UNIONE BANCARIA

La presente nota tematica spiega l'Unione bancaria dell'UE, la sua base giuridica, i suoi obiettivi e le sue componenti principali, tra cui il meccanismo di vigilanza unico, il meccanismo di risoluzione unico e il proposto sistema europeo di assicurazione dei depositi. La nota tematica illustra gli sviluppi, le recenti riforme e le sfide ancora aperte per l'integrazione finanziaria e la stabilità per quanto riguarda l'Unione bancaria.

BASE GIURIDICA

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea:

— l'articolo 114 fornisce la base giuridica per l'armonizzazione delle norme sui servizi finanziari nel mercato unico;

— l'articolo 127, paragrafo 6, consente l'attribuzione di compiti specifici di vigilanza alla Banca centrale europea (BCE).

OBIETTIVI

L'Unione bancaria mira a garantire un settore bancario sicuro, resiliente e integrato nell'Unione europea. I suoi obiettivi sono:

— rafforzare la stabilità finanziaria in tutta l'UE, in particolare nella zona euro;

— proteggere i contribuenti riducendo la necessità di sostegno pubblico in caso di dissesti bancari;

— garantire una vigilanza e una gestione delle crisi coerenti attraverso norme e istituzioni comuni;

— promuovere l'integrazione transfrontaliera e garantire il funzionamento efficace del mercato unico;

— spezzare il legame negativo tra banche ed emittenti sovrani.

RISULTATI OTTENUTI

A. Tabella di marcia dell'Unione bancaria

Nel dicembre 2012 il Presidente del Consiglio europeo, in stretta cooperazione con i Presidenti della Commissione europea, della BCE e dell'Eurogruppo, ha predisposto una tabella di marcia precisa e circoscritta nel tempo per la realizzazione di un'autentica Unione economica e monetaria (UEM). Un elemento chiave era la creazione di un quadro finanziario maggiormente integrato, ossia l'Unione bancaria.

B. Meccanismo di vigilanza unico

Nel marzo 2013 il Parlamento e il Consiglio hanno raggiunto un accordo politico sulla realizzazione del primo pilastro dell'Unione bancaria, il Meccanismo di vigilanza unico (MVU), che riguarda tutte le banche della zona euro. Possono partecipare all'MVU

anche gli Stati membri non appartenenti alla zona euro. L'MVU, operativo dal novembre 2014, fa capo alla BCE ed è direttamente competente a esercitare la vigilanza sui gruppi bancari di maggiori dimensioni e su quelli più significativi, mentre le autorità di vigilanza nazionali continueranno ad occuparsi della vigilanza su tutte le altre banche, sotto il coordinamento e la responsabilità ultima della BCE. I criteri per determinare se una banca deve essere considerata significativa – ed essere quindi sottoposta alla vigilanza diretta della BCE – sono definiti nel regolamento MVU e nel regolamento quadro MVU e si riferiscono alle dimensioni, alla rilevanza economica e alle attività transfrontaliere di una banca, nonché alla necessità di un sostegno pubblico diretto. In funzione dell'evoluzione di tali criteri, il numero effettivo di banche sulle quali la BCE esercita una vigilanza diretta varia nel tempo; la BCE può decidere inoltre in qualsiasi momento di classificare come significativa una banca, ove ciò sia necessario per garantire l'applicazione coerente di standard di vigilanza elevati. Attualmente circa 110 banche sono soggette alla vigilanza diretta della BCE.

Per evitare potenziali conflitti di interessi esistono norme chiare che disciplinano la separazione organizzativa e operativa delle funzioni della BCE nel campo della vigilanza e della politica monetaria.

C. Valutazione approfondita

Prima di assumere le sue responsabilità di vigilanza, la BCE ha effettuato una "verifica dello stato di salute finanziaria", denominata valutazione approfondita, dei bilanci delle banche, consistente in una verifica della qualità degli attivi e in prove di stress. L'obiettivo era di aumentare la trasparenza e garantire un solido punto di partenza per la vigilanza. I risultati, pubblicati nel 2014, hanno individuato carenze di capitale in diverse banche.

Dal 2014 al 2022, le due parti della valutazione approfondita sono state eseguite in parallelo. I risultati sono stati poi combinati e pubblicati contemporaneamente. Nel 2022, tuttavia, la BCE ha deciso di scindere la valutazione approfondita e di eseguire pertanto le due parti come esercizi indipendenti e di pubblicare i risultati in modo indipendente.

D. Comitato di risoluzione unico e Meccanismo di risoluzione unico

Nel marzo 2014 il Parlamento e il Consiglio hanno raggiunto un accordo sul secondo pilastro dell'Unione bancaria, ovvero il Meccanismo di risoluzione unico (MRU). Il suo obiettivo è di gestire i dissesti bancari in modo efficiente, con un costo minimo per i contribuenti e per l'economia reale. Qualora sia necessario intervenire, un'autorità centrale, il Comitato di risoluzione unico (SRB), decide se avviare o meno la risoluzione di una banca. Dal punto di vista operativo, la decisione è attuata in cooperazione con le autorità nazionali di risoluzione. L'SRB ha iniziato la sua attività come agenzia indipendente dell'UE nel gennaio 2015 ed è diventato pienamente operativo nel gennaio 2016.

Nel mese di giugno 2017, l'SRB ha adottato la sua prima decisione in materia di risoluzione nel caso riguardante il Banco Popular. Tuttavia, l'SRB ha deciso di non adottare un'azione di risoluzione in relazione alla Banca Popolare di Vicenza e alla Veneto Banca nel giugno 2017, in relazione alla ABLV Bank AS e alla sua controllata

ABLV Bank Luxembourg S.A. nel febbraio 2018, e in relazione alla AS PNB Banka nell'agosto 2019.

Tali banche sono invece state sottoposte a procedure di insolvenza nazionali. Nel marzo 2022, l'SRB ha adottato diverse decisioni relative al fallimento di Sberbank Europe AG, un gruppo bancario che è stato successivamente in parte liquidato e in parte rilevato da altre banche (per ulteriori informazioni sul caso di risoluzione di Sberbank si veda qui).

E. Direttiva e regolamento sui requisiti patrimoniali

Nel 2013 il Parlamento e il Consiglio hanno adottato la direttiva sui requisiti patrimoniali (CRD) e il regolamento sui requisiti patrimoniali, che recepiscono nel diritto dell'UE i requisiti patrimoniali internazionali. Insieme, questi atti stabiliscono i requisiti prudenziali che le banche devono rispettare, comprese le norme in materia di capitale, liquidità, leva finanziaria e gestione del rischio.

Il quadro è stato rivisto più volte per rafforzare la resilienza del settore bancario. Le modifiche adottate nel 2019 hanno introdotto requisiti aggiuntivi in materia di riserve di capitale, leva finanziaria e monitoraggio del rischio, nonché strumenti di vigilanza rafforzati.

La revisione più recente, adottata nell'ambito del pacchetto bancario del 2021 e applicabile dal 2025, mira a completare l'attuazione delle norme di Basilea III nell'UE. Essa introduce, tra gli altri elementi, un "output floor", che limita la misura in cui le banche possono ridurre i requisiti patrimoniali attraverso modelli interni, e rafforza i requisiti relativi ai rischi ambientali, sociali e di governance, nonché la vigilanza sulle succursali degli enti creditizi con sede in un paese terzo. Il quadro è integrato da norme tecniche e linee guida elaborate dalle autorità europee di vigilanza, in particolare dall'Autorità bancaria europea. Tali misure chiariscono e attuano le disposizioni legislative, promuovendo un'applicazione uniforme in tutti gli Stati membri e sostenendo una vigilanza efficace.

F. Sistema europeo di assicurazione dei depositi

Nel novembre 2015 la Commissione europea ha proposto un Sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS) come terzo pilastro dell'Unione bancaria, volto a garantire un livello più uniforme di protezione dei depositanti in tutti gli Stati membri partecipanti. La proposta si basa sui sistemi nazionali esistenti di garanzia dei depositi e prevede la graduale introduzione di un sistema comune. L'obiettivo dell'EDIS è di rafforzare la fiducia nel settore bancario, ridurre il rischio di corsa agli sportelli e rafforzare la resilienza complessiva dell'Unione bancaria.

Nel mese di novembre 2016, la relatrice del Parlamento europeo ha pubblicato il suo progetto di relazione concernente l'EDIS. Nelle successive discussioni in seno al Parlamento e al Consiglio sono emerse posizioni divergenti. Al fine di agevolare i progressi, nell'ottobre 2017 la Commissione ha pubblicato una comunicazione supplementare, proponendo alcune opzioni per la progettazione dell'EDIS. Nel dicembre 2020, le tre istituzioni dell'UE hanno concordato di includere l'EDIS nelle priorità legislative per il 2021.

Nell'aprile 2024, la commissione per i problemi economici e monetari (commissione ECON) del Parlamento ha approvato una proposta relativa alla prima fase di un Sistema

europeo di assicurazione dei depositi. La relazione propone la creazione dell'EDIS in tre fasi e prevede unicamente la prima fase, vale a dire l'EDIS I, allo scopo di compiere progressi verso un sistema di assicurazione completa che copre le perdite in una fase successiva. Tuttavia, non è stato ancora adottato alcun mandato per i negoziati interistituzionali con il Consiglio e la Commissione.

G. Riforma del quadro per la gestione delle crisi bancarie e l'assicurazione dei depositi

Dal 2014, la direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche (BRRD) armonizza le legislazioni nazionali degli Stati membri stabilendo strumenti comuni per la prevenzione e la risoluzione delle crisi delle banche e di talune imprese di investimento. Per gli Stati membri che partecipano all'Unione bancaria tale quadro è integrato dal regolamento sul meccanismo di risoluzione unico (SRMR) che prevede norme pienamente armonizzate.

Nell'aprile 2023, la Commissione ha presentato una proposta legislativa volta a riformare il quadro dell'UE per la gestione delle crisi bancarie e l'assicurazione dei depositi (CMDI) intesa ad affrontare le carenze per quanto riguarda la gestione dei dissesti delle banche, in particolare delle banche di piccole e medie dimensioni. La proposta è intesa a consentire un uso più ampio degli strumenti di risoluzione, ove necessario nell'interesse pubblico, anziché affidarsi alle procedure di insolvenza nazionali. La CMDI rafforza inoltre il ruolo dei sistemi di garanzia dei depositi, consentendo un uso più flessibile dei loro fondi, in particolare nella risoluzione, e migliora la protezione dei depositanti.

Il 25 giugno 2025, il Parlamento e il Consiglio hanno raggiunto un accordo provvisorio sul pacchetto CMDI, confermando ampiamente l'orientamento della proposta della Commissione e perfezionando nel contempo i principali aspetti operativi. L'accordo chiarisce le condizioni in cui la risoluzione può essere applicata, anche consentendo alle autorità di tenere conto di impatti economici nazionali e regionali più ampi nel valutare se l'applicazione della risoluzione sia nell'interesse pubblico. Inoltre, esso armonizza ulteriormente il ricorso ai sistemi di garanzia dei depositi, in particolare nella risoluzione, garantendo nel contempo che il loro utilizzo rimanga soggetto alla "verifica del minor onere", il che significa che qualsiasi intervento non dovrebbe superare il costo stimato del rimborso dei depositanti in caso di liquidazione.

La commissione per i problemi economici e monetari (ECON) del Parlamento ha approvato i testi concordati il 18 marzo 2026, a seguito della loro adozione da parte del Consiglio il 5 marzo 2026. Il Parlamento ha adottato la sua posizione in seconda lettura il 26 marzo 2026. La pubblicazione nella Gazzetta ufficiale è ancora in sospeso.

PROSSIME TAPPE

L'11 febbraio 2026, la Commissione ha avviato una consultazione pubblica mirata sulla competitività del settore bancario dell'UE, con l'obiettivo di raccogliere i pareri dei portatori di interessi al fine di orientare le future iniziative politiche condotte nell'ambito dell'Unione del risparmio e degli investimenti. La consultazione invita esplicitamente un'ampia gamma di portatori di interessi – tra cui banche, associazioni di categoria, clienti, autorità di vigilanza e rappresentanti del mondo accademico – a fornire contributi sul funzionamento del mercato unico e sulle restanti lacune

dell'Unione bancaria. I portatori di interessi sono invitati a valutare l'impatto dei requisiti prudenziali sull'allocazione del capitale e della liquidità all'interno dei gruppi transfrontalieri, nonché il ruolo delle prassi di vigilanza, delle discrezionalità nazionali e di altri ostacoli che impediscono l'integrazione del mercato.

La consultazione mira inoltre a individuare i principali elementi strutturali ancora mancanti nell'Unione bancaria, tra cui l'assenza di un sistema comune di assicurazione dei depositi, i vincoli sulla liquidità nella risoluzione e l'interazione tra quadri prudenziali, macroprudenziali e di gestione delle crisi. Inoltre, esamina il ruolo della protezione dei depositi nel rafforzare la fiducia e nel consentire l'attività transfrontaliera.

I portatori di interessi dovevano presentare le loro risposte entro il 19 aprile 2026. Il loro contributo sta confluendo nella valutazione del settore bancario dell'UE da parte della Commissione e potrebbe orientare le future iniziative politiche.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

In risposta alla tabella di marcia per un'autentica UEM, il 20 novembre 2012 il Parlamento ha approvato una risoluzione dal titolo "Verso un'autentica Unione economica e monetaria", recante raccomandazioni alla Commissione per la realizzazione di una vera Unione bancaria. Con l'adozione e l'introduzione di importanti modifiche, nel 2013 e nel 2014, degli atti legislativi relativi al Meccanismo di vigilanza unico, al Meccanismo di risoluzione unico, al Sistema di garanzia dei depositi, alla direttiva sul risanamento e la risoluzione degli enti creditizi e alla quarta direttiva sui requisiti patrimoniali, il Parlamento ha contribuito in modo significativo alla realizzazione di un'autentica Unione bancaria.

Detti atti legislativi conferiscono al Parlamento un ruolo nel controllo dei nuovi soggetti istituiti. Nell'esercizio della sua funzione di vigilanza (ossia nell'ambito dell'MVU) la BCE risponde al Parlamento e al Consiglio. I dettagli relativi ai suoi obblighi di rendicontazione nei confronti del Parlamento sono disciplinati da un accordo interistituzionale (AII) fra il Parlamento e la BCE. La commissione ECON tiene regolarmente audizioni con il presidente dell'MVU.

La stessa procedura si applica al Comitato di risoluzione unico, il cui presidente partecipa almeno una volta per anno civile a un'audizione della commissione parlamentare competente per quanto concerne l'esecuzione dei compiti di risoluzione da parte del comitato.

Gli aspetti dettagliati della responsabilità del Comitato di risoluzione unico nei confronti del Parlamento e le relative modalità pratiche sono stabilite da un accordo interistituzionale tra il Parlamento e il Comitato di risoluzione unico pubblicato il 24 dicembre 2015.

La presente nota tematica è stata redatta dall'unità Controllo della governance economica e dell'UEM (EGOV) del Parlamento europeo. Per maggiori informazioni sull'argomento, si rimanda al sito web della commissione per i problemi economici e monetari.

Kai Gereon SPITZER / Ronny Mazzocchi
05/2026