

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al Libro bianco sui sistemi di garanzia nel settore delle assicurazioni

COM(2010) 370 definitivo

(2011/C 218/10)

Relatore: **Joachim WUERMELING**

La Commissione europea, in data 29 aprile 2010, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del TFUE, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito al:

Libro bianco sui sistemi di garanzia nel settore delle assicurazioni

COM(2010) 370 definitivo.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 5 aprile 2011.

Alla sua 471a sessione plenaria, dei giorni 4 e 5 maggio 2011 (seduta del 5 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 148 voti favorevoli, 7 voti contrari e 10 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie favorevolmente il Libro bianco della Commissione europea sui sistemi di garanzia nel settore delle assicurazioni (*Insurance Guarantee Schemes - IGS*) e approva l'iniziativa della Commissione di proporre misure per la protezione dei titolari di polizze assicurative all'interno dell'UE.

1.2 Il CESE sostiene gli sforzi intrapresi dalla Commissione al fine di introdurre norme armonizzate in materia di sistemi di garanzia e appoggia la Commissione nell'intento di elaborare una direttiva europea che stabilisca un elevato livello di tutela nella forma di un'armonizzazione minima, sì da consentire agli ordinamenti nazionali anche di ampliare ulteriormente la portata della tutela. Il sistema di garanzia deve essere introdotto come strumento di ultima istanza (*last resort*), cui ricorrere solo dopo aver esperito altri strumenti, come ad esempio quelli di vigilanza.

1.3 Al riguardo bisognerebbe tener presente che negli ultimi anni sono stati adottati provvedimenti per la solvibilità delle imprese di assicurazione molto più efficaci che in passato, che introducono misure di vigilanza e requisiti patrimoniali. Il tasso di procedure concorsuali nel settore assicurativo risulta nei fatti esiguo, e grazie a questi nuovi provvedimenti dovrebbe ulteriormente ridursi. Questo elemento dovrebbe essere preso in considerazione nella definizione dei sistemi di garanzia, affinché i costi e i benefici risultino equilibrati tra loro. Il CESE è pertanto favorevole a misure UE che, da un lato, conseguano l'obiettivo di tutelare i consumatori e i lavoratori e, dall'altro, mantengano entro certi limiti le spese per le imprese e gli assicurati.

1.4 Per il CESE è giusto che nel Libro bianco la Commissione abbia sollevato il problema di una copertura illimitata dei sistemi di garanzia. Occorre evitare che imprese di assicurazione solide incontrino delle difficoltà a causa di obblighi di indennizzo illimitati. Pertanto approva che la Commissione ipotizzi, sempre nel Libro bianco, di introdurre limitazioni alle pretese indennitarie.

1.5 In caso di iniziativa legislativa, la Commissione dovrebbe prestare una particolare attenzione alla questione del momento

in cui poter far ricorso al sistema di garanzia. Prima di ricorrervi, infatti, bisognerebbe aver esaurito tutte le possibilità di intervento sul piano della vigilanza. Il solo fatto che l'impresa non soddisfi i requisiti patrimoniali di solvibilità fissati dalla direttiva Solvibilità II dovrebbe essere una ragione sufficiente per attivare il sistema di garanzia.

1.6 Per quanto concerne la dotazione finanziaria dei sistemi, il CESE raccomanda di valutare ancora una volta le diverse opzioni sulla base dei risultati del quinto studio d'impatto integrativo sulla solvibilità (QIS 5) previsto dalla direttiva Solvibilità II. Suggerisce pertanto di stabilire in sede UE un determinato livello di protezione, ma di fissare la specifica dotazione sia tenendo conto del rischio a livello nazionale sia in base al rischio del rispettivo ramo assicurativo.

1.7 Per quanto concerne i sistemi di garanzia vigenti negli Stati membri, la normativa europea dovrebbe prescrivere uno standard di protezione adeguatamente elevato. Agli Stati membri può continuare ad essere affidato il compito di definire le singole modalità, ad esempio l'ammontare dettagliato dei contributi, il momento del finanziamento, la decisione relativa al trasferimento del portafoglio o all'indennizzo e l'introduzione di sistemi specifici di garanzia per i singoli rami assicurativi.

2. Introduzione

2.1 Le assicurazioni coprono i rischi primari dei consumatori, quali le malattie, gli infortuni o la responsabilità civile, e provvedono alle necessità delle persone in età avanzata⁽¹⁾. L'indebitamento da parte delle imprese di assicurazione può condurre alla perdita irreparabile della totalità o di una parte sostanziale dei beni dei consumatori, portandoli addirittura ad una condizione di povertà.

2.1.1 La questione della necessità di un sistema di garanzia si pone in modo diverso nei vari rami assicurativi. Il rischio di perdere il capitale risparmiato è infatti regolarmente presente nel ramo vita, ma non nell'assicurazione contro i danni.

⁽¹⁾ CESE 1164/2010, punto 1.4.

2.1.2 L'assicurazione vita ad accumulo di capitale consente di provvedere a lungo termine alle necessità di chi raggiunge un'età avanzata o dei superstiti. In caso di inadempimento e senza garanzie contro l'insolvenza, una parte essenziale della previdenza privata perderebbe di valore. Nei casi più gravi, sarebbe necessario l'intervento dei sistemi previdenziali pubblici. Per tale motivo, il CESE ritiene che in questo comparto i sistemi di garanzia dovrebbero venire introdotti con la massima urgenza.

2.1.3 Nell'assicurazione danni e responsabilità civile, occorre tutelare gli assicurati il cui diritto all'indennizzo non è stato ancora soddisfatto al momento dell'insolvenza. Per gli altri assicurati, invece, non si pone il problema di un nuovo contratto con un altro assicuratore a condizioni meno vantaggiose, dovute al fatto che l'assicurato nel frattempo è invecchiato e il suo stato di salute è peggiorato. Una copertura assicurativa può di regola essere ottenuta sul mercato a condizioni analoghe.

2.2 Secondo i dati della Commissione (2008), dal 1994 sono risultate insolventi 130 imprese di assicurazione su 5 200. Occorre tuttavia tener presente che tali imprese sono obbligate per legge a mantenere una quota di fondi propri con cui poter soddisfare, in tutto o almeno in parte, le richieste degli assicurati in questi casi.

2.3 Finora, quindi, non era stato giudicato necessario adottare una normativa europea che introducesse garanzie per il raro caso di insolvenza di un'impresa di assicurazione. A dire il vero nel 2001 la Commissione aveva avviato la preparazione di una direttiva in materia, ma il progetto non era stato portato avanti. I regimi collettivi di garanzia non sono abituali nelle economie di mercato, pur essendo stati introdotti molte volte in campo finanziario considerando i rischi particolari che corrono i consumatori.

2.4 In campo bancario esiste fin dal 1994 un sistema europeo di garanzia sui depositi⁽²⁾ contro il rischio di una «corsa agli sportelli» che avrebbe effetti profondamente destabilizzanti sui mercati finanziari. La relativa disciplina è attualmente in fase di aggiornamento⁽³⁾. Nel settore assicurativo, tuttavia, esistono rischi diversi da quelli paventati nel settore bancario. In particolare non esistono rischi di «corsa agli sportelli» e neppure necessità di rifinanziamento. Nel campo delle assicurazioni, un sistema di garanzia efficace deve essere configurato in modo strutturalmente diverso che in quello bancario.

2.5 Per tutelare il cliente dalla perdita dei suoi diritti, in campo assicurativo il legislatore ha adottato estesi provvedimenti: vigilanza completa e proattiva, elevati requisiti patrimoniali, norme rigorose in materia di investimenti degli attivi, e tutela dei diritti acquisiti in caso di procedura concorsuale. Con l'attuazione della direttiva Solvibilità II, per l'assicuratore il rischio di problemi finanziari si riduce ulteriormente⁽⁴⁾.

2.6 I rischi dell'assicurazione diretta vengono inoltre coperti in particolare dalla riassicurazione, il che riduce ulteriormente il rischio di insolvenza. Raggruppando e diversificando una serie di rischi a livello di riassicurazione si crea un più stretto legame tra gli assicuratori che finisce per garantire una maggiore tutela dei consumatori.

2.7 In conseguenza della crisi finanziaria, la Commissione ha inoltre definito una base europea totalmente nuova per la vigilanza finanziaria. In tale contesto si colloca anche, per il settore assicurativo, l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali (EIOPA).

2.8 Nel corso della crisi finanziaria il settore assicurativo si è mantenuto in linea di massima stabile. Il settore non è stato all'origine della crisi⁽⁵⁾, ma è stato colpito dai suoi effetti. Le assicurazioni europee hanno dovuto procedere a rettifiche negative di valore, mentre i tassi di interesse mantenuti bassi con le azioni di salvataggio e la politica monetaria impediscono alle imprese di assicurazione di ottenere i necessari rendimenti dai loro investimenti di capitale. Decozioni eclatanti di imprese del settore, come quelli dell'AIG o, più di recente, dell'AMBAC negli Stati Uniti, non sono da ricondurre all'attività assicurativa tradizionale bensì ad attività di copertura rischi analoghe a quelle bancarie. Tutto ciò potrebbe verificarsi ancora in futuro, soprattutto nel caso di imprese e di gruppi finanziari che svolgono al tempo stesso attività bancaria e assicurativa.

2.9 In 12 Stati membri su 27 esistono già sistemi di garanzia per le imprese di assicurazione⁽⁶⁾. Si tratta di regimi molto complessi: in alcuni Stati membri esiste una garanzia solo per determinati comparti. Il grado di copertura del sistema è inoltre variabile. A volte esistono garanzie statali.

2.10 I gruppi assicurativi attivi a livello europeo operano generalmente sui mercati nazionali con filiali nazionali indipendenti che contribuiscono ai rispettivi sistemi nazionali di garanzia. Se una grande impresa europea si trovasse in difficoltà, i sistemi di garanzia nazionali sarebbero di regola sufficienti a proteggere i clienti. Il CESE esorta tuttavia a istituire un sistema di garanzia europeo per le imprese di assicurazione transfrontaliere che intervenga nei casi in cui i sistemi di garanzia nazionali non siano sufficienti.

2.11 I costi derivanti da un sistema di garanzia sono in ultima analisi trasferiti ai titolari di polizza attraverso un aumento dei premi. Il singolo consumatore è sì effettivamente protetto contro l'insolvenza; tuttavia, i costi di tale sistema ricadono sulla totalità dei contraenti.

3. Osservazioni in merito alla sezione 3 del Libro bianco della Commissione

3.1 Tipologia delle possibili azioni dell'UE (sezione 3.1 del Libro bianco)

I mercati assicurativi nazionali si differenziano notevolmente fra loro per struttura di prodotto e di rischio. Bisognerebbe pertanto optare per lo strumento della direttiva di armonizzazione minima, onde consentire agli Stati membri di tener conto delle specificità normative nazionali in materia di insolvenza, contratti, fiscalità e previdenza nonché di mantenere gli istituti di garanzia esistenti e di provarla efficacia nella misura in cui risultino compatibili con le disposizioni della direttiva.

⁽²⁾ GU L 135 del 31.5.1994, pag. 5; GU L 84 del 26.3.1997, pag. 22.

⁽³⁾ COM(2010) 368 definitivo - 2010/0207 (COD) del 12 luglio 2010.

⁽⁴⁾ GU C 224 del 30.8.2008, pag. 11, punto 3.1.

⁽⁵⁾ CESE 1164/2010, punto 1.3.

⁽⁶⁾ Una rassegna completa di questi sistemi nei paesi dell'OCSE figura nella relazione OCSE n. DAF/AS/WD (2010)20 del 10 novembre 2010.

3.2 Livello di accentramento e ruolo dell'IGS (sezione 3.2)

3.2.1 In primo luogo, bisogna già evitare che un'impresa di assicurazione finisca per trovarsi in stato di insolvenza. Per questo è anzitutto necessario creare un sistema efficace di vigilanza. Se ciò non dovesse bastare, si può far ricorso ai sistemi di garanzia.

3.3 Campo di applicazione geografico (sezione 3.3)

La Commissione è giustamente favorevole al principio del paese d'origine. Questo è in armonia con i principi della vigilanza assicurativa europea: conformemente alla direttiva Solvibilità II, la vigilanza su tutte le attività delle imprese di assicurazione stabilite nell'UE avviene nel paese d'origine di queste. Ciò vale anche per le attività esercitate in virtù della libertà di stabilimento tramite filiali non autonome oppure in base alla libera prestazione dei servizi tramite servizi transfrontalieri.

3.4 Polizze coperte (sezione 3.4 del Libro bianco)

3.4.1 Stanti le differenze fra ramo vita e ramo danni, è opportuno creare per questi comparti istituti di garanzia separati. All'interno dei singoli rami il rischio è sostanzialmente omogeneo. Le ragioni a favore di un mutuo intervento sono in questo caso ancora accettabili. È arduo invece giustificare perché, ad esempio, chi assicura un'abitazione debba contribuire ad un sistema di garanzia le cui risorse vengono messe a disposizione per il salvataggio di un'impresa di assicurazione vita. Poiché la questione può dipendere da specificità nazionali, ad esempio dal fatto che in un dato mercato esista o meno l'obbligo di tenere giuridicamente separate le imprese che si occupano dei diversi rami assicurativi, il legislatore europeo dovrebbe in tal caso lasciare libertà di manovra agli Stati membri.

3.4.2 Per quanto concerne l'assicurazione auto, il CESE condivide il parere del CEIOPS (Comitato europeo di vigilanza delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali) e ritiene che questo tipo di assicurazione debba esser incluso della futura direttiva sui sistemi di garanzia, per motivi di chiarezza, equilibrio concorrenziale e maggiore comprensione da parte dei consumatori.

3.4.3 Una protezione per le pensioni aziendali non è prevista nelle proposte della Commissione. Solo i regimi di assicurazione pensionistica aziendali di tipo tradizionale rientrano nel sistema di garanzia. Tuttavia, il CESE ravvisa la necessità di intervenire anche per le altre pensioni aziendali ed è favorevole a che tale questione sia trattata nel quadro delle misure di *follow-up* del Libro verde sulle pensioni.

3.4.4 La partecipazione adeguata e concreta dei titolari di polizza è un incentivo efficace ad informarsi circa la solidità delle imprese di assicurazione nella misura in cui i consumatori abbiano la possibilità di farlo.

3.4.5 Sarebbe opportuno fissare massimali o stabilire altre forme che limitino le prestazioni del sistema di garanzia, ad esempio soglie minime o franchigie, come propone anche il Ceiops nel proprio parere. In tal modo, i titolari di polizza non dovrebbero essere sopraffatti dall'accumularsi delle limitazioni. Ciò consentirebbe di ridurre sensibilmente l'onere che grava sui sistemi di garanzia, il che si ripercuoterebbe sui costi. Ne trarrebbero vantaggio anche tutti i titolari di polizza, i quali in ultima analisi sostengono questi costi.

3.5 Ammissibilità dei ricorrenti (sezione 3.5 del Libro bianco)

3.5.1 La Commissione ha ragione quando afferma che una garanzia a favore di tutti i soggetti presenti sul mercato avrebbe costi insostenibilmente elevati. Nella prima frase del Libro bianco, i sistemi di garanzia vengono presentati come una misura a tutela dei consumatori. Questo però non significa che la cerchia dei soggetti protetti dovrebbe limitarsi ai consumatori, ma che occorre invece tutelare altri soggetti che in base a diversi ordinamenti giuridici nazionali beneficiano della stessa protezione concessa ai consumatori siano essi titolari di polizza, assicurati o beneficiari.

3.5.2 Gli Stati membri dovrebbero poter escludere sin dall'inizio dall'ambito di applicazione dei sistemi di garanzia le assicurazioni puramente commerciali, ad esempio quelle che coprono i rischi di interruzione dell'attività o quelli legati ai trasporti. Sempre gli Stati membri dovrebbero poter decidere se appare opportuno inserire nell'ambito di applicazione della direttiva le piccole imprese.

3.6 In caso di iniziativa legislativa, la Commissione dovrebbe prestare una particolare attenzione alla questione del momento in cui poter far ricorso al sistema di garanzia e del soggetto incaricato di decidere in materia. La Commissione ritiene che il sistema di garanzia debba intervenire non solo quando un'impresa è già decotta ma anche per prevenirne la decozione. Il CESE ritiene che scendere al di sotto dei requisiti patrimoniali di solvibilità fissati dalla direttiva Solvibilità II sia una ragione sufficiente per attivare il sistema di garanzia in modo da renderlo efficiente e corrispondente alla sua natura e agli obiettivi per i quali è stato concepito.

3.7 Finanziamento (sezione 3.6 del Libro bianco)

3.7.1 Tempistiche del finanziamento (sezione 3.6.1 del Libro bianco)

3.7.1.1 Se sia preferibile optare per un finanziamento ex post, uno ex ante o per un sistema misto è questione dibattuta e controversa: tutti questi sistemi presentano vantaggi e svantaggi.

3.7.1.2 Un finanziamento ex post sottrae meno liquidità al mercato, e ciò, grazie ai costi inferiori, fa abbassare anche i premi per i titolari di polizza. Inoltre, si evita il problema dell'investimento intermedio delle risorse finanziarie raccolte. Con un finanziamento ex post si evita anche di utilizzare una parte di tali risorse per fini amministrativi ancor prima del verificarsi di un caso di insolvenza.

3.7.1.3 Per contro, il finanziamento ex post rende arduo affrontare il problema del rischio morale (*moral hazard*). Il fatto che gli operatori meno solidi non siano, a causa del loro stato di insolvenza, più presenti sul mercato al momento del finanziamento fa sì che essi non possano più essere chiamati a sostenerne i costi.

3.7.1.4 Il vantaggio del finanziamento ex ante risiede soprattutto nel fatto che i contributi possono essere commisurati al rischio di insolvenza. I partecipanti al mercato che adottano comportamenti commerciali rischiosi sono chiamati a contribuire in misura maggiore. Il finanziamento ex ante comporta anche meno rischi di effetti prociclici rispetto a quello ex post.

3.7.1.5 Perché un sistema di garanzia sia efficace, la questione della tempistica del finanziamento può essere determinante. I vantaggi di un sistema di finanziamento ex nunc superano di gran lunga gli inconvenienti e non ci sono validi motivi per lasciare la decisione in merito agli Stati membri a causa delle tradizioni e delle particolarità nazionali. Ai fini dell'efficacia del sistema è necessario che la direttiva stabilisca una forma unica di finanziamento ex nunc.

3.7.2 Livello-obiettivo (sezione 3.6.2 del Libro bianco)

3.7.2.1 Gli oneri finanziari per i sistemi di garanzia devono essere limitati, come chiede anche il Ceiops nel suo parere. Un obbligo di copertura illimitato renderebbe impossibile calcolare i rischi finanziari per le singole compagnie e condurrebbe a una situazione in cui ogni assicuratore diviene responsabile dell'intero mercato⁽⁷⁾. La gestione del rischio da parte delle singole imprese non dipenderebbe più dalle loro proprie decisioni bensì prevalentemente dalla condotta degli operatori concorrenti.

3.7.2.2 La Commissione ha fissato, in primo luogo, un livello-obiettivo per gli IGS dell'1,2 % circa dei premi lordi contabilizzati. Il CESE auspica che le diverse opzioni possano essere ancora una volta verificate sulla base dei dati quantitativi attualmente disponibili in relazione alla direttiva Solvibilità II. In tale contesto, si dovrebbe altresì tener conto del fatto che la direttiva Solvibilità II e altri meccanismi d'intervento sono stati introdotti per garantire una maggiore tutela degli assicurati. È quanto ha sottolineato anche il Ceiops nel suo parere.

3.7.2.3 Nei suoi calcoli, la Commissione parte da una probabilità media di intervento dei sistemi di garanzia dello 0,1 %. Il principio di base, tuttavia, è quello della copertura, attraverso fondi propri, del 100 % dei requisiti patrimoniali di solvibilità. Se in alcuni Stati membri e in taluni comparti i fondi propri superano detti requisiti, il rischio di decozione diminuisce di conseguenza. La direttiva dovrebbe pertanto consentire che i sistemi nazionali di garanzia calcolino il livello in funzione dell'effettivo rischio di esposizione a richieste di indennizzo esistente sui mercati nazionali e nei singoli comparti.

3.7.2.4 Nel Libro bianco la Commissione non affronta la questione della necessità o meno di nuovi contributi al sistema di garanzia in caso di richieste di indennizzo. Al riguardo, tuttavia, vi è bisogno di regole e limiti precisi al fine di escludere una responsabilità illimitata e per consentire alle imprese di conoscere in anticipo i loro obblighi e di provvedervi di conseguenza.

3.7.3 Contributi (sezione 3.6.3 del Libro bianco)

3.7.3.1 La formula relativa al calcolo dei contributi dovrebbe basarsi sui dati disponibili al fine di ridurre i costi amministrativi. Nell'assicurazione vita si potrebbe far riferimento agli attivi disponibili e nell'assicurazione danni all'entità delle riserve tecniche. Un altro criterio potrebbe essere il livello di fondi propri commisurato ai requisiti patrimoniali di solvibilità. Il legislatore europeo dovrebbe fissare la metodologia e permettere agli Stati membri di determinare i dettagli tecnici di detta formula, in modo da consentir loro di tener conto delle specificità nazionali.

3.7.3.2 Prima di fare ricorso ai sistemi di garanzia, le imprese di assicurazione solvibili dovrebbero avere la possibilità, senza aiuti finanziari, di rilevare quelle in difficoltà per assicurarsi il loro portafoglio clienti.

3.8 Trasferimento del portafoglio e/o indennizzo dei sinistri (sezione 3.7 del Libro bianco)

3.8.1 Per i sistemi di garanzia sono disponibili due diverse tecniche: un indennizzo puntuale a favore dell'assicurato oppure la garanzia della continuità della polizza da parte di un istituto di garanzia contro l'insolvenza, previo trasferimento della clientela a quest'ultimo. Questo «trasferimento del portafoglio», ad avviso del CESE, risulta vantaggioso per i titolari delle polizze vita. Nelle assicurazioni contro i danni e gli infortuni, invece, gli indennizzi potrebbero essere sufficienti per tutelare i consumatori. La direttiva europea non dovrebbe tuttavia impedire il ricorso a sistemi più vantaggiosi per i consumatori stessi.

Bruxelles, 5 maggio 2011

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ CESE 1164/2010, punto 2.7.3.1.

ALLEGATO

al Parere del Comitato economico e sociale europeo

I seguenti emendamenti sono stati respinti nel corso del dibattito, ma hanno ottenuto più di un quarto dei voti espressi (articolo 54, paragrafo 3, del Regolamento interno):

Punto 2.10

Modificare come segue:

I gruppi assicurativi attivi a livello europeo operano generalmente sui mercati nazionali con filiali nazionali indipendenti che contribuiscono ai rispettivi sistemi nazionali di garanzia. Se una grande impresa europea si trovasse in difficoltà, i sistemi di garanzia nazionali sarebbero di regola sufficienti a proteggere i clienti. Il CESE esorta tuttavia a ~~istituire~~ considerare in una fase ulteriore un sistema di garanzia europeo per le imprese di assicurazione transfrontaliere che intervenga nei casi in cui i sistemi di garanzia nazionali non siano sufficienti.

Motivazione

Nella fase attuale un sistema reciproco di salvataggio per le compagnie assicurative su scala europea appare prematuro.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 68

Voti contrari: 78

Astensioni: 13
