

**Risposta alla consultazione della Banca d'Italia sulle
modifiche alle Disposizioni di vigilanza in materia di
"Gruppi bancari" e "Albo delle banche e dei gruppi
bancari" contenute nella Circolare 285/2013**

Luglio 2026

L'Associazione Bancaria Italiana ringrazia per l'attenzione e la considerazione che si vorranno prestare alle osservazioni che seguono, aventi ad oggetto le proposte di modifica alla Circolare n. 285 del 2013 per adeguare l'ordinamento nazionale alle novità introdotte dal regolamento (UE) 2024/1623 (c.d. "CRR III") in materia di società finanziaria e strumentale e per attuare le disposizioni nazionali di recepimento della Direttiva UE 2024/1619 (c.d. CRD VI), contenute nel Testo Unico Bancario in materia di società di partecipazione finanziaria e di partecipazione finanziaria mista.

Le osservazioni sono formulate seguendo la scansione degli argomenti riportata nel documento in consultazione.

Nell'ambito del medesimo perimetro tematico oggetto della presente consultazione, si ritiene opportuno sottoporre all'attenzione dell'Autorità l'esigenza di ricevere ulteriori chiarimenti legati alla pubblicazione dei recenti Orientamenti EBA relativi ai criteri per l'individuazione delle attività di cui all'art. 4, par. 1, punto 18, del Regolamento (UE) n. 575/2013 rilevanti ai fini della classificazione di un'impresa come "impresa strumentale" (EBA/GL/2026/01). Codesta Autorità ha dichiarato la conformità a tali Orientamenti con la nota n. 58 del 4 giugno 2026.

Si resta a disposizione per ogni utile chiarimento, come di consueto in spirito di piena e aperta cooperazione nella consultazione regolamentare.

A) Osservazioni alle modifiche in consultazione alla Circolare 285/2013

1. Composizione del "Gruppo bancario"

Nel testo in consultazione il par. 2.1 della Sezione II della Circolare 285, sulle "Società finanziarie", stabilisce che **"Sono incluse nel gruppo bancario tutte le società finanziarie *direttamente o indirettamente sottoposte a controllo*. Rientrano in tale ambito le società di gestione di mercati regolamentati di strumenti finanziari e le società che esercitano esclusivamente l'agenzia in attività finanziaria o di mediazione creditizia e le relative attività connesse e strumentali"**.

Il successivo par. 2.2 "Società strumentali" prevede che **"Ai sensi dell'art. 4, par. 1, punto 26 del CRR, sono incluse nella definizione di "società finanziaria" anche le società che svolgono in via principale attività strumentali a quelle della capogruppo o delle altre società del gruppo bancario, anche ove siano prestate a favore di soggetti diversi dalla medesima capogruppo o dalle altre appartenenti al Gruppo Bancario"**.

Nonostante le società strumentali rientrino nella nuova definizione di società finanziaria introdotta dall'art. 4 del CRR III, nel testo in commento - per le società appartenenti al Gruppo bancario - sembrerebbe permanere la distinzione tra la categoria delle società finanziarie e quella delle società strumentali.

Considerata l'inclusione delle seconde nella nozione più ampia di società finanziaria, si pone il dubbio circa l'opportunità di mantenere tale distinzione classificatoria.

In particolare, ai fini dell'iscrizione all'Albo dei gruppi bancari ai sensi dell'art. 64 TUB, si chiede di chiarire se le società attualmente qualificate come strumentali debbano essere riclassificate come società finanziarie oppure se debba continuare a essere mantenuta l'attuale distinzione tra le due categorie.

Più in generale, occorrerebbe chiarire se la strumentalità debba essere considerata una specifica sottocategoria della più ampia nozione di finanziarietà e, in tal caso, come tale qualificazione si coordini con quella delle società che svolgono attività finanziarie in senso stretto, tradizionalmente soggette a forme di vigilanza prudenziale.

Si evidenzia, inoltre, la necessità che anche la normativa secondaria, almeno a livello nazionale, chiarisca in modo più esplicito che per effetto del nuovo apparato definitorio, ai fini dell'appartenenza al gruppo bancario previsto dalla legge, il controllo - secondo la definizione propria dell'art. 23 TUB (richiamato dall'art. 59 TUB) - deve risultare presupposto essenziale e dunque immancabile anche rispetto alle società strumentali (in quanto incluse nelle finanziarie).

Per quanto riguarda, invece, le società strumentali che dovessero essere incluse nel perimetro di consolidamento prudenziale ai sensi dell'art. 18 del Regolamento CRR, quando manchi il presupposto della relazione di controllo, occorre necessariamente che l'Autorità chiarisca in modo puntuale le condizioni di tale consolidamento e le modalità dello stesso, in funzione di parametri coerenti con l'assenza di una situazione di controllo, restandone escluso in ogni caso un consolidamento integrale e comunque l'appartenenza al gruppo bancario.

2. Criterio della "dipendenza significativa da finanziamenti" ("relying on banking")

Ai fini della qualificazione di un'impresa come società strumentale, gli Orientamenti EBA sopra citati considerano, tra gli elementi rilevanti, il criterio della dipendenza significativa dai finanziamenti concessi da un ente creditizio o da un ente finanziario appartenente al medesimo gruppo (*relying on banking*).

Al riguardo, si osserva che tale criterio assume particolare rilevanza nell'individuazione delle attività che possono considerarsi effettivamente collegate al settore bancario, tenendo conto non solo dei finanziamenti già erogati, ma anche degli impegni di finanziamento accordati e non ancora utilizzati.

Tuttavia, gli Orientamenti EBA non individuano soglie quantitative o parametri oggettivi per determinare quando il ricorso ai finanziamenti possa considerarsi "significativo". Ne consegue che la relativa valutazione è inevitabilmente caratterizzata da un certo grado di discrezionalità e richiede un'analisi fondata sulle specifiche circostanze del caso concreto.

Sarebbe, quindi, necessario precisare i criteri applicativi rilevanti per la valutazione della "dipendenza significativa da finanziamenti" (*relying on funding*), anche mediante l'individuazione di parametri che assicurino coerenza, proporzionalità e tracciabilità delle valutazioni effettuate dagli intermediari.

Sarebbe fondamentale, inoltre, esplicitare che il criterio della dipendenza finanziaria non possa essere considerato autonomamente né assumere carattere dirimente ai fini della classificazione dell'impresa e soprattutto ai fini del relativo consolidamento prudenziale. Esso dovrebbe essere interpretato congiuntamente agli ulteriori elementi richiamati dagli Orientamenti EBA, quali anzitutto il livello di partecipazione al capitale o al patrimonio dell'impresa, in ragione di relazioni di investimento con natura di equity, la natura dell'attività svolta, il grado di integrazione e di supporto rispetto all'attività bancaria del gruppo e il carattere principale o accessorio dell'attività medesima, e il livello quantitativo di dipendenza dei risultati economici dell'impresa strumentale da rapporti contrattuali con il Gruppo Bancario.

Rispetto a ciascuno di tali indicatori le disposizioni di vigilanza dovrebbero chiarire quale sia il conseguente trattamento di consolidamento prudenziale, optando per una indicazione presuntiva di tipo quantitativo.

In tale prospettiva, la mera esistenza di una significativa dipendenza finanziaria potrebbe non risultare di per sé sufficiente a giustificare la qualificazione di un'impresa come società strumentale, qualora difetti un effettivo collegamento funzionale con l'attività bancaria del gruppo, specialmente nei casi in cui l'attività esercitata sia riconducibile prevalentemente a finalità di investimento o di gestione patrimoniale.

Si ritiene altresì che la qualificazione come società strumentale debba essere oggetto di periodica rivalutazione nel corso del tempo, ove vengano meno i presupposti che ne hanno originariamente giustificato l'inquadramento, inclusa un'eventuale riduzione o cessazione del supporto finanziario ricevuto dal gruppo. Tale verifica dovrebbe comunque essere condotta nell'ambito di una valutazione complessiva della posizione della società e delle sue relazioni operative e funzionali con il gruppo bancario di appartenenza.

A tale riguardo, l'assenza, anche negli Orientamenti EBA, di una disciplina che stabilisca la frequenza del monitoraggio del criterio del funding, la procedura di uscita dal perimetro di consolidamento e il trattamento prudenziale nel periodo intercorrente tra la cessazione del finanziamento e la formale riclassificazione, potrebbe comportare che una società che cessi di ricevere finanziamenti dal Gruppo rimanga formalmente in esso — con tutti gli oneri connessi — per un tempo non certo. Si sottolinea, quindi, l'opportunità di disciplinare espressamente la procedura di uscita dal perimetro di consolidamento e di prevedere tempi certi per la sua conclusione.

Ulteriori osservazioni sul criterio di dipendenza finanziaria saranno illustrate più avanti.

3. Nozione di "Società strumentali"

Il nuovo par. 2.2. stabilisce che *"L'attività strumentale è svolta in via principale quando è superato almeno uno dei seguenti indicatori: il rapporto tra il totale del patrimonio netto, o dei ricavi, o del personale riferito alle attività strumentali e, rispettivamente, il totale del patrimonio netto, o dei ricavi o del personale riferito alle attività complessive della società è superiore al 50 per cento. Ai fini della valutazione assumono rilievo, tra le attività, elencate nell'oggetto sociale come risultante dallo statuto, quelle effettivamente esercitate dalla società"*.

Il richiamo normativo sopra riportato qualifica l'impresa strumentale in funzione dell'esercizio esclusivo o prevalente di attività aventi natura ausiliaria, individuando la prevalenza sulla base di parametri quantitativi riferiti al patrimonio netto, ai ricavi e al personale impiegato nelle attività effettivamente svolte dalla società.

Tale impostazione appare, tuttavia, non pienamente allineata con il diverso approccio introdotto dal quadro regolamentare europeo più recente. In particolare, la definizione adottata sembra fondarsi su una nozione tipologica e quantitativa di attività strumentale, mentre il criterio delineato dal CRR III e dagli Orientamenti EBA si caratterizza per una valutazione maggiormente funzionale e aperta, incentrata sulla verifica del collegamento dell'attività con quella bancaria attraverso parametri quali la *direct extension of banking activities*, il carattere *ancillary to banking* e la dipendenza dal *funding* dell'ente creditizio (*relies on funding*).

Ne consegue che il riferimento all'esercizio esclusivo o prevalente di attività ausiliarie potrebbe presentare profili di incompatibilità sistematica rispetto al paradigma funzionale accolto dalla disciplina europea, il quale prescinde da una classificazione rigida delle attività svolte e valorizza, invece, il loro effettivo legame operativo ed economico con l'attività bancaria.

Sarebbe necessario, quindi, un maggior coordinamento tra i criteri quantitativi attualmente previsti dalla normativa nazionale e l'approccio funzionale introdotto dal quadro normativo europeo, fondato sulla verifica dell'effettivo collegamento operativo ed economico dell'attività svolta con quella bancaria.

3.1 Criteri definitori

Si deve inoltre osservare che nelle disposizioni di Vigilanza in consultazione sembra esservi un leggero disallineamento definitorio rispetto agli Orientamenti. Si stabilisce nelle prime, infatti, che l'attività strumentale "è svolta in via principale quando è superato almeno uno dei seguenti indicatori: il rapporto tra il totale del patrimonio netto, o dei ricavi, o del personale riferito alle attività strumentali e, rispettivamente, il totale del patrimonio netto, o dei ricavi o del personale riferito alle attività complessive della società è superiore al 50 per cento. Ai fini della valutazione assumono rilievo, tra le attività elencate nell'oggetto sociale come risultante dallo statuto, quelle effettivamente esercitate dalla società".

Sembra che il riferimento al patrimonio netto abbia sostituito quello alle "attività" contenuto negli Orientamenti, con l'oggettiva difficoltà di definire concretamente (se non con l'applicazione di meri rapporti proporzionali) la quota di "netto patrimoniale" ascrivibile alle attività (asseritamente) "strumentali".

4. Autorizzazione a escludere le società di partecipazione finanziaria o di partecipazione finanziaria mista esentate dal perimetro di consolidamento prudenziale

Con riferimento alla disciplina di cui alla Sezione IV-bis, di nuova introduzione in recepimento della corrispondente regolamentazione comunitaria, sarebbe opportuno qualificare quale tipologia di rischi giuridici o reputazionali (al di là delle due fattispecie

esemplificative menzionate dalla "Guida della BCE sulle opzioni e sulle discrezionalità previste dal diritto dell'Unione" relativamente all'antiriciclaggio e alla normativa fiscale) andrebbero considerati anche ai fini della predisposizione dell'istanza volta ad ottenere l'esenzione.

Infine, occorrerebbe chiarire, in caso di concessione dell'esclusione, a quale entità spetta di informare tempestivamente BCE e con quali modalità. Dal testo della citata Guida l'onere sembrerebbe in capo all' "ente creditizio filiazione" che rimane "responsabile del rispetto dei requisiti prudenziali"; in tal caso, tuttavia, non è chiaro come quest'ultimo possa informare BCE di evoluzioni che eventualmente riguardino la propria controllante esclusa dal perimetro di consolidamento.

B) Osservazioni conseguenti agli Orientamenti EBA che precisano i criteri per l'individuazione delle attività di cui all'art. 4, par. 1, punto 18, del Regolamento (UE) n. 575/2013

Come sopra esposto, la disciplina delle imprese strumentali è stata oggetto di un recente intervento anche da parte dell'EBA con la pubblicazione degli Orientamenti che precisano i criteri per l'individuazione delle attività di cui all'art. 4, par. 1, punto 18, del Regolamento (UE) n. 575/2013; come detto, codesta Autorità ha dichiarato la conformità a tali Orientamenti con la nota n. 58 del 4 giugno 2026.

Si coglie l'occasione della presente consultazione per sottoporre all'attenzione di codesta l'Autorità alcune osservazioni che riguardano più nello specifico le disposizioni di tali Orientamenti, che pure impattano sulla disciplina nazionale.

Si chiede, quindi, di valutare l'opportunità di fornire chiarimenti che contribuirebbero a ridurre i margini di incertezza interpretativa, ad assicurare una più uniforme applicazione della disciplina tra gli operatori e a garantire un coerente allineamento del quadro nazionale alle evoluzioni regolamentari europee in materia di identificazione delle società strumentali e del loro trattamento prudenziale.

- In via preliminare andrebbe chiarito se effettivamente la distinzione tra attività che costituiscono estensione dell'attività bancaria e attività "*ancillary to banking*" risieda nell'assenza di un legame partecipativo necessario, consentita per le prime ma non per le seconde. In particolare, come già osservato, se le attività che costituiscono estensione dell'attività bancaria debbono essere valutate sulla base della loro natura intrinseca¹ in

¹ Vedi par. 20 degli Orientamenti, per i quali "to determine whether an undertaking performs "direct extension of banking" activities, the assessment should be carried out for all undertakings, whether inside or outside of the group. This broad scope is necessary because such activities, by their intrinsic nature, can generate risks similar to those of institutions or financial institutions, regardless of their position within the group structure.

considerazione della tipologia di rischio caratteristico, possono connotarsi di strumentalità anche imprese collocate al di fuori del perimetro di gruppo²; per le attività “ancillary to banking” si richiede invece una connessione con l’attività bancaria ma anche, necessariamente, l’appartenenza al perimetro di gruppo. **Si tratta di principio non evincibile espressamente dagli Orientamenti e che sarebbe opportuno confermare ai fini di maggiore chiarezza.**

- Il **punto 12 degli Orientamenti EBA** prevede che *“un’impresa strumentale (IS) inclusa nella situazione consolidata di un ente dovrebbe essere considerata un’IS per qualsiasi altra impresa”*.

Non è chiaro come la configurazione di strumentalità all’interno di un gruppo si ripercuota anche sui gruppi “altri”, diversi cioè da quello nel quale si verifica detta condizione.

Andrebbe pertanto indicato se tale principio abbia valore solo ai fini della deduzione, quali siano gli oneri di accertamento nell’ambito di gruppi “diversi” e come e con quali tempi, e sulla base di quali informazioni, si debba assolvere alla verifica della necessità di consolidamento.

- Il **punto 13 degli Orientamenti** dispone che *“Le attività fondamentali per la catena del valore dei servizi bancari [...] dovrebbero essere considerate un’estensione diretta dell’attività bancaria”*, provvedendo altresì all’elencazione di un nucleo “minimo” di attività rilevanti [(lettere da a) a g)].

- Al **punto 14** si precisa anche che *“Le attività di cui alle lettere da a) a f) dovrebbero essere considerate un’estensione diretta dell’attività bancaria solo quando sono fornite principalmente a enti o enti finanziari o sono svolte nel loro interesse”*.

Da tali disposizioni sembrerebbe che, l’avere quale “clienti” enti o enti finanziari – ferme le altre condizioni previste - determini la strumentalità non solo verso detti “clienti” (enti o enti finanziari) bensì verso qualunque altro gruppo, caratterizzando quindi lo *status* dell’impresa in termini oggettivi, validi per tutti.

Si tratta di principio che andrebbe verificato anche alla luce di quanto dispone il punto 12, sopra riportato.

Capturing both categories ensures a level playing field, prevents regulatory arbitrage, and promotes supervisory convergence in the treatment of activities that materially affect the risk profile of banking groups. Therefore, their qualification as ASUs should be ensured in all circumstances.”

² Vedi par. 5.1 Cost-benefit analysis / impact assessment, lett. D. Options considered, Cost-Benefit Analysis and Preferred option, nel quale si legge che “Nonetheless, the wording of Article 4(1)(18)(a) of Regulation (EU) No 575/2013 refers to activities considered a direct extension of banking without requiring them to be “ancillary to banking” as specified under point (b) of that Article. For this reason, the criteria for identifying such activities should apply to all types of undertakings – regardless of the existence of a link or capital tie with a banking group – as the activities should be assessed based on their intrinsic financial nature. As such, the assessment is intended to be broad in scope and should encompass any undertaking engaging in financial activities, irrespective of a direct ownership link or capital tie with a banking group”.

- Nella definizione di quelle che costituiscono "estensione dell'attività bancaria" (**punto 13 degli Orientamenti**) sono incluse attività che non necessariamente costituiscono l'oggetto caratteristico esclusivo dell'attività d'impresa: in particolare, (a) la valutazione del merito creditizio di singoli clienti di un ente o di un ente finanziario; (b) il recupero di crediti; (c) la valutazione della garanzia; (d) l'acquisizione, la proprietà, la gestione e la liquidazione di attività recuperate possono accompagnarsi, nelle imprese con oggetto sociale "misto", ad altre attività ed essere oggetto di affidamento di incarichi volta per volta oppure in via continuativa (esternalizzazione).

In questi casi, alla luce di quanto dispongono l'art. 4(1) (18) del CRR e il punto 28 degli Orientamenti – i quali ultimi definiscono le condizioni per verificare la preponderanza (essenziale) dell'attività strumentale – si pongono una serie di questioni applicative. Nell'ordine:

(i) l'art. 4(1) (18) CRR dispone che, per essere classificata come strumentale, l'impresa deve avere come attività principale quella che rappresenta un'estensione dell'attività bancaria o è ad essa accessoria. A sua volta, con riferimento alle attività che rappresentano "estensione" dell'attività bancaria, il punto 14 degli Orientamenti stabilisce che esse sono tali solo "quando fornite principalmente a enti o enti finanziari o sono svolte nel loro interesse".

Sembra esservi dunque un doppio livello di "prevalenza": delle attività rilevanti "clusterizzate" all'interno del punto 13, indipendentemente dal soggetto fruitore (finanziario e non) rispetto al "totale attività" e – successivamente - delle attività verso i soli soggetti del comparto finanziario rispetto alle attività rilevanti clusterizzate. In proposito, sarebbe più lineare fornire indicazioni per potere interpretare la disposizione nel senso che la verifica di prevalenza vada fatta comparando le sole attività verso soggetti del comparto finanziario con il "totale attività"³;

(ii) i criteri di calcolo della "prevalenza" non sembrano utilizzabili in ogni circostanza. Nell'ipotesi, per esempio, di esternalizzazione (conferimento di incarichi mediante contratti di fornitura), ove rilevanti, o comunque di accordi di diversa natura, vi è l'oggettivo limite derivante dall'impossibilità di rappresentare l'attività svolta mediante una specifica voce contabile (il valore dei contratti non è rappresentato, normalmente, nella contabilità), di modo che è impossibile verificare il rapporto tra attività e attivi dell'impresa.

³ Valga un esempio a chiarire meglio le possibili interpretazioni. Se un'impresa presta attività di recupero crediti per 1.000.000 euro a favore di soggetti bancari e per 500.000 euro a favore di soggetti non bancari e registri attività residue per 1.400.000 euro, ove (i) l'attività di recupero sia da considerarsi nella sua totalità (verso clienti bancari/finanziari e non) essa è senza dubbio prevalente; (ii) ove invece rilevi solo l'attività verso soggetti bancari/finanziari, detta prevalenza viene meno. È chiaro però che, ove valga l'interpretazione sub (i), occorrerà procedere a una nuova verifica di prevalenza all'interno del cluster "attività di recupero crediti" (ciò che renderebbe coerente il principio per cui l'attività costituisce estensione di quella bancaria solo ove svolta "principalmente" a enti bancari/finanziari); ove valga l'interpretazione sub (ii) occorrerebbe eliminare l'avverbio "principalmente" al fine di confrontare esclusivamente l'attività verso clientela bancaria/finanziaria con l'attività complessiva della società.

- Il **punto 18 degli Orientamenti EBA** fa riferimento alle attività definite “a sostegno” del settore bancario, identificando in alcuni casi alcune “fasi d’impresa” e non attività autonome organizzate, il che solleva il dubbio – alla luce del fatto che l’elencazione non rappresenta un numero chiuso di attività ma si limita a fornire criteri di individuazione – che ve ne siano altre, potenzialmente illimitate, che ben potrebbero essere incluse nella medesima lista in quanto parimenti rilevanti se non, in taluni casi, essenziali. Nella sfera dei controlli, per esempio, si fa riferimento al *risk management* e alla *compliance* ma non all’*audit*; si fa riferimento al supporto amministrativo e *back office* ma non alla consulenza legale né a funzioni di tesoreria; si fa riferimento al supporto alle relazioni con i clienti ma non agli acquisti.

Se si tratta, in altre parole, di elencazione per principi, non sembra evincersi un criterio chiaro e univoco che conduca ad affermare il vincolo “di sostegno” in un caso o ad escluderlo in un altro, con l’effetto di generare incertezza soprattutto nei casi di esternalizzazione di funzioni, ipotesi nella quale l’EBA sembra non voler prendere posizione.

- Il **punto 19 degli Orientamenti EBA** nel fare riferimento alle attività che “integrano” il settore bancario, dà evidenza delle strutture di cross-selling che possono configurarsi all’interno del gruppo. Alla luce di quanto dispone il **punto 20 degli Orientamenti**, tuttavia, sembra che queste strutture debbano necessariamente essere definite da specifici accordi e non costituire mere ipotesi (o possibilità) di sviluppo strategico.

Per la sua rilevanza, anche questa circostanza andrebbe specificamente confermata. Resta naturalmente ferma la difficoltà di procedere ad una considerazione del valore “principale” di tale attività di “integrazione”, tenuto conto degli indici di prevalenza applicabili.

- Parimenti, al fine di definire le attività che “si basano” sul settore bancario di cui al **punto 21 degli Orientamenti EBA**⁴, sembra che queste debbano essere concretamente fondate su impegni oggettivi, contrattualizzati e tali da configurare un rischio anche prospettico⁵ e

⁴ Così il punto 21 cit.: “Ai fini del paragrafo 15, un’attività si basa sul settore bancario quando: (a) fa significativamente assegnamento su prodotti o servizi bancari pertinenti forniti da un ente o da un ente finanziario del gruppo per svolgere la propria attività (ad esempio KYC, gestione delle domande di prestito, valutazione del rischio di credito). A questo proposito, le dipendenze operative e del personale dovrebbero rientrare nella valutazione; oppure (b) dipende in misura significativa dai finanziamenti erogati da un ente o da un ente finanziario del gruppo per finanziare la fornitura di prodotti o servizi che fanno parte della sua attività. Gli enti dovrebbero non solo considerare il finanziamento ricevuto dall’impresa, ma anche valutare l’esistenza di un impegno esplicito a erogare il finanziamento”.

⁵ Sembra che la finalità dell’inclusione nei casi di strumentalità delle ipotesi di funding rilevante dipenda esattamente dalla volontà di catturare (anche) ipotesi nelle quali viene assunto un rischio non necessariamente corrispondente a quello caratteristico bancario. Sul punto, v. Final Report allegato agli Orientamenti, p. 56: “However, the EBA is of the view that “ancillary to banking” should not be interpreted as narrowly as activities exposing institutions to traditional banking risks. Other types of risks – such as potential double gearing, operational dependencies or potential financial support in case of distress – are also relevant to the consolidated situation of an institution or (mixed) FHC”.

non su mere circostanze storiche (non sembra che l'aver affidato una società, nell'ambito di normali schemi di gruppo, debba necessariamente condurre a evidenze di "dipendenza", ove non vi siano indici per i quali tale finanziamento non sia sostituibile, per esempio, mediante altre forme di provvista o accesso al credito)⁶. Peraltro, anche in questo caso, dal punto di vista definitorio si osserva una difficoltà applicativa: se, per essere strumentale, l'attività deve comunque essere "principale" (v. art. 4 (1) (18) CRR), nel caso di attività che si "basano" sul settore bancario, è sufficiente che esse facciano "significativamente assegnamento" o dipendano "in misura significativa" (così il punto 21 degli Orientamenti) da prodotti o servizi bancari (anche di finanziamento). Andrebbe auspicabilmente chiarito quale parametro debba prevalere e con quali metodologie di calcolo (se l'attività accessoria deve necessariamente essere principale, in che termini può anche essere "significativamente dipendente" da prodotti o servizi bancari?).

- Nel caso del **leasing operativo**, il **punto 23 b)**⁷ sembra replicare quanto già previsto in materia di cross-selling e di dipendenza da prodotti o servizi bancari; valgono, quindi, al riguardo le medesime le riflessioni svolte sub. paragrafo 2 con riguardo al criterio della "dipendenza significativa da finanziamenti" ("relying on banking") e riguardo ai punti 19 e 20 degli Orientamenti.

- Con riferimento, infine, a quanto previsto **al punto 23 a)** [(è attività accessoria il leasing di beni "fornito a enti o enti finanziari all'interno o all'esterno del gruppo (ad esempio, leasing di edifici o locali)"], si evince che ciò che conta è la natura della clientela, anche esterna al gruppo. Pertanto, la locazione a banche o soggetti del comparto finanziario, fuori o dentro il gruppo, comporta di per sé l'"accessorietà" e dunque la strumentalità (in presenza degli indici di prevalenza).

Si tratta di una conclusione che appare in qualche modo asimmetrica rispetto ai principi di trattamento della strumentalità sulla base del rischio omogeneo o comunque connesso (in presenza di "dipendenza") a quello bancario. Anche questa è una conclusione che, per la sua rilevanza, dovrebbe essere opportunamente confermata.

- Il **punto 29** dispone che *"Un'attività dovrebbe essere considerata l'attività principale di un'impresa anche se non viene raggiunto alcuno dei valori soglia di cui al paragrafo 28, ove questo si possa stabilire caso per caso in modo considerato soddisfacente dall'autorità competente"*.

Sarebbe opportuno chiarire se tale disposizione imponga sempre e in ogni circostanza un'analisi al fine di verificare se possano esservi indici diversi e rilevanti oppure se l'analisi è discrezionale, ad iniziativa della Banca capogruppo.

⁶ Tale osservazione assume rilevanza anche rispetto al fatto che l'espressione "funding" (finanziamento) va intesa ad ampio spettro, e dunque anche nell'eventualità di patrimonializzazione attraverso interventi atipici (cfr. Final Report, pg. 51).

⁷ Il leasing è attività accessoria quando "è integrato dall'offerta e dalla vendita, su base ricorrente, di prodotti o servizi bancari al locatario tramite un ente o un ente finanziario del gruppo (ad esempio, conto corrente o servizi di pagamento)".

Nel processo di determinazione della strumentalità, così come disegnato dagli Orientamenti, sembrano esservi spazi di discrezionalità valutativa.

Ci si chiede se la configurazione di strumentalità – attesa la complessità del processo o la necessità di attivare valutazioni caso per caso – è questione che deve essere valutata esclusivamente dagli organi della banca o debba, invece, essere in qualche modo condivisa dall’impresa strumentale.

- Nel considerando n. 58 della normativa del Regolamento CRR III si precisa che: *“È essenziale che le autorità di vigilanza dispongano dei poteri necessari per valutare e misurare in modo completo i rischi a cui un gruppo bancario è esposto a livello consolidato e dispongano della flessibilità necessaria per adattare i propri metodi di vigilanza a nuove fonti di rischio. È importante evitare lacune tra il consolidamento prudenziale e quello contabile che possano dar luogo a operazioni volte a spostare le attività fuori dall’ambito del consolidamento prudenziale, anche se i rischi permangono nel gruppo bancario. La mancanza di coerenza nelle definizioni di «impresa madre», «filiazione» e «controllo», nonché la mancanza di chiarezza nella definizione di «impresa strumentale», «società di partecipazione finanziaria» e «ente finanziario» rendono più difficile per le autorità di vigilanza assicurare l’applicazione in modo coerente nell’Unione delle norme pertinenti nonché individuare e affrontare adeguatamente i rischi a livello consolidato. Tali definizioni dovrebbero pertanto essere modificate e chiarite ulteriormente. Inoltre, si ritiene opportuno che l’EBA indaghi ulteriormente sull’eventualità che i poteri conferiti alle autorità di vigilanza possano essere involontariamente limitati da eventuali discrepanze o lacune residue nelle disposizioni normative o nella loro interazione con la disciplina contabile applicabile”.*

La normativa CRR III intenderebbe evitare disallineamenti tra il perimetro delle società c.d. “consolidato” e quello “prudenziale”.

Il combinato disposto del considerando n. 58 (che inserisce le società strumentali nell’ambito delle società finanziarie) e degli Orientamenti EBA che hanno ampliato l’ambito di società prima considerate strumentali, comporterà l’inclusione nel perimetro prudenziale di diverse entità prima volutamente escluse in quanto non vigilate.

Alla luce di tale circostanza, ci si domanda: a) se sia corretto ritenere che il perimetro prudenziale e quello di consolidamento debbano necessariamente coincidere; b) quale metodo di consolidamento prudenziale vada applicato nelle ipotesi “limite” (se ammesse) di assenza di legami partecipativi; c) come vada più opportunamente trattata la (potenziale) instabilità del perimetro di consolidamento prudenziale, soggetto a revisioni e verifiche periodiche, anche in considerazione dell’assenza di flussi informativi obbligatori e normati da parte delle società eventualmente classificate come “strumentali”.

In particolare, per le imprese vigilate risulta assolutamente necessario che l’Autorità di regolazione nazionale, anche in coordinamento con le Autorità europee, fornisca criteri univoci – preferibilmente quantitativi – circa il metodo di consolidamento da utilizzare ove il Gruppo bancario non fosse titolare di partecipazioni rispetto all’impresa strumentale o

nei casi in cui il metodo di consolidamento da utilizzare non sia determinato dalla quota di partecipazione nell'impresa riferibile al Gruppo Bancario.