



DR

Diritto del
Risparmio

LA RIFORMA EUROPEA DEL SISTEMA DI GARANZIA DEI DEPOSITI.

di Marilena RISPOLI FARINA*

L'articolo esamina la riforma europea del quadro di gestione delle crisi bancarie (CMDI) e della garanzia dei depositi (DGSD 3). La revisione operata amplia il ruolo dei sistemi di garanzia dei depositi, modifica la gerarchia dei crediti, introduce nuovi standard tecnici e rafforza gli strumenti di intervento nelle crisi delle banche piccole e medie. Emergono però criticità: sostenibilità finanziaria dei DGS, rigidità del least cost test, persistenza degli aiuti di Stato e rinuncia all'EDIS. Il Rapporto Draghi affronta il problema, evidenzia la frammentazione del mercato bancario europeo e propone un "28° regime" opzionale per favorire fusioni cross border e creare grandi gruppi competitivi, con uno spazio dedicato ai fondi di garanzia dei depositi.

Ottobre
fascicolo 3/2026

ISSN 2785-3004

* Già Professoressa ordinaria di Diritto commerciale e bancario presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II".

Rivista di Diritto del Risparmio

La Riforma europea del sistema di garanzia dei depositi*

di Marilena RISPOLI FARINA**

Ottobre
fascicolo 3/2026

* Contributo approvato dai *referee*.

**Già Professoressa ordinaria di Diritto commerciale e bancario presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II".

Abstract

L'articolo esamina la riforma europea del quadro di gestione delle crisi bancarie (CMDI) e della garanzia dei depositi (DGSD 3). La revisione operata amplia il ruolo dei sistemi di garanzia dei depositi, modifica la gerarchia dei crediti, introduce nuovi standard tecnici e rafforza gli strumenti di intervento nelle crisi delle banche piccole e medie. Emergono però criticità: sostenibilità finanziaria dei DGS, rigidità del least cost test, persistenza degli aiuti di Stato e rinuncia all'EDIS. Il Rapporto Draghi affronta il problema, evidenzia la frammentazione del mercato bancario europeo e propone un "28° regime" opzionale per favorire fusioni cross-border e creare grandi gruppi competitivi, con uno spazio dedicato ai fondi di garanzia dei depositi.

La Riforma europea del sistema di garanzia dei depositi

A cura di Marilena RISPOLI FARINA.

SOMMARIO: 1. La proposta di riforma del CMDI. – 2. Luci ed ombre della riforma. – 3. Il dibattito dottrinale sulla riforma CMDI. – 4. Gli esiti della riforma con particolare riguardo al sistema di garanzia dei depositi. – 5. Le criticità. – 6. La rinuncia all'EDIS (*European Deposit Insurance Scheme*) e la frammentazione del mercato. – 7. Il dibattito sul fallimento dell'EDIS e le raccomandazioni del Rapporto Draghi sulla competitività evidenziano il nodo irrisolto dell'integrazione finanziaria dell'Unione Europea.

1. La proposta di Riforma del CMDI.

In un mio recente saggio dedicato alla proposta europea di riforma del quadro normativo sulla gestione delle crisi bancarie e sui sistemi di garanzia dei depositi (CMDI, *Crisis management and Deposit Insurance*)¹ ho evidenziato come la Commissione Europea, sulla

¹ Sia consentito il rinvio a M. RISPOLI FARINA. *La proposta europea di riforma dell'attuale quadro normativo in materia di gestione delle crisi bancarie e sistemi di tutela dei depositi e i principali elementi di novità con particolare riguardo ai sistemi di garanzia dei depositi. Spunti problematici*, in *Atti del CONGRESO INTERNACIONAL «LA PROPUESTA DE REFORMA DEL RÉGIMEN EUROPEO DE GESTIÓN DE CRISIS BANCARIAS Y GARANTÍA DE DEPÓSITOS»* tenutosi a Madrid il 5 e 6 ottobre 2023 presso il Banco de España, in *Revista de Derecho Bancario y Bursátil* 171 Septiembre – Diciembre 2023, pp. 293–314. Eadem *La proposta europea di riforma dell'attuale quadro normativo in materia di gestione delle crisi bancarie e sistemi di tutela dei depositi. Luci ed ombre della riforma*, in *Innovazione e diritto*, 2024. La Commissione europea ha adottato una proposta per adeguare e rafforzare ulteriormente l'attuale quadro dell'UE per la gestione delle crisi bancarie e l'assicurazione dei depositi (CMDI), con particolare attenzione alle banche di medie e piccole dimensioni che sono state spesso salvate con l'utilizzo del denaro dei contribuenti anziché con le risorse interne di tipo obbligatorio della banca o di gestioni private finanziate dal settore. La proposta consentirà alle autorità di organizzare l'uscita ordinata dal mercato di una banca in crisi di qualsiasi dimensione e modello aziendale, con un'ampia gamma di strumenti. In particolare, faciliterà l'uso di sistemi di garanzia dei depositi, esteso anche agli enti pubblici nonché al denaro dei clienti depositato in alcuni tipi di fondi della clientela. Per il quadro generale Cfr. J.L. COLINO MEDIAVILLA, *Los objetivos de la propuesta de reforma del Régimen Europeo de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos de abril de 2023*, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil* 171 Septiembre – Diciembre 2023, pp. 275–293; *The reform proposal for the european bank crisis management and deposit insurance regime: The issue of medium-sized and small banks*, *Revista General de Insolvencias & Reestructuraciones/Journal of Insolvency & Restructuring (I&R)*, n. 10, 2023, pp. 189–206. Una tappa fondamentale per arrivare alla proposta è stata costituita dalla posizione formulata dall'Eurogruppo nell'accordo politico raggiunto a giugno 2022. Se da un lato è stato rinviato a un secondo momento il completamento dell'Unione Bancaria con l'edificazione dell'Edis, alla luce della distanza di opinioni tra i vari paesi dell'Eurozona, dall'altro è stato dato impulso al processo di revisione del CMD framework con l'invito formulato alla Commissione, al Consiglio e al Parlamento a completare l'iter entro la primavera del 2024, in corrispondenza del termine del ciclo legislativo. L'euro gruppo ha altresì indicato quattro elementi chiave per il processo di revisione, relativi alla revisione della valutazione della presenza dell'«interesse pubblico» per l'avvio della procedura di risoluzione (public interest assessment, Pia), all'applicazione più estesa della risoluzione, all'armonizzazione dell'utilizzo dei Deposit Guarantee Schemes (Dgs) nelle crisi e, infine, di alcuni elementi delle leggi nazionali in tema di insolvenza. La presentazione della proposta legislativa della Commissione per la

base dell'esperienza applicativa della disciplina in esame, abbia proposto, nel 2023, una revisione profonda del framework CMDI per rendere più efficace la gestione delle crisi bancarie, ridurre l'uso di fondi pubblici (bail-out) ampliare l'applicazione della risoluzione anche alle banche piccole e medie, rafforzare e armonizzare il ruolo dei sistemi di garanzia dei depositi (DGS).²

revisione del CDMI framework, già attesa per la fine del 2021, è stata dunque più volte posticipata e, in ultimo, pubblicata il 18 aprile 2023. Il complessivo pacchetto di riforme riguarda tre atti legislativi: la direttiva 2014/59/UE sulla risoluzione delle banche (Bank Recovery and Resolution Directive, Brrd); la direttiva 2014/49/UE sui sistemi di garanzia dei depositi (Deposit Guarantee Schemes Directive, Dgsd); il regolamento 806/2014 sul meccanismo di risoluzione unico (Single Resolution Mechanism Regulation, Srmr). Si tratta di una riforma corposa e di complessa analisi e valutazione, i cui elementi, ai fini di una indagine puntuale, devono essere letti in stretta connessione fra loro, in considerazione delle numerose interrelazioni fra i vari atti normativi. Occorre poi valutare attentamente l'insieme delle condizioni e dei vincoli posti per l'effettiva applicabilità, in particolare, degli interventi dei sistemi di garanzia dei depositi in tale rinnovato contesto regolamentare. Al riguardo, molteplici sono state le prime posizioni espresse in merito. Si veda l'Intervento di L.F.SIGNORINI (Direttore Generale della Banca d'Italia) che ha condiviso l'opportunità del pacchetto CMDI di revisione del sistema di soluzione delle crisi e di intervento dei Fondi di Garanzia dei depositi, con uno sguardo di favore alle strategie adottate negli Stati Uniti dal Federal Deposit Insurance Corporation, ma non l'estensione della risoluzione alle banche minori, per la difficoltà di adempiere l'obbligo disporre di passività intaccabili in caso di crisi (MREL), come pure l'introdurre limiti più stringenti alla ricapitalizzazione precauzionale. Denuncia, inoltre, la mancata previsione di una valvola di sicurezza, simile alla «systemic risk exception» statunitense che consenta di superare i vincoli ordinari per far fronte alle situazioni di instabilità sistemica, così da evitare il «contagio», come dimostra ancora l'esperienza degli Stati Uniti d'America nelle crisi del mese di marzo 2023. Si veda *Intervento*, alla Giornata del credito, Roma 5 ottobre 2023, p. 7 e ss. in *Giornata del Credito* (bancaditalia.it) Si veda anche P. ANGELINI, Vice Governatore della Banca d'Italia, «Le crisi bancarie del 2023: alcune prime riflessioni», Roma 8 novembre 2023, in *Banca d'Italia – Intervento di Paolo Angelini su «The banking crises of 2023: some initial reflections»* (bancaditalia.it).

² Come noto la disciplina europea per l'intervento nelle crisi bancarie si basa sull'Unione Bancaria e mira a gestire i dissesti in modo ordinato, minimizzando i costi per i contribuenti e tutelando la stabilità finanziaria. Il quadro normativo principale è dettato dalla direttiva BRRD (Bank Recovery and Resolution Directive), integrata dal Regolamento SRMR e dalle recenti estensioni della riforma CMDI. Il funzionamento si articola su tre fasi incrementali e prevede precisi strumenti d'azione: 1) Prevenzione (Piani di Risanamento): in condizioni di normale operatività, le banche devono predisporre piani di recupero per far fronte a un eventuale deterioramento della propria situazione finanziaria. 2) Intervento Tempestivo (Early Intervention): se una banca viola (o rischia di violare) i requisiti prudenziali, la Banca Centrale Europea (BCE) o le autorità nazionali (come la Banca d'Italia) possono intervenire precocemente. Possono imporre la rimozione del management, l'attuazione del piano di risanamento o la ristrutturazione del debito. 3) Risoluzione o Liquidazione: quando l'istituto è dichiarato in dissesto o a rischio di dissesto (Failing or Likely to Fail), si valuta la presenza di un interesse pubblico. Se l'interesse pubblico sussiste, la banca viene sottoposta a risoluzione, se l'interesse pubblico non sussiste, la banca viene avviata alle normali procedure di insolvenza nazionali (es. liquidazione coatta amministrativa in Italia). L'autorità di risoluzione (il Comitato di Risoluzione Unico - SRB a livello europeo, o la Banca d'Italia a livello nazionale) può applicare quattro misure alternative o combinate: vendita dell'attività d'impresa (trasferimento di azioni o di parti dell'attività a un acquirente privato terzo). Ente-ponte (Bridge Bank) (trasferimento temporaneo di attività e passività sane a un'entità provvisoria controllata dalle autorità, per garantirne la continuità prima di una vendita sul mercato). Separazione delle attività (Bad Bank) (trasferimento delle attività deteriorate (es. crediti deteriorati/NPL) a un veicolo di gestione esterno per liquidarle). Bail-in (Salvataggio Interno): svalutazione delle passività o loro conversione in capitale per assorbire le perdite, applicando il principio che chi investe deve sostenere i rischi prima dello Stato. Per un quadro generale sulla nascita dell'Unione Bancaria e le sue componenti, cfr. M.P. CHITI e V. SANTORO, *L'UNIONE BANCARIA EUROPEA*, Pacini Giuridica, Pisa, 2016.

Quanto alla struttura e ai contenuti principali del progetto, in primo luogo viene ridefinito Il Public Interest Test, per chiarire quando la risoluzione è nell'interesse pubblico; si distingue poi tra uso di fondi pubblici (da evitare) e uso di fondi di risoluzione o DGS (ammesso entro limiti normativi).

Di poi si propone un maggiore utilizzo dei DGS nella gestione delle crisi: I DGS potranno finanziare trasferimenti di attività/passività, coprire sbilanci di cessione e contribuire alla ricapitalizzazione. Il loro contributo potrà contare per raggiungere la soglia dell'8% del TLOF necessaria per attivare il Single Resolution Fund.

Il Least Cost Test viene armonizzato e I costi degli interventi dei DGS devono essere inferiori a quelli del rimborso dei depositanti.

La Commissione introduce criteri uniformi e affida all'EBA la definizione degli standard tecnici.

Per quanto concerne la gerarchia dei crediti (Depositor Preference) è previsto il passaggio da un sistema a tre livelli (three-tier) a uno a livello unico (single-tier). Tutti i depositi, protetti e non protetti, diventano pari grado e prioritari rispetto agli altri creditori unsecured, con un Impatto rilevante sul calcolo del least cost e sulla probabilità di intervento dei DGS.

Per quando concerne la limitazione delle misure straordinarie di supporto pubblico, le ricapitalizzazioni precauzionali diventano più rigorose e temporanee e si restringe la possibilità di aggirare la risoluzione tramite interventi statali.

Va ricordato, inoltre, che quanto a Early Intervention ed Early Warning è previsto maggiore coordinamento tra vigilanza e autorità di risoluzione nonché l'introduzione di un meccanismo di allerta precoce. Quanto alle procedure di liquidazione nazionale, esse devono garantire l'uscita dal mercato in tempi ragionevoli, evitando usi distorti della liquidazione per ristrutturare banche. Quanto a MREL e Daisy Chain Act vengono previsti chiarimenti sulla calibrazione del requisito MREL, soprattutto nei gruppi bancari.

Infine, *last but not least* è prevista la revisione della DGSD Deposit (Guarantee Scheme Directive), con armonizzazione delle modalità di rimborso, prescrizione dei diritti, pretese dei DGS verso la banca, rafforzamento degli interventi preventivi e alternativi, con nuove condizioni e maggiore trasparenza.

2. Luci e ombre della riforma.

A mio parere la proposta ha presentato una serie di criticità: in primo luogo un aumento del ruolo della risoluzione con il rischio di marginalizzare la liquidazione nazionale; di poi, una maggiore onerosità per i DGS: interventi più frequenti e più costosi ed evidente persistente discrezionalità nel Public Interest Test.; assenza di una “valvola di sicurezza” come la *systemic risk exception* statunitense; la Proposta inoltre implica dubbi sulla sostenibilità finanziaria dei DGS, specie nei sistemi bancari con molte banche piccole. Appare oltretutto necessario coordinare la riforma con la disciplina sugli aiuti di Stato.

Quanto alla revisione della DGSD, è da approvare sicuramente il rafforzamento degli interventi preventivi e alternativi, ma con nuove condizioni stringenti; opportuna pare la introduzione di una “nota” obbligatoria della banca che richiede l'intervento, con misure di capitale e liquidità. Andrebbe inserito un *remediation plan* se la banca non rispetta gli impegni. Da valutare la rilevanza dei costi indiretti nel Least Cost test (tema caro all'esperienza italiana FTTD).

Quanto alle Implicazioni sul Least Cost con la nuova depositor preference, i recuperi in liquidazione cambiano e il Least Cost diventa più complesso. L'intervento dei DGS in risoluzione diventa più probabile e più ampio. Il DGS può essere chiamato a coprire il gap MREL per raggiungere l'8% del TLOF.

In conclusione, in positivo si può dire che la proposta riforma del 2023 è ambiziosa e colma lacune del framework attuale. Introduce maggiore flessibilità, tuttavia prevede anche maggiori oneri per i DGS e rischia di spostare l'equilibrio verso la risoluzione, con effetti non sempre desiderabili. La piena efficacia dipenderà dal coordinamento con la futura disciplina sugli aiuti di Stato e dal terzo pilastro dell'Unione Bancaria (EDIS).

3. Il dibattito dottrinale sulla riforma CMDI.

Tra i più noti studi sulle proposte di riforma del quadro normativo europeo per la gestione delle crisi bancarie e l'assicurazione dei depositi (CMDI - *Crisis Management and Deposit Insurance*) - che si ribadisce ha l'obiettivo dichiarato di ridurre il legame tra banche e Stati sovrani (*bank-sovereign nexus*). e mira a facilitare l'accesso ai fondi di risoluzione finanziati dall'industria bancaria stessa e ai sistemi di garanzia dei depositi (SGD) per gli istituti di credito di qualsiasi dimensione, riducendo la necessità di ricorrere a salvataggi diretti a carico

dei bilanci pubblici. - va menzionata la posizione fortemente critica e scettica sull'effettiva efficacia delle nuove norme assunta dallo Schilling.³ Secondo l'Autore, le riforme non riusciranno a invertire la tendenza attuale. Nella prassi, la gestione delle crisi bancarie nell'UE continuerà a essere dominata dalla disciplina in materia di aiuti di Stato, aggirando i meccanismi ordinari di risoluzione previsti dalla BRRD (*Bank Recovery and Resolution Directive*) e dal Meccanismo di risoluzione unico (SRM).

Schilling individua tre ostacoli strutturali e politici principali che spingono le autorità a escludere le banche insolventi dalla risoluzione ordinaria, indirizzandole verso i regimi nazionali assistiti da aiuti di Stato. In primis, un disallineamento strutturale: sussiste una forte incoerenza normativa tra i severi requisiti di condivisione delle perdite (*burden sharing*) imposti dalla BRRD/SRM e i criteri di valutazione più flessibili applicati dalla Commissione Europea in materia di aiuti di Stato nel settore bancario. In seconda, la Soglia dell'8%. Il requisito che impone un assorbimento minimo delle perdite pari all'8% delle passività totali (tramite *bail-in*) prima di poter accedere ai fondi di risoluzione europei risulta, nella maggior parte dei casi politicamente ed economicamente inapplicabile per le banche di piccole e medie dimensioni. Infine, quanto a flessibilità e Clausole di Opt-out, permangono ampi margini di discrezionalità legati alla valutazione dell'interesse pubblico (*Public Interest Assessment* - PIA) e all'utilizzo di misure precauzionali pubbliche. Questa flessibilità permette agli Stati membri di continuare a gestire le crisi a livello nazionale, aggirando di fatto la normativa centralizzata europea. Il sistema mantiene intatte troppe scappatoie. La flessibilità concessa nella valutazione dell'interesse pubblico (*Public Interest Assessment* - PIA) e la possibilità di ricorrere a misure di ricapitalizzazione precauzionale pubblica permettono agli Stati membri di aggirare le rigide regole comunitarie, preferendo i salvataggi statali mirati. Pertanto, conclude Schilling, finché la Commissione Europea applicherà regole sugli aiuti di Stato strutturalmente più convenienti e flessibili rispetto alla disciplina ordinaria di risoluzione, gli Stati membri troveranno sempre un modo per evitare il bail-in centrale, rendendo la riforma CMDI un'arma spuntata nella lotta al legame tra rischio bancario e bilanci sovrani.

³ Cfr M. SHILLIG, *CMDI Resolution Funding and State Aid Control*, in *European Business Organization Law Review* (2025) 26 pp.221-240

4. Gli esiti del processo di riforma con particolare riguardo al sistema di garanzia dei depositi.

La riforma del sistema di garanzia dei depositi in Europa⁴ ha compiuto un passo decisivo con l'approvazione della Direttiva (UE) 2026/804 (nota come *DGSD 3*), che aggiorna il

⁴ Nel giugno 2025 è stato raggiunto l'accordo politico tra Consiglio e Parlamento UE e nel marzo 2026 l'adozione formale del quadro CMDI (*Crisis Management and Deposit Insurance*) al fine di rendere più pratica la risoluzione delle banche di medie e piccole dimensioni. (cfr. comunicato del Parlamento Europeo).

I Punti chiave e le novità prevedono:

Accesso alle reti di sicurezza: esteso a banche di medie/piccole dimensioni con MREL (Requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili) insufficiente, usando in ultima istanza i fondi di garanzia dei depositi (SGD).

Public Interest Test: chiarito e ampliato con riconoscimento dell'impatto regionale e nazionale (oltre a quello strettamente sistemico europeo).

Limiti SGD: l'utilizzo dei Sistemi di Garanzia dei Depositi è limitato all'importo dei depositi coperti (fino a 100.000 euro).

Salvaguardie e costi: perdite minime (8% del TLOF — *Total Liabilities and Own Funds*) a carico di azionisti, creditori o settore prima dell'intervento di fondi.

Non sono mancate le critiche all'accordo per riformare il quadro CMDI, soprattutto in merito al l'accesso ai fondi di risoluzione per le piccole e medie banche e ridefinendo l'interesse pubblico anche a livello regionale., in quanto permanerebbe un nodo giuridico legato al rischio che l'intervento preventivo dei sistemi di garanzia dei depositi potesse far scattare l'obbligo di risoluzione, rendendo necessari futuri correttivi normativi. Superate le impasses, è di seguito predisposto il pacchetto di riforma CMDI (*Crisis Management and Deposit Insurance*), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 20 aprile 2026, che si compone di tre atti normativi principali che modificano radicalmente i pilastri della Banking Union (Unione Bancaria) per uniformare la gestione dei dissesti delle banche di piccole e medie dimensioni. Essi sono: 1) IL Regolamento (UE) 2026/808 (Modifica del regolamento SRMR) che modifica il funzionamento del Meccanismo di risoluzione unico (*Single Resolution Mechanism Regulation* — SRMR), introduce una Riforma della Governance, velocizzando e snellendo i processi decisionali del *Comitato unico di risoluzione* (SRB) durante le fasi di allocazione delle perdite e interventi d'urgenza. Quanto al Burden Sharing: specifica l'esatta gerarchia con cui i fondi di risoluzione industriali (compreso il Fondo di risoluzione unico) cooperano con i sistemi nazionali; 2) la Direttiva (UE) 2026/806 (Modifica della direttiva BRRD) che modifica la Direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche (*Bank Recovery and Resolution Directive* — BRRD), che (Nuovo Public Interest Assessment (PIA) amplia la definizione di "interesse pubblico". Da ora, l'autorità può avviare la risoluzione (invece della liquidazione atomistica) se il fallimento minaccia la stabilità finanziaria o la continuità economica anche solo a livello regionale o nazionale, non necessariamente europeo. Quanto al meccanismo "Bridge the Gap" permette alle banche minori di attingere ai fondi di garanzia dei depositi per coprire i requisiti minimi di capitale (MREL), a condizione rigorosa che azionisti e creditori abbiano prima assorbito perdite pari ad almeno l'8% del totale delle passività (TLOF). Il sostegno precauzionale è tuttavia limitato: Gli interventi pubblici preventivi (misure precauzionali) in capitale primario (CET1) sono ammessi solo entro un tetto massimo pari al 2% delle attività ponderate per il rischio (TREA) della banca. 3: La Direttiva (UE) 2026/804 (Modifica della direttiva DGSD) Modifica la Direttiva sui sistemi di garanzia dei depositi (*Deposit Guarantee Schemes Directive* — DGSD) che come si specifica ampiamente nel testo stabilisce una nuova gerarchia dei creditori a tre livelli (Single Tier): armonizza la classificazione dei depositi in tutta l'UE in caso di fallimento. La priorità assoluta di rimborso (*super-preference*) spetta ai sistemi di garanzia dei depositi (SGD) e ai depositi coperti sotto i 100.000 euro. Seguono al secondo livello i depositi eccedenti di privati e PMI, e solo dopo gli altri creditori. Quanto al test del costo minimo (*Least Cost Test*) integrato, definisce criteri matematici comuni a livello UE per calcolare se l'uso dei fondi SGD per salvare una banca (es. tramite cessione di attività e passività) sia economicamente meno costoso rispetto al rimborso diretto di tutti i correntisti in una liquidazione pura. Infine prevede uno scudo temporaneo per grandi somme, estendendo la protezione dei depositi legati a eventi specifici della vita (come la vendita di immobili residenziali o indennità assicurative) per un periodo di 6 mesi, coprendo somme eccezionali comprese tra 500.000 e 2,5 milioni di euro. Per i sistemi di Tutela Istituzionale (IPS) fissa per i sistemi di protezione reciproca

precedente quadro normativo del 2014. La riforma, come anticipato, si inserisce nel più ampio pacchetto di revisione della gestione delle crisi bancarie (CMDI - *Crisis Management and Deposit Insurance*)⁵ ed è supportata da una precisa *roadmap* attuativa emanata dall'EBA (Autorità Bancaria Europea) per i prossimi anni.

Ecco una sintesi delle principali novità introdotte dalla riforma:

- a) Estensione della tutela e nuovi tetti di copertura
 - Conferma del limite base: resta invariata la protezione standard fino a 100.000 euro per depositante e per singola banca.
 - Saldi temporanei elevati: la protezione viene notevolmente estesa per i depositi derivanti da specifici eventi della vita (es. compravendite immobiliari residenziali, transazioni legate a divorzi, TFR o risarcimenti assicurativi). In questi casi, la

(come quelli delle banche di credito cooperativo) l'obiettivo di raccogliere ex-ante fondi pari ad almeno lo 0,8% dei depositi protetti.

Il pacchetto è entrato formalmente in vigore il 10 maggio 2026 (20 giorni dopo la pubblicazione). Gli Stati membri hanno tempo fino all'11 maggio 2028 (24 mesi) per recepire le due direttive nelle legislazioni nazionali (es. nel Testo Unico Bancario italiano) e per applicare pienamente i nuovi regolamenti.

⁵ EBA ha pubblicato la propria *roadmap* sulle modalità di adempimento dei propri mandati ai sensi della direttiva sui sistemi di garanzia dei depositi (*Deposit Guarantee Schemes Directive* – DGSD, Direttiva 2014/49/UE), recentemente oggetto di modifica da parte della Direttiva (UE) 2026/806 (c.d. DGSD 3).

In particolare, la *roadmap* definisce il ruolo di EBA nell'attuazione della citata ultima Direttiva attraverso lo sviluppo di una serie di strumenti normativi volti a rafforzare la tutela dei depositanti in tutta l'UE.

Si precisa come presenti, inoltre, il calendario di realizzazione di tali risultati, che garantiranno che i depositanti siano maggiormente informati sui propri diritti e più tutelati.

EBA, si legge, in tale maniera, rafforza il quadro di gestione delle crisi bancarie dell'UE, sostiene la stabilità finanziaria e armonizza ulteriormente gli standard di protezione in tutta l'UE. Essa fornisce alle parti interessate chiarezza sulla programmazione dei lavori di EBA in vista dell'applicazione della direttiva nel maggio 2028.

La DGSD 3 aggiornata, pubblicata il 20 aprile 2026, introduce oltre 100 miglioramenti operativi, molti dei quali basati su cinque pareri emessi da EBA alla Commissione europea tra il 2019 e il 2021.

Per sostenerne l'attuazione, EBA elaborerà 12 provvedimenti normativi, che saranno pubblicati in tre momenti nel corso dei prossimi tre anni.

Tali standard tecnici e linee guida apporteranno benefici tangibili ai cittadini dell'UE tramite:

- il miglioramento delle modalità con cui i depositanti vengono informati sui propri diritti e sulle proprie tutele
- un rimborso più rapido in caso di fallimenti bancari nazionali o transfrontalieri
- il rafforzamento della cooperazione tra i sistemi nazionali di garanzia dei depositi e le autorità competenti
- il miglioramento dei quadri di riferimento per gli *stress test* al fine di garantire la preparazione alle situazioni di crisi.

Tali misure contribuiranno a garantire che i fallimenti bancari possano essere gestiti in modo efficace senza compromettere la stabilità finanziaria né causare un effetto di contagio al sistema finanziario.

copertura potrà variare da 500.000 fino a 2.500.000 euro a seconda delle circostanze nazionali.

- Ampliamento dei soggetti protetti: la tutela viene estesa anche agli enti pubblici e ad alcune tipologie di fondi in cui è depositato il denaro dei clienti (come determinati fondi d'investimento o istituti di pagamento).

b) Gestione delle crisi e principio del "Costo Minimo"

La riforma punta a utilizzare i Fondi di garanzia dei depositi (come il FID in Italia) in modo più flessibile per gestire il dissesto delle banche piccole e medie, evitando il ricorso al denaro dei contribuenti. Per il Test del costo minimo (*least cost test*) viene armonizzato il meccanismo che stabilisce se un Fondo di garanzia possa finanziare misure alternative (come il trasferimento di attivi e passivi a un'altra banca) anziché limitarsi a rimborsare i correntisti dopo il fallimento. L'intervento del Fondo non potrà comunque mai superare l'importo netto dei depositi protetti della banca in crisi.

Il Meccanismo *Bridge the Gap* consente ai sistemi di garanzia di intervenire temporaneamente per supportare la risoluzione delle banche di dimensioni minori laddove l'interesse pubblico lo richieda, a patto che azionisti e creditori abbiano prima assorbito le perdite minime previste dalla legge (almeno l'8% delle passività totali).

c) Rimborsi più rapidi e trasparenza per i cittadini

- Velocità dei pagamenti: l'EBA ha definito standard stringenti per garantire rimborsi più rapidi sia per i fallimenti bancari nazionali che per quelli transfrontalieri.
- Maggiore informativa: le banche dovranno seguire regole molto più chiare e trasparenti nel comunicare ai clienti cosa è effettivamente protetto e cosa no, uniformando i moduli informativi a livello europeo.

Volendo operare un confronto tra vecchio e nuovo Sistema: può essere d'aiuto il seguente specchietto:

Caratteristica	Vecchio Sistema (DGSD 2014)	Nuovo Sistema (Riforma 2026 / DGSD 3)
Copertura standard	100.000 € per depositante/banca	Invariata a 100.000 €
Saldi temporanei elevati	Protezione maggiorata per un periodo limitato (3-12 mesi)	Copertura blindata da 500.000 € a 2.500.000 € per transazioni specifiche (es. immobili)

Inclusione Pubblici	Enti Spesso esclusi o limitati a seconda dello Stato	Inclusi stabilmente nella protezione
Risoluzione medie/piccole	banche Principalmente liquidate procedure nazionali ordinarie	tramite Accesso facilitato ai fondi di risoluzione e di garanzia se c'è interesse pubblico
Roadmap di attuazione	Già implementata (raggiungimento target fondi nel 2024)	12 nuovi standard tecnici EBA da implementare gradualmente tra il 2026 e il 2029

5. Le criticità.

Sebbene la riforma del sistema di garanzia dei depositi (DGSD 3) e il relativo pacchetto sulla gestione delle crisi bancarie (CMDI) siano nati per rafforzare la stabilità finanziaria, il testo definitivo è stato ancora oggetto di profonde critiche sia a livello nazionale che internazionale.⁶

⁶Incompleta appare l'Unione bancaria: manca ancora il terzo pilastro, ovvero un sistema europeo comune di garanzia dei depositi (EDIS - *European Deposit Insurance Scheme*), bloccato da anni per divergenze politiche e timori di sussidi incrociati tra Stati. (Cfr. Guccione, *Il sistema europeo di garanzia dei depositi? C'è ancora da aspettare*, in *Lavoce* 21.07.22. Quanto all'uso dei fondi di tutela per le crisi: la riforma consente di usare i fondi di garanzia dei depositi per agevolare il trasferimento di attività e passività a un acquirente o a un ente-ponte anche per banche di medie e piccole dimensioni. Secondo i critici, questo rischia di ridurre le risorse destinate in prima battuta al rimborso diretto dei correntisti. (cfr. RISPOLI FARINA, *La proposta europea di riforma dell'attuale quadro normativo in materia di gestione delle crisi bancarie e sistemi di tutela dei depositi. Luci ed ombre della riforma*, cit.). Comporta un rischio morale (*Moral Hazard*): l'accesso facilitato alle reti di sicurezza e ai fondi esterni (prima che siano esaurite le capacità interne di assorbimento delle perdite) potrebbe attenuare la disciplina di mercato per gli istituti di credito. Può generare una frammentazione nazionale: in assenza di un fondo unico europeo, la percezione del rischio di insolvenza resta legata alla forza economica del singolo Stato membro e dei sistemi di garanzia nazionali, ostacolando una vera condivisione del rischio (*risk sharing*).

Un recente contributo di Stefano Del Magno, in *Dir. Banc.* 17 giugno 2026, non muove una critica distruttiva alla Direttiva (UE) 2026/804, ma evidenzia con approccio tecnico e analitico le principali criticità e i forti impatti operativi che la riforma comporta per gli istituti di credito.

Le sue riflessioni e riserve si concentrano principalmente su tre fronti:

- Aggravio degli oneri informativi: L'introduzione di nuovi obblighi di trasparenza e comunicazione dettagliata verso i clienti depositanti richiede alle banche una profonda revisione della modulistica e dei flussi informativi ordinari.
- Complessità nella gestione dei saldi elevati: le nuove tutele per i saldi temporaneamente elevati introducono una maggiore complessità operativa. Le banche devono strutturare criteri rigorosi per monitorare e gestire queste specifiche coperture straordinarie.
- Irrigidimento dei controlli di ammissibilità (*Antiriciclaggio*): l'esclusione esplicita dalla garanzia dei depositi legati ad attività illecite o riciclaggio richiede un filtro preventivo e controlli incrociati molto più stringenti. Questo si traduce in un aumento dei carichi di lavoro e delle responsabilità per le funzioni di *Compliance* e *Antiriciclaggio* interne alla banca.

In sintesi, DEL MAGNO rileva come, a fronte di una maggiore sicurezza e armonizzazione a livello europeo per i correntisti, la Direttiva scarichi sulle banche notevoli complessità procedurali e costi di adeguamento normativo.

Le principali perplessità, sollevate da economisti, associazioni bancarie e istituzioni di vigilanza, si concentrano su cinque nodi critici fondamentali:

1. La rinuncia all'EDIS e la frammentazione del mercato-

La critica più severa riguarda il fatto che l'Unione Europea ha sostanzialmente rinunciato a introdurre l'EDIS (*European Deposit Insurance Scheme*), ovvero il fondo di garanzia unico e centralizzato a livello europeo.

- Il problema: la riforma mantiene la gestione interamente ancorata a reti di sicurezza nazionali. Secondo i detrattori, questo approccio mantiene frammentato il mercato unico e lascia intrappolati capitale e liquidità all'interno dei confini statali.
- In caso di uno shock finanziario cross-border, le banche continueranno a dipendere dalla solidità dello schema del proprio Paese di appartenenza.

2. Rischio di costi eccessivi e ricadute sui clienti

Il nuovo meccanismo consente di utilizzare i fondi di garanzia dei depositi nazionali in modo più flessibile (il cosiddetto *bridge the gap*) per salvare le banche medio-piccole ed evitare liquidazioni caotiche.

- La critica: l'estensione dei compiti dei fondi rischia di prosciugare rapidamente le risorse accantonate. Le associazioni bancarie temono che ciò si tradurrà in nuove richieste di contributi economici per le banche.
- I critici evidenziano che questi costi normativi maggiorati verranno inevitabilmente scaricati sulla clientela finale, aumentando le spese di gestione dei conti correnti o riducendo i tassi di interesse attivi.

3. Minaccia all'autonomia dei Sistemi di Tutela Istituzionale (IPS)

Una forte contestazione è arrivata dal mondo del credito cooperativo europeo (in particolare da paesi come Italia, Germania e Austria).

- Il problema: Le banche cooperative operano spesso tramite sistemi di protezione reciproca interni (IPS), che intervengono *prima* che una banca fallisca.
- I critici lamentano che la riforma applichi regole standardizzate senza differenziare il ruolo degli IPS. Questo rischia di burocratizzare e depotenziare modelli di solidarietà territoriale che storicamente hanno dimostrato di funzionare molto bene senza pesare sullo Stato.

4. L'eccessiva rigidità del "Least Cost Test"

La riforma impone che il fondo di garanzia possa intervenire per salvare una banca solo se l'operazione costa meno del rimborso diretto dei depositanti protetti (il *Least Cost Test*).

- La critica: a causa della gerarchia dei creditori (che vede i depositanti protetti in una posizione di super-priorità), il calcolo matematico del test finirà quasi sempre per favorire la liquidazione atomistica e il rimborso a posteriori, piuttosto che interventi preventivi di salvataggio dell'azienda bancaria. Questo limita di fatto la flessibilità promessa dalle nuove norme.

5. Complessità operativa e burocrazia per i rimborsi speciali

L'estensione della tutela fino a 2,5 milioni di euro per i cosiddetti "saldi temporanei elevati" (come la vendita della prima casa) è un vantaggio per il cittadino, ma comporta forti critiche gestionali.

- Il problema: le banche e le autorità dovranno gestire una mole enorme di dati tempestivi per verificare l'origine dei fondi in tempi strettissimi. Il rischio segnalato dagli addetti ai lavori è che le procedure si rivelino troppo complesse da applicare in regime di emergenza, creando contenziosi e ritardi burocratici nei rimborsi.

6. La rinuncia all'EDIS e la frammentazione del mercato.

La critica più severa riguarda il fatto che l'Unione Europea ha sostanzialmente rinunciato a introdurre l'EDIS (*European Deposit Insurance Scheme*), ovvero il fondo di garanzia unico e centralizzato a livello europeo.

- Il problema: la riforma mantiene la gestione interamente ancorata a reti di sicurezza nazionali. Secondo i detrattori, questo approccio mantiene frammentato il mercato unico e lascia intrappolati capitale e liquidità all'interno dei confini statali.
- I critici lamentano che la riforma applichi regole standardizzate senza differenziare il ruolo degli IPS. Questo rischia di burocratizzare e depotenziare modelli di solidarietà territoriale che storicamente hanno dimostrato di funzionare molto bene senza pesare sullo Stato.

7. Il dibattito sul fallimento dell'EDIS (*European Deposit Insurance Scheme*) e le raccomandazioni del Rapporto Draghi sulla competitività evidenziano il nodo irrisolto dell'integrazione finanziaria dell'Unione Europea.

Nonostante la recente approvazione della riforma DGSD 3 (pacchetto CMDI), l'Unione Europea non è riuscita a lanciare il terzo pilastro dell'Unione Bancaria: un fondo di garanzia unico e centralizzato, bloccato da anni dai veti politici dei Paesi del Nord (in primis la Germania) legati al timore di dover "ripianare" i rischi dei sistemi bancari altrui.

Il Rapporto Draghi affronta questa situazione e le sue implicazioni economiche attraverso un'analisi approfondita. Nel suo rapporto, Mario Draghi⁷ lancia l'allarme: la frammentazione del sistema bancario blocca la crescita dell'UE rispetto a colossi come Stati Uniti e Cina. Senza l'EDIS e una vera Unione Bancaria, i regolatori nazionali continuano ad applicare il *ring-fencing* (il confinamento protettivo). Questo costringe le filiali delle grandi banche a trattenere ingenti capitali e liquidità all'interno dei confini nazionali in cui operano, impedendo loro di muovere liberamente le risorse dove c'è più bisogno. A causa di queste barriere, la banca più grande degli Stati Uniti ha da sola una capitalizzazione di mercato superiore a quella delle prime dieci banche europee messe insieme. Le banche europee rimangono dimensionalmente troppo piccole per finanziare le grandi transizioni globali.

Il Rapporto Draghi stima che l'Europa abbia bisogno di almeno 800 miliardi di euro di investimenti aggiuntivi all'anno. Il blocco del risparmio privato: Draghi evidenzia come i cittadini europei abbiano un tasso di risparmio elevatissimo, ma queste risorse rimangono in gran parte "parcheggiate" in conti correnti e titoli di Stato nazionali anziché confluire nell'economia reale o in progetti transfrontalieri.

Preso atto dell'immobilità politica sull'EDIS classico (proposto fin dal 2015 e di fatto superato dagli eventi), il Rapporto Draghi introduce un'idea provocatoria per superare lo stallo: un modello di garanzia dei depositi a due livelli.

⁷ Il Rapporto Draghi (*"The future of European competitiveness"*) è il documento strategico presentato da Mario Draghi il 9 settembre 2024 su incarico della Presidente della Commissione Europea, Ursula von der Leyen. Il testo analizza le cause del rallentamento economico dell'Unione Europea e propone riforme radicali per evitare una "lenta agonia" strutturale nei confronti di Stati Uniti e Cina. Cfr. M.DRAGHI., *The future competitiveness strategy for Europe-Luxembourg*, in *Publications Office of The European Union*. 2024

A distanza di tempo dalla sua pubblicazione, il rapporto rimane un punto di riferimento centrale per il dibattito sulle politiche industriali e di bilancio della governance europea.

Le banche nazionali (piccole e medie) continuerebbero a operare sotto i rispettivi sistemi di garanzia nazionali (come il FTTD in Italia), mantenendo intatte le specificità e le tutele locali. Per le banche cross-border (i grandi gruppi europei) si propone la creazione di uno statuto speciale europeo indipendente (un 28° *regime giuridico*). I gruppi bancari che scelgono questo regime verrebbero dotati di un autonomo sistema di garanzia dei depositanti operante a livello europeo, finanziato dalle stesse grandi banche partecipanti. Questo "doppio binario" aggirerebbe i veti politici dei governi nazionali, sbloccando finalmente le fusioni bancarie transfrontaliere e permettendo la nascita di veri colossi del credito in grado di competere su scala globale.

il **28° regime** (o ventottesimo regime) è uno strumento giuridico innovativo caldeggiato nel Rapporto Draghi sulla competitività e successivamente inserito nell'agenda politica dell'Unione Europea.

Vien così denominato in quanto non va a sostituire le leggi dei 27 Stati membri, ma si affianca a esse come un 28° quadro normativo, unico e opzionale, valido direttamente su tutto il territorio europeo. Nel settore bancario, questa formula è stata pensata proprio per superare lo stallo politico sul fondo di garanzia unico (EDIS) e sbloccare il mercato finanziario.

Il meccanismo opera attraverso precise regole di funzionamento ed eccezioni applicative:

1. Natura opzionale e volontaria

Il 28° regime non è imposto dall'alto a tutte le banche. Funziona su base volontaria (opt-in):

- Le banche medio-piccole e fortemente radicate sul territorio possono scegliere di rimanere ancorate al proprio diritto nazionale e al fondo di garanzia locale (come il FTTD in Italia).
- Le banche con una vocazione transfrontaliera (cross-border) che operano stabilmente in più Paesi dell'Eurozona possono invece decidere di "spostarsi" sotto il 28° regime giuridico europeo.

2. Uno schema di garanzia dei depositi dedicato

Per aggirare il veto dei Paesi del Nord Europa (contrari a coprire i rischi dei risparmiatori di altri Stati), il regime Draghi prevede una netta separazione:

- I grandi gruppi bancari che scelgono il 28° regime escono dai sistemi di garanzia nazionali.

- Queste banche finanziano e creano un fondo di garanzia dei depositi europeo autonomo e indipendente, vigilato direttamente dalle istituzioni centrali (BCE e *Single Resolution Board*). In questo modo, le risorse per proteggere i correntisti di queste grandi banche provengono esclusivamente dai colossi bancari aderenti, azzerando il rischio di contagio tra i bilanci pubblici dei singoli Stati.

4. Deroche prudenziali contro il "Ring-Fencing"

Oggi, se una grande banca francese o italiana ha una filiale in Germania, l'autorità di vigilanza tedesca impone di trattenere capitali e liquidità dentro i confini della filiale locale per sicurezza (*ring-fencing*), congelando le risorse.

- Con il 28° regime, la BCE acquisisce il potere di concedere deroghe specifiche sui requisiti patrimoniali e di liquidità.
- La banca viene considerata un blocco unico europeo: il capitale può fluire liberamente da uno Stato all'altro in base alle necessità del mercato, aumentando drasticamente la capacità del sistema di concedere prestiti a imprese e cittadini.

5. Regole uniche contro le scalate ostili (Governance)

Il regime introduce anche una standardizzazione delle regole societarie per favorire fusioni e aggregazioni. Ad esempio, impone regole stringenti in caso di Offerte Pubbliche di Acquisto (OPA), vietando i meccanismi di difesa puramente nazionalistici che spesso i governi attuano per difendere la propria "banca di bandiera" da acquirenti di altri Paesi europei.⁸

⁸ Il 28° regime, quindi non sostituisce le leggi dei 27 Stati membri, ma vi si affianca come un'alternativa volontaria. È invocato anche per startup e PMI innovative che vogliono operare in tutto il mercato unico senza scontrarsi con 27 burocrazie diverse. La Commissione europea ha presentato la proposta di regolamento COM(2026)321, che introduce un nuovo quadro giuridico societario europeo concepito come un **28° regime**, in quanto verrebbe ad affiancarsi ai ventisette regimi societari nazionali esistenti negli Stati membri. In particolare, si tratta di una nuova forma societaria, la cosiddetta **EU Inc.**, facoltativa e armonizzata, con responsabilità limitata al patrimonio, con modalità modulari e digitalizzate, pensata anzitutto per start-up e scale-up ma aperta a tutti gli imprenditori e le imprese in tutti gli Stati membri e nei Paesi dello Spazio economico europeo.

La Proposta di regolamento (COM (26)321) presentata il 18 marzo 2026, all'attenzione del Parlamento europeo e del Consiglio prevede per la EU Inc. (o *Societas Europaea Unificata*):

- Costituzione interamente digitale: registrazione online in meno di 48 ore attraverso il Registro delle Imprese (BRIS) a un costo massimo di 100 euro.
- Capitale minimo a zero euro (con appositi test di solvibilità) e responsabilità limitata.
- Passaporto europeo immediato: riconoscimento automatico in tutta la UE con partita IVA assegnata subito, facilitando investimenti e stock option transfrontaliere.

Per un'analisi concettuale sull'armonizzazione societaria senza sovrapposizioni nazionali, Cfr. CEPS (Centre for European Policy Studies), *Establishing the 28th regime in Europe – CEPS*; per un'analisi critica delle alternative all'armonizzazione cogente A. DAVOLA, *Le iniziative di "28° regime" quali tecniche*

Il grande vantaggio del 28° regime è il superamento dei veti politici. Invece di attendere che tutti i 27 governi trovino un accordo impossibile per armonizzare le loro leggi nazionali o per creare l'EDIS, si crea una "corsia preferenziale sovranazionale" ad uso esclusivo dei grandi player. Questo permette di creare quei "campioni bancari europei" ritenuti da Draghi indispensabili per finanziare la transizione digitale, industriale e verde del Continente.

Allo stato attuale purtroppo, come è noto, il rapporto Draghi è in stallo, e si fanno piccoli passi in avanti. Pertanto, attendiamo che l'Eba completi il quadro normativo predisposto dalla recente direttiva sul fondo di garanzia dei depositi, che dovrà cominciare ad operare, con le sue luci e le sue ombre.

regolatorie di integrazione europea, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, n.2, 2025, pp103 ss. ; in merito al recepimento delle proposte Letta cfr OSSERVATORIO CPI (Università Cattolica, *Il 28° regime: una soluzione alla frammentazione normativa* (giugno 2026). Il rapporto "Much More than a Market", dell'aprile 2024, presentato da Enrico Letta al Consiglio europeo, traccia una strategia per rilanciare il mercato unico europeo e colmare il divario di competitività globale. Il documento propone l'introduzione della "quinta libertà" dedicata a ricerca, innovazione e istruzione, e la creazione di un'Unione dei Risparmi e degli Investimenti per sostenere le transizioni strategiche. L'introduzione della proposta EU Inc., o Società Europea Unitaria (S.EU), rappresenta un pilastro fondamentale anche nel Rapporto Letta per superare la frammentazione di 27 ordinamenti giuridici differenti nell'Unione Europea. Concepita come un 28° regime facoltativo e digital-by-default, la S.EU mira a semplificare la costituzione rapida ed economica delle imprese per favorire la competitività su scala continentale. VA ricordato che il Rapporto Letta ("Much More Than a Market", aprile 2024): Commissionato dal Consiglio Europeo, si concentra specificamente sul futuro del Mercato Unico. L'obiettivo è modernizzare le regole interne dell'UE per evitare la frammentazione in settori chiave come l'energia, le telecomunicazioni e la finanza. Mentre il Rapporto Draghi ("The Future of European Competitiveness", settembre 2024), richiesto dalla Commissione Europea, si focalizza sulla competitività globale dell'UE. Analizza il ritardo economico e tecnologico dell'Europa rispetto a colossi come Stati Uniti e Cina, proponendo soluzioni per colmare il deficit di produttività ed innovazione.