

## Unione bancaria 2.0

**Isabella Bufacchi\***

1. “Unione bancaria”. Questo importante progetto europeo, vitale per la crescita e per la stabilità finanziaria del nostro sistema economico bancocentrico, è decollato una quindicina d’anni fa nella UE e ad oggi è ancora attualissimo. Perché? Perché è un cantiere aperto: è un quadro istituzionale che funziona a metà, è incompleto, gli mancano dei pezzi. È perfettibile, ha bisogno di manutenzione e di aggiustamenti. E deve addirittura essere ampliato e modernizzato.

Il concetto di Unione bancaria è nato nel 2012 verso la fine della grande crisi (finanziaria, bancaria e dell’euro durata dal 2008 al 2013) per raggiungere essenzialmente due scopi: 1) evitare lo scoppio di una nuova crisi sistemica scatenata dal famoso *nexus*, il nesso tra i problemi delle banche e il debito degli Stati, e spezzare questa catena, nota come il *doom loop*; 2) rafforzare la fiducia dei cittadini verso le banche – e quindi verso l’euro – rendendo il sistema bancario europeo più resiliente alle crisi e anche più efficiente e redditizio. Per centrare questi due traguardi, sono stati istituiti nuovi “meccanismi” europei e sono state ideate tre nuove istituzioni per incentrare a livello europeo la supervisione bancaria, la risoluzione delle crisi delle banche e le garanzie per i depositanti.

Per questo, l’Unione bancaria ha preso fin dall’inizio la forma di un quadro istituzionale sorretto da tre pilastri: una vigilanza bancaria unica europea, un meccanismo europeo unico di risoluzione delle banche e un’unica garanzia europea per i depositi bancari.

Il primo obiettivo di questo ambizioso progetto, quello del rafforzamento della resilienza del sistema bancario, è stato ampiamente raggiunto. Le banche europee più significative e di rilevanza sistemica, che sono il cuore del sistema bancario, sono diventate più forti e solide, sono state capitalizzate ben oltre i requisiti prudenziali, sono state alleggerite da crediti in sofferenza eccessivi e protette con nuovi “*buffer*” e una liquidità strabordante. La gestione dei rischi è migliorata e la vigilanza impone il superamento di numerosi *stress test*. Il

---

\* Giornalista Il Sole 24 ORE, ECB Watcher – ext.isabella.bufacchi@ilsole24ore.com.

sistema bancario nell'area dell'euro è diventato più redditizio e quindi nel complesso più resiliente. In uno slancio di ottimismo, che nella UE spesso manca, gli addetti ai lavori non considerano più le principali banche europee come potenziali focolai di instabilità, ma al contrario le ritengono parte della soluzione nelle crisi, per la loro capacità di attutire gli *shock* mantenendo i rubinetti del credito aperti in tempi difficili. L'euro ha tratto beneficio da tutto questo perché oggi le banche non sono più temute come un fattore di debolezza e di instabilità.

Ma questa storia non ha solo un lieto fine.

L'Unione bancaria, infatti, resta un cantiere aperto. Rispetto al progetto iniziale, a ben guardare, è incompleta e imperfetta: si regge non sui tre pilastri originariamente pianificati ma su due gambe, una troppo lunga e una troppo corta. La terza? Non esiste.

Il pilastro della vigilanza unica è stato creato nel 2014, ed è solido, ben funzionante ma perfezionabile perché è troppo complesso, data la co-esistenza di supervisor europei e nazionali. Viene visto come una macchina che tende a degenerare in sovra-regolamentazione (*over-regulation*). Alcune norme sono ridondanti, altre si sovrappongono. Il pilastro del meccanismo di risoluzione unica, che avrebbe dovuto sgombrare il campo dal *bail-out* e quindi dai salvataggi bancari a carico dei contribuenti – come successe ai tempi della grande crisi che presentò un conto salatissimo per le casse degli Stati – è operativo dal 2016 ma il *bail-in* continua ad avere limiti e il *bail-out* è rimasto sul tavolo. Il terzo pilastro, la cosiddetta EDIS (*European Deposit Insurance Scheme*) non c'è: si sta tentando ora di rilanciarla con formule alternative, o meglio annacquate, rispetto all'idea iniziale.

Questo stallo è deleterio. Nella UE si è tornati a parlare in maniera insistente di Unione bancaria, soprattutto dopo la pubblicazione del Draghi Report e del Letta Report. È quanto mai strategico ora riuscire ad aumentare la competitività del sistema bancario europeo, per far fronte alle nuove sfide geopolitiche, climatiche e tecnologiche, che sono anch'esse costosissime.

Le significative esigenze di investimento della UE, per la competitività e la sicurezza, sono state individuate dal Rapporto Draghi in 1.200 miliardi di euro l'anno, in particolare in settori strategici quali le tecnologie *deep tech*, le tecnologie pulite, la difesa, l'intelligenza artificiale e le biotecnologie. Le banche da sole non possono arrivare a tanto: servirà un *mix* di prestiti bancari, di azioni quotate in Borsa ed emissioni obbligazionarie, di cartolarizzazioni, *venture capital*, *private equity*. Le banche dovranno svolgere in futuro sempre più la funzione di intermediari che fanno ponte per collegare, soprattutto in via transfrontaliera, l'economia europea e le risorse finanziarie del mercato dei

capitali unico: 10.000 miliardi di risparmio dei cittadini europei che dormono nei conti correnti bancari andranno smobilizzati.

I tre pilastri dell'Unione bancaria, questo è ora lo stato dell'arte, vanno completati e perfezionati al più presto. Anzi ne va aggiunto un quarto: le banche devono diventare più competitive e più grandi, devono "fare scala". Le operazioni di M&A e di consolidamento domestico e transfrontaliero andranno incentivate anche da nuove regole.

Solo così, con un'Unione bancaria completa e tirata a lucido, l'Europa potrà competere con i giganti del credito americani e asiatici. Solo così l'Europa potrà finanziare la doppia transizione, digitale e climatica, la difesa e il riarmo, la rivoluzione dell'intelligenza artificiale, la *Space economy*. Solo così l'Unione del risparmio e degli investimenti (*Savings and investments union*) e il mercato dei capitali unico europeo (*Capital market union*) potranno dare i frutti attesi. A che punto siamo? Questo editoriale fa il punto della situazione sull'Unione bancaria. Con uno sguardo al passato e uno al futuro.

2. Nell'UE operano oltre 4.500 banche e circa 650 gruppi bancari: si tratta di un ecosistema bancario molto diversificato, gli istituti di credito spaziano da banche di importanza sistemica a livello globale a banche molto più piccole con un modello di business tradizionale e meno complesso per il finanziamento locale delle PMI anche a livello locale.

Il sistema economico-finanziario europeo è decisamente bancocentrico. Le banche, infatti, rappresentano il principale canale di finanziamento per imprese e famiglie: il 75% dei prestiti all'economia sono di matrice bancaria. Negli USA, le banche finanziano direttamente con i loro prestiti solo il 20-30% dei finanziamenti totali a famiglie e imprese: per il resto gli istituti finanziari-bancari operano come intermediari in quanto il mercato dei capitali, le azioni e le obbligazioni sono i grandi finanziatori dell'economia e della crescita.

L'80% dei prestiti bancari nella UE oltretutto è di natura domestica. I prestiti transfrontalieri stanno crescendo ma lentamente e orbitano ancora attorno al 20% sul totale. Questo significa che le banche europee operano principalmente nel proprio Paese di appartenenza e finanziano soprattutto l'economia a livello nazionale e locale.

La Banca centrale europea spiega così la nascita dell'Unione bancaria: «La crisi finanziaria del 2008 e la successiva crisi del debito sovrano hanno messo in luce le debolezze del settore bancario europeo. Ne è scaturita l'istituzione

dell'Unione bancaria. È un passo fondamentale verso un sistema bancario più forte, unificato e trasparente»<sup>1</sup>.

Il sistema bancario europeo è decisamente più forte rispetto all'era pre-Unione bancaria. Lo dimostra la performance del campione delle prime 110 banche dei 21 Paesi aderenti all'euro, supervisionate direttamente dalla BCE, e che nel loro insieme rappresentano oltre l'85% delle attività bancarie totali.

Gli ultimi dati statistici disponibili sono stati pubblicati dalla BCE il 15 settembre 2026: risalgono al secondo trimestre 2026. Questi dati, messi a confronto con le statistiche del 2008 e del 2015 (le prime rilevate dalla Banca centrale europea nella veste di Meccanismo di vigilanza unico) dimostrano chiaramente i progressi conseguiti per rendere il sistema bancario nell'area dell'euro più resiliente alle crisi, più efficiente e più redditizio.

Il RoE (*Return on Equity*) è salito dal 6,16% del 2015 al 10,73%. Il CET1 *capital ratio* è aumentato dall'8,4% alla fine del 2008 al 12,72% nel 2015 e ora viaggia attorno al 16%. Il rapporto *Non performing loans ratio* sul totale degli attivi è sceso dal 7,48% del 2015 all'1,89%. Il *cost-to-income ratio*, che misura l'efficienza in termini di gestione dei costi, è migliorato dal 60,52% al 53,06%. Il *liquidity ratio*, che all'epoca della grande crisi finanziaria non era un parametro per la stabilità finanziaria, è molto elevato: 154,91%. Le banche hanno liquidità in eccesso rispetto ai livelli prudenziali richiesti dalle autorità di vigilanza<sup>2</sup>.

La Commissione europea, in una comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio europeo, nel 2012 sostenne che l'Unione bancaria sarebbe servita a «spezzare il legame tra debito sovrano e debito bancario e il circolo vizioso che ha portato ad una situazione tale per cui è stato necessario utilizzare 4,5 mila miliardi di euro dei contribuenti per salvare le banche dell'UE»<sup>3</sup>. «Un obiettivo prioritario dell'Unione bancaria è invertire la frammentazione dei mercati finanziari conseguente alla crisi dell'euro allentando il legame tra le banche e gli emittenti sovrani nazionali (che fa sì che i dissesti bancari mettano in pericolo le finanze pubbliche e che le difficoltà degli emittenti sovrani possano destabilizzare le banche)».

<sup>1</sup> [www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/bankingunion/html/index.it.html](http://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/bankingunion/html/index.it.html).

<sup>2</sup> ECB, Supervisory Banking Statistics for significant institutions, Second quarter 2026 September 2026, disponibile al seguente link: [www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.supervisorybankingstatistics\\_second\\_quarter\\_2026\\_202609.en.pdf](http://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.supervisorybankingstatistics_second_quarter_2026_202609.en.pdf).

<sup>3</sup> [ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/it/ip\\_12\\_1272/](http://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/it/ip_12_1272/).

Per arginare la grande crisi del 2008-2013, la Commissione approvò aiuti al settore bancario per 1,5 trilioni di euro (*equity*) e 3,6 trilioni in liquidità secondo la ricostruzione della Corte dei conti europea.

Un modo per spezzare questa catena poteva essere quello di incentivare la riduzione della detenzione di titoli di Stato nel bilancio delle banche e diminuire l'esposizione delle banche nei confronti del rischio-sovrano del proprio Paese, incoraggiando la diversificazione del portafoglio dei titoli di Stato. Qualche progresso in tal senso è stato fatto, ma di strada ne resta da fare.

Claudia Buch, *Chair* del Meccanismo di Vigilanza Unico della BCE, nel maggio 2026 ha elaborato questo tema in un discorso dedicato al *nexus* tra rischio banca e rischio sovrano, sostenendo in sostanza che questo nesso non è più fonte di preoccupazione per i supervisori. All'avvio dell'Unione bancaria nel 2014, le posizioni in titoli di Stato delle banche europee erano quasi il 9% delle attività totali, corrispondenti al 190% del capitale CET1. Attualmente, le posizioni delle banche dell'area dell'euro in titoli di Stato sono simili al livello registrato all'inizio dell'Unione bancaria, pari al 9,3% dei *total asset*, mentre nei confronti del capitale CET1 il rapporto è inferiore rispetto al passato, attestandosi al 170%<sup>4</sup>.

Il miglioramento della capitalizzazione delle banche ha avuto due effetti stabilizzanti, è la tesi di Buch: in primo luogo, sebbene le banche dell'area dell'euro continuino a detenere titoli di Stato in una quota del totale delle attività simile a quella registrata all'inizio dell'Unione bancaria, la loro capacità di assorbimento delle perdite è aumentata in quanto le posizioni in titoli di Stato rispetto al capitale totale sono inferiori. In secondo luogo, durante le crisi, le banche ben capitalizzate tendono a svolgere un ruolo stabilizzante nei mercati dei titoli di Stato nei periodi di elevata volatilità<sup>5</sup>.

Le emissioni dei titoli di Stato nell'area dell'euro stanno però aumentando, anche per finanziare gli investimenti pubblici in nuove infrastrutture tecnologiche e nella difesa, e intanto la BCE dal luglio 2023 non reinveste più nei titoli di Stato che scadono nel portafoglio dei programmi APP e PEPP. Il *Quantitative tightening* della BCE e l'aumento del debito pubblico possono spingere le banche dell'area dell'euro ad incrementare le loro esposizioni in titoli di Stato. Intanto da qualche settimana è in atto una forte correzione, fonte di

---

<sup>4</sup> The bank-sovereign nexus: securing progress by completing the banking union, Speech by Claudia Buch, Chair of the Supervisory Board of the ECB, AFME European Financial Integration Conference 2026, Frankfurt am Main, 19 May 2026, disponibile al seguente link: [www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2026/html/ssm.sp260519~eb90c081f4.en.html](http://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2026/html/ssm.sp260519~eb90c081f4.en.html).

<sup>5</sup> *Ibidem*.

volatilità: i rendimenti dei titoli di Stato soprattutto a lunga e lunghissima scadenza stanno salendo e i prezzi stanno scendendo.

Un altro limite del sistema bancario è la sua frammentazione, principalmente a livello domestico. Le banche europee sono diventate più grandi negli ultimi anni, ma soprattutto dentro i confini nazionali: il fenomeno della protezione dei confini nazionali finanziari e bancari è chiamato in gergo *ring fencing*. Nella UE e nell'area dell'euro non c'è libera circolazione transfrontaliera della liquidità e dei capitali delle banche, che restano "intrappolati" dentro i singoli Stati. Ogni Stato tutela così la propria stabilità finanziaria, a livello nazionale. La Commissione UE ha adottato il 17 luglio 2026 una comunicazione sulla competitività del settore bancario dell'UE, lamentando che il settore rimane «troppo frammentato lungo le linee nazionali. Ciò impedisce alle banche dell'UE di espandersi e competere a livello mondiale nei principali segmenti di mercato e di trovare efficienze a livello transfrontaliero»<sup>6</sup>. È stato stimato che l'eliminazione dei vincoli sulla liquidità detenuta dalle filiazioni transfrontaliere dei gruppi bancari dell'UE libererebbe circa 230 miliardi di euro di attività liquide di elevata qualità.

L'integrazione transfrontaliera del settore bancario dell'UE per la Commissione è «a livelli insoddisfacenti»<sup>7</sup>. L'integrazione è per lo più limitata al mercato interbancario, mentre le altre attività transfrontaliere rimangono molto limitate. Ad esempio, i prestiti societari transfrontalieri all'interno della zona euro rappresentano solo circa il 16% dei prestiti societari totali. Ciò è dovuto principalmente alle difficoltà di raggiungere clienti in altri Stati membri senza una presenza bancaria fisica o di ampliare e stabilire una presenza bancaria in nuovi mercati, in modo organico o attraverso il consolidamento transfrontaliero. Dalla crisi finanziaria mondiale, il consolidamento del settore bancario dell'UE è avvenuto quasi esclusivamente a livello nazionale, fusioni e acquisizioni transfrontaliere nell'UE sono diminuite in misura significativa. Molti gruppi bancari nell'UE sono grandi rispetto alle dimensioni della loro economia nazionale, ma non rispetto alle dimensioni delle economie dell'UE o dell'Unione bancaria o dei concorrenti internazionali.

L'Eurosistema, nel suo commento sul rapporto sulla competitività delle banche della Commissione<sup>8</sup>, ha messo in evidenza che nel settore

---

<sup>6</sup> [eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52026DC0615](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52026DC0615).

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> ECB, Eurosistem response to the EU Commission's targeted consultation on the competitiveness of the EU banking sector, April 2026, disponibile al seguente link: [www.ecb.europa.eu/press/consultationresponse/pdf/ecb.conresp202604.fr.pdf?1ea87b3e4098349cac8071b785c2f83c](http://www.ecb.europa.eu/press/consultationresponse/pdf/ecb.conresp202604.fr.pdf?1ea87b3e4098349cac8071b785c2f83c).

dell'investment banking dell'area dell'euro, la quota di mercato delle banche statunitensi è significativa: «Le maggiori dimensioni delle banche statunitensi, consentono loro di generare profitti più elevati e di investirli per espandere la propria presenza all'estero», per l'appunto in Europa. «Nell'area dell'euro, il settore delle fusioni e acquisizioni nel settore non finanziario rimane dominato dagli operatori statunitensi» – prosegue la BCE. «Le quote di mercato delle banche dell'area dell'euro mostrano una tendenza al ribasso sin dalla grande crisi finanziaria»<sup>9</sup>. Le banche d'investimento statunitensi, e le loro controllate locali nell'area dell'euro, dominano come intermediari nei mercati dei pronti contro termine e dei derivati sul cambio dell'area dell'euro, e nell'M&A.

In un recente rapporto sul sistema bancario europeo e sulla necessità di creare campioni europei, l'ufficio studi di Mediobanca ha rilevato che dal 2009 le banche dell'UE hanno perso 20 punti percentuali di quota del mercato dei capitali a favore delle banche statunitensi, tanto che ora «l'Europa ha perso l'indipendenza nelle proprie operazioni di grandi dimensioni nel settore dell'*investment banking*: le banche dell'UE si aggiudicano solo il 10% delle redditizie operazioni nell'Unione. La dimensione del bilancio rappresenta un fattore chiave di successo a favore dei rivali statunitensi». Questo gap si è allargato a partire proprio dalla grande crisi finanziaria. Gli economisti di Mediobanca hanno calcolato il rapporto (correlazione del 70% circa) tra le dimensioni del bilancio delle banche dell'UE e la quota di mercato nel settore delle fusioni e acquisizioni e del mercato dei capitali, in percentuale del valore complessivo delle operazioni: le prime cinque banche statunitensi (JP Morgan, Bank of America, Citi, Morgan Stanley e Goldman Sachs) detengono una quota di mercato del 35%, superiore di 21 punti percentuali nel settore CIB (*Corporate and investment banking*) rispetto alla quota del 14% delle prime cinque *investment bank* europee (BNP Paribas, Deutsche Bank, Barclays, UBS, SocGen).

3. L'Unione bancaria è stata concepita come un quadro istituzionale basato su tre pilastri: la vigilanza bancaria unica europea, il meccanismo di risoluzione unico e una garanzia unica europea sui depositi bancari.

### *MVU-SSM*

Dei tre pilastri, il Meccanismo di Vigilanza Unico (MVU) meglio noto con il suo nome in inglese *Single Supervisory Mechanism* (SSM), sta funzionando a

---

<sup>9</sup> *Ibidem*.

pieni giri dal novembre 2014. È stato istituito con regolamento UE/2013/1024 del Consiglio<sup>10</sup>.

Il secondo *Chair*, e cioè presidente del Consiglio di vigilanza all'SSM, è stato l'italiano Andrea Enria, che così descrisse la funzione dell'istituto: «nell'ambito dell'MVU, alla BCE sono attribuiti esclusivamente compiti specifici riguardanti la vigilanza prudenziale degli enti creditizi. Di conseguenza, la BCE si prefigge di individuare i rischi per la sostenibilità economica delle banche, al fine di salvaguardare la sicurezza e la solidità del sistema bancario europeo, nonché di accrescere l'integrazione e la stabilità del settore finanziario»<sup>11</sup>, escluse la tutela dei consumatori e la lotta al riciclaggio di denaro sporco. Le principali finalità dell'SSM, come descritte dalla Banca d'Italia, sono quelle di salvaguardare la sicurezza e la solidità del sistema bancario europeo, accrescere l'integrazione e la stabilità finanziarie e assicurare una vigilanza coerente.

L'SSM comprende la Banca centrale europea (BCE) e le autorità di vigilanza nazionali dei paesi partecipanti dell'area dell'euro. Vigila direttamente 110 banche significative, che come detto sopra rappresentano l'85% dell'attività totale bancaria nell'area dell'euro. Sono 21 i Paesi che utilizzano l'euro e aderiscono automaticamente alla vigilanza bancaria europea dell'SSM. Anche i Paesi dell'UE che non utilizzano l'euro come moneta nazionale possono tuttavia decidere di prendervi parte instaurando una “cooperazione stretta”.

Una banca è classificata come significativa (*Significant Institution*, SI), e sottoposta alla vigilanza diretta della BCE, se soddisfa almeno uno di questi criteri: (a) il valore totale delle sue attività supera 30 miliardi di euro o, a meno che il valore totale delle attività sia inferiore a 5 miliardi di euro, supera il 20 per cento del PIL nazionale; (b) è una delle tre banche più significative ubicate in un paese membro, in considerazione dell'importanza economica per il paese stesso o per l'economia dell'Unione europea nel suo insieme; (c) il valore totale delle attività supera 5 miliardi di euro e il rapporto tra le attività transfrontaliere in più di un altro Stato membro partecipante e le attività totali è superiore al 20 per cento oppure il rapporto tra le passività transfrontaliere in più di un altro Stato membro partecipante e le passività totali è superiore al 20 per cento; (d) ha richiesto o ricevuto finanziamenti nel quadro del Meccanismo europeo di stabilità (*European Stability Mechanism*, ESM). Le banche meno significative

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> ECB, Vigilanza Bancaria, Letter from Andrea Enria, Chair of the Supervisory Board, to Mr Benifei, 29 July 2020, disponibile al seguente link: [www.ecb.europa.eu/ecb/access\\_to\\_documents/document/correspondence/shared/data/ecb.dr.cor20200729Benifei.it.pdf](http://www.ecb.europa.eu/ecb/access_to_documents/document/correspondence/shared/data/ecb.dr.cor20200729Benifei.it.pdf).

(*Less Significant Institutions*, LSI) sono quelle di piccola e media dimensione vigilate direttamente dalle Autorità competenti nazionali, sotto la supervisione della BCE.

I gruppi di vigilanza congiunti (GVC) rappresentano una delle principali forme di collaborazione tra la BCE e le autorità nazionali di vigilanza. Per ogni banca significativa si forma infatti un gruppo composto dal personale della BCE e delle autorità nazionali di vigilanza. La BCE coordina il gruppo con l'assistenza di ciascuna autorità nazionale di vigilanza. E questo è una delle fonti della complessità della supervisione.

La BCE può sottoscrivere protocolli di intesa con le autorità nazionali competenti dei Paesi dell'UE non partecipanti alla vigilanza e dei Paesi non appartenenti all'UE, per coordinare la vigilanza sulle banche rilevanti e sulle loro controllate e succursali transfrontaliere.

La BCE è affiancata dall'ABE (Autorità Bancaria Europea meglio nota come EBA - *European Banking Authority*) che si occupa di regolamentazione. L'ABE ha svolto e sta svolgendo un ruolo centrale nello sviluppo del "codice unico" per le banche (un insieme unico e uniforme di norme per il settore bancario dell'UE) e nel rafforzamento della convergenza in materia di vigilanza nella UE. Istituita nel 2011, persegue l'obiettivo di creare un mercato unico dei prodotti bancari dell'UE efficiente, trasparente e stabile.

Come migliorare la vigilanza europea? La vigilanza unica ha avuto successo nel rendere il sistema bancario europeo più resiliente alle crisi e meno esposto a rischi mal gestiti ma l'impianto delle regole è divenuto troppo complesso e oneroso per le banche, soprattutto le più piccole: una complessità che deriva dalla struttura stessa del primo pilastro dell'Unione bancaria, il suo carattere multilivello ed eccessivamente granulare. Il quadro normativo continua, infatti, ad essere basato su due livelli distinti di legislazione, europea e nazionale. Oltretutto, le banche stesse, secondo gli esperti, spesso creano inutili complessità e granularità, interpretando eccessivamente le normative.

L'assetto delle regole deve diventare quindi più semplice e più snello ma non per questo meno efficace. La semplificazione e la standardizzazione non vanno confuse con la deregolamentazione: i supervisori europei e nazionali sono contrari ad abbassare la guardia, a ridurre i requisiti prudenziali, soprattutto in un'epoca in cui l'incertezza è sempre più elevata, i rischi geopolitici sono in ascesa e le crisi arrivano "a grappoli", sono crisi multiple. Quella che oramai è considerata una "indebita complessità del quadro normativo" andrà "semplicemente" semplificata.

Questa vasta operazione di semplificazione, modernizzazione, standardizzazione, riduzione dell'opacità a favore della trasparenza è stata avviata

di recente dall'SSM e dall'EBA. L'obiettivo è quello di ridurre gli obblighi di segnalazione, ove ridondanti. La semplificazione riguarda anche la complessità "aggravata da norme parallele o dalla sovrapposizione di norme sugli aspetti microprudenziali e macroprudenziali". Si sta lavorando infine verso un maggiore coordinamento dei numerosi attori coinvolti, a favore di una visione d'insieme della vigilanza bancaria unica: le autorità nazionali di vigilanza, le autorità macroprudenziali, le autorità nazionali di risoluzione, la BCE e l'ABE.

### *Il Meccanismo di risoluzione unica*

Il Meccanismo di risoluzione unica, meglio noto con il suo nome inglese *Single Resolution Mechanism* (SRM), ha iniziato a operare nel 2016: è responsabile della preparazione alle crisi e della gestione delle crisi delle principali banche europee ed è sostenuto da un Fondo di risoluzione unico (*Single Resolution Fund* - SRF) di oltre 81 miliardi di euro (equivalente all'1% dei depositi bancari) che è stato alimentato a partire dal 2016 nell'arco di otto anni dalle banche stesse soggette all'SRM.

In aggiunta al Fondo di risoluzione, il Meccanismo di risoluzione unico avrebbe dovuto essere dotato di un "*common backstop*" un paracadute di liquidità come strumento di ultima istanza (*last resort*), in caso di necessità immediata di liquidità nella gestione della crisi di una grande banca in difficoltà. Per rafforzare il secondo pilastro dell'Unione bancaria, gli Stati membri della UE hanno concordato nel 2013, e successivamente nel 2016, di istituire un meccanismo di sostegno comune a sostegno del Fondo di risanamento sistemico (SRF). Questo paracadute avrebbe dovuto essere utilizzabile al più tardi alla fine del 2023: il MES, il Meccanismo europeo di stabilità (*European Stability Mechanism* - ESM), avrebbe dovuto fornire questo backstop. Ma questo ingranaggio si è inceppato nel momento in cui l'Italia ha deciso di non ratificare la riforma del MES, unico Paese dell'area dell'euro a non farlo.

Spiega l'SRB: «La fiducia dei mercati in tempi di crisi è fondamentale. L'esistenza di un meccanismo di sostegno (Backstop) per il Fondo di risoluzione unico (SRF) è cruciale per la sua credibilità, in particolare nelle situazioni in cui l'SRF potrebbe non essere in grado di fornire fondi sufficienti o tali risorse finanziarie non siano immediatamente disponibili. Esso deve essere utilizzato solo come risorsa di ultima istanza e garantirà che l'SRB abbia sempre accesso a fondi sufficienti per far fronte anche a una grave crisi sistemica, assicurando così la stabilità finanziaria proprio quando è più necessaria. Infatti, la sola esistenza del backstop rafforzerebbe la fiducia dei mercati in tempi di crisi e, di conseguenza, la necessità di ricorrere effettivamente a tale meccanismo potrebbe

essere notevolmente ridotta. Il meccanismo di sostegno garantisce inoltre parità di condizioni rispetto ad altre giurisdizioni che hanno già messo in atto un meccanismo simile».

Il SRM è operativo dal gennaio 2016 ma senza *backstop* non funziona a pieni giri: è la seconda gamba ma “corta” dell’Unione bancaria.

A questa autorità è affidata la risoluzione ordinaria delle banche in difficoltà, che sono sull’orlo del collasso (il termine tecnico è l’inglese *Failing or Likely To Fail* - FOLTF). Questa la definizione del SRM: una banca viene considerata in difficoltà o a rischio di fallimento nel momento in cui non esistono altri interventi da parte delle autorità di vigilanza o del settore privato in grado di ripristinare la redditività della banca (ad esempio con l’applicazione delle misure previste dal piano di risanamento, che tutte le banche sono tenute a redigere) in tempi brevi e che le normali procedure di insolvenza e di liquidazione a livello nazionale causerebbero instabilità finanziaria, con ripercussioni sull’interesse pubblico. Coinvolgendo i soldi dei contribuenti.

Lo strumento utilizzato per la risoluzione unica delle banche europee più significative è quindi il cosiddetto *bail-in*. Ai sensi dell’articolo 3, paragrafo 1, numero 33 del regolamento sul meccanismo di risoluzione unico (SRMR - *Single Resolution Mechanism Regulation*, n. 806/2014), la definizione legale dello strumento del *bail-in* è la seguente: il meccanismo per l’esercizio dei poteri di svalutazione e di conversione in relazione alle passività di un ente soggetto a risoluzione, secondo il disposto dell’articolo 27<sup>12</sup>.

Il *bail-in* è uno strumento fondamentale di risoluzione che può essere utilizzato in modo autonomo o in combinazione con altri strumenti. Per poter funzionare al meglio, l’SRB ha bisogno che la banca in difficoltà fornisca «tempestivamente informazioni complete, accurate e aggiornate» relative al suo *bail-in*. La banca deve disporre, infatti, di un livello sufficiente di capacità di assorbimento delle perdite e di ricapitalizzazione, per consentire l’allocazione delle perdite su una gamma di passività quanto più ampia possibile. Tutte le banche sotto l’ombrello del SRB devono elaborare i propri piani di risoluzione e devono emettere speciali titoli obbligazionari MREL (*Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities*, in italiano requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili), definiti dalla Banca d’Italia come «requisito minimo di fondi propri e altre passività soggette a bail-in previsto dalla direttiva UE/2014/59 sul risanamento e la risoluzione delle banche (*Bank*

---

<sup>12</sup> Regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2014, che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico e che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010.

*Recovery and Resolution Directive, BRRD*)». La Commissione, nell’ambito della revisione in corso dell’Unione bancaria, ha stabilito nel luglio 2026 di «rivedere il quadro dell’MREL, avvicinandolo agli standard internazionali mediante l’eliminazione delle discrepanze non necessarie con lo standard internazionale TLAC (*Total Loss-Absorbing Capacity*) e l’introduzione di una calibrazione più semplice, automatica e prevedibile».

L’obiettivo primario del *bail-in* e dell’SRB è, dunque, quello di proteggere i contribuenti ed evitare il *bail-out*, definito come «salvataggio da parte di un governo che viene in soccorso iniettando denaro per aiutare la banca a onorare i propri debiti o le proprie passività. In passato le banche sono state salvate dal fallimento con i contribuenti che si facevano carico del costo del salvataggio».

Il *bail-out* è invece, per molti addetti ai lavori e per gli Stati, un’opzione che resta sul tavolo. I governi nazionali sono pronti a intervenire con il loro paracadute, quello che attinge alle casse dello Stato e quindi ai soldi dei contribuenti, nel caso di risoluzione o messa in liquidazione delle grandi banche. Il *nexus* tra le banche e lo Stato, dunque, resta: e questo ha una ricaduta negativa che sta frenando tanto il progetto della garanzia unica sui depositi bancari quanto i *safe asset*, i titoli di debito comune europeo.

### *European Deposit Insurance Scheme (EDIS)*

Il sistema europeo di assicurazione dei depositi, noto con l’acronimo EDIS (*European Deposit Insurance Scheme*), è un “assente non giustificato” dell’Unione bancaria? A ben vedere, la sua assenza potrebbe dirsi tristemente giustificata.

Va fatta una premessa. A seguito della grande crisi finanziaria e in prospettiva impostando la gestione delle crisi bancarie future, la direttiva 2014/59/UE sul risanamento e sulla risoluzione delle banche ha introdotto una importante novità per la tutela dei depositi: un trattamento preferenziale ai depositanti rispetto agli altri creditori chirografari di una banca. I depositi fino a 100.000 euro, protetti dal Fondo di garanzia, sono espressamente esclusi da rischi di perdite sia in caso di risoluzione (*bail-in*) sia di liquidazione coatta amministrativa.

Il sistema della garanzia unica sui depositi bancari è stato proposto nel 2015 al fine di creare un sistema mutualistico di assicurazione dei depositi a livello europeo: avrebbe fatto perno sul Fondo di assicurazione dei depositi europeo (*Deposit Insurance Fund* – DIF), al quale gli schemi nazionali di garanzia dei depositi progressivamente avrebbero trasferito le risorse raccolte dalle banche aderenti.

Il terzo pilastro EDIS non è riuscito in 15 anni neppure a gettare le sue fondamenta. E questa difficoltà la dice lunga sulla reale volontà di portare avanti l'Unione bancaria, sebbene questa garanzia europea abbia a che fare con la fiducia dei risparmiatori nella capacità delle banche di rimborsare le somme depositate. Fiducia che, a torto o a ragione, i singoli Stati dell'area dell'euro e le loro banche preferiscono assicurare all'interno dei propri confini, quando invece nel giugno 2015 la relazione dei cinque Presidenti delle cinque principali istituzioni europee (tra i quali Mario Draghi come Presidente della Banca centrale europea) sul tema "Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa" aveva argomentato come «l'Unione bancaria richiede che la fiducia nella sicurezza dei depositi bancari sia la stessa indipendentemente dallo Stato membro in cui la banca opera». E cioè: non devono esistere depositanti di serie A (che risiedono in uno Stato con *rating* AAA) e depositanti di serie B (residenti in uno Stato con *rating* BBB).

Lo stallo su EDIS mette in risalto uno spinoso problema europeo non ancora risolto, che alimenta le resistenze di alcuni Stati contro la creazione di EDIS tanto quanto di un mercato di *safe asset*, di titoli di debito comune: l'affidabilità ad oggi ancora troppo divergente dei rischi sovrani nazionali nell'area dell'euro. Stando ai *rating* sovrani di S&P global al 31 luglio 2026, i *rating* europei spaziano dalla "AAA" di Germania, Lussemburgo e Olanda alla BBB+ dell'Italia e la BBB della Grecia.

Nel 2015, nella comunicazione dal titolo "Verso il completamento dell'Unione bancaria"<sup>13</sup>, la Commissione europea volava alto: «EDIS aumenterà la resilienza dell'Unione bancaria contro le crisi finanziarie future riducendo la vulnerabilità dei sistemi nazionali di garanzia dei depositi ai forti shock locali e allentando ulteriormente il legame fra le banche e i rispettivi emittenti sovrani nazionali. EDIS può quindi contribuire a assicurare i titolari di depositi in tutta l'Unione bancaria, riducendo in tal modo il rischio di "corsa agli sportelli" e rafforzando la stabilità finanziaria... rafforzerà inoltre la fiducia dei titolari di depositi indipendentemente dall'ubicazione della banca, promuovendo condizioni paritarie e stimolando l'integrazione finanziaria».

E ora? Nella nuova comunicazione sulla competitività del settore bancario e sul mercato unico bancario, datata 17 luglio 2026, la Commissione cambia musica. Intende «sostituire la proposta relativa al sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS) del 2015 con una nuova proposta volta a rivedere e semplificare la struttura del quadro per l'assicurazione dei depositi al

---

<sup>13</sup> 24 novembre 2015, COM(2015) 587 final, disponibile al seguente link: [eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0587#footnote4](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0587#footnote4).

fine di allineare meglio le responsabilità e il finanziamento delle misure di gestione delle crisi e di assicurazione dei depositi, nell'ambito delle reti di sicurezza esistenti dell'Unione bancaria, a livello sia centrale che nazionale». La nuova proposta legislativa su questo snodo fondamentale dell'Unione bancaria è attesa per l'inizio del 2027.

4. Il completamento dell'Unione bancaria richiede una serie di interventi di manutenzione (la semplificazione del primo pilastro, il rafforzamento del secondo pilastro), di ristrutturazione (la creazione *ex-novo* del terzo pilastro) e di ammodernamento (l'aggiunta di una quarta gamba sugli incentivi al consolidamento domestico e *cross-border* per fare scala, aiutato da una più libera circolazione transfrontaliera di capitale e di liquidità).

Questo processo avanzerà su vari fronti ma in parallelo con la spinta e l'accelerazione della *Savings and Investments Union* e della *Capital Market Union*.

L'Europa punta molto su questa doppia grande svolta per rilanciare la competitività e aumentare gli investimenti in aree strategiche come la difesa, la tecnologia e la robotica, il cambiamento climatico. Tuttavia, prima ancora di essere completata, l'Unione bancaria rischia di essere già vecchia.

I mercati finanziari sono in grande fermento e si stanno evolvendo rapidamente verso nuovi strumenti, come le criptoattività e le *stablecoin*, nuovi sistemi di pagamento su *Distributed ledger technology* (DLT), *blockchain* e *e-cloud*, e intanto aprono all'ingresso di nuovi attori, le FinTech e gli agenti dell'intelligenza artificiale. Le banche commerciali europee, pur poggiandosi sui pilastri dell'Unione bancaria, rischiano di fare la fine dei dinosauri se non riusciranno ad adattarsi velocemente ai cambiamenti in atto. Ora come non mai impera il "*survival of the fittest*", la legge di chi si adatta meglio e più velocemente ai cambiamenti tecnologici.

I supervisor e i regolatori europei, che si compiacciono – a ragione – per essere riusciti a rendere il sistema bancario europeo più resiliente agli *shock*, temono che la prossima grande crisi finanziaria non scaturirà dalle banche bensì dalle istituzioni finanziarie non bancarie come le FinTech, e non escludono che l'epicentro della prossima crisi si anniderà in mercati poco trasparenti e che sfuggono alla supervisione come il mondo delle *crypto*. Le preoccupazioni della vigilanza si estendono alla cybersicurezza, con *hacker* sempre più sofisticati e veloci, e all'esplosione del private credit che espone le compagnie di assicurazione a nuovi rischi. Il peggioramento del cambiamento climatico, che comporta l'aumento dei rischi fisici e di transizione sui bilanci delle banche e delle non-banche, è un'altra fonte che alimenta l'alta tensione. Su tutto questo

grava un macigno: l'aumento del debito/PIL nel mondo e in Paesi chiave come Stati Uniti e Francia. Il debito pubblico potrebbe raggiungere pericolosamente livelli che ne mettono in questione la sostenibilità, rimettendo in gioco quel famoso *nexus* che nella grande crisi finanziaria ha collegato i problemi delle banche al debito degli Stati. In futuro potrebbe accadere l'opposto: i problemi dei debiti pubblici nazionali travolgono le banche.

Ecco perché il completamento dell'Unione bancaria è urgente: il capitolo va chiuso alla svelta, per poterne aprire subito dopo uno nuovo.