

Bruxelles, 31 luglio 2026
(OR. en)

12301/26

Fascicoli interistituzionali:
2023/0111(COD)
2023/0113(COD)

EF 219
ECOFIN 1066

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Competitività del settore bancario e mercato unico bancario



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 17.7.2026
COM(2026) 615 final

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

Competitività del settore bancario e mercato unico bancario

{SWD(2026) 615 final}

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

Competitività del settore bancario e mercato unico bancario

1. Il ruolo del settore bancario nell'economia dell'UE

Le banche svolgono un ruolo fondamentale nell'economia dell'UE e un settore bancario competitivo è essenziale per finanziare la crescita, l'innovazione e le priorità strategiche. La competitività delle banche dipende anche da un'economia fiorente e solida. Le banche sono la principale fonte di finanziamento per le famiglie, le grandi imprese e le piccole e medie imprese dell'UE. Al di là del loro ruolo tradizionale nell'erogazione di prestiti, le banche facilitano l'accesso ai mercati dei capitali, aiutando le imprese a ottenere finanziamenti in equity e a debito e consentendo ai risparmiatori di investire. In un panorama geopolitico in rapida evoluzione, questi vari ruoli del settore bancario sono ancora più importanti per preservare l'autonomia strategica dell'UE. Il loro ruolo è fondamentale per soddisfare le crescenti esigenze di finanziamento cui devono far fronte le imprese dell'UE, in particolare nei settori strategici.

La strategia per l'Unione del risparmio e degli investimenti (SIU)¹ migliorerà il modo in cui il sistema finanziario dell'UE agevola l'allocazione del risparmio verso investimenti produttivi. La strategia prevede un settore bancario efficiente e integrato, basato su un codice unico e su un'Unione bancaria completata. La strategia e le linee generali delle proposte contenute nella presente relazione sono allineate alla Bussola per la competitività dell'UE², alle raccomandazioni contenute nelle relazioni Letta³ e Draghi⁴, alla strategia per il mercato unico⁵, alla tabella di marcia "Un'Europa, un mercato"⁶ e al piano d'azione per una pulizia approfondita della regolamentazione⁷. Nel sostenere l'economia dell'UE nel suo complesso, un settore bancario competitivo deve avere la possibilità di operare il più agevolmente possibile a livello transfrontaliero, offrire ai risparmiatori e agli investitori una scelta più ampia di prodotti e raggiungere dimensioni adeguate conformemente ai requisiti prudenziali e alle norme in materia di concorrenza. Allo stesso tempo, un settore bancario competitivo deve essere sufficientemente flessibile, avere modelli di business diversificati, essere in grado di promuovere l'innovazione e accogliere i nuovi operatori.

Il settore bancario e i mercati dei capitali dell'UE sono interdipendenti e dovrebbero svilupparsi in parallelo. Le banche possono contribuire a promuovere lo sviluppo dei mercati dei capitali dell'UE, in particolare su base transfrontaliera, beneficiando nel contempo di flussi di entrate significativi legati ai relativi servizi di investimento e servizi alle imprese. Le banche possono accompagnare gli investitori, ad esempio attraverso lo sviluppo di prodotti su misura o attività di sottoscrizione. A sua volta, un mercato dei capitali più efficiente e integrato può aiutare le banche a diventare più competitive a livello nazionale e internazionale. Nell'UE questa complementarità tra il settore bancario e i mercati dei capitali non solo

¹ Commissione europea (2025), *Strategia dell'Unione del risparmio e degli investimenti*, 2025.

² Commissione europea (2025), *Bussola per la competitività dell'UE*.

³ Enrico Letta (2024), *Much more than a market*.

⁴ Mario Draghi (2025), *The future of European competitiveness*.

⁵ Commissione europea (2025), *Una strategia per un mercato unico semplice, integrato e forte*.

⁶ Commissione europea (2026), *Tabella di marcia "un'Europa, un mercato" del Parlamento europeo, del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione europea*.

⁷ Commissione europea (aprile 2026), Piano d'azione per una pulizia approfondita della regolamentazione che accompagna la comunicazione su *Un corpus normativo dell'UE più semplice, più chiaro e meglio applicato*.

contribuirebbe a finanziare l'economia, comprese le sue priorità strategiche, ma ridurrebbe anche la dipendenza da banche internazionali estere per servizi finanziari essenziali.

Un settore bancario poco efficiente o fragile non può svolgere efficacemente il proprio ruolo economico né sostenere le crescenti esigenze di investimento delle imprese dell'UE. Di conseguenza, il settore bancario dell'UE deve essere sufficientemente solido e resiliente ai potenziali shock, con fondamentali solidi (ad esempio redditività, valutazioni di mercato, rendimento del capitale proprio, strutture di costo snelle, governance solida) e livelli adeguatamente calibrati di capitale e liquidità. In effetti, tale resilienza può essere considerata un aspetto cruciale della competitività del settore bancario.

La presente comunicazione e il documento di lavoro dei servizi che l'accompagna rispondono all'impegno assunto dalla Commissione di valutare lo stato attuale della competitività del settore bancario dell'UE. Le sezioni seguenti mettono in evidenza i notevoli progressi compiuti negli ultimi 15 anni nel migliorare la resilienza e i risultati complessivi del settore, delineano i principali problemi che devono ancora essere affrontati e propongono una via da seguire positiva e orientata al futuro. La comunicazione si basa su ampie consultazioni con tutti i portatori di interessi per garantire che l'analisi, la valutazione e le conclusioni siano fondate su dati concreti, come delineato nel documento di lavoro dei servizi che accompagna la presente comunicazione.

Nel valutare la competitività del settore bancario dell'UE, occorre riconoscere fin dall'inizio la necessità di un bilanciamento tra vari obiettivi, in particolare:

- *la promozione dell'innovazione e della crescita sostenibile deve essere conseguita preservando al tempo stesso la resilienza.* La promozione dell'innovazione e della crescita nell'economia dell'UE richiederà un cambiamento culturale responsabile e un certo riequilibrio del quadro normativo per le banche, il che implica il passaggio dall'approccio attuale, spesso altamente avverso al rischio, a un approccio aperto a rischi responsabili e misurati. La Commissione ha un ruolo fondamentale da svolgere a tale riguardo, riflettendo sul livello di rischio adeguato che il sistema nel suo complesso può sostenere. Tuttavia, la resilienza del settore bancario deve essere preservata, in quanto è una condizione preliminare per una crescita sostenibile;
- *l'armonizzazione delle norme a livello dell'UE comporta una riduzione della discrezionalità nazionale.* La costruzione di un settore bancario integrato nell'UE richiederà un vero e proprio codice unico, ma ciò non sarà possibile se proseguiranno la sovraregolamentazione, l'attuazione divergente, la ridondanza delle comunicazioni o lo sconfinamento dei poteri nazionali in materia di fusioni;
- *l'integrazione del settore bancario dell'UE deve essere accompagnata da garanzie adeguate, per rispondere a preoccupazioni legittime.* L'integrazione del settore bancario richiede un cambiamento nelle attuali relazioni tra lo Stato membro d'origine e quello ospitante e sarà accettabile solo se la stabilità finanziaria in tutti gli Stati membri sarà tutelata allo stesso modo;

- *ci si può attendere che le misure adottate per stimolare la competitività abbiano un impatto sul livello dei requisiti patrimoniali delle banche.* Il miglioramento dell'integrazione del mercato, l'eliminazione delle sovrapposizioni, la semplificazione del quadro normativo, l'armonizzazione delle metodologie per determinati requisiti o l'introduzione di una maggiore proporzionalità avranno un impatto sui requisiti applicati a determinate banche in determinati ambiti di intervento e richiederanno un'attenta calibrazione alla luce dei loro impatti complessivi.

La gestione di questi diversi bilanciamenti richiederà una combinazione di competenze tecniche e giudizio politico per adeguare attentamente l'equilibrio tra assunzione di rischi e resilienza all'interno del settore bancario. Ciò avverrà attraverso le misure delineate nella presente relazione e su base continuativa attraverso un monitoraggio più incisivo della competitività del settore bancario da parte della Commissione.

2. Progressi e sfide rimanenti nel mercato unico bancario dell'UE

In risposta alla crisi finanziaria mondiale, l'UE ha elaborato un codice unico per le banche e ha riformato i propri quadri di vigilanza, di risoluzione e macroprudenziale. Negli ultimi 15 anni queste riforme hanno contribuito a migliorare la resilienza delle banche e, ove necessario, hanno facilitato una gestione efficace delle crisi. Nell'Unione bancaria, il meccanismo di vigilanza unico (MVU) è responsabile dell'autorizzazione di tutte le banche e vigila direttamente su 111 banche, che rappresentano oltre l'85 % delle attività bancarie totali. Per tali banche, il meccanismo di risoluzione unico (Single Resolution Mechanism - SRM) è responsabile della preparazione alle crisi e della loro gestione ed è sostenuto da un Fondo di risoluzione unico (Single Resolution Fund - SRF) di oltre 81 miliardi di EUR. I sistemi nazionali di garanzia dei depositi sono ben finanziati e sono stati rafforzati per consentire rimborsi rapidi, aumentando così la fiducia dei depositanti. L'Autorità bancaria europea (ABE) ha svolto un ruolo centrale nello sviluppo del codice unico e nel rafforzamento della convergenza in materia di vigilanza in tutta l'UE, mentre il Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS) ha svolto il ruolo di sistema di allerta precoce e ha fornito assistenza nell'attuazione delle misure macroprudenziali nazionali.

Le riforme normative e istituzionali sono state accompagnate da una profonda trasformazione del settore bancario dell'UE. A differenza del periodo precedente la crisi finanziaria mondiale, le banche dell'UE sono resilienti con solide posizioni patrimoniali e di liquidità. Tale resilienza è stata confermata costantemente dagli esercizi di stress test condotti a livello dell'UE dall'ABE e dalla Banca centrale europea (BCE), compreso l'esercizio più recente condotto nel 2025⁸. Aspetto ancora più importante, la resilienza del settore bancario dell'UE ha dimostrato la sua efficacia in condizioni reali durante la pandemia di COVID-19, lo shock energetico a seguito dell'invasione su vasta scala dell'Ucraina da parte della Russia e le

⁸ Per maggiori dettagli, si vedano la relazione sull'esercizio di stress test a livello dell'UE del 2025 condotto dall'ABE ([link](#)) e dalla BCE ([link](#)).

turbolenze bancarie negli Stati Uniti e in Svizzera nella primavera del 2023. Le banche hanno agito da ammortizzatori anziché amplificatori dello stress economico. Dal 2023 anche le banche dell'UE sono tornate a una redditività sostenuta, raggiungendo rendimenti del capitale proprio pari a quelli precedenti la crisi, a dimostrazione del fatto che resilienza e redditività possono procedere di pari passo.

Il settore bancario dell'UE è resiliente e redditizio, ma rimane fortemente frammentato lungo i confini nazionali e deve affrontare una serie di sfide connesse al quadro normativo e alla sua attuazione. Tali sfide devono essere affrontate per consentire un maggiore coinvolgimento delle banche nel far fronte alle significative esigenze di investimento che la relazione Draghi ha individuato in 1 200 miliardi di EUR all'anno, al fine di mantenere la competitività, compiere progressi nelle due transizioni, rafforzare la sicurezza e la resilienza e preservare la sovranità tecnologica; ciò si traduce in esigenze d'investimento in particolare in settori strategici quali le tecnologie deep tech, le tecnologie pulite, la difesa, l'intelligenza artificiale e le biotecnologie.

La Commissione ha individuato **tre sfide principali che limitano la capacità del settore bancario di sostenere efficacemente l'economia dell'UE.** In primo luogo, il settore è troppo frammentato, il che impedisce il potenziamento, gli incrementi di efficienza, l'uso produttivo delle risorse e la diversificazione geografica oltre i confini nazionali. In secondo luogo, il recepimento delle norme internazionali nel quadro normativo dell'UE potrebbe tenere maggiormente conto delle specificità dell'UE ed essere più proporzionato. In terzo luogo, alcuni aspetti del quadro normativo dell'UE sono indebitamente complessi e onerosi e dovrebbero essere semplificati. Affrontare tutte e tre queste sfide è essenziale per costruire un settore bancario che non sia solo resiliente, ma sostenga meglio l'economia dell'UE finanziando la crescita sostenibile, l'innovazione, la sicurezza e la prosperità a lungo termine.

2.1 Frammentazione lungo i confini nazionali

L'integrazione transfrontaliera del settore bancario dell'UE è migliorata negli ultimi anni, ma rimane a livelli insoddisfacenti. 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 totali⁹. 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, poiché le fusioni e acquisizioni transfrontaliere nell'UE sono diminuite in misura significativa, pur registrando un aumento nel 2025. Ciò ha fatto sì che molti gruppi bancari nell'UE siano grandi rispetto alle dimensioni della loro economia

⁹ Banca centrale europea (2026), [*ECB response to the Commission consultation on the competitiveness of the EU banking sector*](#).

nazionale, ma non rispetto alle dimensioni delle economie dell'UE o dell'Unione bancaria o dei concorrenti internazionali.

La frammentazione del settore bancario riflette una dimensione nazionale molto marcata nel quadro normativo dell'UE.

- **A differenza di quanto avviene in altre giurisdizioni, il quadro normativo dell'UE impone ai gruppi bancari transfrontalieri di rispettare i requisiti patrimoniali e di liquidità sia a livello consolidato che a livello di filiazioni.** Questa caratteristica impedisce a tali gruppi di gestire centralmente, a livello di gruppo, una quota maggiore di tali risorse, limitando in tal modo l'efficienza, in particolare dei gruppi bancari transfrontalieri, agendo di fatto da ostacolo alle fusioni transfrontaliere. È stato stimato che l'eliminazione dei vincoli sulla liquidità detenuta dalle filiazioni transfrontaliere dei gruppi bancari dell'UE libererebbe circa 230 miliardi di EUR di attività liquide di elevata qualità¹⁰. Questa forte dimensione nazionale nella regolamentazione prudenziale riflette le preoccupazioni circa i potenziali impatti del fallimento di una banca sulle economie degli Stati membri che ospitano filiazioni transfrontaliere. Tali preoccupazioni persistono nonostante l'attuazione del codice unico, i significativi livelli di resilienza raggiunti dalle banche e i progressi compiuti nello sviluppo dell'Unione bancaria (che tuttavia rimane incompleta, in particolare in assenza di un meccanismo di assicurazione dei depositi a livello di Unione bancaria). Altri fattori prudenziali che contribuiscono alla persistente frammentazione sono il trattamento divergente delle esposizioni infragruppo nazionali e transfrontaliere, l'eterogeneità e la mancanza di prevedibilità nella definizione dei requisiti prudenziali e l'insufficiente coordinamento tra le autorità di vigilanza, le autorità di risoluzione e le autorità macroprudenziali.
- **La sovraregolamentazione nazionale e le differenze nel recepimento delle norme dell'UE sono un'ulteriore fonte di frammentazione.** Questi aspetti compromettono l'efficacia del codice unico, rendendo complicato e costoso per i gruppi bancari operare a livello transfrontaliero. Nel contempo, tale effetto può essere aggravato da un maggiore ricorso a strumenti di soft law all'interno del quadro normativo, spesso interpretati come vincoli cogenti dalle autorità competenti dell'UE e nazionali, dai responsabili della conformità delle banche e dai revisori esterni.
- **Gli interventi nazionali nelle fusioni bancarie impediscono alle banche di raggiungere dimensioni adeguate a livello dell'UE.** Gli interventi ingiustificati a livello nazionale ostacolano troppo spesso la capacità di consolidamento delle banche dell'UE. Di conseguenza, a tali banche è impedito di crescere su scala a livello di UE¹¹,

¹⁰ Banca centrale europea (2026), [*ECB response to the Commission consultation on the competitiveness of the EU banking sector*](#).

¹¹ Le dimensioni sono un fattore importante nel determinare il contributo di una banca all'economia in una serie di ambiti relativi alle attività di investment banking, ad esempio la sottoscrizione di emissioni di debito sovrano o commerciale, l'emissione di strumenti di capitale, i servizi di custodia, le attività di operatore principale sui mercati dei derivati e dei cambi in EUR, la consulenza in materia di fusioni e acquisizioni e la strutturazione di operazioni, il finanziamento di grandi progetti critici e altri ambiti.

anche attraverso fusioni transfrontaliere. Ciò incide sulle loro valutazioni e sulla loro capacità di generare incrementi di efficienza, limita la loro capacità di offrire servizi finanziari essenziali alle famiglie e alle imprese e impedisce loro di competere efficacemente sui mercati finanziari globali per le attività di corporate e investment banking.

- **Le norme nazionali o le differenze nel recepimento delle norme dell'UE in ambiti diversi da quello prudenziale limitano le attività bancarie transfrontaliere.** Tali ostacoli non prudenziali comprendono i controlli in materia di antiriciclaggio, il diritto civile, la protezione dei dati, la fiscalità¹², il diritto fallimentare e le norme sull'esecuzione delle garanzie, nonché alcune norme in materia di tutela dei consumatori che, pur essendo in qualche misura armonizzate a livello dell'UE, non sono applicate in modo uniforme negli Stati membri. L'attuazione di norme nazionali diverse può disincentivare le banche dal perseguire la prestazione transfrontaliera di servizi, in particolare nel settore dei servizi bancari al dettaglio. Nell'attuale ambiente sempre più digitale, una limitazione fondamentale riguarda le piattaforme informatiche sviluppate dalle banche per soddisfare le esigenze di un mercato nazionale e che non possono essere facilmente replicate in tutta l'UE. Ciò argina il modello commerciale dell'attività bancaria transfrontaliera, limita la concorrenza tra le banche, riduce la scelta per i clienti e aumenta i prezzi.

2.2 Attuazione delle norme internazionali tenendo conto delle specificità dell'UE

L'UE è impegnata a rispettare le norme internazionali stabilite dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria e le raccomandazioni del Consiglio per la stabilità finanziaria. L'attuazione delle norme internazionali è essenziale per proteggere la stabilità finanziaria e preservare la parità di condizioni. Nell'UE, diversamente da altre giurisdizioni, le norme internazionali sono applicate a tutte le banche per preservare l'integrità del mercato unico. Nell'UE vi sono oltre 4 500 banche e circa 650 gruppi bancari, il che crea un ecosistema bancario diversificato che finanzia l'economia dell'UE. Le banche spaziano da complesse banche di importanza sistemica a livello globale che operano in tutto il mondo a banche più piccole con un modello di business più tradizionale o meno complesso che sostengono il finanziamento locale delle PMI, anche nelle regioni meno sviluppate. A causa del loro ruolo nel finanziamento dell'economia dell'UE, il quadro normativo dovrebbe consentire alle banche di finanziare molti tipi diversi di imprese, dalle imprese consolidate alle società digitali in rapida crescita, comprese le start-up e le scale-up. Inoltre, il mercato europeo fa affidamento sui prestiti bancari per finanziare gli indispensabili investimenti strategici a lungo termine. Nonostante gli sforzi volti a rispecchiare tale diversità nel quadro normativo, molte norme

¹² La Commissione europea ha recentemente pubblicato uno [studio](#) realizzato da un consulente esterno sull'attuale quadro fiscale del settore finanziario. Tale studio esamina sia l'IVA, da cui è esente la maggior parte dei servizi finanziari fondamentali, sia le imposte settoriali applicate a livello nazionale nell'UE.

continuano ad applicarsi indipendentemente dalle dimensioni o dai modelli di business, con conseguenti inutili complessità e oneri amministrativi per le banche.

Le grandi banche dell'UE competono a livello mondiale e sono tenute a operare in un contesto in cui l'attuazione delle norme internazionali varia da una giurisdizione all'altra.

Gli scostamenti e i ritardi nell'attuazione delle norme internazionali concordate in alcune delle principali giurisdizioni hanno accresciuto le preoccupazioni in merito alla competitività delle banche dell'UE sui mercati globali. Per affrontare i gravi squilibri competitivi causati dal mancato rispetto delle norme internazionali da parte delle giurisdizioni di paesi terzi, la Commissione continuerà a monitorare attentamente la situazione a livello internazionale e ad avvalersi degli strumenti normativi disponibili, salvaguardando al contempo la stabilità finanziaria.

Inoltre, il quadro normativo dell'UE e la sua attuazione, che coinvolge molte autorità diverse, aggiungono livelli di requisiti che vanno al di là delle norme internazionali. A tale riguardo, l'UE differisce sostanzialmente dalle altre principali giurisdizioni. Insieme, le caratteristiche del sistema bancario europeo e le specificità del quadro normativo e di vigilanza dell'UE richiedono un'attenta considerazione dell'attuazione delle norme internazionali.

2.3 Indebita complessità del quadro normativo

Se da un lato le riforme successive alla crisi finanziaria mondiale hanno migliorato notevolmente la resilienza del settore bancario dell'UE, dall'altro il quadro normativo è diventato indebitamente complesso.

- **La complessità deriva in parte dal carattere multilivello e granulare del quadro normativo.** Il quadro si basa su due livelli distinti di legislazione¹³ e su ulteriori orientamenti in materia di vigilanza¹⁴ coesistenti, in molti casi, con altre norme nazionali. Sebbene questi molteplici livelli consentano modifiche più rapide e su misura ogniquale volta necessario senza ricorrere a un lungo processo di modifica legislativa, essi sono talvolta eccessivamente granulari e diventano pertanto onerosi da attuare, in particolare per le banche più piccole. La crescente granularità del quadro dell'UE riflette anche uno sforzo volto a standardizzare le modalità di applicazione delle norme dell'UE a livello nazionale. Inoltre, le banche stesse spesso creano inutili complessità e granularità, interpretando eccessivamente le normative o richiedendo orientamenti normativi e di vigilanza per ridurre al minimo i rischi di conformità.
- **Anche gli obblighi di segnalazione e informativa possono essere fonte di complessità.** Sebbene i dati comunicati dalle banche siano necessari per vigilare sulle banche e promuovere l'integrità del mercato, nel complesso gli obblighi di segnalazione e informativa sono diventati in molti casi onerosi, costosi e ridondanti.

¹³ "Legislazione quadro" di livello 1 (regolamenti o direttive) e "misure tecniche" di livello 2 (atti delegati e di esecuzione e norme tecniche di regolamentazione e di attuazione).

¹⁴ Orientamenti di livello 3 per la "convergenza in materia di vigilanza" (orientamenti delle autorità europee di vigilanza), domande e risposte interpretative, pareri, raccomandazioni e prassi di vigilanza e aspettative orizzontali.

- **La complessità è ulteriormente aggravata da norme parallele o talvolta dalla sovrapposizione di norme sugli aspetti microprudenziali, macroprudenziali e di risoluzione.** Ciò è dovuto al fatto che alcune parti del quadro bancario sono state riformate in varie fasi e spesso in modo isolato. Inoltre, nel corso del tempo i colegislatori hanno ampiamente recepito o preservato le specificità nazionali nella legislazione dell'UE. Le sovrapposizioni con i vari requisiti che le banche devono soddisfare contemporaneamente possono comportare ridondanze e limitare l'utilizzabilità delle riserve (la questione della gerarchia del capitale)¹⁵. Inoltre, l'interazione tra le norme nei tre settori prudenziali distinti ma interconnessi è spesso subottimale.
- **L'attuazione del quadro normativo manca di una visione d'insieme a causa dei numerosi attori coinvolti.** Le autorità nazionali di vigilanza, le autorità macroprudenziali, le autorità nazionali di risoluzione, la BCE, l'SRB, il CERS e l'ABE sono tutti coinvolti nell'attuazione del quadro normativo, il che comporta notevoli difficoltà di coordinamento. Sebbene l'Unione bancaria abbia migliorato la situazione prevedendo una vigilanza e una risoluzione uniche per le banche più grandi che rientrano nel suo ambito di applicazione, non si tiene sufficientemente conto del modo in cui i requisiti stabiliti dalle diverse autorità interagiscono, del loro impatto combinato e della misura in cui le conseguenti inefficienze sono trasferite alle famiglie e alle imprese dell'UE.

3. Una via da seguire per il settore bancario dell'UE

La gamma e la natura delle sfide che il settore bancario dell'UE si trova ad affrontare richiedono misure politiche coerenti, orientate al futuro, complete e ambiziose, basate su una valutazione d'impatto, in linea con i principi del "Legiferare meglio". Intervenire solo su alcune di queste sfide non sarà sufficiente a creare le condizioni per un miglioramento sostenibile e strutturale della competitività, né a garantire che tali miglioramenti siano duraturi nel tempo. Tali misure comprenderebbero misure legislative e non legislative, tra cui alcune, volte a semplificare e razionalizzare la regolamentazione dei requisiti patrimoniali. Le misure proposte saranno volte a promuovere l'integrazione del mercato con garanzie adeguate per la stabilità finanziaria in tutti gli Stati membri, a garantire che l'attuazione delle norme internazionali tenga maggiormente conto delle specificità dell'UE e rifletta un approccio proporzionato, particolarmente focalizzato sulla semplificazione del quadro normativo dell'UE per tutte le proposte future. Ciò comporterà la formalizzazione della decisione di de-priorizzare i mandati dell'ABE relativi alle norme tecniche, come discusso con i colegislatori.

¹⁵ ABE (giugno 2026), [*EBA Report on Simplifying the Stacking Order of the EU Prudential and Resolution Framework*](#).

3.1 Promuovere l'integrazione con garanzie adeguate

Le inefficienze legate alla frammentazione lungo i confini nazionali stanno chiaramente compromettendo la competitività del settore bancario dell'UE e devono essere affrontate mediante azioni in una serie di settori.

➤ *Affrontare gli ostacoli prudenziali all'integrazione*

I gruppi bancari dell'UE devono rispettare i requisiti prudenziali a tutti i livelli, dalla società madre principale fino a ogni singola filiazione. Il diritto dell'UE consente eccezioni a tali norme, ma principalmente se una filiazione è situata nello stesso Stato membro della sua impresa madre. I requisiti prudenziali per i gruppi transfrontalieri forniscono rassicurazioni agli Stati membri ospitanti in relazione alle preoccupazioni locali in materia di stabilità finanziaria, ma possono ostacolare l'allocazione efficiente delle risorse all'interno di tali gruppi e, in ultima analisi, incidere sui loro risultati complessivi e sulla loro resilienza. Le autorità di vigilanza dei gruppi transfrontalieri dovrebbero avere il potere di garantire una distribuzione più efficiente della liquidità e del capitale tra l'impresa madre e le sue filiazioni, anche in situazioni di stress. Ciò consentirebbe un'allocazione più efficiente delle risorse tra i gruppi bancari transfrontalieri, con maggiori opportunità di economie di scala e diversificazione del rischio (in particolare per quanto riguarda le esposizioni sovrane¹⁶) e costi inferiori per famiglie e imprese. Tali vantaggi renderebbero il settore bancario complessivamente più competitivo e sosterrrebbero il finanziamento delle principali priorità dell'UE. Il modo in cui i gruppi transfrontalieri strutturano le proprie operazioni dovrebbe basarsi su decisioni commerciali in linea con i requisiti prudenziali e della politica di concorrenza e non dovrebbe essere soggetto a interferenze ingiustificate da parte delle autorità nazionali.

In tale contesto la Commissione intende:

- ***proporre misure per consentire ai gruppi transfrontalieri di migliorare l'efficienza nell'allocazione del capitale e della liquidità. Le autorità di vigilanza a livello di gruppo dovrebbero avere il potere di garantire che i requisiti siano soddisfatti a livello dell'entità madre e di esigere che essa assegni risorse alle sue filiazioni, in modo tempestivo e vincolante, sia in situazioni di continuità aziendale che in situazioni di crisi. L'esercizio di tali poteri dovrebbe tenere conto della diversità dei gruppi bancari transfrontalieri, compresa la natura delle filiazioni all'interno del gruppo, la loro resilienza, nonché il livello di integrazione e gli impegni assunti all'interno dei gruppi; inoltre, l'esercizio di tali poteri dovrebbe essere accompagnato da adeguate garanzie in materia di tutela dei creditori e dei depositanti;***
- ***proporre misure per applicare un trattamento normativo analogo alle esposizioni infragruppo¹⁷ a livello sia nazionale sia dell'UE;***

¹⁶ Claudia Buch (2026), *The bank sovereign nexus: securing progress by completing the banking union*, in cui si osserva anche che l'orientamento verso il mercato nazionale nelle esposizioni sovrane detenute dalle banche è diminuito negli ultimi anni, in particolare per le grandi banche sottoposte alla vigilanza dell'MVU.

¹⁷ Qualsiasi attività, passività o rapporto finanziario tra entità appartenenti allo stesso gruppo.

- *proporre misure aggiuntive per affrontare il rischio di eccessiva concentrazione delle esposizioni sovrane e incoraggiare ulteriormente la diversificazione dei portafogli di obbligazioni sovrane da parte delle banche;*
- *utilizzare gli strumenti per far applicare le norme di cui dispone qualora individui violazioni del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri, in particolare riguardo a interventi in fusioni e acquisizioni che rischierebbero di compromettere la libera prestazione dei servizi e la libera circolazione dei capitali, nonché la libertà di stabilimento sancite dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Il nuovo progetto di orientamenti sulle concentrazioni¹⁸ fornisce inoltre agli Stati membri indicazioni più chiare sulle circostanze in cui possono intervenire nelle operazioni soggette al controllo delle concentrazioni a livello dell'UE.*

➤ *Fornire garanzie adeguate*

Le misure che si occupano degli ostacoli prudenziali all'integrazione devono essere accompagnate da garanzie adeguate per la stabilità finanziaria in tutta l'UE. Permangono preoccupazioni circa il fatto che le filiazioni di gruppi bancari transfrontalieri possano trovarsi ad affrontare carenze di capitale e di liquidità, specialmente in tempi di crisi, lasciando alle autorità nazionali il compito di gestire i dissesti senza un sostegno sufficiente da parte dell'impresa madre.

Molti gruppi transfrontalieri operano secondo una strategia di risoluzione basata su un *punto di avvio singolo*, in cui le misure di gestione delle crisi sono applicate a livello della società madre, mentre le filiazioni sono sostenute mediante il trasferimento a monte delle perdite alla società madre e il trasferimento a valle del capitale. Se il sostegno a livello di gruppo venisse meno, le filiazioni, in particolare se critiche per le economie locali, potrebbero rimanere vulnerabili, innescando potenzialmente l'intervento dei sistemi di garanzia dei depositi (SGD) nazionali¹⁹. Per affrontare tali rischi, è necessario creare fiducia tra le autorità garantendo che i piani di capitale, liquidità, risanamento e risoluzione siano sufficientemente solidi da mantenere un livello adeguato di prestazione di servizi ed evitare risultati disordinati. Sarebbero, inoltre, necessari meccanismi per garantire la solidità finanziaria del gruppo transfrontaliero nel suo complesso quando emerge dalla risoluzione e cerca di riottenere l'accesso ai mercati finanziari. L'MVU e l'SRM, sostenuti dal codice unico, sono nella posizione ideale per offrire tali garanzie. Tre quarti dei depositi coperti nell'Unione bancaria sono ora sotto la supervisione diretta dell'MVU e dell'SRB e sono detenuti in banche per le quali è prevista la risoluzione a livello dell'UE, a differenza della liquidazione nell'ambito di

¹⁸ Gli orientamenti sottolineano che il diritto dell'UE consente tali interventi nazionali solo per motivi specifici diversi dalla tutela della concorrenza. Gli interventi dovrebbero essere limitati a quelli strettamente necessari per tutelare interessi legittimi autentici e devono rispettare i principi di proporzionalità e di non discriminazione. [Commission's new draft merger guidelines](#), pag. 90 e segg.

¹⁹ Inoltre, sebbene gli SGD siano pienamente costituiti e alcuni di essi superino il livello-obiettivo minimo, potrebbero rimanere vulnerabili agli shock locali derivanti dal dissesto di una o più banche di piccole dimensioni, creando potenziali carenze di liquidità che potrebbero costringerli a fare affidamento sul sostegno pubblico.

procedure di insolvenza nazionali. Tali banche dispongono di un'adeguata capacità di assorbimento delle perdite e di un potenziale accesso al Fondo di risoluzione unico, il che garantisce già un elevato grado di mutualizzazione delle perdite all'interno del settore bancario. Al contempo, la Commissione terrà debitamente conto degli Stati membri che non fanno parte dell'Unione bancaria e che operano secondo assetti istituzionali diversi.

In tale contesto la Commissione intende:

- *sostituire la proposta relativa al sistema europeo di assicurazione dei depositi (European deposit insurance scheme - EDIS) del 2015 con una nuova proposta volta a rivedere e semplificare la struttura del quadro per l'assicurazione dei depositi al 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 proposta affronterà anche le restanti vulnerabilità degli SGD alle carenze di liquidità. L'obiettivo sarà garantire che il fallimento di un gruppo transfrontaliero non crei distorsioni nei singoli Stati membri o passività nei confronti degli SGD e dei bilanci nazionali, oltre che assicurare una protezione equa dei depositi coperti in tutta l'Unione bancaria. Nel complesso, la proposta ridurrà la complessità derivante dall'attuale demarcazione tra sistemi di garanzia dei depositi e fondi di risoluzione;*
- *proporre misure volte a migliorare la prevedibilità delle strategie di risoluzione di gruppo e a sostenere un'assegnazione più integrata dei fondi all'interno dei gruppi transfrontalieri, anche in periodi di stress;*
- *sostenere gli sforzi in corso tra le istituzioni competenti e gli Stati membri per rafforzare meccanismi di finanziamento di sostegno (backstop) credibili e prevedibili per la fornitura di liquidità nel quadro della risoluzione con garanzie adeguate, in linea con la dimensione europea della risoluzione e della vigilanza nell'Unione bancaria e con gli standard internazionali.*

➤ *Affrontare gli ostacoli non prudenziali all'integrazione*

Vi sono inoltre ostacoli non prudenziali all'integrazione, che sono costosi da superare quando si svolgono attività bancarie transfrontaliere. In assenza di un quadro armonizzato a livello dell'UE, le leggi nazionali in materia di insolvenza rimangono frammentate e continuano a limitare le operazioni transfrontaliere delle banche, ad esempio per quanto riguarda gli aspetti che incidono sull'escussione delle garanzie reali sui prestiti ai sensi del diritto fallimentare. I colegislatori hanno compiuto progressi su questioni specifiche, ad esempio istituendo una gerarchia uniforme dei creditori nell'ambito del quadro per la gestione delle crisi bancarie e l'assicurazione dei depositi (crisis management and deposit insurance - CMDI). Ad oggi, tuttavia, i tentativi più strutturali e ambiziosi di armonizzare la normativa in materia di insolvenza in tutta l'Unione non hanno raggiunto un consenso tra gli Stati membri. La Commissione è pronta e mantiene il suo impegno ad adoperarsi per un'ulteriore armonizzazione delle leggi in materia di insolvenza.

Le norme in materia di antiriciclaggio (AML) e di tutela dei consumatori sono state ampiamente armonizzate in tutta l'UE, ma spesso sono applicate in modo diverso negli Stati membri. Sono stati compiuti ulteriori sforzi legislativi per conseguire un livello più elevato di armonizzazione, ad esempio, in relazione alla recente istituzione dell'Autorità antiriciclaggio (Anti-Money Laundering Authority - AMLA) e nell'ambito della nuova direttiva relativa ai contratti di credito ai consumatori, applicabile a decorrere dal 20 novembre 2026²⁰.

Gli ostacoli non prudenziali possono scoraggiare le banche dall'offrire prodotti bancari paneuropei, come depositi o prestiti al dettaglio, e comportare costi aggiuntivi, in particolare generati dalla necessità di adattamento dei sistemi informatici ai diversi ordinamenti giuridici nazionali dei 27 Stati membri. La digitalizzazione e i progressi tecnologici per la prestazione di servizi bancari (ossia open banking, tokenizzazione delle attività, impatto dell'intelligenza artificiale, compreso l'accesso a dati di alta qualità, adattamento delle norme ai nuovi modelli di business quali piattaforme di deposito, app rivolte alla clientela e portafogli elettronici) possono rafforzare la competitività.

In tale contesto la Commissione intende:

- *collaborare con l'AMLA nell'attuazione del codice unico antiriciclaggio dell'UE, che si applicherà direttamente negli Stati membri a decorrere dal 10 luglio 2027 e armonizzerà gli obblighi di adeguata verifica della clientela e di segnalazione delle attività sospette in tutta l'Unione;*
- *continuare a monitorare l'applicazione a livello nazionale delle norme in materia di tutela dei consumatori per agevolare e promuovere l'attività transfrontaliera, garantendo che i consumatori possano accedere più facilmente a un'offerta più ampia di servizi bancari, mantenendo nel contempo un adeguato livello di protezione;*
- *valutare se le norme in materia di protezione dei consumatori siano sovradimensionate o applicate in modo tale da frammentare inutilmente il mercato;*
- *continuare a monitorare il potenziale di digitalizzazione e le implicazioni informatiche per il settore bancario al fine di garantire che il quadro normativo sia sufficientemente agile da sostenere servizi bancari più digitalizzati e promuovere l'innovazione, preservando nel contempo la ciberresilienza.*

3.2 Attuare le norme internazionali tenendo conto delle specificità dell'UE e garantendo la proporzionalità

L'UE ha adottato fedelmente le norme internazionali e, in alcuni settori, ne ha esteso l'applicazione a tutti i livelli di consolidamento e a tutte le banche, anziché solo a quelle di

²⁰ La direttiva (UE) 2023/2225 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, relativa ai contratti di credito ai consumatori e che abroga la direttiva 2008/48/CE (GU L, 2023/2225, 30.10.2023), stabilisce la piena armonizzazione delle norme in materia di tutela dei consumatori nel settore del credito al consumo, al fine di garantire che tutti i consumatori dell'Unione fruiscono di un livello elevato ed equivalente di tutela dei loro interessi e di creare un mercato interno ben funzionante.

grandi dimensioni e attive a livello internazionale. Sebbene abbia notevolmente aumentato la resilienza, tale approccio potrebbe aver portato a trascurare alcune specificità dell'UE.

➤ ***Attuazione delle norme internazionali tenendo conto delle specificità dell'UE***

L'UE ha recepito l'accordo di Basilea III nel diritto dell'UE dal 1° gennaio 2025, con una serie di misure transitorie. Essendo l'UE uno dei maggiori mercati bancari, le autorità di vigilanza dell'UE e la Commissione sono impegnate nella definizione di norme internazionali e dovrebbero adoperarsi in modo proattivo per garantire che i quadri globali tengano conto delle diverse realtà del mercato, comprese quelle del settore bancario europeo. Inoltre, l'implementazione delle norme internazionali nel diritto dell'UE dovrebbe tenere debitamente conto delle specificità del settore bancario dell'UE, per contribuire a evitare effetti sproporzionati su talune attività o banche e garantire che il quadro consegua i suoi obiettivi prudenziali in modo efficiente ed equilibrato.

La parità di condizioni a livello internazionale è essenziale. In attesa dell'attuazione in altre giurisdizioni, la Commissione ha adottato misure per rinviare al 1° gennaio 2027 l'applicazione nell'UE di alcuni aspetti del quadro di Basilea per il rischio di mercato (riesame approfondito del portafoglio di negoziazione). Il 4 giugno 2026 la Commissione ha adottato un atto delegato per attenuare alcuni degli effetti della sua applicazione fino alla fine del 2029, attualmente all'esame del Consiglio e del Parlamento europeo.

L'UE sta introducendo progressivamente l'output floor²¹, combinato con una serie di misure transitorie, concepite per consentire alle banche e alle autorità di adattarsi progressivamente all'accordo di Basilea. Nel frattempo sono stati adottati vari approcci all'interno delle giurisdizioni dei paesi terzi, tra cui la rimozione completa dell'output floor. I portatori di interessi con sede nell'UE hanno espresso opinioni diverse sul futuro dell'output floor, anche per quanto riguarda il livello adeguato di calibrazione, il livello al quale il requisito dovrebbe applicarsi (livello individuale o consolidato), la portata dei rischi contemplati dal quadro e il modo in cui interagisce con il metodo standardizzato sottostante, ad esempio in settori quali i prestiti specializzati, il finanziamento di progetti (project finance) e i finanziamenti legati al commercio.

Nonostante il fattore di sostegno alle PMI, il trattamento prudenziale delle imprese prive di rating rappresenta una sfida strutturale per il quadro normativo dell'UE. Poiché le imprese dell'UE, e in particolare le PMI, dipendono per lo più dal finanziamento bancario piuttosto che dai mercati dei capitali, la stragrande maggioranza non dispone di un rating esterno del credito. La Commissione valuterà pertanto la possibilità di eliminare l'obbligo di un rating esterno, al fine di agevolare l'accesso al finanziamento bancario per tali imprese. Tale valutazione dovrebbe inoltre esaminare se la politica proposta possa creare disincentivi per le imprese a richiedere un rating creditizio, compromettendo così la trasparenza e la crescita

²¹ L'output floor è un presidio regolamentare che limita la misura in cui le banche possono ridurre i propri requisiti patrimoniali mediante modelli interni di rischio rispetto ai metodi standardizzati.

a lungo termine di mercati azionari e obbligazionari societari più profondi nell'UE e riducendo le informazioni a disposizione delle banche per valutare i rischi delle imprese. Per raggiungere l'obiettivo fondamentale della SIU, ovvero promuovere fonti di finanziamento più diversificate attraverso il mercato unico dei capitali, occorrerebbe prendere in considerazione un approccio strategico a lungo termine.

Anche il trattamento prudenziale delle esposizioni relative a immobili residenziali richiede un'attenta calibrazione. I requisiti in questo settore possono influire sull'accesso ai finanziamenti per l'edilizia abitativa, incluso l'impatto sulla disponibilità di alloggi, e incidere sul funzionamento di specifici segmenti di mercato, fermo restando che il quadro deve rimanere sensibile al rischio. Allo stesso tempo, si dovrebbe anche considerare che le misure volte ad aumentare il credito ipotecario possono spingere i prezzi delle abitazioni al rialzo in condizioni di offerta limitata, peggiorando in tal modo l'accessibilità economica e compromettendo l'obiettivo perseguito.

In altri ambiti, per rafforzare la competitività internazionale e sostenere la digitalizzazione, potrebbero essere prese in considerazione modifiche del quadro prudenziale, come il trattamento delle attività sotto forma di software. Le norme dell'UE impongono alle banche di dedurre in larga misura gli investimenti in software dai loro fondi propri di base. Tale approccio tratta il software come un costo materiale piuttosto che come un'attività aziendale competitiva ed è considerato da molti come uno svantaggio per le banche dell'UE rispetto alle omologhe di altre giurisdizioni. Tuttavia, la prudenza dell'approccio dell'UE può anche essere considerata un punto di forza in un momento in cui gli sviluppi dell'intelligenza artificiale mettono in discussione il valore delle attività sotto forma di software. Più in generale, il quadro prudenziale dovrebbe rispecchiare meglio il ruolo delle attività immateriali in un'economia moderna.

Infine, la competitività del settore bancario dell'UE non è solo una questione di considerazioni prudenziali, tecnologia e innovazione. Dipende anche dalla capacità delle banche di attrarre, trattenere e premiare professionisti altamente qualificati in un mercato globale dei talenti. In tale contesto, la Commissione sta valutando possibili adeguamenti del quadro retributivo. L'aggiornamento delle norme in materia di remunerazione potrebbe contribuire a promuovere la competitività del settore bancario dell'UE, garantendo nel contempo che le politiche retributive non incentivino l'assunzione di rischi eccessivi.

In tale contesto la Commissione intende:

- *presentare proposte chiare riguardo all'output floor e alle relative disposizioni transitorie sulle imprese prive di rating e sul credito ipotecario in riferimento alla competitività delle banche dell'UE, come pure la sua interazione con le altre parti del quadro, incluse misure per bilanciare adeguatamente la resilienza e il finanziamento dell'economia in senso più ampio;*
- *continuare a monitorare l'attuazione degli standard internazionali nelle diverse giurisdizioni e attuare un approccio dell'UE strategico e a lungo termine ai requisiti*

patrimoniali per il rischio di mercato, sulla base dell'esperienza acquisita e di considerazioni relative alla parità di condizioni;

- *valutare il trattamento normativo degli investimenti strategici attraverso prestiti specializzati, compreso il finanziamento di progetti per le infrastrutture e la transizione energetica, nonché il trattamento normativo dei finanziamenti al commercio, al fine di garantire che le banche europee possano sostenere le imprese europee e rafforzare la sicurezza della catena di approvvigionamento;*
- *proporre una revisione del trattamento prudenziale degli investimenti delle banche in attività sotto forma di software per garantire che il quadro sia solido sotto il profilo prudenziale, coerente con il contesto digitale e di rischio informatico e fornisca i giusti incentivi affinché le banche investano nell'innovazione e nella resilienza digitale;*
- *esplorare potenziali settori di intervento per garantire l'accesso ai prestiti per le imprese ad alta intensità di PI e, più in generale, per l'economia immateriale, anche invitando i portatori di interessi pertinenti a riflettere sui programmi di sviluppo delle capacità, sui quadri di valutazione e sui meccanismi di condivisione del rischio; questo lavoro terrà conto delle prossime iniziative in materia di proprietà intellettuale previste dalla Strategia per startup e scale-up, come ad esempio l'European Innovation Act;*
- *valutare eventuali adeguamenti delle attuali norme in materia di remunerazione per i soggetti che assumono rischi rilevanti e il relativo impatto sul settore bancario dell'UE. La Commissione sta valutando come ridurre gli oneri e la complessità non necessari, affrontare gli effetti indesiderati sulle strutture retributive, prevenire distorsioni nella concorrenza per i talenti specializzati e adattare il quadro ai rischi sistemici.*

➤ ***Garantire la proporzionalità nel quadro normativo***

L'Europa ha bisogno di grandi banche in grado di competere a livello internazionale in mercati in cui le dimensioni sono fondamentali, ma trae vantaggio anche dalle banche più piccole e orientate al territorio. Le banche di dimensioni più ridotte contribuiscono a sostenere le priorità d'investimento dell'UE e il finanziamento delle PMI a livello locale, anche nelle regioni meno sviluppate, avvalendosi della loro vicinanza al territorio e, in ultima analisi, potenziando l'offerta creditizia.

Il quadro normativo dell'UE riconosce le specificità delle banche più piccole e non complesse, ma la sua complessità potrebbe incidere ancora in modo sproporzionato sulle banche più piccole. Un regime più adeguato alle banche piccole e non complesse dovrebbe essere significativamente più semplice e meno oneroso in termini di costi di conformità, preservando nel contempo requisiti basati sul rischio adeguati, salvaguardando la stabilità finanziaria e mantenendo incentivi per migliorare le pratiche di gestione del rischio.

In tale contesto la Commissione intende:

- *proporre un regime nel regolamento sui requisiti patrimoniali (Capital Requirements Regulation - CRR) che consenta di individuare più chiaramente le banche piccole e meno complesse all'interno del quadro normativo, indipendentemente dalla loro struttura giuridica e organizzativa, eventualmente adeguando i criteri e le soglie attuali per riflettere la realtà del settore bancario dell'UE, con meno requisiti, adattati e più semplici, nei quadri pertinenti per le dimensioni prudenziale, macroprudenziale e di risoluzione. Tale regime dovrebbe inoltre consentire all'ABE di lavorare su misure di livello 2 e di livello 3 in modo da rispondere più efficacemente alle esigenze delle banche piccole e meno complesse, alleggerendo requisiti e processi;*
- *nel contesto del completamento dell'Unione bancaria, la Commissione proseguirà il dialogo con l'MVU e con il Comitato di Risoluzione Unico (Single Resolution Board - SRB) sull'applicazione efficiente della proporzionalità, anche in relazione alle circostanze particolari che giustificano la qualifica degli enti creditizi come meno significativi, nonostante soddisfino i criteri di rilevanza predefiniti nel regolamento sull'MVU.*

Inoltre, le imprese di investimento contribuiscono alla diversità e alla profondità del mercato dei capitali offrendo servizi che integrano e al tempo stesso concorrono con quelli degli enti creditizi, quali fornire liquidità, contribuire a un'allocazione efficiente del capitale e sostenere l'emissione di titoli di capitale e di debito. Occorre inoltre affrontare eventuali ostacoli ingiustificati al contributo delle imprese di investimento nell'ambito del quadro normativo. Il parere congiunto dell'ABE e dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (European Securities and Markets Authority - ESMA)²² sul funzionamento del quadro prudenziale per le imprese di investimento ha concluso che la regolamentazione soddisfa i suoi obiettivi originari, suggerendo nel contempo modifiche mirate.

In tale contesto la Commissione intende:

- *proporre modifiche mirate del quadro prudenziale per le imprese di investimento, anche per quanto riguarda la struttura delle soglie, la governance e i requisiti in materia di remunerazione, e rivedere la calibrazione dei requisiti patrimoniali e di liquidità.*

3.3 Semplificare il quadro normativo

La semplificazione del quadro normativo può apportare benefici tangibili alle banche e alle autorità di vigilanza senza compromettere la resilienza. Il quadro è stato reso più complesso dalle successive revisioni delle norme microprudenziali, di risoluzione e macroprudenziali, spesso condotte in modo indipendente con un'attenzione insufficiente alle loro modalità di interazione. Sono ora necessarie misure per eliminare l'eccessiva granularità, le sovrapposizioni e le incoerenze all'interno dei vari insiemi di norme e tra di essi. Tuttavia, la

²² Autorità bancaria europea (2025), [*The EBA and ESMA recommend targeted revisions to the investment firms' prudential framework*](#).

riduzione dell'indebita complessità non dovrebbe portare a una deregolamentazione che comprometta sostanzialmente la resilienza del settore bancario, in quanto la resilienza è una condizione preliminare per la competitività del settore.

Inoltre, le segnalazioni nell'ambito del quadro normativo sono diventate indebitamente onerose e costose. Eventuali segnalazioni che non contribuiscono a migliorare in modo proporzionato la resilienza e l'integrazione dovrebbero essere ridotte o eliminate dal quadro normativo.

➤ ***Norme microprudenziali***

Le norme microprudenziali comprendono i requisiti del pilastro 1, i requisiti del pilastro 2 e gli orientamenti del pilastro 2. I requisiti del pilastro 1 determinano i livelli regolamentari di capitale che una banca deve detenere. I requisiti del pilastro 2 fissano livelli di capitale specifici per banca, mentre anche gli orientamenti del pilastro 2 sono specifici per banca ma non vincolanti e rispecchiano le aspettative di vigilanza riguardo al livello complessivo di capitale che le banche dovrebbero mantenere per resistere a periodi di stress. Oltre ai requisiti basati sul rischio, le autorità di vigilanza possono anche fissare requisiti relativi al coefficiente di leva finanziaria del pilastro 2.

Sono state espresse preoccupazioni in merito all'attuale concezione e applicazione dei requisiti e degli orientamenti del pilastro 2, in particolare in merito a possibili sovrapposizioni con altri requisiti che possono portare a un doppio conteggio. Sono state inoltre espresse preoccupazioni in merito alla limitata trasparenza delle metodologie utilizzate per stabilire i requisiti e gli orientamenti del pilastro 2, il che ha determinato una richiesta di spiegazioni più chiare delle decisioni, maggiore chiarezza e incentivi in materia di interventi correttivi e una migliore rappresentazione dei rischi sottostanti.

L'MVU si è già impegnato ad attuare una serie di miglioramenti relativi ai requisiti e agli orientamenti del pilastro 2. Di recente ha attuato una nuova metodologia per i requisiti del pilastro 2 e ha proposto un programma di riforme volto ad aumentare l'efficienza, l'efficacia e l'orientamento basato sul rischio della vigilanza prudenziale più in generale. Tali riforme rappresentano un passo importante per garantire un adeguato quadro di revisione prudenziale. A integrazione di tali sforzi in corso, si potrebbero prendere in considerazione ulteriori misure per garantire che i requisiti di vigilanza rimangano proporzionati e basati sul rischio, evitando nel contempo inutili complessità o sovrapposizioni con altri aspetti del quadro patrimoniale.

In tale contesto la Commissione intende:

- ***proporre misure per migliorare il funzionamento degli orientamenti del pilastro 2 al fine di garantirne l'applicazione mirata;***
- ***proporre di eliminare i requisiti patrimoniali del pilastro 2 relativi al coefficiente di leva finanziaria.***

➤ ***Norme in materia di risoluzione***

Le norme dell'UE in materia di risoluzione impongono alle banche di detenere un importo minimo di fondi propri e passività ammissibili (MREL) per garantire che possano

assorbire le perdite in caso di dissesto. Sebbene ciò abbia aumentato la resilienza delle banche dell'UE, l'attuale concezione dell'MREL è diventata complessa e, in alcuni casi, ridondante, in particolare per la presenza di criteri di ammissibilità e calibrazioni diversi tra i requisiti di MREL e i requisiti relativi alla capacità totale di assorbimento delle perdite (Total Loss-absorbing Capacity - TLAC) legati agli standard internazionali. Tale complessità ostacola la prevedibilità e la coerenza e incide sulla parità di condizioni tra le banche dell'UE.

Le norme in materia di risoluzione comprendono anche disposizioni accessorie, derivate dal regime dei fondi propri, che talvolta sono indebitamente complesse per gli strumenti per l'MREL. Ad esempio, il regime di autorizzazione preventiva, concepito per proteggere la capacità delle banche di assorbire le perdite, ha imposto oneri amministrativi alle banche e alle autorità di risoluzione. Sebbene l'SRB abbia proposto un nuovo approccio semplificato per accelerare la concessione di tali autorizzazioni alle banche che intendono riacquistare o sostituire i loro strumenti per l'MREL, sono necessari ulteriori miglioramenti.

Oltre a determinare i requisiti di MREL, l'SRB e le autorità nazionali di risoluzione sono tenuti a elaborare piani di risoluzione per le banche. Si tratta di un processo lungo e oneroso, che non riflette il fatto che, dopo diverse iterazioni, i piani di risoluzione delle banche sono oggi più maturi e potrebbero essere razionalizzati per liberare risorse nelle banche e nelle autorità al fine di concentrarsi sull'operatività e sulla verifica dei piani.

In tale contesto la Commissione intende:

- *proporre di rivedere il quadro dell'MREL, avvicinandolo agli standard internazionali mediante l'eliminazione delle discrepanze non necessarie con la norma TLAC e l'introduzione di una calibrazione più semplice, automatica e prevedibile. Il quadro rivisto preserverà la resilienza del quadro di risoluzione, manterrà gli incentivi alla possibilità di risoluzione e garantirà che i requisiti siano proporzionati, in particolare per le banche più piccole;*
- *proporre una procedura semplificata per la concessione delle autorizzazioni alle banche che abbiano una solida posizione finanziaria, al fine di accelerare l'autorizzazione dei buyback e la gestione delle passività, ridurre i costi di conformità e aumentare la flessibilità, mantenendo nel contempo la possibilità di risoluzione e il rispetto delle norme TLAC;*
- *proporre che talune valutazioni nella fase di pianificazione della risoluzione, comprese quelle sulla frequenza dei cicli di pianificazione della risoluzione o sulle relative procedure di adozione, siano rese più proporzionate per rispecchiare il fatto che le attività di pianificazione della risoluzione sono maturate dall'introduzione del quadro di gestione delle crisi.*

➤ **Norme macroprudenziali**

Le autorità nazionali sono responsabili della definizione di misure macroprudenziali, tenendo conto nel contempo delle specificità dei rispettivi settori bancari e cicli economici,

con un insieme di strumenti che comprende riserve di capitale, strumenti per l'adeguamento dei fattori di ponderazione del rischio e misure basate sui mutuatari. Le misure macroprudenziali più incisive sono le riserve di capitale, che sono stabilite in aggiunta ai requisiti dei pilastri 1 e 2 e possono essere utilizzate dalle banche in tempo di difficoltà per evitare la riduzione della leva finanziaria e preservare l'erogazione di prestiti all'economia. Questo quadro decentrato è diventato molto complesso in assenza di una metodologia armonizzata a livello dell'UE, a causa dell'elevato numero di riserve di capitale, della progettazione delle riserve in funzione di rischi ed eventi specifici, della discrezionalità nazionale nella fissazione del livello delle riserve e dell'individuazione delle banche soggette a riserve. La mancanza di prevedibilità e coerenza nell'applicazione di tale quadro può pesare sulle decisioni aziendali delle banche, in particolare per quanto riguarda l'attività transfrontaliera, il consolidamento o la riorganizzazione. Inoltre, la governance a più livelli che coinvolge l'UE e le autorità nazionali crea ulteriore complessità. Le raccomandazioni della task force ad alto livello per la semplificazione²³ della BCE, nonché le risposte alla consultazione mirata, confermano tali sfide.

In tale contesto la Commissione intende:

- *proporre una revisione del quadro macroprudenziale per garantire un pacchetto di strumenti più semplice e una maggiore convergenza e coerenza nell'applicazione degli strumenti macroprudenziali in tutta l'UE. Più specificamente, il numero di riserve (riserva anticiclica, riserva di capitale a fronte del rischio sistemico) dovrebbe essere ridotto e la loro concezione e calibrazione dovrebbero essere migliorate. Il quadro per gli altri enti a rilevanza sistemica (other systemically important institution - O-SII) dovrebbe essere armonizzato affrontando le carenze nell'individuazione degli O-SII e nella calibrazione della riserva.*

➤ ***Interazione tra norme microprudenziali, di risoluzione e macroprudenziali***

Le norme microprudenziali, macroprudenziali e di risoluzione sono attuate separatamente dalle diverse autorità competenti, ma interagiscono in modi che spesso determinano requisiti ridondanti e incoerenti. Questo risultato sovraccarica le banche a causa della sovrapposizione di livelli di capitale fissati per finalità diverse, ma che in alcuni casi possono riguardare gli stessi rischi e imporre vincoli indesiderati all'uso delle riserve di capitale in periodi di stress. Ad esempio, il doppio conteggio di determinati strumenti per rispettare le riserve di capitale e altri requisiti minimi (coefficiente di leva finanziaria e MREL) può impedire alle banche di utilizzare le riserve senza violare i requisiti. Anche le percezioni degli investitori e le preoccupazioni in materia di redditività possono complicare l'utilizzabilità delle riserve di capitale. Per affrontare tali sfide, le autorità competenti devono adottare un approccio olistico alla definizione dei requisiti microprudenziali, di risoluzione e macroprudenziali. Sebbene le autorità debbano mantenere un margine di discrezionalità, la

²³ Banca centrale europea (2025), [*Simplification of the European prudential regulatory, supervisory and reporting framework*](#).

definizione dei requisiti dovrebbe essere più prevedibile e più trasparente per consentire alle banche di effettuare una pianificazione patrimoniale più efficiente e offrire maggiore trasparenza al mercato finanziario.

In tale contesto la Commissione intende:

- *proporre meccanismi di coordinamento più solidi tra le autorità responsabili dell'attuazione delle norme microprudenziali, di risoluzione e macroprudenziali per garantire che i requisiti siano fissati in modo coerente e siano soggetti a una rendicontabilità rafforzata e più chiara. Le autorità dovranno migliorare il coordinamento e lo scambio di informazioni, riflettendo una prospettiva olistica sia sul fabbisogno complessivo di capitale per il sistema nel suo complesso che per la banca in questione;*
- *riesaminare la procedura per modificare, ove necessario, le norme tecniche in tutto il quadro, rafforzare l'obbligo di valutazioni d'impatto da parte dell'ABE e migliorare i meccanismi di rendicontabilità/controllo sulle modalità di concessione e applicazione dei mandati;*
- *proporre di trasferire alcune norme microprudenziali, di risoluzione e macroprudenziali in regolamenti direttamente applicabili al fine di rafforzare la chiarezza e la convergenza in materia di vigilanza e ridurre l'onere amministrativo per le banche.*

➤ **Razionalizzazione degli obblighi di segnalazione e informativa**

Sebbene gli obblighi di segnalazione e informativa siano essenziali per il buon funzionamento del settore bancario, il quadro di segnalazione per le banche è diventato molto oneroso. I costi totali di segnalazione per le banche dell'UE, comprendenti tutte le spese connesse al funzionamento del sistema di segnalazione (personale, IT, servizi giuridici, contabili, di revisione e di consulenza), sono stati stimati a 11,2 miliardi di EUR all'anno²⁴. L'onere di segnalazione deriva dalle frequenti modifiche degli obblighi in materia, dall'inutile complessità, dalla mancanza di chiarezza e coerenza e dalla duplicazione delle segnalazioni dovuta alla limitata condivisione dei dati tra le autorità.

Sono già state adottate misure significative per semplificare e razionalizzare gli obblighi di segnalazione, anche in linea con la strategia della Commissione sui dati di vigilanza²⁵. Tra queste figurano modifiche legislative volte a semplificare il riutilizzo dei dati di vigilanza per le informative e altre misure volte ad alleggerire in modo significativo l'onere di segnalazione per gli enti piccoli e non complessi (hub dei dati del pilastro 3), il regolamento per una migliore condivisione dei dati, che limiterà la duplicazione delle richieste di dati e imporrà alle autorità dell'UE di riesaminare periodicamente e rimuovere le segnalazioni

²⁴ Autorità bancaria europea (2021), [*Study of the cost of compliance with supervisory reporting requirements*](#).

²⁵ Commissione europea (2021), [*Strategia sui dati di vigilanza nei servizi finanziari dell'UE*](#).

ridondanti e di compiere progressi nei loro sforzi in materia di segnalazione integrata²⁶, nonché il pacchetto Omnibus e le successive semplificazioni della tassonomia dell'UE e dei principi europei di rendicontazione di sostenibilità²⁷. Il punto di accesso unico europeo, una volta operativo, migliorerà inoltre l'accessibilità e ridurrà le duplicazioni agevolando l'accesso elettronico centralizzato ai dati pubblici sulle banche e sui loro prodotti. La Commissione continuerà a collaborare con l'ABE per garantire che gli obblighi di rendicontazione e di informativa prudenziale siano proporzionati e coerenti con il quadro più ampio della sostenibilità.

Inoltre, l'ABE ha già attuato diverse misure sostanziali per ridurre l'onere di segnalazione per le banche. Unitamente alle misure supplementari proposte nel 2026, il numero di punti di dati nei quadri di segnalazione dell'UE dovrebbe essere ridotto del 50 %²⁸. Nonostante questi progressi, i portatori di interessi confermano la necessità di un'ulteriore razionalizzazione, attribuendo priorità all'integrazione delle segnalazioni, alla proporzionalità e all'aggiornamento tecnologico.

In tale contesto la Commissione intende:

- *sostenere la transizione dall'attuale approccio alle segnalazioni a segnalazioni prudenziali, statistiche e di risoluzione più integrate, fondate su solidi dispositivi di governance e su un dizionario comune dei dati, e incentivare le autorità competenti, assistite dal Comitato congiunto per la segnalazione bancaria, a proseguire i lavori tecnici e ad apportare miglioramenti tangibili;*
- *considerare tutte le opzioni disponibili per migliorare la competitività del settore bancario dell'UE, compresa l'eventuale revisione del mandato dell'ABE, proporre modifiche legislative mirate, ove necessario, per richiedere all'ABE di garantire un'ulteriore proporzionalità, semplificazione e automazione delle segnalazioni a livello tecnico, anche per quanto riguarda le soglie di rilevanza per gli errori di segnalazione di lieve entità e altri aspetti che aumentano indebitamente l'onere di segnalazione;*
- *proporre modifiche al regolamento ABE in materia di atti di livello 2, in linea con quelle introdotte nella proposta di modifica del regolamento ESMA nell'ambito del pacchetto di misure sull'integrazione dei mercati e la vigilanza (MISP); invitare l'ABE a riorganizzare il proprio "Regolamento unico interattivo", collegando direttamente sul proprio sito web tutte le linee guida e le domande e risposte di livello 3 alle corrispondenti disposizioni del quadro giuridico, migliorando così l'accessibilità e la trasparenza. Nell'ambito di questo processo, l'ABE potrebbe verificare le domande e risposte esistenti ed eliminare quelle ormai obsolete;*

²⁶ GU L, 2025/2088, 21.10.2025, ELI: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32025R2088&qid=1783676953086>.

²⁷ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda le date a decorrere dalle quali gli Stati membri devono applicare taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità, [COM/2025/80 final](#).

²⁸ Autorità bancaria europea (2026), [Efficient reporting: simpler, smarter, proportionate](#).

- *supportare l'ABE e le altre autorità nel riesame, nella riduzione e nell'eliminazione periodici delle doppie segnalazioni, in linea con il regolamento per una migliore condivisione dei dati;*
- *collaborare con le autorità nazionali per limitare le segnalazioni nazionali aggiuntive, in quanto ciò aumenta notevolmente la complessità e l'onere per i soggetti segnalanti; incentivare le autorità nazionali a sfruttare appieno l'opzione di condividere i dati prevista dal regolamento per una migliore condivisione dei dati.*

4. La competitività come responsabilità condivisa

Il rafforzamento della competitività del settore bancario dell'UE richiederà un cambiamento culturale tra tutti i portatori di interessi pertinenti. I rischi del settore bancario devono essere ben gestiti, soprattutto nel contesto attuale, nel quale i rischi più consolidati relativi al credito, all'operatività e agli sviluppi del mercato sono ora aggravati da rischi più recenti connessi all'attività informatica, alle tensioni geopolitiche e alle minacce ambientali e climatiche. Tuttavia, la gestione dei rischi dovrebbe concentrarsi sulle minacce rilevanti, abbandonando gli approcci rigorosamente basati sulla conformità per adottare un approccio alla gestione dei rischi più efficiente, olistico e mirato.

La Commissione dovrebbe monitorare in modo più proattivo e garantire un adeguato equilibrio tra l'assunzione dei rischi e la stabilità finanziaria, al fine di garantire che il quadro e la sua applicazione non ostacolino la competitività e la crescita. Le autorità di regolamentazione e di vigilanza dovrebbero concentrarsi sui rischi più importanti per la stabilità finanziaria complessiva ed evitare una cultura di tolleranza zero al rischio, in quanto ciò potrebbe ostacolare le banche nel sostenere l'attività economica. I responsabili politici dovrebbero astenersi dal mantenere le specificità nazionali che frammentano il mercato. Gli strumenti di rendicontabilità dovrebbero essere utilizzati nella massima misura possibile e, se inefficaci, rafforzati.

La Commissione è la principale istituzione dell'UE responsabile dell'esecuzione del mandato dell'UE in materia di competitività e concorrenza. In futuro, la Commissione rafforzerà l'esercizio della propria competenza di riesaminare periodicamente il funzionamento del sistema bancario europeo e il suo impatto sul mercato interno, contribuendo a garantire che le attività di vigilanza e di risoluzione rimangano efficaci, proporzionate e a sostegno del corretto funzionamento del mercato unico e della competitività dell'UE²⁹. La Commissione sta collaborando con l'ABE per garantire che le sue linee guida di vigilanza, in particolare quando soggette a meccanismi del "conformarsi o spiegare", siano proporzionate.

Nel contempo, le banche, i loro alti dirigenti e il loro personale, nonché i revisori dei conti e i contabili devono essere disposti a partecipare a questo cambiamento culturale e assumersi maggiori responsabilità nell'applicazione della legge sulla base della rilevanza. Mentre le autorità di regolamentazione e di vigilanza dovrebbero adottare un approccio più proporzionato

²⁹ Articolo 32 del regolamento (UE) 1024/2013 e articolo 94 del regolamento (UE) 806/2014.

e agire per ridurre la complessità, la lunghezza e il livello di dettaglio delle loro misure, che si tratti di norme, linee guida o domande e risposte, le banche devono fare la loro parte astenendosi dal richiedere continuamente ulteriori indicazioni alla ricerca di un grado sempre maggiore di certezza giuridica. Il rispetto delle norme dovrebbe guardare alla sostanza piuttosto che essere un mero esercizio di "spunta delle caselle". È responsabilità condivisa modificare i comportamenti che hanno creato collettivamente un ambiente bancario iperprescrittivo, eccessivamente complesso e dominato dall'avversione al rischio.

In tale contesto la Commissione intende:

- *collaborare con l'ABE, le autorità di vigilanza e i partecipanti al mercato per operare una distinzione più chiara tra requisiti, che richiedono conformità, e orientamenti non vincolanti che armonizzano le modalità di applicazione dei requisiti;*
- *prendere in considerazione la possibilità di incaricare l'ABE e il CERS di elaborare regolarmente relazioni sull'adeguatezza dei requisiti patrimoniali delle banche in tutta l'UE per rafforzare i processi di rendicontabilità esistenti (nel contesto del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali, nonché del Consiglio e dei governi nazionali);*
- *collaborare con le autorità dell'UE e nazionali per garantire che le prassi di vigilanza siano neutrali rispetto al modello organizzativo di una banca e non scoraggino l'attività bancaria transfrontaliera, anche attraverso succursali e la libera prestazione di servizi;*
- *organizzare discussioni periodiche con l'MVU e l'SRB ed eventualmente con altri portatori di interessi pertinenti per discutere del funzionamento del sistema bancario e dell'impatto delle azioni di vigilanza e di risoluzione sul corretto funzionamento del mercato interno.*

5. Impegno e prossime tappe

Nella presente comunicazione la Commissione ha delineato una via verso un settore bancario dell'UE più competitivo, che collegherà il risparmio agli investimenti in modo più efficiente, sfrutterà meglio il potenziale dei mercati sia transfrontalieri sia nazionali e garantirà che le famiglie e le imprese dispongano della più ampia scelta di opzioni di finanziamento, di costi più bassi e rendimenti più elevati. Un settore bancario più competitivo deve essere resiliente, redditizio e aperto alla concorrenza e all'innovazione. La realizzazione di questo approccio richiederà una riforma significativa, globale e lungimirante, incentrata su miglioramenti ad alto impatto.

La Commissione ha preso atto dell'ambizione dei colegislatori di riformare il quadro bancario e rafforzare la competitività delle banche dell'UE, quale espressa nelle conclusioni del

Consiglio europeo di dicembre 2025³⁰ e marzo 2026³¹, nonché nella relazione annuale del Parlamento sull'Unione bancaria³².

La Commissione incoraggia, pertanto, tutti i portatori di interessi a essere ambiziosi nell'attuazione delle riforme necessarie e accoglie con favore i riscontri sulla presente comunicazione mentre prepara misure da proporre nel primo trimestre del 2027.

³⁰ Consiglio europeo (dicembre 2025), [*Conclusioni sulla semplificazione della regolamentazione dei servizi finanziari dell'Unione*](#).

³¹ [*Riunione del Consiglio europeo - Conclusioni*](#) (marzo 2026).

³² Parlamento europeo (aprile 2026), [*Unione bancaria - Relazione annuale 2025*](#).