

5.4.1 Nell'ambito dell'intero processo assistenziale, e dunque anche nel contesto del programma AAL, il personale rappresenta di sicuro un elemento importante. Occorre di conseguenza operare un cambiamento d'impostazione che riguardi non solo le organizzazioni ma anche il personale assistenziale, facendo sì che le persone a diretto contatto con i beneficiari non solo siano competenti nell'uso delle tecnologie, ma credano davvero nella loro utilità. Solo così sarà possibile infondere nei pazienti ulteriore fiducia nei confronti di questi strumenti ai fini di una migliore qualità della vita.

5.4.2 Il CESE ritiene inoltre opportuna un'accurata revisione del sistema sanitario. Questo non solo consentirà di garantire la capacità organizzativa necessaria per attuare il programma AAL, ma metterà anche in grado le associazioni sanitarie ed assistenziali di gestire l'assistenza a domicilio di un maggior numero di persone.

Bruxelles, 29 maggio 2008

5.4.3 L'adozione del programma AAL rende inoltre ancora più essenziale migliorare la cooperazione e il coordinamento tra le organizzazioni sanitarie e quelle assistenziali. Anche in questo caso la tecnologia può rivelarsi uno strumento valido per migliorare la cooperazione, ma ancor più importanti risultano la consapevolezza dei bisogni e la volontà di collaborare.

5.5 I sistemi del programma comune saranno prevedibilmente complessi, e l'interoperabilità dovrebbe quindi costituire uno degli obiettivi chiave del programma. L'innovazione e la tecnologia dovrebbero essere realizzate su vasta scala, adattate alle diverse esigenze e rese integrate e proattive.

5.6 Il CESE raccomanda infine alla Commissione di adottare un approccio integrato tra il programma AAL e politiche quali l'apprendimento permanente. La formazione prevista nell'ambito di tali politiche dovrebbe in particolare essere mirata ai beneficiari del programma AAL, considerando che la conoscenza di tali tecnologie è un elemento essenziale del loro successo.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Dimitris DIMITRIADIS

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'accesso alle attività di assicurazione e di riassicurazione e al loro esercizio — Solvibilità II**

COM(2007) 361 def. — 2007/0143 (COD)

(2008/C 224/03)

Il Consiglio, in data 31 ottobre 2007, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 47, paragrafo 2, e dell'articolo 251 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'accesso alle attività di assicurazione e di riassicurazione e al loro esercizio — Solvibilità II (\*).*

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 6 maggio 2008, sulla base del progetto predisposto dal relatore ROBYNS DE SCHNEIDAUER.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 29 maggio 2008, nel corso della 445<sup>a</sup> sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 67 voti favorevoli e 1 astensione.

## 1. Raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) elogia l'iniziativa della Commissione di procedere a una rigorosa rificazione di molte direttive complesse in un unico e chiaro documento, tenendo conto nel contempo delle norme che disciplinano gli elementi oggetto della rificazione. Dato che il quadro legislativo dell'UE non dovrebbe concentrarsi unicamente sulla politica prudenziale, che riguarda il ruolo del capitale nel fornire

i servizi di assicurazione che interessano le imprese e i cittadini europei per molti altri versi, il CESE si riserva il diritto di esprimersi a tempo debito sui nuovi aspetti del rapporto tra consumatori e (ri)assicuratori, più in particolare nel quadro delle recenti iniziative della Commissione sui servizi finanziari al dettaglio.

Il CESE esorta la Commissione ad approfondire ulteriormente l'opera di armonizzazione relativa agli aspetti giuridici del rapporto tra contraenti e assicuratori, rapporto attualmente esaminato nell'ambito dell'esercizio relativo al quadro comune

---

(\*) La proposta è stata successivamente rimaneggiata e figura ora nel documento COM(2008) 119 def. Nel contesto del presente parere, la numerazione degli articoli si riferisce a quest'ultima versione della proposta di direttiva.

di riferimento (QCR) condotto sotto la supervisione della DG SANCO.

1.2 Il CESE accoglie in generale con favore la direttiva quadro Solvibilità II proposta dalla Commissione ed esprime apprezzamento per la vasta consultazione che ne ha preceduto l'elaborazione. L'approccio della Commissione è stato conforme ai principi di miglioramento della legislazione che essa stessa si è prefissa; sennonché, le consultazioni relative a questo tipo di riforme dovrebbero tenere nella dovuta considerazione i punti di vista di lavoratori e consumatori, per i quali l'esito di tali procedure presenta un ovvio interesse. Il CESE invita la Commissione a mettere a punto sedi appropriate, sul modello di Finuse, dove tali consultazioni possano avere luogo.

1.3 Il CESE accoglie con favore l'adozione di un approccio economico basato sul rischio per valutare i requisiti patrimoniali di solvibilità delle società d'assicurazione, come pure l'adozione di un approccio del totale di bilancio basato su una valutazione economica completa delle attività e passività di tali società, al fine di verificarne la situazione finanziaria. Scopo di tale procedura è tenere adeguatamente conto dei livelli intrinseci di esposizione al rischio e degli strumenti di attenuazione del rischio di cui dispongono le imprese. Questo approccio, oltre a essere corretto sul piano economico, presenta il vantaggio di evitare ogni possibilità di arbitraggio regolamentare e al tempo stesso garantisce un livello di protezione identico e adeguato per i contraenti di tutta Europa, indipendentemente dallo status giuridico, dalle dimensioni o dall'ubicazione della società.

1.4 Il CESE accoglie con espresso favore l'introduzione di un approccio fondato sui tre pilastri in materia di vigilanza prudenziale che, pur essendo conforme ai requisiti patrimoniali per il settore bancario fissati dall'accordo Basilea II, tiene conto delle specificità del settore assicurativo. Desidera sottolineare l'importanza che rivestono, ai fini di un'adeguata vigilanza prudenziale delle imprese di assicurazione, l'aggiunta della procedura di valutazione della vigilanza e dei requisiti qualitativi (pilastro II) e l'introduzione di principi volti a regolamentare le relazioni periodiche alle autorità di vigilanza e l'informativa al pubblico (pilastro III), oltre alla definizione dei requisiti quantitativi patrimoniali basati sul rischio.

1.5 Il CESE accoglie con favore l'introduzione di un regime di solvibilità basato su due diversi requisiti patrimoniali, il requisito patrimoniale di solvibilità e il requisito patrimoniale minimo, ognuno dei quali risponde ad un'esigenza distinta: il requisito patrimoniale di solvibilità indica il livello patrimoniale a cui un'impresa dovrebbe tendere in condizioni di esercizio normali, il requisito patrimoniale minimo rappresenta il livello patrimoniale al di sotto del quale dovrebbe scattare l'intervento di vigilanza estremo. Il CESE vedrebbe con favore l'adozione di misure regolamentari di livello 2 che chiarissero ulteriormente le condizioni applicabili al calcolo semplificato del requisito patrimoniale di solvibilità (articolo 108), come pure le circostanze che fanno scattare la richiesta di incrementare i fondi propri atti a garantire la solvibilità.

1.6 Il CESE è dell'avviso che i calcoli relativi al requisito patrimoniale di solvibilità e al requisito patrimoniale minimo dovrebbero essere rigorosamente allineati gli uni agli altri e, di conseguenza, basarsi entrambi su un approccio sensibile al rischio: lo scopo è consentire la corretta attivazione di una serie crescente di interventi di vigilanza, onde garantire che, in caso di mancato

rispetto del requisito patrimoniale di solvibilità, sia la società di assicurazione interessata sia l'autorità di vigilanza abbiano il tempo sufficiente per adottare le misure necessarie a risolvere il problema.

1.7 Il CESE accoglie con favore l'inclusione, nella proposta di direttiva, del principio di proporzionalità, il quale consentirebbe l'applicazione del regime Solvibilità II da parte di tutte le imprese. Vedrebbe inoltre positivamente l'adozione di misure regolamentari di livello 2 tali da chiarire ulteriormente questo principio generale di proporzionalità (articolo 28, paragrafo 3), per far sì che l'adeguatezza dei requisiti e delle eventuali misure correttive possa essere accertata con maggiore sicurezza, sempre che ciò non porti a schematizzare delle norme sclerotizzate. Il CESE raccomanda che questo principio venga applicato in modo effettivo e uniforme in tutta Europa, e che si prevedano strumenti efficaci di ricorso amministrativo o, all'occorrenza, giurisdizionale per garantirne l'osservanza.

1.8 Il CESE raccomanda vivamente alla Commissione di preservare la varietà del mercato assicurativo tenendo conto del ruolo svolto dai piccoli e medi assicuratori, come pure delle mutue assicuratrici e delle cooperative di assicurazione. Dato che molte di esse operano in mercati di nicchia, per il CESE è molto importante che si preveda un certo grado di flessibilità rispetto all'approccio standard, per tenere conto, ad esempio, dell'utilizzo di dati propri e più pertinenti e di metodologie generalmente accettate, senza che ciò incida sulla concorrenza leale tra le imprese di assicurazione. Occorre analizzare e considerare adeguatamente la possibilità che le mutue assicuratrici facciano appello ai propri soci affinché rafforzino la solvibilità della società, come si è già verificato nella pratica.

1.9 Il CESE riconosce l'importanza di prevedere la vigilanza sui gruppi assicurativi che, pur relativamente piccoli come numero di imprese, rappresentano una quota significativa del mercato assicurativo UE. Considera pertanto l'introduzione della vigilanza di gruppo un importante passo avanti che permetterà a tutte le autorità preposte a questo tipo di vigilanza e alle altre autorità di vigilanza interessate di giungere a una migliore comprensione del profilo di rischio di un intero gruppo. Si raccomanda a tal fine che le attività di queste autorità di vigilanza siano improntate alla massima armonizzazione e trasparenza, e che le rispettive competenze vengano delimitate in modo chiaro.

1.10 Il CESE accoglie con favore l'introduzione di un regime facoltativo che faciliti la gestione patrimoniale da parte dei gruppi, in quanto migliora la mobilità del capitale all'interno dei gruppi e fornisce ai gruppi un sistema pratico e trasparente che permette loro di beneficiare del riconoscimento degli effetti di diversificazione, senza incidere sul livello dei requisiti patrimoniali imposti alle imprese figlie. In tale contesto sarà necessario considerare gli effettivi livelli patrimoniali delle imprese figlie di un gruppo, dato che in parte essi saranno coperti da dichiarazioni in merito al supporto di gruppo, e non da liquidità disponibili o attività equivalenti. Il CESE rileva che gli effetti di diversificazione al livello di gruppo verranno tenuti in considerazione solo se si ricorrerà al metodo standard per il calcolo del requisito patrimoniale di solvibilità, e che la proposta dovrebbe permettere di tenere conto di tali effetti anche quando non si ricorre al meccanismo del supporto di gruppo.

1.11 Il Comitato raccomanda di accertare l'impatto del regime facoltativo proposto sulla concorrenza a livello locale e il grado di tutela di cui il consumatore beneficia in situazioni normali e di crisi, e che non dovrebbe essere inferiore a quello previsto dal regime standard; raccomanda altresì di chiarire una serie di aspetti giuridici e pratici, tra cui la sicurezza dei trasferimenti transfrontalieri di fondi tra società diverse all'interno di un gruppo, vale a dire i possibili ostacoli giuridici esistenti a livello nazionale ai trasferimenti di capitali (nell'ambito del regime di supporto di gruppo) verso un'impresa figlia ubicata in un altro Stato membro.

1.12 Il CESE si attende che le autorità di livello 2 tengano conto dei risultati della quarta fase dello studio d'impatto quantitativo (QIS4), ancora in corso al momento dell'adozione del presente parere.

1.13 Il CESE insiste sulla necessità di applicare la direttiva in modo armonizzato, evitando cioè l'aggiunta di requisiti non previsti (il cosiddetto *goldplating*) o la compresenza di politiche divergenti tramite il ricorso a opzioni, cosa che pregiudicherebbe l'adozione di una politica prudenziale uniforme nel mercato interno.

1.14 Il CESE esorta la Commissione a garantire la prevedibilità delle pratiche prudenziali per dare alle imprese di assicurazione il livello di certezza di cui necessitano per sviluppare la propria politica di rischio e di solvibilità.

1.15 Il CESE riconosce l'importanza che rivestono, nell'ambito del regime Solvibilità II, le tecniche di attenuazione del rischio, come lo scambio di dati attendibili tra assicuratori e pool di assicuratori. Tali tecniche facilitano l'accesso al mercato per i nuovi arrivati e per i piccoli operatori e consentono loro di accrescere le capacità disponibili e di ridurre i margini di incertezza relativi ai loro premi. Il CESE sollecita quindi la Commissione a tenere conto di questa correlazione quando procederà alla revisione del regolamento sull'esenzione per categoria nel settore assicurativo.

1.16 Il CESE si congratula con la Commissione e con i comitati Lamfalussy interessati per il ruolo motore da essi assunto in questo processo di riforma riguardante l'applicazione delle migliori pratiche e la sensibilizzazione di tutti gli attori del mercato europeo. La direttiva proposta definisce un vero e proprio parametro di riferimento per molte altre giurisdizioni e settori di servizi finanziari: tuttavia, le consultazioni relative a questo tipo di riforme dovrebbero tenere nella dovuta considerazione i punti di vista di lavoratori e consumatori, per i quali l'esito di tali procedure presenta un ovvio interesse. Il CESE invita la Commissione a mettere a punto sedi appropriate, sul modello di Finuse, dove tali consultazioni possano avere luogo.

1.17 Il CESE sollecita la Commissione ad allineare le disposizioni in materia di solvibilità applicabili ad altri prestatori — qualunque sia la loro natura — di servizi finanziari analoghi, al livello di quelle della direttiva Solvibilità II, conformemente al principio «stessi rischi, stesse norme». Data, infatti, la volatilità dei mercati finanziari, i consumatori o i beneficiari devono poter contare sulla stessa elevata protezione in materia di solvibilità. L'esistenza di condizioni di parità relativamente ai requisiti patrimoniali di solvibilità è anche essenziale per favorire un contesto concorrenziale leale nel mercato finanziario.

1.18 I principi del regime Solvibilità II dovrebbero fungere da riferimento per l'introduzione di nuovi standard in materia di solvibilità, ad esempio nel quadro della revisione della direttiva EPAP<sup>(1)</sup> nel 2008, specie per quanto riguarda la definizione degli obblighi relativi ai fondi pensione privati in tutta l'Unione.

## 2. Introduzione

2.1 La proposta di direttiva in esame, riguardante un nuovo regime di solvibilità per le imprese private di assicurazione e di riassicurazione, denominato Solvibilità II, introduce un regime riveduto volto a migliorare la tutela dei contraenti e dei beneficiari, ad accrescere l'integrazione del mercato assicurativo unico UE e a rafforzare la competitività del settore assicurativo UE a livello internazionale, come pure quella dei singoli assicuratori e riassicuratori. Allo stesso tempo, essa unisce diverse generazioni di direttive in materia di assicurazione in un'unica direttiva rifusa. Il nuovo quadro si applica sia alle imprese di assicurazione che a quelle di riassicurazione.

2.2 Attraverso una meticolosa e continua consultazione di tutte le parti interessate, la Commissione e i comitati Lamfalussy, composti a loro volta di autorità di regolamentazione e di vigilanza, hanno assunto un ruolo di primo piano nella definizione di pratiche innovative in un ambiente globale, in particolare nel settore dei servizi finanziari. Il risultato è il regime Solvibilità II, che riunisce le norme più sofisticate al mondo in materia di solvibilità nel settore assicurativo e colloca l'Unione europea in una posizione di netto vantaggio rispetto alla maggior parte delle altre giurisdizioni. Tuttavia, le consultazioni relative a questo tipo di riforme dovrebbero tenere nella dovuta considerazione i punti di vista di lavoratori e consumatori, per i quali l'esito di tali procedure presenta un ovvio interesse. Il CESE invita la Commissione a mettere a punto sedi appropriate, sul modello di Finuse, dove tali consultazioni possano avere luogo.

## 3. Il contesto

3.1 Il quadro proposto in materia di solvibilità mira a migliorare la stabilità finanziaria e l'affidabilità del mercato europeo delle assicurazioni: ciò dovrebbe andare a vantaggio della competitività sia dell'intero settore assicurativo UE sia dei singoli assicuratori e riassicuratori e dei consumatori, ma anche recare benefici ai consumatori in termini di sicurezza. L'esistenza di mercati assicurativi affidabili è di cruciale importanza per il tessuto sociale ed economico dell'Unione europea.

3.2 In primo luogo, le assicurazioni fungono da strumento di protezione individuale e collettiva. Tra i clienti delle società di assicurazione figurano nuclei familiari, PMI, grandi società, associazioni ed enti pubblici. Gli impegni delle società di assicurazione riguardano, oltre ai clienti veri e propri dei servizi assicurativi, i rispettivi aventi diritto e terzi interessati. Il CESE è particolarmente consapevole di questo impatto sulla vita quotidiana dei cittadini europei. Al di là della sua importanza come fornitore di prestazioni in caso di decesso, il settore assicurativo è diventato nel tempo un importante fornitore di prodotti di risparmio. Le società di assicurazione partecipano alla gestione di regimi di sicurezza sociale come le pensioni (paesi nordici), ai

<sup>(1)</sup> Enti pensionistici aziendali o professionali.

sistemi di risarcimento degli infortuni sul lavoro (BE, FI, PT) e ai sistemi sanitari nazionali (IE, NL), spesso all'interno di un quadro che associa anche i rappresentanti dei lavoratori. Le società di assicurazione offrono ai lavoratori una serie di vantaggi la cui importanza cresce rapidamente, il che le trasforma in attori di primo piano. Esse offrono inoltre protezione contro rischi inediti, come le calamità naturali, le minacce ai raccolti e finanche gli atti terroristici, a volte attraverso partenariati tra (ri)assicuratori e governi.

3.3 Il mercato assicurativo costituisce un'importante leva per l'intera economia giacché incoraggia l'iniziativa e crea fiducia; inoltre, rappresenta di per sé un considerevole fattore economico, visto che dà lavoro a circa un milione di persone in Europa <sup>(2)</sup>. Secondo stime della Commissione, la direttiva proposta comporterà investimenti supplementari da 2 a 3 miliardi di euro per gli assicuratori e le autorità di vigilanza. Ci si attende che una parte molto rilevante di questi investimenti venga effettuata in capitale umano attraverso la creazione di impieghi altamente qualificati di lunga durata a livello locale (ad esempio, addetti alla gestione del rischio, attuari, esperti di TIC e addetti al controllo della conformità). Il CESE considera che tali investimenti dovrebbero arrecare benefici a tutte le parti interessate, compresi consumatori e beneficiari.

3.4 Oltre a questi posti di lavoro diretti, il sistema della distribuzione assicurativa tramite agenti, intermediari e i loro dipendenti fornisce un altro milione di posti di lavoro.

Le imprese di assicurazione e riassicurazione sono anche importanti investitori istituzionali, con importi che superano i 6.500 miliardi di euro <sup>(3)</sup>. In quanto tali, hanno la responsabilità di trasformare i premi individuali in portafogli di attività finanziarie in debita proporzione con i rischi incorsi, e garantire la sicurezza dei contraenti e dei beneficiari nel medio-lungo termine.

3.5 I premi versati in totale da famiglie, PMI, grandi società, associazioni ed enti pubblici equivalgono a più del 5 % del PIL per quanto riguarda l'assicurazione vita <sup>(4)</sup> e a più del 3 % per quanto riguarda l'assicurazione non vita. Anche nei mercati più maturi, il tasso di crescita del settore assicurativo supera nella maggior parte dei casi quello dell'intera economia. Gli investimenti degli assicuratori rappresentano oltre il 50 % del PIL <sup>(5)</sup> e si compongono per metà di attività a reddito fisso e prestiti <sup>(6)</sup>, mentre il totale dei loro investimenti a rendimento variabile è pari a circa un quarto della capitalizzazione di borsa in Europa <sup>(7)</sup>.

3.6 Nonostante le numerose fusioni registrate di recente nel settore assicurativo, l'Europa conta ancora circa 5.000 società d'assicurazione <sup>(8)</sup>. I grandi gruppi finanziari possono avere diverse imprese di assicurazione figlie in diversi paesi. I gruppi del settore assicurativo possono svolgere vari tipi di attività assicurative (riassicurazione, assicurazione vita e/o non vita, intermediazione assicurativa) o attinenti al più ampio contesto dei

servizi finanziari (compresi i servizi bancari — bancassicurazione — e i mutui ipotecari). Inoltre, possono essere costituiti da un'impresa madre e da imprese figlie, ma anche comprendere *joint venture*, strutture *holding*, ecc. I 20 maggiori gruppi raccolgono circa la metà del totale dei premi incassati in Europa <sup>(9)</sup>. Le mutue assicuratrici e le cooperative di assicurazione detengono una quota considerevole del mercato. Queste ultime sono spesso intrinsecamente legate a un gran numero di organizzazioni della società civile e rappresentano il 30 % di tutti i premi incassati in Europa <sup>(10)</sup>.

3.7 L'attuale crisi finanziaria innescata dalle pratiche di concessione dei mutui *subprime* negli USA mostra con chiarezza la necessità di standard ben fondati e accurati in materia di solvibilità, tali da permettere alle società di assicurazione di onorare i loro impegni anche in situazioni critiche. Le regole, i metodi di gestione e gli stress test (esplorazioni di eventi particolarmente sfavorevoli) sono tutti elementi che contribuiscono al raggiungimento di tale obiettivo.

#### 4. L'approccio legislativo

4.1 Conformemente al suo programma sul miglioramento della legislazione, la Commissione ha elaborato la direttiva Solvibilità II in modo dettagliato e approfondito, tenendo conto delle norme che disciplinano gli elementi oggetto della rifusione. Grazie a successive valutazioni di impatto qualitativo e quantitativo e consultazioni è stato possibile prendere in considerazione molte delle preoccupazioni espresse dal settore e dalle autorità di vigilanza. Sono ora in programma nuove analisi dettagliate e nuove consultazioni.

4.2 La direttiva proposta della Commissione rientra tra le cosiddette direttive «Lamfalussy», le quali seguono la struttura a quattro livelli dell'architettura Lamfalussy per i servizi finanziari. Le disposizioni di livello 1 della direttiva, di tipo programmatico, fungono da base per l'adozione di misure d'esecuzione (livello 2) e delle istruzioni in merito alla convergenza della vigilanza (livello 3 del processo). Questo approccio è inteso a permettere un adattamento rapido del nuovo regime di solvibilità all'evoluzione del mercato, agli sviluppi su scala internazionale della regolamentazione in materia contabile e (ri)assicurativa, ai progressi tecnologici, alle nuove esperienze e metodologie. Fornire indicazioni particolareggiate di calcolo negli articoli della direttiva significherebbe pregiudicare la stessa essenza di questo approccio legislativo innovativo. I livelli 2 e 3 sono maggiormente indicati per questo tipo di informazioni.

4.3 Il nuovo regime è strutturato in tre pilastri, sul modello dei requisiti patrimoniali per il settore bancario fissati dall'accordo Basilea II, ma tiene conto delle specificità del settore assicurativo. Il pilastro I (articoli 74-142) definisce i requisiti patrimoniali quantitativi, il pilastro II (articoli 27-34, 36-38, 40-49, 181-183) verte sulla procedura di valutazione della vigilanza e sui requisiti qualitativi, e il pilastro III (articoli 35, 50-55) regola il tema delle relazioni periodiche alle autorità di vigilanza e dell'informativa al pubblico. Questi tre pilastri non sono indipendenti l'uno dall'altro, ma si completano al fine di realizzare gli obiettivi del regime. Pertanto, le interazioni tra le disposizioni relative ai vari pilastri andrebbero considerate con la dovuta attenzione.

<sup>(2)</sup> Fonte: Comitato europeo delle assicurazioni, *European Insurance in Figures* (Le assicurazioni europee in cifre), 2007. Le cifre si riferiscono ai dati disponibili a fine 2006.

<sup>(3)</sup> Id.

<sup>(4)</sup> Id.

<sup>(5)</sup> Id.

<sup>(6)</sup> Id.

<sup>(7)</sup> Id.

<sup>(8)</sup> Id.

<sup>(9)</sup> Id.

<sup>(10)</sup> Fonte: AISAM.

4.4 La revisione del vigente regime di solvibilità è stata anche l'occasione per rifondere 13 direttive in materia di (ri)assicurazione in un'unica direttiva semplificata, nella quale sono state integrate le nuove norme in materia di solvibilità. Tale direttiva contiene un certo numero di modifiche non sostanziali volte a migliorare la redazione del testo, mentre gli articoli o le parti di articoli divenuti obsoleti sono stati cancellati.

## 5. Aspetti generali

5.1 Negli ultimi 30 anni, diverse generazioni di direttive europee hanno portato alla creazione di un mercato europeo (ri)assicurativo disciplinato da un insieme di norme comuni, tra cui i principi del riconoscimento reciproco e del controllo del paese d'origine. Esse hanno inoltre creato un mercato aperto agli operatori extracomunitari e incoraggiato gli assicuratori UE a espandersi nei mercati dei paesi terzi, soprattutto in America settentrionale, in Asia e nei paesi di cui si potrebbe prospettare l'adesione all'UE.

5.2 L'innovativa regolamentazione proposta in materia di solvibilità mira a garantire che gli assicuratori siano finanziariamente affidabili e capaci di fronteggiare circostanze sfavorevoli per mantenere gli impegni contrattuali assunti nei confronti dei contraenti e garantire la stabilità del sistema finanziario. È tuttavia importante sottolineare che tutti i consumatori di questi servizi finanziari meritano questo grado più elevato di protezione. Taluni operatori del mercato non sono soggetti alla regolamentazione in materia di assicurazione: è il caso, ad esempio, degli enti pensionistici professionali o dei fornitori di prodotti di risparmio e di investimento.

5.3 L'adozione di norme armonizzate in materia di solvibilità può instaurare un clima di fiducia non solo fra i consumatori, ma anche tra le autorità di vigilanza. La fiducia è infatti un elemento determinante perché un mercato europeo caratterizzato dai principi del riconoscimento reciproco e del controllo del paese d'origine possa funzionare nella pratica. Le vigenti norme UE in materia di solvibilità (Solvibilità I) sono ormai superate: esse infatti non sono sensibili ai rischi specifici sostenuti dal soggetto che fornisce la copertura assicurativa, per cui requisiti identici in materia di solvibilità vengono imposti a imprese con profili di rischio diversi. Inoltre, le attuali norme in materia di solvibilità sono impregnate per lo più sulla conformità finanziaria, giacché seguono un approccio di tipo prescrittivo anziché un modello di buona gestione, e non disciplinano adeguatamente la vigilanza di gruppo. Infine, l'attuale quadro legislativo comunitario conferisce un'eccessiva discrezionalità agli Stati membri nell'introdurre varianti nazionali, e finisce così per compromettere l'efficacia della vigilanza delle operazioni multinazionali e il principio della parità di condizioni. Dati questi punti deboli, l'attuale regime è stato superato dalle evoluzioni intervenute nel settore e a livello internazionale e transettoriale. In altri termini, le nuove norme in materia di solvibilità definite dalla proposta di direttiva rispecchiano una tendenza già consolidata, in vari paesi, dagli operatori e dalle autorità di vigilanza sensibili al fattore rischio.

5.4 Contrariamente al regime Solvibilità I, la riforma si concentra sull'effettiva qualità della gestione del rischio nell'impresa e su principi e obiettivi, anziché su norme che non tengono conto dei profili di rischio specifici delle società.

Inoltre, essa mira ad allineare le pratiche di vigilanza nello Spazio economico europeo.

5.5 Sostanzialmente, il nuovo sistema è anzitutto finalizzato a dotare le autorità di vigilanza e gli assicuratori di strumenti sofisticati in tema di solvibilità che consentano loro di far fronte non solo ai rischi di assicurazione in caso di circostanze sfavorevoli (ad esempio, inondazioni, tempeste o gravi incidenti automobilistici), ma anche al rischio di mercato, al rischio di credito e ai rischi operativi. Contrariamente alla legislazione attuale, assicuratori e riassicuratori saranno tenuti a detenere fondi propri proporzionati al rispettivo rischio di solvibilità generale, per calcolare il quale si tiene conto non solo di elementi quantitativi, ma anche di aspetti qualitativi capaci di incidere sul profilo di rischio dell'impresa.

5.6 Il nuovo regime si fonda su un approccio sensibile al rischio economico, volto a garantire che si tenga adeguatamente conto dei livelli intrinseci di esposizione al rischio e delle tecniche di attenuazione del rischio, eliminando così le possibilità di arbitraggio regolamentare in grado di distorcere e indebolire la protezione offerta ai contraenti. Ciò significa altresì che i requisiti patrimoniali dovrebbero permettere un'allocazione ottimale del capitale e incoraggiare una migliore gestione interna del rischio.

5.7 In secondo luogo, il regime Solvibilità II sottolinea la responsabilità degli organi direttivi delle società di assicurazione nell'assicurare la qualità della gestione del rischio, e punta a favorire le buone prassi nel settore. Le società saranno tenute a concentrarsi sull'identificazione, la misurazione e la gestione attiva dei rischi, nonché a tenere conto di tutti gli sviluppi futuri — dall'adozione di nuovi piani aziendali al possibile verificarsi di eventi catastrofici — in grado di incidere sulla loro situazione finanziaria. Inoltre, in base alla riforma proposta esse saranno tenute a valutare il proprio fabbisogno di fondi propri alla luce di tutti i rischi esistenti attraverso la cosiddetta «valutazione interna del rischio e della solvibilità», mentre la «procedura di valutazione della vigilanza» sposterà l'attenzione delle autorità di vigilanza dal rispetto delle norme al controllo patrimoniale, allo scopo di valutare gli effettivi profili di rischio degli assicuratori e la qualità dei loro sistemi di gestione del rischio e di *governance*, ad esempio tramite meccanismi di allerta precoce e stress test. Parallelamente, la direttiva incoraggia la cooperazione e la convergenza in materia di vigilanza, ad esempio ampliando il ruolo del Comitato delle autorità europee di vigilanza delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali. Si tratta di un passo avanti verso una maggiore unità nella vigilanza dei servizi finanziari, obiettivo che il CESE sostiene.

5.8 Un terzo importante aspetto riguarda il tentativo della direttiva di rendere più efficace la vigilanza dei gruppi assicurativi grazie alla creazione di un'«autorità di vigilanza dei gruppi» nel paese d'origine. La vigilanza di gruppo garantirà che non si trascurino i rischi esistenti al livello di gruppo e consentirà ai gruppi di operare più efficacemente, offrendo nel contempo un livello di protezione più elevato a tutti i contraenti. L'autorità di vigilanza del gruppo avrà competenze specifiche da esercitare in stretta cooperazione con le pertinenti autorità di vigilanza nazionali, e dovrà inoltre pronunciarsi su un numero limitato di questioni. Le autorità di vigilanza locali sono incoraggiate a svolgere un ruolo attivo nel collegio delle autorità di vigilanza: esse infatti detengono un diritto di codecisione fintanto che non si riesce a trovare un accordo. Ciò implica la necessità di un approccio diverso che consenta di tenere conto delle realtà economiche e del potenziale di diversificazione del rischio dei vari gruppi.

5.9 In quarto luogo, la direttiva Solvibilità II introduce maggiore trasparenza e obiettività sia per quanto riguarda le informazioni fornite dalle imprese riguardo alla loro condizione finanziaria e ai rischi connessi, sia sul piano delle procedure di valutazione della vigilanza. Attualmente le pratiche di vigilanza tendono ancora a variare da uno Stato membro all'altro, e lasciano così campo libero all'arbitraggio regolamentare. Appare quindi importante, tanto per le politiche europee in tali ambiti quanto per gli assicuratori che desiderino accedere a nuovi mercati nazionali, che le pratiche di vigilanza siano non solo oggettive e trasparenti, ma anche prevedibili e adeguatamente documentate.

## 6. Analisi approfondita

### 6.1 Requisiti patrimoniali (pilastro I)

(Articoli 74-142)

6.1.1 Per definire i requisiti quantitativi applicabili alle imprese di assicurazione, il nuovo regime adotta un approccio olistico detto del «totale del bilancio», entro il quale tutte le attività <sup>(1)</sup> e le passività vengono misurate in linea con l'evoluzione del mercato e tutti i rischi quantificabili a esse legati vengono presi in considerazione in termini di requisiti patrimoniali. Misurare le attività e le passività conformemente alle rispettive condizioni commerciali significa anzitutto garantire una valutazione oggettiva e coerente, ma anche attribuire il giusto valore a ognuna delle opzionalità insite in esse. Una valutazione realistica e lungimirante è la migliore forma di protezione contro eventuali distorsioni in grado di ledere i diritti di tutti gli interessati.

6.1.2 In questo contesto di valutazione, particolare importanza è attribuita al calcolo delle riserve tecniche, cioè le passività legate agli impegni nei confronti dei contraenti e di altri beneficiari. Per ottenere una valutazione delle riserve tecniche in linea con l'evoluzione del mercato si calcola la «migliore stima» — ovvero la media dei flussi di cassa futuri ponderata per la probabilità, tenendo conto del valore temporale del denaro — e la si somma a un margine di rischio. Questo approccio dovrebbe essere tale da garantire che il valore complessivo delle riserve tecniche sia equivalente all'importo di cui avrebbe bisogno un terzo per assumersi e onorare le obbligazioni di assicurazione e di riassicurazione. Per il calcolo delle riserve tecniche bisogna avvalersi in modo coerente delle informazioni fornite dai mercati finanziari e dei dati disponibili al pubblico sui rischi assicurativi.

6.1.3 Quanto ai requisiti patrimoniali, il nuovo regime in materia di solvibilità ne prevede due: il requisito patrimoniale di solvibilità e il requisito patrimoniale minimo, ognuno dei quali ha una sua funzione e viene calcolato in modo diverso.

6.1.4 Il requisito patrimoniale di solvibilità indica il livello patrimoniale a cui un'impresa dovrebbe tendere in condizioni di esercizio normali, e al di sotto del quale dovrebbero intensificarsi gli interventi di vigilanza. Esso prevede interventi di vigilanza graduali prima che si raggiunga il requisito patrimoniale minimo, e quindi fornisce a contraenti e beneficiari una ragionevole garanzia quanto al fatto che l'assicuratore onorerà gli impegni in scadenza. Sul piano tecnico, il requisito patrimoniale di solvibilità deve essere concepito e calibrato in modo da definire un livello patrimoniale che consenta a un'impresa di assorbire perdite significative impreviste, in base a una certa probabilità di inadempimento su un certo arco di tempo (0,5 % nell'arco di un anno).

6.1.5 Il requisito patrimoniale minimo rappresenta in effetti il livello patrimoniale al di sotto del quale scattano, se necessario, gli interventi prudenziali estremi. Rispetto al requisito patrimoniale di solvibilità, esso dovrebbe essere calcolato in modo da garantire un margine sufficiente per l'applicazione di una scala ragionevole di interventi da parte delle autorità di vigilanza.

6.1.6 In pratica, un assicuratore può calcolare il requisito patrimoniale di solvibilità valendosi di una formula standard o sulla base di un modello interno approvato dalle autorità di vigilanza. La formula standard deve rispecchiare in modo adeguato le tecniche di attenuazione del rischio e gli effetti di diversificazione, come pure qualsiasi forma di capacità di assorbimento delle perdite di elementi del bilancio che non siano inclusi nel patrimonio disponibile. Il fatto che la direttiva proposta segua un approccio orientato al rischio implica che, previo accordo delle autorità di vigilanza, un modello interno (parziale o completo) può sostituire il calcolo standard, sempre che tale modello rifletta meglio il profilo di rischio dell'impresa. Si tratta di un incentivo importante all'adozione di pratiche interne virtuose in materia di riconoscimento e di gestione del rischio, come pure in relazione alla formazione e all'assunzione di personale altamente qualificato.

6.1.7 Un altro elemento in linea con l'obiettivo di incoraggiare una buona gestione interna è l'applicazione del «principio della persona prudente» alla politica in materia di investimenti: tale principio permette di non fissare limiti artificiali agli investimenti, ma al tempo stesso impone il rispetto di standard qualitativi elevati e l'adeguata considerazione di ogni rischio materiale nel calcolo del requisito patrimoniale.

6.1.8 Data la complessità dei requisiti, è importante osservare che la proposta comprende disposizioni tali da consentire un'attuazione proporzionata e gestibile dei requisiti del pilastro I. Ciò sembrerebbe particolarmente importante per le imprese di assicurazione piccole e medie, nonché il principio di proporzionalità si riferisce non già alle dimensioni di un'impresa, bensì alla natura e alla complessità dei rischi insiti nella sua attività. Le PMI sono soggette a principi prudenziali generali analoghi a quelli applicabili ad altre imprese, nella misura in cui presentano uno stesso profilo di rischio: in tal caso, anche ai loro clienti e beneficiari si applica lo stesso livello di protezione.

### 6.2 Procedura di valutazione della vigilanza e requisiti qualitativi (pilastro II)

(Articoli 27-34, 36-38, 40-49, 181-183)

6.2.1 La proposta della Commissione relativa al regime Solvibilità II definisce una serie di procedure e di strumenti relativi alle attività di vigilanza e di valutazione, tra cui le competenze delle autorità di vigilanza e le disposizioni in materia di cooperazione tra le autorità di vigilanza nazionali, come pure quelle relative alla convergenza della vigilanza. Le disposizioni del pilastro II riguardano anche una serie di requisiti qualitativi per le imprese, cioè relativi al loro sistema di *governance*, in cui rientrano tra l'altro un sistema efficace di controllo interno, un sistema di gestione del rischio, la funzione attuariale, l'audit interno, la funzione di verifica e norme sull'esternalizzazione.

6.2.2 Gli strumenti di vigilanza mirano pertanto a individuare le imprese che, in ragione delle loro caratteristiche finanziarie, organizzative o di altra natura, presentano un profilo di rischio più elevato, e a cui, in circostanze eccezionali, si

<sup>(1)</sup> Le attività detenute dalle società di assicurazione UE sono per lo più obbligazioni (37 %), azioni (31 %) e prestiti (15 %). Fonte: Comitato europeo delle assicurazioni, *European Insurance in Figures* (Le assicurazioni europee in cifre), 2007.

potrebbe chiedere di detenere fondi propri superiori al requisito patrimoniale di solvibilità e/o di adottare misure per ridurre i rischi sostenuti.

6.2.3 Il già citato principio di proporzionalità si applica anche alla procedura di valutazione della vigilanza. Le autorità di vigilanza devono esercitare le proprie competenze tenendo conto della portata, della natura e della complessità dei rischi insiti nelle attività delle singole imprese per evitare un eccesso di vigilanza in particolare nei confronti delle piccole e medie imprese di assicurazione, le quali sono esposte a un basso livello di rischio.

6.2.4 Il regime Solvibilità II è inteso a rafforzare la valutazione qualitativa effettuata dalle autorità di vigilanza riguardo al profilo di rischio dell'impresa, ed è quindi importante che le loro misure e le loro decisioni siano coerenti nei vari paesi, nelle varie imprese e nel tempo. È il caso di insistere sull'importanza che rivestono la trasparenza, l'obiettività e la prevedibilità delle misure di vigilanza, in particolare quando si tratta dell'approvazione dei modelli interni.

6.3 *Relazioni periodiche alle autorità di vigilanza e informativa al pubblico (pilastra III)*

(Articoli 35, 50-55)

6.3.1 La trasparenza e la diffusione di informazioni al pubblico, da parte delle imprese, riguardo alle loro condizioni finanziarie e al loro profilo di rischio (informativa al pubblico) sono intese a rafforzare la disciplina di mercato. Inoltre, le imprese di assicurazione dovrebbero fornire alle autorità di vigilanza le informazioni qualitative e quantitative di cui necessitano per realizzare controlli e fornire orientamenti efficaci (relazioni periodiche alle autorità di vigilanza).

6.3.2 L'armonizzazione delle disposizioni in materia di informativa al pubblico e di relazioni periodiche alle autorità di vigilanza è una componente importante del nuovo regime, dato che la convergenza è palesemente necessaria a far sì che le informazioni vengano fornite in modo comparabile per forma e contenuto in tutta Europa. Questo aspetto riveste particolare importanza per i gruppi multinazionali.

6.4 *Vigilanza di gruppo*

(Articoli 210-268)

6.4.1 L'attuale legislazione comunitaria considera la vigilanza di gruppo solo come una modalità supplementare rispetto alla vigilanza individuale, la quale viene esercitata allo stesso modo nei confronti di tutti i soggetti indipendentemente dal fatto che appartengano (ad esempio, un'impresa figlia) o meno a un gruppo. Di conseguenza, la vigilanza di gruppo viene semplicemente a sovrapporsi alla vigilanza individuale, e ha l'unico scopo di valutare l'incidenza delle relazioni di gruppo su una data impresa. Pertanto, l'attuale regime comunitario in materia di solvibilità non tiene conto della realtà economica dei gruppi assicurativi e trascura il fatto che, in molti casi, la gestione del rischio è condotta al livello di gruppo piuttosto che nelle singole imprese. La proposta Solvibilità II mira a definire un metodo più adeguato per la vigilanza di gruppo, modificando a determinate condizioni le modalità di questo tipo di vigilanza e di quella individuale.

6.4.2 Per ciascun gruppo assicurativo verrà nominata un'autorità di vigilanza del gruppo, la quale avrà la responsabilità principale di tutti gli aspetti fondamentali relativi a questo tipo di vigilanza (solvibilità del gruppo, operazioni intragruppo, concentrazione dei rischi, gestione del rischio e controllo interno). Ciò detto, le autorità preposte rispettivamente alla vigilanza di gruppo e alla vigilanza individuale sono tenute a scambiarsi automaticamente le informazioni essenziali e, su richiesta, altre informazioni pertinenti. Inoltre, l'autorità di vigilanza di gruppo è tenuta a consultare le pertinenti autorità di vigilanza individuale prima di prendere qualsiasi decisione importante. Dal canto loro, le autorità di vigilanza interessate devono fare tutto ciò che è in loro potere perché si possa giungere a una decisione congiunta, anche se nei casi di approvazione di un modello interno di gruppo, come in quelli della regolamentazione bancaria, la decisione finale verrà presa dall'autorità di vigilanza del gruppo. Queste disposizioni sono tese a garantire che le autorità di vigilanza di gruppo e di vigilanza individuale giungano a una migliore comprensione del profilo di rischio di un intero gruppo e che, di conseguenza, si possa offrire una maggiore tutela ai clienti di ciascuna impresa del gruppo.

6.4.3 Oltre a migliorare il concetto di vigilanza di gruppo, la proposta introduce un regime innovativo di supporto di gruppo. I gruppi che desiderino facilitare la propria gestione patrimoniale possono presentare una domanda di autorizzazione a essere assoggettati a tale quadro regolamentare. I gruppi che ottengono un'autorizzazione in tal senso potranno, a una serie di condizioni ben precise, coprire parte del requisito patrimoniale di solvibilità (ma non del requisito minimo di solvibilità) delle imprese figlie valendosi di una dichiarazione sul supporto di gruppo, cioè un impegno finanziario giuridicamente vincolante da parte di un'impresa madre a fornire capitali, in caso di necessità, a un'impresa figlia. Per consentire il funzionamento efficace del regime di supporto di gruppo, sono state introdotte alcune ulteriori deroghe alla vigilanza individuale. Nell'ambito del regime di supporto di gruppo, in caso di condizioni limite (mancato rispetto del requisito patrimoniale di solvibilità da parte di una singola impresa) è prevista una procedura specifica che fa scattare una serie di azioni coordinate delle autorità di vigilanza individuale e di gruppo. Tale regime andrebbe applicato in maniera uniforme nell'intera Unione.

6.4.4 Il sistema di supporto di gruppo prevede che i fondi propri corrispondenti al requisito patrimoniale di solvibilità per le imprese figlie possano essere detenuti da un'altra impresa del gruppo: in questo modo si offre ai gruppi assicurativi un sistema pratico e trasparente che permette loro di beneficiare del riconoscimento degli effetti di diversificazione al livello di gruppo e, allo stesso tempo, si consente alle singole imprese figlie di soddisfare i requisiti patrimoniali a un livello pari a quello cui dovrebbero tendere se non facessero parte di un gruppo. Per questi motivi si rende opportuna un'adeguata attività di vigilanza che garantisca la sollecita trasferibilità del capitale al momento del bisogno. L'esistenza di dichiarazioni in merito al supporto di gruppo e il loro uso sono resi pubblici sia dall'impresa madre sia dall'impresa figlia interessata.

Bruxelles, 29 maggio 2008

Il Presidente del  
Comitato economico e sociale europeo  
Dimitris DIMITRIADIS