Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2009/138/CE per quanto concerne la proporzionalità, la qualità della vigilanza, l'informativa, le misure relative alle garanzie a lungo termine, gli strumenti macroprudenziali, i rischi di sostenibilità, la vigilanza transfrontaliera e di gruppo

[COM(2021) 581 final — 2021/0295 (COD)]

e sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione delle imprese di assicurazione e di riassicurazione e modifica le direttive 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2009/138/CE, (UE) 2017/1132 e i regolamenti (UE) n. 1094/2010 e (UE) n. 648/2012

[COM(2021) 582 final — 2021/0296 (COD)]

(2022/C 275/08)

Relatore: **Jörg Freiherr FRANK VON FÜRSTENWERTH**

Correlatore: **Christophe LEFÈVRE**

Consultazione	Parlamento europeo, 22.11.2021
	Consiglio dell'Unione europea, 26.11.2021
Base giuridica	Articoli 114 e 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale
Adozione in sezione	8.2.2022
Adozione in sessione plenaria	23.2.2022
Sessione plenaria n.	567
Esito della votazione	
(favorevoli/contrari/astenuti)	169/0/2

1. **Conclusioni e raccomandazioni**

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) condivide la valutazione della Commissione europea secondo la quale il quadro Solvibilità II, fondato su tre pilastri (requisiti patrimoniali quantitativi; governance e vigilanza; informativa e trasparenza), si è dimostrato efficace. Tuttavia, l'esperienza della crisi del debito sovrano, la politica dei bassi tassi di interesse, le prime conseguenze della pandemia di COVID-19, che è ancora lungi dal dirsi risolta, e la consapevolezza che si produrranno altre crisi impongono degli adeguamenti del quadro normativo.

1.2. Il CESE accoglie con grande favore il fatto che la Commissione europea affronti la questione dei rischi sistemici nel settore assicurativo. Il profilo di rischio dell'assicuratore sta cambiando. Alla luce della crisi climatica, tale settore si trova a svolgere un ruolo particolarmente importante nell'ambito dell'assicurazione contro gli effetti dei cambiamenti climatici e dei nuovi rischi ambientali (ad esempio, nel campo della biodiversità). Le imprese di assicurazione devono altresì far fronte a maggiori rischi nella loro veste di investitori. In particolare, non si valutano adeguatamente i rischi materiali e i rischi di responsabilità e di transizione connessi ai cambiamenti climatici.

1.3. Il CESE sostiene l'obiettivo della Commissione europea di creare un quadro normativo in cui il settore assicurativo svolga un ruolo (ancora) più importante in quanto investitore nel finanziamento della transizione verso un'economia sostenibile e nella lotta contro le conseguenze della COVID-19 e i cambiamenti climatici. Al tempo stesso, il CESE sottolinea il marcato interesse della società civile per la stabilità del settore finanziario e chiede che nel settore assicurativo siano garantite norme solide in materia di requisiti patrimoniali e preparazione ai rischi. L'instabilità del settore assicurativo comprometterebbe gravemente gli sforzi per far fronte alla crisi climatica e superare la pandemia.

2. **Osservazioni generali**

2.1. *L'approccio della Commissione europea*

2.1.1. Il CESE condivide la valutazione della Commissione europea secondo la quale il quadro Solvibilità II, fondato su tre pilastri (requisiti patrimoniali quantitativi; governance e vigilanza; informativa e trasparenza), si è dimostrato efficace. Esso ha permesso al settore assicurativo europeo di superare agevolmente le turbolenze della crisi del debito sovrano, la politica dei bassi tassi di interesse tuttora in vigore e le prime conseguenze della pandemia di COVID-19, che è ancora lungi dal dirsi risolta. Secondo il CESE, è opportuno e necessario trarre le debite conclusioni sulla scorta dell'esperienza acquisita nell'applicazione delle norme, in particolare riguardo alle questioni di proporzionalità e alle norme in materia patrimoniale e di preparazione ai rischi. Proprio questi ultimi punti sono decisivi per il fabbisogno di capitale delle imprese e, pertanto, per il ruolo che le imprese di assicurazione possono svolgere in qualità di fornitori di prodotti e di investitori nell'economia.

2.2. *Coerenza con le altre politiche dell'Unione*

2.2.1. L'attuazione del Green Deal europeo e il superamento delle conseguenze della pandemia di COVID-19 sono politiche assolutamente prioritarie, la cui realizzazione richiede l'utilizzo di ingenti somme di capitale pubblico e privato. In quanto investitore a lungo termine dotato di un portafoglio di oltre 10 000 miliardi di EUR nel 2020, il settore assicurativo europeo potrebbe fornire un contributo molto più rilevante rispetto a quello attuale al finanziamento della transizione verso un'economia neutra in termini di emissioni di carbonio nonché a progetti infrastrutturali e alloggi economicamente accessibili. La capacità di agire in tal senso è determinata in larga misura dalle norme in materia di requisiti patrimoniali e preparazione ai rischi nel quadro Solvibilità II.

2.2.2. Il CESE sostiene l'obiettivo della Commissione europea di creare un quadro normativo in cui il settore assicurativo svolga un ruolo (ancora) più importante in quanto investitore nel finanziamento della transizione verso un'economia sostenibile e nella lotta contro le conseguenze della COVID-19. Al tempo stesso, sottolinea la necessità di non compromettere gli obiettivi di protezione del quadro Solvibilità II, vale a dire la tutela dei contraenti e dei beneficiari e il mantenimento della stabilità finanziaria. Tuttavia, questa tutela potrebbe essere minacciata se, per sostenere il Green Deal europeo, si rinunciasse alla rigorosa valutazione dei rischi degli investimenti effettuati dagli assicuratori. Le norme a tutela dei consumatori previste dal quadro Solvibilità II dovrebbero comprendere gli investimenti e le attività del settore assicurativo nei settori in cui gli assicuratori investono su richiesta delle autorità o del governo. Tali investimenti possono quindi essere ricompensati o penalizzati di conseguenza. In ogni caso, ogni investimento effettuato nell'ambito del Green Deal europeo o, ad esempio, di NextGenerationEU, deve essere soggetto alla medesima valutazione dei rischi di qualsiasi altro investimento. Una vigilanza prudenziale sostenibile richiede una valutazione dei rischi basata su riscontri empirici e una valutazione dell'adeguatezza patrimoniale da essa derivata. Il CESE approva pienamente l'approccio della Commissione europea che consiste nel rivedere le norme esistenti in materia di requisiti di adeguatezza patrimoniale nei casi in cui hanno determinato requisiti inadeguati (eccessivi oppure insufficienti). Le proposte della Commissione europea mostrano i margini di manovra che si possono creare già solo in questo modo. Tuttavia, quando i requisiti patrimoniali sono eccessivamente bassi (ad esempio nel caso dei rischi connessi ai cambiamenti climatici), è necessario aumentarli per garantire la stabilità del settore.

2.2.3. Il CESE sostiene gli sforzi della Commissione europea volti a fornire un ulteriore sostanziale contributo alla realizzazione dell'Unione dei mercati dei capitali. La costruzione del mercato unico permetterebbe di finanziare più agevolmente sia le soluzioni per uscire dalla pandemia di COVID-19 sia il Green Deal europeo, già per il solo fatto che i consumatori potrebbero beneficiare dei progressi compiuti nella creazione di un autentico mercato unico dei mercati finanziari, nonostante il persistere di numerosi ostacoli giuridici e reali alla realizzazione dell'Unione dei mercati dei capitali.

2.2.4. Il CESE accoglie con favore l'approccio secondo cui il settore assicurativo deve svolgere un ruolo più incisivo nel finanziamento della transizione verde. Il settore assicurativo dovrebbe inoltre mirare a ridurre tutte le ripercussioni negative sul piano ambientale e sociale dei suoi investimenti e delle sue attività assicurative. È opportuno stabilire un collegamento con la tassonomia dell'UE. Il CESE chiede che si tenga sistematicamente conto degli obiettivi di sostenibilità sociale, poiché, in ultima analisi, anche il mancato rispetto dei diritti dei lavoratori e dei diritti umani può determinare un aumento del rischio.

2.2.5. Le proposte prevedono semplificazioni del complesso sistema Solvibilità II in diversi punti, Tale prassi va senz'altro salutata con favore. Risulta incomprensibile e va respinto il fatto che gli utilizzatori di modelli interni siano ora tenuti a presentare anche relazioni, come se avessero utilizzato la formula standard. Occorre escludere la duplicazione dell'obbligo di presentare relazioni.

2.3. *Atti delegati*

2.3.1. Il CESE è consapevole del fatto che la Commissione europea ha la facoltà di stabilire determinate disposizioni, in particolare le norme tecniche, mediante atti delegati. Essa annuncia un gran numero di proposte che intende attuare mediante atti delegati. Si tratta di proposte che rivestono una grande importanza e un elevato peso economico. A tale proposito, tra gli esempi da citare figurano l'aggiustamento per la volatilità, l'aggiustamento di congruità e l'estrapolazione, nonché la scelta profondamente politica relativa alla misura e ai limiti della valutazione dei rischi da applicare ai finanziamenti per facilitare il finanziamento del Green Deal. In questo caso, come altrove, il CESE raccomanda di adottare decisioni relative a questioni economiche importanti nel quadro di una procedura legislativa ordinaria con la partecipazione del Parlamento e previa consultazione della società civile, e non ricorrendo ad atti delegati. Prima dell'adozione del pacchetto Solvibilità II, il Parlamento europeo, la Commissione europea e il CESE dovrebbero disporre di un quadro chiaro del contenuto e delle ripercussioni degli atti delegati.

2.4. *Valutazione delle ricalibrazioni — Valutazioni d'impatto: competitività*

2.4.1. Il CESE propone che nei prossimi anni si proceda a una valutazione completa della logica alla base del quadro Solvibilità II. Nel frattempo le condizioni quadro hanno subito diverse modifiche e continueranno a cambiare, per cui risulta imprescindibile procedere a una valutazione. In tale contesto potrebbe essere auspicabile effettuare una verifica della concorrenza per stabilire in che modo la modifica delle norme possa incidere sulla competitività del settore assicurativo europeo nel mercato mondiale.

3. **Osservazioni particolari**

3.1. *Proporzionalità e soglie*

3.1.1. Il CESE accoglie con favore l'approccio raccomandato dalla Commissione volto a rafforzare il principio di proporzionalità. Una semplificazione del quadro normativo estremamente complesso e oneroso è particolarmente importante per le imprese di assicurazione più piccole e meno esposte al rischio, che costituiscono una componente importante della diversità regionale. È vero che i requisiti del quadro Solvibilità II per la gestione dei rischi e la rendicontazione dovrebbero essere rivisti e adeguati sulla base di norme. Tuttavia è deplorevole che, come in passato, abbiano importanza esclusivamente le dimensioni dell'impresa e non il confronto tra la portata dei requisiti prudenziali e i rischi reali dell'impresa di assicurazione nel quadro del suo modello di attività.

3.1.2. Uno dei punti di forza del mercato assicurativo europeo è costituito dalla grande varietà di imprese di assicurazione sia grandi che piccole, nonché di assicurazioni che operano su scala internazionale e di altre che sono forti a livello regionale. Altrettanto vale per la diversità delle forme giuridiche, dato che si configurano come società per azioni o cooperative. Tale diversità non deve essere messa a repentaglio da un eccesso di adempimenti burocratici a carico degli assicuratori.

3.2. *Misure relative alle garanzie a lungo termine*

3.2.1. Il CESE sostiene l'intenzione della Commissione europea di permettere al settore assicurativo di partecipare in misura maggiore, grazie a requisiti patrimoniali più adeguati, al finanziamento dell'attuazione del Green Deal europeo, alla lotta contro i cambiamenti climatici e i loro effetti e alla lotta contro le conseguenze della pandemia di COVID-19. L'attuazione del Green Deal europeo non deve fallire a causa dell'insufficiente finanziamento della transizione verso un'economia sostenibile e gli obiettivi di sviluppo sostenibile non devono essere minacciati da requisiti patrimoniali insufficienti che trasformano artificialmente attività altamente inquinanti in investimenti redditizi. La revisione delle norme relative ai requisiti patrimoniali necessari sarà determinante per affrontare tali questioni. A giudizio del CESE, è indispensabile che le norme del quadro Solvibilità II siano modificate solo nella misura in cui questo non comprometta né gli obiettivi prudenziali di tutela dei contraenti e dei beneficiari né l'obiettivo della stabilità finanziaria. L'obiettivo deve essere quello di realizzare il giusto equilibrio tra gli incentivi che inducono le imprese di assicurazione a investire in attività orientate a obiettivi sociali e ambientali, da un lato, e i requisiti prudenziali, dall'altro, equilibrio che non è ancora garantito.

3.2.2. Il CESE sostiene le proposte della Commissione volte a ridurre la volatilità degli investimenti a lungo termine mediante il ricorso all'aggiustamento per la volatilità. Allo stesso tempo, tuttavia, essa aumenta la volatilità passando a una correzione del rischio relativa (deduzione percentuale dai differenziali), intervento che risulta controproducente. Non è chiaro perché non si dovrebbe mantenere la correzione del rischio che si applica attualmente.

3.2.3. Le proposte della Commissione europea di modificare il margine di rischio (ad esempio, il tasso di costo del capitale del 5 % e la non considerazione del fattore di liquidità), il rischio di tasso di interesse e la correlazione tra rischio di spread e rischio di tasso di interesse sono adeguate e non pregiudicano gli obiettivi di protezione del quadro Solvibilità II. Tuttavia, occorre prestare particolare attenzione ai testi di livello 2, poiché le proposte che producono un miglioramento generale possono anche avere un effetto negativo sui portafogli di investimento degli assicuratori di piccole e medie dimensioni.

3.2.4. Il CESE accoglie con favore, in linea di principio, le proposte della Commissione europea di rivedere i criteri di ammissibilità applicabili alla classe di attività degli investimenti in strumenti di capitale detenuti con una prospettiva a lungo termine, garantendo nel contempo la stabilità finanziaria. Questo permetterà alle imprese di assicurazione di beneficiare più agevolmente di un trattamento patrimoniale preferenziale quando forniscono capitale a lungo termine all'economia, a condizione che tale capitale sia investito nel rispetto degli obiettivi sociali e ambientali. Occorre evitare una complessità eccessiva delle norme. Anche in questo caso sarà possibile procedere a una valutazione finale solo se sono note le proposte di livello 2.

3.2.5. La Commissione europea annuncia l'intenzione di presentare un nuovo metodo di estrapolazione. L'estrapolazione è un metodo di calcolo che consente di costituire accantonamenti per i contratti assicurativi le cui scadenze vanno al di là del periodo in cui il mercato dei capitali fornisce informazioni affidabili in merito ai tassi di interesse privi di rischio. Questo metodo costituisce un elemento essenziale della valutazione degli accantonamenti e quindi del fabbisogno di fondi propri. L'estrapolazione riveste un'importanza particolare per l'assicurazione vita, ma non solo per questo comparto. Nella sua comunicazione COM(2021) 580 final la Commissione europea stessa riconosce che la proposta, che essa concretizzerà successivamente in un atto delegato, «avrà un impatto significativo sul capitale degli assicuratori in diversi mercati». Questo impatto significativo comporterà un requisito di capitale aggiuntivo superiore al 10 %, secondo le proiezioni effettuate finora dagli assicuratori non vita, contrastando nettamente con gli effetti potenziali della liberazione del capitale degli assicuratori. Il CESE ritiene che degli interventi di così ampia portata debbano essere decisi nell'ambito di una procedura legislativa ordinaria.

3.3. *Analisi degli scenari climatici e mandato all'EIOPA* ([1]) *in relazione ai rischi per la sostenibilità*

3.3.1. Il CESE sostiene pienamente l'obbligo per gli assicuratori di individuare tutte le esposizioni materiali ai rischi dei cambiamenti climatici e di valutare il loro impatto a medio e lungo termine sulla loro attività. Il CESE raccomanda di estendere questa analisi di scenario a tutti i rischi ambientali e di applicare il concetto della doppia rilevanza a tali requisiti. Gli assicuratori dovrebbero inoltre essere tenuti a valutare e, se del caso, attenuare l'impatto delle loro operazioni sui cambiamenti climatici e sull'ambiente in generale.

3.3.2. Il CESE accoglie con favore la proposta della Commissione europea di incaricare l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA) di presentare, entro il 28 giugno 2023 e previa consultazione del Comitato europeo per il rischio sistemico, una relazione sugli eventuali adeguamenti dei requisiti patrimoniali legati ai rischi per la sostenibilità. Non si può che concordare sul fatto che il dibattito su questioni così ampie si basi su dati empirici. Il CESE ritiene tuttavia che il termine per la presentazione della relazione sia troppo poco ambizioso. Per attenuare gli effetti dei cambiamenti climatici è necessario intervenire tempestivamente. Il CESE sottolinea fin d'ora che gli insegnamenti tratti da queste proposte riguarderanno questioni fondamentali relative al finanziamento del Green Deal europeo. Pertanto essi non saranno di carattere tecnico, bensì politico e, secondo il CESE, devono essere trattati nel quadro di una procedura legislativa ordinaria che preveda la partecipazione del Parlamento europeo.

3.4. *Vigilanza di gruppo*

3.4.1. La prassi di vigilanza ha rivelato carenze normative nella vigilanza di gruppo. Il CESE sostiene le proposte della Commissione europea intese a includere le società di partecipazione assicurativa e le società di partecipazione finanziaria mista nel campo di applicazione diretta del quadro prudenziale dell'UE. Dal punto di vista del consumatore, è essenziale garantire che la presentazione esterna di un gruppo sia trasparente in relazione alla sua responsabilità.

3.5. *Il ruolo delle imprese di assicurazione nei periodi di pandemia e nel contesto di altri eventi che creano perturbazioni economiche di vasta portata*

3.5.1. Il CESE concorda con la Commissione europea sul fatto che la pandemia ha dimostrato la necessità di disporre di informazioni più chiare e più semplici in merito alle condizioni della copertura assicurativa e alle garanzie per i consumatori, in particolare per quanto riguarda le interruzioni delle attività commerciali e l'assicurazione di viaggio, e di verificare costantemente che i prodotti assicurativi continuino a soddisfare le esigenze dei consumatori. È altrettanto importante che i consumatori possano far valere i loro diritti. È evidente che la prassi seguita finora in materia di controllo dei prodotti assicurativi non ha funzionato correttamente. Il CESE chiede alla Commissione di invitare l'EIOPA a presentare proposte concrete su come affrontare più efficacemente il problema, ormai noto da tempo.

3.5.2. La pandemia, le conseguenze dei cambiamenti climatici che si manifestano in Europa sotto forma di incendi boschivi, siccità, deperimento forestale, piogge torrenziali e inondazioni di proporzioni senza precedenti, e nuovi gravi rischi, come i rischi informatici, sollevano la questione della disponibilità di una copertura assicurativa per tali eventi, che non resteranno isolati. Il CESE sostiene con forza il piano della Commissione europea di istituire, entro il 2022, un dialogo sulla resilienza climatica che riunisca assicuratori, riassicuratori, autorità pubbliche e altre parti interessate pertinenti, e propone di coinvolgervi i rappresentanti della società civile sin dalle fasi iniziali.

([1]) Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA).

3.6. *Regimi di garanzia delle assicurazioni, risanamento e risoluzione e nuove misure di vigilanza*

3.6.1. La Commissione europea non presenta alcuna proposta per armonizzare il mosaico di regimi di garanzia delle assicurazioni in Europa, nonostante il fatto che tali regimi offrano ai contraenti e ai beneficiari un'importante tutela di ultima istanza. Un sistema paneuropeo di regimi di garanzia delle assicurazioni, che tenga conto al tempo stesso della natura dei prodotti, e quindi della meritevolezza di tutela dei consumatori, aumenterebbe notevolmente la fiducia in un mercato unico europeo delle assicurazioni. Il CESE ritiene che, come proposto dall'EIOPA, sia urgente armonizzare almeno una serie di principi minimi per i regimi di garanzia assicurativa. D'altro canto, come sottolinea la Commissione europea, il CESE ritiene anche che per i mercati assicurativi di alcuni Stati membri che non dispongono ancora di regimi di garanzia delle assicurazioni questo comporterebbe un onere finanziario significativo che, a loro avviso, non è ragionevole in questa fase della ripresa dopo la crisi della COVID-19. Il CESE invita la Commissione europea a presentare quanto prima, come primo passo, una proposta relativa a un quadro minimo per i regimi di garanzia delle assicurazioni che affronti la questione prevedendo un periodo transitorio adeguato, senza che ciò comporti un onere eccessivo per i mercati.

3.6.2. Con la proposta relativa al risanamento e alla risoluzione [2], la Commissione europea amplia gli strumenti di vigilanza che dovranno consentire alle autorità di vigilanza di intervenire in modo più rapido ed efficace in caso di crisi societaria e, in particolare, di crisi emergente. Tali strumenti comprendono misure quali il risanamento preventivo e un piano di risoluzione, anche a livello di gruppo. La proposta definisce gli strumenti e le competenze in materia di risoluzione. Tuttavia, non vi è una distinzione chiara rispetto alle misure di vigilanza previste dal quadro Solvibilità II. Nel complesso, la scala di intervento, che d'altro canto risulta aver dato buoni risultati, viene messa in discussione in molti casi, dato che si dovrebbero applicare nuovi poteri di intervento ancor prima del mancato rispetto del requisito patrimoniale di solvibilità. Il CESE ritiene essenziale che le misure proposte siano coerenti con le norme relative alla scala di intervento. Le norme in materia di risoluzione dovrebbero consentire un approccio armonizzato a livello di gruppo, in particolare nel caso dei gruppi finanziari misti.

3.6.3. Alle proposte presentate si controbatte sostenendo che la pandemia di COVID-19, e in particolare la politica di bassi tassi di interesse, ha dimostrato che gli strumenti previsti dal quadro Solvibilità II sono stati sufficienti per far fronte alle situazioni difficili. Benché ciò sia ampiamente avvenuto, il CESE non condivide tale argomentazione. Ritiene che, alla luce delle esperienze acquisite nelle crisi finanziarie passate, sia urgente iniziare ad adottare misure progressive di intervento in caso di crisi a livello di impresa, anche prima del mancato rispetto dei requisiti patrimoniali minimi, nella misura in cui vi siano indizi chiari di un deterioramento della situazione. Il CESE sottolinea che, nell'elaborazione e nell'attuazione concreta delle norme, sarà essenziale definire e delimitare chiaramente i compiti dell'EIOPA e delle autorità nazionali di vigilanza.

Bruxelles, 23 febbraio 2022

La presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Christa SCHWENG

[2] COM(2021) 582 final.