesse nazionale, in quanto volte a rafforzare il *single rulebook* europeo, la resilienza del settore bancario europeo e la stabilità finanziaria complessiva.

Nel complesso i testi proposti dalla Commissione sono accolti favorevolmente dalla delegazione italiana e rappresentano un buon punto di partenza anche se permangono margini di miglioramento e si riscontrano alcuni profili problematici (cfr. *infra*).

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

In chiave strategico-negoziale, al fine di assicurare l'effettivo mantenimento della stabilità finanziaria ed il miglior perseguimento degli interessi nazionali, permangono importanti ambiti di miglioramento ed alcuni aspetti della proposta presentano elementi di criticità. Nello specifico, con riferimento alla proposta di revisione della direttiva SGD, si segnalano la necessità di: meglio chiarire quali depositi sarebbe ricompresi ex novo nell'ambito di protezione dei SGD; apportare alcuni correttivi alla disciplina in materia di misure preventive (per facilitare l'accesso a tali misure) e alternative (per facilitare l'uscita dal mercato della banca senza distruzione di valore); ampliare il novero dei costi indiretti ricompresi nel test di minor costo, che - verrebbe chiarito - rimarrebbe nella competenza dei SGD; meglio disciplinare il passaggio da un SGD a un altro.

Si prevede che le principali modifiche dovranno essere recepite nell'ordinamento italiano entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della direttiva (prevista il ventesimo giorno successivo alla sua pubblicazione nella gazzetta ufficiale dell'Unione europea) e che la disciplina di recepimento

diventi applicabile a partire dal giorno successivo.

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

Allo stato, non si ravvisano norme in grado di avere un impatto sul bilancio dello Stato o dell'Unione.

Si ritiene opportuno evidenziare che, per poter procedere ad una compiuta analisi dei costi gravanti sul bilancio nazionale, appare necessario attendere i futuri sviluppi negoziali relativi al progetto di norma di cui trattasi.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

La proposta richiederà degli adattamenti del quadro normativo. La portata di tali modifiche dipenderà anche dalla evoluzione e dagli esiti del negoziato.

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

La norma non incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione; pertanto, la relazione non dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze (articolo 24, comma 2, della legge n. 234/2012).

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

Nessun costo di adeguamento è prevedibile e quantificabile attualmente sulla base di questa proposta. Le modifiche apportate dalla proposta di revisione richiederanno modifiche al quadro normativo nazionale ed eventualmente a livello di normativa secondaria e di regolamentazione settoriale rientranti nelle competenze della autorità di settore (Banca d'Italia).

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

Le modifiche proposte migliorerebbero l'applicazione dell'assicurazione dei depositi in tutti gli Stati membri e rafforzerebbero la certezza del diritto e la fiducia dei depositanti, adattando opportunamente la tutela dei depositanti alle recenti evoluzioni e vulnerabilità dell'ecosistema finanziario e facilitando l'uso dei fondi degli SGD al di fuori del rimborso dei depositi coperti, attraverso una "verifica del minor onere" riveduta, quando tali interventi assicurano l'accesso dei depositanti ai loro depositi in maniera più efficace sotto il profilo dei costi.

Tuttavia, includendo esplicitamente taluni tipi di depositanti e di depositi nell'ambito di copertura (autorità pubbliche, fondi dei clienti) e armonizzando ulteriormente alcune norme (livello minimo di copertura per i saldi temporaneamente elevati, eliminazione della possibilità di dedurre dall'importo rimborsabile le passività esigibili dei depositanti), tali modifiche potrebbero ripercuotersi, seppur in misura limitata, sui costi per gli SGD. Analogamente anche le modifiche apportate alla verifica del minor onere per l'uso degli SGD ai fini di interventi diversi dal rimborso potrebbero avere un'incidenza finanziaria sugli SGD. Tali costi sarebbero posti a carico del settore bancario attraverso contributi versati agli SGD e non riguarderebbero il bilancio pubblico / i contribuenti, in linea con il principio della protezione del denaro pubblico sancito nella direttiva SGD.

Come già accennato, tuttavia, il quadro dell'UE per gli SGD sarebbe più resiliente se sorretto

quanto prima dall'EDIS. Grazie alla messa in comune di fondi in un sistema condiviso, il sistema di assicurazione dei depositi nell'Unione bancaria sarebbe, infatti, maggiormente in grado di gestire i rimborsi di valore elevato; la fiducia dei depositanti sarebbe rafforzata.

Altro

- Altre amministrazioni interessate: la relazione tiene conto delle osservazioni di Banca d'Italia.
- La proposta potrà essere oggetto di modifiche nel corso del negoziato sulla base delle posizioni che saranno avanzate dagli Stati membri in Consiglio e dal Parlamento europeo. Di conseguenza anche la posizione italiana potrà/dovrà modificarsi per tener conto dell'evoluzione del negoziato, nonché delle posizioni che saranno espresse nelle consultazioni continue con le amministrazioni e le parti interessate, incluse quelle del settore privato.



Ministero dell'Economia e delle Finanze

Dipartimento del Tesoro
Direzione V
Ufficio II

Tabella di corrispondenza
ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012
(D.P.C.M. 17marzo 2015)

Oggetto dell'atto:

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 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

- **Codice della proposta:** COM(2023) 228 *final* del 19/04/2023
- **Codice interistituzionale:** 2023/0115 (COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'Economia e delle Finanze

Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea (articolo e paragrafo)	Norma nazionale vigente (norma primaria e secondaria)	Commento (natura primaria o secondaria della norma, competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, eventuali oneri finanziari, impatto sull'ordinamento nazionale, oneri amministrativi aggiuntivi, amministrazioni coinvolte, eventuale necessità di intervento normativo di natura primaria o secondaria)
Articolo 1 (paragrafo unico) Modifiche della direttiva 2014/49/UE	La disciplina dei sistemi di garanzia dei depositi – in particolare, quella di recepimento della direttiva 2014/49/UE (c.d. DGSD) – è contenuta nel decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 30 e nel testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 - di seguito, Testo unico bancario o	La riforma proposta dalla Commissione richiederà adeguamento della normativa nazionale, sia primaria che secondaria. La materia di competenza prevalente è la tutela del risparmio e dei mercati finanziari (art. 117, co. 2, let. e), Cost.). Tra le amministrazioni coinvolte rilevano principalmente il Ministero dell'Economia e delle

	TUB). Alcuni elementi di dettaglio e raccordo possono poi essere individuati anche nel decreto legislativo 16 novembre 2015, n. 180, con cui è stata data attuazione alla BRRD.	Finanze e la Banca d'Italia.
Articolo 2 (paragrafo unico) Disposizioni transitorie	[Non applicabile]	[Non applicabile]
Articolo 3 (paragrafo unico) Recepimento	[Non applicabile]	[Non applicabile]
Articolo 4 (paragrafo unico) Entrata in vigore	[Non applicabile]	[Non applicabile]
Articolo 5 (paragrafo unico) Destinatari	[Non applicabile]	[Non applicabile]