COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 22.9.2021
COM(2021) 580 final

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sul riesame del quadro prudenziale dell'UE per gli assicuratori e i riassicuratori nel contesto della ripresa dell'UE dopo la pandemia

1. LA DIRETTIVA SOLVIBILITÀ II E IL CONTESTO DEL SUO RIESAME

Le polizze di assicurazione sono parte integrante della vita quotidiana dei cittadini europei. Per molte attività economiche e sociali è necessario essere in possesso di una polizza di assicurazione contro potenziali rischi. Un contratto di assicurazione può inoltre costituire un prodotto di risparmio che determinerà il benessere a lungo termine dei contraenti, mentre gli assicuratori immetteranno tali risparmi nell'economia reale attraverso i mercati finanziari. Anche le imprese di assicurazione e riassicurazione svolgono un ruolo essenziale nell'economia reale, dal momento che coprono i rischi per gli individui e le imprese in cambio del pagamento di premi. Mediante la raccolta di premi da numerosi clienti e la loro diversificazione in un gran numero di rischi individuali, l'assicurazione privata fornisce a individui e imprese, a un prezzo accessibile, una tutela da eventi che altrimenti sarebbero potenzialmente devastanti dal punto di vista finanziario, contribuendo in tal modo alla resilienza delle nostre economie e società.

La capacità di investimento degli assicuratori è orientata all'economia reale e contribuisce alla ripresa economica e al finanziamento a lungo termine delle imprese (comprese le PMI) e delle infrastrutture europee, creando posti di lavoro e stimolando la crescita nell'Unione. Alla luce dei dati dell'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA), nel 2020 gli assicuratori dell'UE hanno raccolto più di 1 000 miliardi di EUR in premi e hanno versato indennizzi per circa 800 miliardi di EUR[1].

Alla fine del 2020 gli assicuratori e i riassicuratori dell'UE hanno accantonato complessivamente più di 7 000 miliardi di EUR per garantire il pagamento delle future richieste di indennizzo e hanno detenuto attività dal valore superiore a 10 000 miliardi di EUR, rendendo questo settore uno dei più grandi tra gli investitori istituzionali. Il settore è rimasto ben capitalizzato durante la pandemia di COVID-19, con un rapporto medio tra capitale regolamentare e requisiti patrimoniali del 235 % alla fine del 2020, sebbene di sette punti percentuali inferiore rispetto alla fine del 2019.

La resilienza degli assicuratori, dato il loro ruolo cruciale, è di fondamentale importanza. Le norme prudenziali per il settore sono stabilite nella direttiva 2009/138/CE (solvibilità II)[2], in vigore dal 1° gennaio 2016. I principali obiettivi della direttiva Solvibilità II sono tutelare i contraenti e i beneficiari e salvaguardare la stabilità finanziaria.

La direttiva conferisce numerosi mandati alla Commissione al fine di riesaminare il funzionamento degli elementi chiave delle norme prudenziali:

[1] I dati relativi a premi e indennizzi sono presentati al lordo della riassicurazione e aggregati per le operazioni dirette nell'UE27.

[2] Direttiva 2009/138/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione (GU L 335 del 17.12.2009, pag. 1).

– la Commissione è tenuta a valutare il funzionamento delle misure relative alla particolare situazione degli assicuratori che forniscono **garanzie a lungo termine**, rilevanti per molti prodotti di assicurazione vita. Tali "misure relative alle garanzie a lungo termine" sono volte ad attenuare l'impatto delle oscillazioni di mercato a breve termine sulla solvibilità degli assicuratori. Rapporti di solvibilità più stabili evitano indebiti svantaggi concorrenziali per i modelli aziendali basati sull'offerta di garanzie a lungo termine e, in ultima istanza, aumentano la stabilità finanziaria;

– la Commissione deve riesaminare i calcoli dei **requisiti patrimoniali**. Tali calcoli dovrebbero essere sensibili ai rischi cui gli assicuratori e i riassicuratori sono esposti e il riesame mira alla verifica dell'adeguatezza della sensibilità al rischio;

– il mandato giuridico riguarda le norme sulla **gestione del capitale** all'interno dei gruppi assicurativi e riassicurativi;

– la Commissione è tenuta a valutare l'opportunità di allineare ulteriormente le norme assicurative sulla **gestione delle crisi** e sui **regimi di garanzia assicurativa**.

Oltre ai mandati giuridici, il riesame è un'occasione per riflettere più ampiamente sulle lezioni apprese da quando le norme sono in vigore.

Dato il volume significativo degli investimenti gestiti dagli assicuratori e dai riassicuratori, il riesame ha valutato altresì la possibilità per il settore di contribuire alle priorità politiche dell'UE, soprattutto l'Unione dei mercati dei capitali[3] e gli obiettivi climatici e ambientali del Green Deal europeo[4].

Ad esempio, gli obiettivi climatici dell'UE per il 2030 necessiteranno di 350 miliardi di EUR di investimenti annuali aggiuntivi solo per finanziare la transizione nel settore dell'energia. Il ruolo degli investimenti privati è diventato ancora più evidente data la necessaria ripresa economica in seguito alla pandemia di COVID-19. Se da un lato il settore assicurativo può contribuire a tali necessità di finanziamento attraverso gli investimenti privati, dall'altro può anche svolgere un ruolo importante nel proteggere gli individui e le imprese dai rischi climatici e aiutare in questo modo la nostra società ad adattarsi ai cambiamenti climatici, come sottolineato nella strategia di adattamento ai cambiamenti climatici[5].

Il riesame ha rappresentato un'occasione per garantire che il quadro normativo favorisca gli investimenti a lungo termine da parte del settore assicurativo.

Inoltre i portatori d'interessi sono concordi sulla possibilità di migliorare il principio di proporzionalità sancito nella direttiva Solvibilità II, vale a dire l'applicazione delle norme in modo proporzionato alla natura, alla portata e alla complessità dei rischi inerenti all'attività di un assicuratore. Sebbene la direttiva Solvibilità II sia generalmente percepita come un

[3] Comunicazione della Commissione, Un'Unione dei mercati dei capitali per le persone e le imprese: nuovo piano d'azione (COM(2020) 590).

[4] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Il Green Deal europeo (COM(2019) 640).

[5] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici – La nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici (COM(2021) 82).

successo per via della maggiore rispondenza delle norme prudenziali alle pratiche più avanzate di gestione del rischio, potrebbe aver comportato un'indebita complessità per alcuni modelli aziendali.

Infine la direttiva Solvibilità II, a differenza del quadro prudenziale per gli enti creditizi, non dispone attualmente di strumenti macroprudenziali per fare fronte in modo esplicito all'accumulo di rischi sistemici e tutt'oggi non esiste un quadro comune dedicato per la preparazione alle crisi e la risoluzione per gli assicuratori in fallimento, nell'interesse dei contraenti e del pubblico in generale.

In tale contesto il presente riesame mira a:

- fornire incentivi agli assicuratori affinché contribuiscano al **finanziamento sostenibile a lungo termine** dell'economia;
- migliorare la **sensibilità al rischio**;
- attenuare l'eccessiva **volatilità a breve termine** della solvibilità degli assicuratori;
- migliorare la **proporzionalità**;
- incrementare la qualità, la coerenza e il coordinamento della **vigilanza sulle assicurazioni** in tutta l'UE e migliorare la tutela dei contraenti e dei beneficiari anche in caso di fallimento del proprio assicuratore;
- affrontare meglio il potenziale accumulo di **rischi sistemici** nel settore assicurativo;
- migliorare la **preparazione a scenari estremi** che potrebbero rendere necessari il risanamento o la risoluzione di un assicuratore o riassicuratore in fallimento.

Per il riesame la Commissione ha potuto basarsi sui contributi dei portatori di interessi (ricevuti principalmente durante la consultazione pubblica) e sul parere dell'EIOPA pubblicato il 17 dicembre 2020[6].

In riferimento alla sostenibilità, la Commissione ha tenuto conto anche di un parere a parte dell'EIOPA pubblicato a settembre 2019[7]. In linea con tale parere, la Commissione propone di modificare i requisiti in materia di gestione dei rischi per gli assicuratori e i riassicuratori aggiungendo un obbligo di condurre analisi dello scenario climatico a lungo termine. Successivamente la Commissione può prendere in considerazione la possibilità di estendere tale requisito ad altri rischi ambientali. Ciò contribuirà all'obiettivo del Green Deal europeo secondo cui i rischi climatici diventeranno parte integrante e saranno gestiti all'interno del sistema finanziario e ai settori d'intervento strategici stabiliti dalla relazione di previsione strategica 2021[8]. Saranno inoltre avviati ulteriori lavori per valutare l'idoneità dei requisiti patrimoniali della direttiva Solvibilità II in vigore per le attività verdi.

[6] EIOPA, "Parere sul riesame 2020 della direttiva Solvibilità II", dicembre 2020 (EIOPA-BoS-20/749).
[7] EIOPA, "Parere sulla sostenibilità nell'ambito della direttiva Solvibilità II", settembre 2019 (EIOPA-BoS-19/241).
[8] COM(2021) 750, cfr. il settore di intervento strategico 6 ("Creare sistemi economici e finanziari resilienti e adeguati alle esigenze future").

In seguito alla conclusione del riesame, la Commissione presenterà proposte legislative di modifica della direttiva 2009/138/CE[9] e di istituzione di un quadro dell'UE per il risanamento e la risoluzione di assicuratori e riassicuratori[10]. Il riesame della direttiva Solvibilità II è illustrato nella sezione seguente.

2. IMPLICAZIONI DEL RIESAME PER LA DIRETTIVA SOLVIBILITÀ II E I RELATIVI ATTI DELEGATI INTEGRATIVI

Il riesame è volto a conseguire i suoi molteplici obiettivi concentrandosi su specifici elementi del quadro normativo:

- la sensibilità al rischio sarà migliorata e l'indebita volatilità sarà meglio attenuata attraverso modifiche delle misure relative alle **garanzie a lungo termine**, come illustrato anche nella sezione 4, in particolare mediante l'estrapolazione dei tassi di interesse privi di rischio e l'aggiustamento per la volatilità, metodi utilizzati nella valutazione delle passività assicurative;
- sarà possibile rendere le norme prudenziali più **proporzionali** esentando gli assicuratori dalle norme della direttiva Solvibilità II e istituendo un quadro più idoneo per gli assicuratori con profilo di rischio basso;
- le norme sulla **trasparenza** saranno perfezionate mediante un migliore adattamento delle informazioni richieste dagli assicuratori alle informazioni necessarie ai destinatari, differenziando le informazioni destinate ai contraenti da quelle destinate agli analisti;
- il miglioramento della qualità della **vigilanza** e la creazione di condizioni di parità saranno possibili grazie a una serie di modifiche, in particolare in relazione all'attuale conformità alle norme prudenziali, le attività di assicurazione transfrontaliere e i gruppi assicurativi;
- l'introduzione di nuovi requisiti in materia di analisi degli scenari dei cambiamenti climatici a lungo termine consentirà di garantire una migliore gestione e vigilanza dei **rischi climatici e sistemici**.

Dati gli stretti legami tra la direttiva Solvibilità II e il relativo regolamento delegato (UE) 2015/35, sarà necessario modificare i due atti ai fini del conseguimento degli obiettivi del riesame.

La direttiva Solvibilità II autorizza la Commissione ad adottare determinate norme mediante atti delegati. La Commissione sta proponendo adeguamenti a tali autorizzazioni in vari settori al fine di meglio conseguire gli obiettivi di cui al presente riesame. In tali casi la Commissione dovrà attendere il completamento della procedura legislativa prima di attuare

[9] COM(2021) 581.
[10] COM(2021) 582.

le necessarie modifiche del regolamento delegato[11]. Pertanto, al fine di garantire una realizzazione coerente del riesame del quadro della direttiva Solvibilità II e nell'ottica della stretta interazione tra le varie tematiche, in questa fase la Commissione non apporterà modifiche al regolamento delegato.

Considerata l'importanza delle tematiche che necessiteranno di modifiche del regolamento delegato, la Commissione si impegna a coinvolgere gli Stati membri, il Parlamento europeo e altri portatori di interessi al fine di avviare senza indugio le discussioni sul possibile contenuto di tali modifiche. Tali discussioni avranno luogo parallelamente alla procedura legislativa di modifica della direttiva Solvibilità II. La Commissione convocherà le riunioni del gruppo di esperti sull'attività bancaria, i pagamenti, le assicurazioni e le risoluzioni.

3. RISANAMENTO E RISOLUZIONE

La proposta di risanamento e risoluzione mira a garantire che gli assicuratori e i riassicuratori e le autorità pertinenti siano meglio preparati ad affrontare i casi di gravi difficoltà finanziarie nel settore per attenuarne le conseguenze negative. Essa fornirà inoltre alle autorità nazionali gli strumenti necessari per contribuire a mantenere la copertura assicurativa dei contraenti e proteggere l'economia reale, la stabilità finanziaria e i contribuenti mediante un processo di risoluzione per gli assicuratori in fallimento.

Nonostante il solido quadro prudenziale istituito dalla direttiva Solvibilità II, non è possibile escludere completamente le situazioni di crisi finanziaria. Il fallimento disordinato di assicuratori e riassicuratori può avere un impatto significativo sui contraenti, sui beneficiari, sulle parti lese o sulle imprese interessate, soprattutto laddove servizi assicurativi fondamentali non possono essere sostituiti in un lasso di tempo e a costi ragionevoli. La gestione del fallimento o quasi fallimento di determinati assicuratori e riassicuratori, in particolare i grandi gruppi transfrontalieri, o il fallimento simultaneo di molteplici assicuratori e riassicuratori possono inoltre comportare o amplificare l'instabilità finanziaria.

La proposta è stata sviluppata nel pieno rispetto del quadro della direttiva Solvibilità II ed è proporzionata alle specificità dell'attività assicurativa e riassicurativa. Essa integrerà il quadro della direttiva Solvibilità II rivista e rafforzerà la fiducia nel settore assicurativo dell'UE, in modo tale che quest'ultimo possa svolgere pienamente il proprio ruolo nella ripresa economica a seguito della crisi della COVID-19, in linea con gli obiettivi politici dell'Unione dei mercati dei capitali e del Green Deal europeo.

4. I PROSSIMI ATTI DELEGATI

Le modifiche future del regolamento delegato contribuiranno in modo significativo al conseguimento degli obiettivi del riesame della direttiva Solvibilità II. Per quanto riguarda le tematiche del riesame non contemplate nella presente sezione, la Commissione intende modificare il regolamento delegato ampiamente in linea con il parere dell'EIOPA.

[11] Esempi dei settori elencati nella sezione 4 in cui è necessario un coordinamento delle modifiche della direttiva Solvibilità II e del regolamento delegato: aggiustamento per la volatilità, aggiustamento di congruità ed estrapolazione.

Investimenti in strumenti di capitale

L'intenzione di migliorare il finanziamento a lungo termine dell'economia nel quadro del riesame della direttiva Solvibilità II viene menzionata nel nuovo piano per un'Unione dei mercati dei capitali adottato il 24 settembre 2020[12].

Più nello specifico, come annunciato nel piano, la Commissione intende valutare l'adeguatezza delle norme della direttiva Solvibilità II relative ai criteri per gli investimenti a lungo termine in strumenti di capitale, il calcolo del margine di rischio e la valutazione delle passività degli assicuratori, al fine sia di evitare indebiti comportamenti prociclici, sia di rispecchiare meglio la natura a lungo termine delle attività di assicurazione[13].

La Commissione valuterà la possibilità di rivedere i criteri di ammissibilità per la classe di investimenti a lungo termine in strumenti di capitale introdotti dal regolamento delegato (UE) 2019/981[14] (che ha modificato il regolamento delegato della direttiva Solvibilità II originale).

In particolare, valuterà la possibilità di semplificare le condizioni per cui gli investimenti in strumenti di capitale, anche tramite fondi per le infrastrutture, sarebbero considerati "a lungo termine". Ciò amplierebbe la gamma degli strumenti di capitale che possono essere soggetti a un più favorevole fattore di rischio del 22 % (anziché del valore di riferimento del 39 % per gli strumenti di capitale quotati e del 49 % per quelli non quotati).

In questa fase è difficile valutare quanti investimenti in strumenti di capitale potrebbero beneficiare del trattamento preferenziale per gli investimenti a lungo termine sulla base di un insieme rivisto di criteri. In uno scenario prudente, ipotizzando che solo il 15 % degli strumenti di capitale aggiuntivi sia qualificato come a lungo termine, la riduzione dei requisiti patrimoniali per il rischio azionario ammonterebbe a circa 10,5 miliardi di EUR (un calo di oltre il 6 % rispetto ai livelli attuali per gli assicuratori che applicano la formula standard). Tale denaro può essere ulteriormente investito nell'economia.

Pertanto agevolando l'accesso a un trattamento preferenziale per gli investimenti a lungo termine in strumenti di capitale, il riesame del criterio di ammissibilità per la classe di investimenti a lungo termine in strumenti di capitale aiuterebbe gli assicuratori a incrementare il loro contributo alla ripresa economica e al finanziamento a lungo termine delle imprese (comprese le PMI) e delle infrastrutture europee.

Nel contempo la Commissione ritiene che il quadro per gli investimenti a lungo termine in strumenti di capitale debba mantenersi solido in via prudenziale, quindi il riesame non nuoce

[12] Comunicazione della Commissione, Un'Unione dei mercati dei capitali per le persone e le imprese: nuovo piano d'azione (COM(2020) 590).

[13] Gli obiettivi del riesame della direttiva Solvibilità II stabiliti nel piano per un'Unione dei mercati dei capitali sono sintetizzati nei due obiettivi "fornire incentivi agli assicuratori affinché contribuiscano al finanziamento sostenibile a lungo termine dell'economia" e "attenuare l'eccessiva volatilità a breve termine della solvibilità degli assicuratori" menzionati nella sezione 2 della presente comunicazione.

[14] Regolamento delegato (UE) 2019/981 della Commissione, dell'8 marzo 2019, recante modifica del regolamento delegato (UE) 2015/35 che integra la direttiva 2009/138/CE del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione (GU L 161 del 18.6.2019, pag. 1).

alla tutela dei contraenti e alla stabilità finanziaria, in linea con il nuovo piano d'azione per un'Unione dei mercati dei capitali.

Margine di rischio

Il margine di rischio è parte del valore delle passività assicurative. Esso intende garantire che la valutazione delle passività sia in linea con ciò che un'altra parte richiederebbe per accettare tali passività in un trasferimento alle normali condizioni di mercato. La formula utilizzata per il calcolo del margine di rischio mostra una tendenza, per l'attività assicurativa a lungo termine, a generare valori più volatili e più elevati di quanto si prevede di osservare nelle operazioni svolte alle normali condizioni di mercato. L'EIOPA ha proposto di modificare la formula del margine di rischio con due parametri aggiuntivi. In primo luogo, l'EIOPA ha preso in considerazione un parametro "lambda" dipendente dal tempo che da solo ridurrebbe il valore e la volatilità del margine di rischio per l'attività a lungo termine. La riduzione sarebbe particolarmente importante per l'attività più a lungo termine. In secondo luogo, l'EIOPA ha previsto un parametro minimo che fornirebbe una salvaguardia e garantirebbe che il margine di rischio non scenda al di sotto di un determinato livello rispetto al calcolo attuale, soprattutto per quanto riguarda il margine di rischio per l'attività particolarmente a lungo termine.

La Commissione valuterà la possibilità di basarsi sull'approccio del parametro "lambda" proposto dall'EIOPA ma senza applicare un parametro minimo, così da consentire un'attenuazione più efficace della volatilità rispetto a quanto proposto dall'EIOPA.

Prenderà altresì in considerazione la possibilità di ridurre il tasso del costo del capitale applicato al calcolo del margine di rischio dal 6 % al 5 %, in linea con la riduzione del costo del capitale per le imprese di assicurazione e riassicurazione nel corso degli ultimi anni.

Nel complesso le modifiche previste ridurrebbero la dimensione del margine di rischio di più di 50 miliardi di EUR in tutto il settore nell'UE e aumenterebbero la capacità del settore assicurativo di investire nelle imprese dell'UE.

Aggiustamento per la volatilità

Molte imprese di assicurazione sono disposte a detenere una quota significativa delle proprie attività per un lungo lasso di tempo. Tuttavia le oscillazioni a breve termine del valore di tali attività si riflettono nel calcolo della posizione di solvibilità, nonostante l'impresa di assicurazione possa essere in grado di detenere tali attività a lungo termine e potrebbe pertanto non generare perdite nel frattempo. L'aggiustamento per la volatilità intende attenuare la volatilità a breve termine della solvibilità degli assicuratori tenendo conto della prospettiva a lungo termine dell'impresa di assicurazione. Esso riduce l'impatto delle variazioni a breve termine degli spread di credito sulla valutazione delle passività assicurative, rendendo le risorse di capitale meno volatili.

La direttiva proposta aumenta la percentuale dello spread di credito aggiustato per il rischio, che costituisce la base dell'aggiustamento per la volatilità. Un aggiustamento per la volatilità più elevato derivante dalla modifica proposta può compensare in modo più efficace le oscillazioni dei prezzi delle attività nella valutazione delle passività assicurative.

Nel contempo, l'esperienza ha dimostrato che l'impatto dell'aggiustamento per la volatilità sul valore delle passività può superare la variazione dei prezzi delle attività. Tale superamento dell'aggiustamento per la volatilità riduce artificialmente le riserve tecniche degli assicuratori, pertanto la direttiva proposta contiene una salvaguardia per fare fronte a questo problema.

Nell'aggiustamento per la volatilità la salvaguardia assume la forma di un elemento specifico dell'impresa, che dovrebbe essere precisato negli atti delegati. Per calcolare tale elemento la Commissione terrà conto del parere dell'EIOPA ed eventualmente modificherà il regolamento delegato per fare fronte al superamento dovuto alle differenze nella sensibilità delle attività allo spread di credito e nella sensibilità delle passività al tasso di interesse.

Aggiustamento di congruità

La Commissione sta inoltre prendendo in considerazione possibili modifiche del regolamento delegato, in linea con il parere dell'EIOPA sulle norme relative ai vantaggi derivanti dalla diversificazione e all'ammissibilità delle attività all'aggiustamento di congruità.

Laddove le imprese di assicurazione detengano titoli obbligazionari o altre attività con caratteristiche simili fino alla scadenza, le variazioni degli spread di tali attività non genereranno perdite. L'aggiustamento di congruità mira a tenere conto del fatto che è più probabile che le imprese di assicurazione possano detenere attività fino alla scadenza quando individuano portafogli di attività e passività con flussi di cassa congrui ("portafoglio soggetto ad aggiustamento di congruità") e gestiscono tali portafogli separatamente dal resto della propria attività. Più nello specifico, l'aggiustamento di congruità compensa una parte dei mutamenti connessi alla variazione dello spread del valore delle attività contenute nei portafogli soggetti ad aggiustamento di congruità con i mutamenti del valore delle passività contenute in tali portafogli. A tale scopo, le imprese di assicurazione possono ottenere un'approvazione per aggiungere l'aggiustamento di congruità alla pertinente struttura per scadenza dei tassi di interesse privi di rischio per la valutazione delle passività assicurative di un portafoglio soggetto ad aggiustamento di congruità.

Per tenere conto della ridotta probabilità che tutti i rischi si materializzino allo stesso momento e che i guadagni in alcuni settori possano compensare le perdite in altri, i requisiti patrimoniali della direttiva Solvibilità II prevedono in genere vantaggi derivanti dalla diversificazione tra differenti tipi di rischi. A causa della gestione separata di un portafoglio soggetto ad aggiustamento di congruità rispetto al resto dell'impresa, le norme attualmente vietano il riconoscimento dei vantaggi derivanti dalla diversificazione tra i due nel calcolo della formula standard dei requisiti patrimoniali. Tuttavia l'EIOPA ha rilevato che la gestione separata di per sé non impedisce la diversificazione nella pratica e che il divieto generale dei vantaggi derivanti dalla diversificazione nel calcolo della formula standard potrebbe aver comportato requisiti patrimoniali inutilmente elevati per le imprese che applicano l'aggiustamento di congruità. La Commissione valuterà pertanto la possibilità di eliminare il divieto generale nel quadro dei portafogli soggetti ad aggiustamento di congruità, come raccomandato dall'EIOPA. I vantaggi aggiuntivi derivanti dalla diversificazione per le imprese che utilizzano l'aggiustamento di congruità e che calcolano i requisiti patrimoniali con la formula standard ne ridurrebbero i requisiti patrimoniali.

Inoltre potrebbero essere introdotte salvaguardie volte a evitare un eccessivo alleggerimento derivante dall'aggiustamento di congruità quando il corrispondente portafoglio contiene attività ristrutturate che dipendono dalla performance delle attività sottostanti.

Vantaggi derivanti dalla diversificazione

Un altro modo per sostenere la fornitura di finanziamento a lungo termine da parte di imprese di assicurazione e riassicurazione è il miglioramento del riconoscimento dei vantaggi derivanti dalla diversificazione tra varie categorie di rischi di mercato mediante parametri di correlazione. La Commissione valuterà la possibilità di modificare il regolamento delegato in linea con il parere dell'EIOPA sulla definizione del parametro di correlazione tra rischio di spread e rischio di tasso di interesse. Ciò garantirà maggiore certezza rispetto alle norme attuali, in cui il parametro di correlazione dipende dall'esposizione dell'impresa a un aumento o a una diminuzione dei tassi di interesse. Inoltre la modifica comporterà, in media, maggiori vantaggi derivanti dalla diversificazione tra i due rischi.

Estrapolazione

I tassi di interesse rappresentano un fattore importante per gli importi che le imprese di assicurazione e di riassicurazione devono accantonare per indennizzi e prestazioni futuri. La gestione dei tassi di interesse è pertanto fondamentale per le attività di assicurazione e riassicurazione, ed è opportuno che le norme prudenziali forniscano incentivi appropriati in merito.

Le imprese di assicurazione e riassicurazione hanno obblighi che possono comportare il versamento di indennizzi o prestazioni in un futuro molto lontano. Tale aspetto a lungo termine dell'attività di assicurazione rende necessaria l'estrapolazione dei tassi di interesse, dal momento che i tassi possono essere osservati sui mercati finanziari solo fino a determinate scadenze.

Dato che gli assicuratori fanno affidamento principalmente su titoli obbligazionari, prestiti o analoghi investimenti a reddito fisso per fronteggiare le proprie passività, è ragionevole determinare il punto di partenza per l'estrapolazione sulla base della profondità dei mercati obbligazionari. Tuttavia le informazioni sui tassi di interesse a lungo termine possono essere reperite osservando strumenti finanziari diversi dai titoli obbligazionari. Al fine di garantire un livello adeguato di tutela dei contraenti, la direttiva proposta introduce una serie di modifiche dei principi di estrapolazione dei tassi di interesse privi di rischio. La direttiva proposta conferirebbe alla Commissione il potere di stabilire la formula di estrapolazione, in modo tale che il metodo di estrapolazione tenga conto delle informazioni sui tassi di interesse a lungo termine, se disponibili, al fine di evitare noncuranze e garantire incentivi appropriati.

A tal fine la Commissione valuterà la possibilità di basarsi sulla formula e sulla parametrizzazione proposte dall'EIOPA.

Dato che il nuovo metodo di estrapolazione avrà un impatto significativo sul capitale degli assicuratori in diversi mercati, la direttiva proposta prevede un'introduzione graduale del metodo fino alla fine del 2031, conformemente alla durata delle disposizioni transitorie in vigore previste dalla direttiva Solvibilità II. Tale introduzione graduale preverrà le perturbazioni rendendo graduale l'impatto del nuovo metodo di estrapolazione.

Calcolo del requisito patrimoniale per il rischio di tasso di interesse

Recenti analisi hanno dimostrato che le norme della direttiva Solvibilità II non rispecchiano in modo adeguato i rischi associati alle variazioni dei tassi di interesse laddove tali tassi siano ridotti o addirittura negativi.

È opportuno pertanto rivedere il requisito patrimoniale per il rischio di tasso di interesse con la formula standard, al fine di tenere conto dell'esperienza ottenuta negli ultimi anni in un contesto di tassi di interesse ridotti.

Inoltre il calcolo della formula standard dovrebbe essere conforme alla metodologia di determinazione dei tassi di interesse privi di rischio per la valutazione delle passività, in particolare in riferimento all'estrapolazione.

La Commissione valuterà pertanto la possibilità di tener conto del parere dell'EIOPA sul calcolo del requisito patrimoniale per il rischio di tasso di interesse con la formula standard, con l'eccezione di consentire l'estrapolazione dei tassi di interesse a lungo termine.

A tal fine, per ogni valuta, i tassi di interesse privi di rischio in condizioni di stress per le scadenze fino al punto di inizio dell'estrapolazione di riferimento saranno ricavati in base all'approccio e alla parametrizzazione proposti nel parere dell'EIOPA[15]. I restanti tassi potrebbero essere estrapolati in maniera analoga ai tassi privi di rischio dello scenario di riferimento, ma verso un tasso a termine finale in condizioni di stress[16].

Analogamente alle modifiche delle norme di estrapolazione, la Commissione valuterà la possibilità di introdurre gradualmente modifiche del calcolo della formula standard per il rischio di tasso di interesse nell'arco di un periodo di cinque anni dall'adozione delle modifiche, come proposto nel parere dell'EIOPA.

Ulteriore riconoscimento delle tecniche di attenuazione del rischio nella formula standard

La Commissione valuterà la possibilità di estendere il riconoscimento, all'interno della formula standard, di forme innovative di ripartizione delle perdite non proporzionale tra gli assicuratori e i rispettivi riassicuratori, in linea con il parere dell'EIOPA. In tale contesto, l'introduzione di salvaguardie specifiche contribuirebbe a escludere eventuali casi di sottovalutazione dei rischi.

Effetto delle garanzie o della riassicurazione compatibili con gli aiuti di Stato

La Commissione valuterà inoltre la possibilità di chiarire il riconoscimento dell'effetto di attenuazione del rischio delle garanzie o della riassicurazione fornite dagli Stati membri,

[15] Nel parere fornito alla Commissione l'EIOPA ha raccomandato di riesaminare la calibrazione del rischio di tasso di interesse nella formula standard e ha proposto una nuova metodologia (il cosiddetto "approccio dello spostamento relativo") al fine di modellare meglio gli shock sui tassi di interesse in un contesto di tassi di interesse ridotti.

[16] In linea con l'orizzonte temporale di un anno per calcolare il requisito patrimoniale di solvibilità e con la metodologia di determinazione e aggiornamento del tasso a termine finale, la Commissione valuterà la possibilità di applicare condizioni di stress al tasso a termine finale in modo tale che sia di 15 punti base inferiore o, se del caso, superiore al tasso a termine finale "ordinario" in condizioni di "stress".

in linea con le norme dell'UE in materia di aiuti di Stato, nel contesto della sottoscrizione assicurativa e dei rischi di mercato.

Ad esempio, numerosi Stati membri hanno previsto tali regimi durante la crisi dovuta alla COVID-19[17] al fine di garantire che gli assicuratori del credito fossero in grado di continuare a tutelare le imprese nonostante le condizioni economiche eccezionali.

Prestiti ipotecari

Infine, è necessario proseguire i lavori in materia di valutazione del rischio relativo ai prestiti ipotecari originati dagli assicuratori, al fine di evitare un eventuale rischio di arbitraggio normativo intersettoriale. In tale contesto la Commissione valuterà la possibilità di modificare gli atti delegati al fine di allineare meglio la calibrazione della formula standard per il rischio di inadempimento della controparte per i prestiti ipotecari con il quadro in materia di rischio di credito per il settore bancario.

5. LAVORI IN CORSO OLTRE AL RIESAME DELLA DIRETTIVA SOLVIBILITÀ II

Oltre ai lavori per il riesame descritti nelle sezioni precedenti, la Commissione ha valutato l'opportunità di un potenziale allineamento delle norme sui regimi di garanzia assicurativa e ha monitorato il ruolo dell'assicurazione nel quadro dell'interruzione delle attività durante le pandemie. La Commissione proseguirà tali lavori nell'ottica di eventuali iniziative future.

5.1. Regimi di garanzia assicurativa

I regimi di garanzia assicurativa si servono dei contributi raccolti dal settore assicurativo per fornire una tutela di ultima istanza ai contraenti, ai beneficiari e alle parti lese quando i relativi assicuratori non riescono a soddisfare i propri impegni contrattuali in caso di fallimento.

Al momento nell'UE non esiste un quadro armonizzato per tali regimi[18]. La maggioranza degli Stati membri ha istituito uno o più regimi, spesso in risposta a fallimenti passati degli assicuratori, ma essi differiscono in termini di portata, caratteristiche e struttura. Nel suo parere sul riesame del 2020 della direttiva Solvibilità II, l'EIOPA ha raccomandato di allineare i regimi di garanzia assicurativa a livello dell'UE sulla base di una serie di principi minimi.

Creare reti di sicurezza di ultima istanza coerenti potrebbe promuovere la fiducia nel mercato unico delle assicurazioni.

[17] Belgio (caso di aiuti di Stato SA.57188, modificato da SA.58045, SA.59113 e SA.60548), Danimarca (SA.57112, modificato da SA.59637), Germania (SA.56941, modificato da SA.60071), Spagna (SA.58458, modificato da SA.63690), Francia (SA.56903, modificato da SA.59571 e SA.63316; e SA.57607), Italia (SA.57937, modificato da SA.59681), Lituania (SA.58540), Lussemburgo (SA.57708, modificato da SA.59682), Paesi Bassi (SA.57095, modificato da SA.60287), Polonia (SA.59800), Portogallo (SA.58082), Romania (SA.58531), tutte misure adottate a sostegno della fornitura di assicurazione del credito durante la crisi della COVID-19.

[18] A giugno 2021 i colegislatori hanno concordato una revisione della direttiva assicurazione autoveicoli (2009/103/CE) che prevede che gli Stati membri nominino un organo amministrativo che risarcisca le vittime di incidenti assicurate da un'impresa insolvente. Questo testo legislativo non è interessato dalla decisione di posticipare i lavori sui regimi di garanzia assicurativa.

Tuttavia l'introduzione di un quadro comune minimo per tali regimi in Europa potrebbe implicare notevoli costi di attuazione per gli assicuratori, in particolare negli Stati membri che attualmente non dispongono di tali regimi o in cui sarebbero necessarie modifiche dei regimi esistenti per renderli conformi al nuovo quadro.

La Commissione ha valutato tutti questi impatti nel riesame della direttiva Solvibilità II[19] e ritiene che, data l'incertezza economica creata dalla pandemia di COVID-19 e la necessità di concentrarsi sulla ripresa economica, al momento non sia opportuno adottare misure per allineare le norme sui regimi di garanzia assicurativa.

Tuttavia, dal momento che tali misure rappresenterebbero un notevole miglioramento della tutela dei contraenti in tutta l'UE, la Commissione si impegna a valutare nuovamente l'adeguatezza e le tempistiche dell'allineamento in futuro.

5.2. Ruolo dell'assicurazione durante le pandemie e altri eventi perturbatori su larga scala

La **pandemia** di COVID-19 ha messo in luce alcune problematiche in relazione al ruolo che gli assicuratori e i riassicuratori possono svolgere per fornire una tutela contro le conseguenze di eventi sistemici che destabilizzano l'economia, in particolare quando i governi decidono di chiudere le attività pubbliche e le imprese private.

Tale esperienza dovrebbe consentire di trarre insegnamenti e individuare modalità per preparare meglio la società a futuri eventi perturbatori su larga scala.

La pandemia ha evidenziato la necessità di informazioni più chiare e semplici sui termini della copertura assicurativa e sulle garanzie offerte ai consumatori, in particolare per quanto riguarda l'interruzione delle attività e l'assicurazione di viaggio, e di verificare costantemente che i prodotti di assicurazione continuino a essere in linea con le esigenze dei consumatori. Per questo motivo la Commissione intende collaborare strettamente con l'EIOPA per intensificare il controllo sui prodotti di assicurazione e analizzare le esigenze e le aspettative dei consumatori nel contesto post-pandemia.

A più lungo termine la Commissione prenderà in esame la fattibilità di possibili modi per aumentare la nostra preparazione e la nostra resilienza alle pandemie e a eventi analoghi, anche attraverso il ricorso a capacità di previsione. A tal fine, è coinvolta in discussioni con tutti i portatori di interessi al fine di esplorare i meccanismi e gli incentivi per incrementare la consapevolezza e la copertura dei rischi associati alle pandemie nei contratti di assicurazione, compresi i rischi per "interruzione dell'attività senza danni", e per aumentare la resilienza dell'economia a vari eventi su larga scala.

Si tratta di un dibattito complesso, che richiede una valutazione sull'assicurabilità di vari tipi di rischi sistemici. Deve inoltre tenere conto di numerose difficoltà, compresa la valutazione della disponibilità di risorse finanziarie nel contesto post-pandemia, e nel contesto generale della fase di ripresa, al fine di migliorare la resilienza a eventi futuri incerti.

[19] SWD(2021) 260.

Ciò necessita altresì di una valutazione della capacità del settore assicurativo di fornire una copertura assicurativa migliorata contro i rischi associati alle pandemie, nonché di una buona comprensione, anche sulla base delle capacità di previsione, delle esigenze delle imprese (di varie dimensioni) di prodotti assicurativi nel contesto post-pandemia.

L'EIOPA ha acquisito competenze pertinenti in questo campo e ha già avviato lavori esplorativi per valutare le opzioni e le misure relative all'assicurabilità delle perdite dovute alla pandemia, compresi meccanismi di prevenzione del rischio pandemico e forme di copertura assicurativa per i rischi di interruzione dell'attività durante le pandemie.

La Commissione proseguirà la stretta collaborazione con l'EIOPA e con tutti i pertinenti portatori di interessi in merito ad alcuni dei summenzionati elementi relativi all'assicurazione contro le interruzioni delle attività durante le pandemie.

Oltre all'esperienza acquisita durante la pandemia di COVID-19, le inondazioni e gli incendi in Europa durante i mesi estivi del 2021 hanno dimostrato ancora una volta l'intensificarsi degli effetti della crisi climatica e hanno evidenziato l'importanza di sensibilizzare in merito ai benefici della **copertura assicurativa contro i rischi climatici**. Sebbene gli assicuratori abbiano corrisposto notevoli risarcimenti, il danno complessivo per i proprietari è stato molto maggiore, dato che molte proprietà erano prive di assicurazione contro i danni subiti.

La copertura assicurativa contro i rischi climatici varia tra gli Stati membri e il risarcimento assicurativo medio per le perdite dovute ai rischi climatici è stato pari o inferiore al 5 % in alcune parti d'Europa. I cambiamenti climatici possono aggravare il problema a causa di ulteriori rischi, come la grave carenza idrica stagionale.

Al fine di analizzare i problemi e intensificare gli sforzi volti a ridurre il deficit di protezione dal clima, la Commissione istituirà entro il 2022 un dialogo sulla resilienza climatica che riunirà assicuratori, riassicuratori, autorità pubbliche e altri pertinenti portatori di interessi.

6. CONCLUSIONI

In conclusione, il settore assicurativo e riassicurativo è destinato a svolgere un ruolo fondamentale per conseguire numerosi obiettivi prioritari dell'UE. Il riesame della direttiva Solvibilità II è fondamentale a tale riguardo, poiché rende il settore più resiliente ed efficiente e ne rafforza la capacità di investimento.

La Commissione esorta pertanto il Parlamento europeo e il Consiglio a progredire rapidamente nei negoziati interistituzionali sulle modifiche della direttiva 2009/138/CE e a istituire un quadro di risoluzione per gli assicuratori.