

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2003/71/CE e 2009/138/CE per quanto riguarda i poteri dell'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA) e dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA)

COM(2011) 8 definitivo — 2011/0006 (COD)

(2011/C 218/15)

Relatore: **Joachim WUERMELING**

Il Parlamento europeo, in data 3 febbraio 2011, e il Consiglio europeo, in data 2 marzo 2011, hanno deciso, conformemente al disposto dall'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2003/71/CE e 2009/138/CE per quanto riguarda i poteri dell'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA) e dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA)

COM(2011) 8 definitivo — 2011/0006 (COD).

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 111 voti favorevoli, 1 voto contrario e 4 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il CESE **accoglie con grande favore la proposta di direttiva della Commissione europea** che modifica le direttive 2003/71/CE e 2009/138/CE. Il Comitato sostiene gli sforzi della Commissione volti a modificare la vigente normativa settoriale per consentire al Sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziaria (ESFS) di funzionare in modo efficiente. Esso ribadisce il suo pieno sostegno alle nuove norme di vigilanza in materia di assicurazione («Solvibilità II»), soprattutto alla luce delle esperienze maturate durante la recente crisi finanziaria.

1.2 La ricerca di solidi standard di solvibilità, tuttavia, **deve tener conto della necessità di garantire la capacità dei mercati assicurativi** di farsi carico dei rischi dei clienti e di assolvere al loro ruolo di fornitori di finanziamento per le comunità e le imprese di qualsiasi dimensione.

1.3 Il CESE valuta positivamente la modifica supplementare della direttiva Solvibilità II per quanto concerne le **norme transitorie**, oltre alla proroga di due mesi della data di attuazione.

1.4 Il CESE sottolinea la necessità del principio di transizione dall'attuale sistema (Solvibilità I) al nuovo sistema (Solvibilità II). Occorre **agevolare la transizione al nuovo sistema** ed evitare turbative di mercato attraverso un approccio che colleghi le misure di vigilanza alle norme transitorie in modo coerente. Il regime Solvibilità II non dovrebbe portare a una concentrazione del mercato, soprattutto per le piccole e medie imprese di assicurazione.

1.5 Le misure transitorie contenute nella proposta in esame dovrebbero consentire un **processo di introduzione/eliminazione graduale**, che tenga conto della capacità delle imprese di

realizzare i cambiamenti. La durata massima fissata per la transizione può essere ridotta dalla Commissione se e quando esistono prove concordanti che lo giustifichino. È evidente che i periodi transitori varieranno a seconda del settore.

1.6 **Il calendario di attuazione dovrebbe tenere conto in modo realistico della capacità sia delle autorità di vigilanza che delle imprese di assicurazione**, incluse quelle più piccole, di raggiungere gli obiettivi fissati dalla direttiva Solvibilità II. Il CESE esorta la Commissione e l'EIOPA a garantire che il nuovo regime non porti a un sovraccarico di lavoro amministrativo e che esso non sia così complesso da risultare ingestibile, poiché ciò potrebbe avere un impatto negativo sulla qualità del servizio reso ai consumatori.

1.7 Il CESE approva la **legittimazione democratica del futuro corpus europeo di norme** («unico insieme di norme») per le imprese di assicurazione. La definizione del campo di applicazione appropriato degli standard tecnici dovrebbe essere considerata uno strumento ulteriore per la convergenza in materia di vigilanza finalizzato allo sviluppo di un unico insieme di norme.

1.8 Il CESE ritiene che si debba operare una **distinzione** netta tra, da un lato, gli **aspetti puramente tecnici** e, dall'altro, gli aspetti che sono di **natura politica** e rappresentano una questione di competenza delle istituzioni dell'UE che hanno un mandato politico.

1.9 Tuttavia il CESE sottolinea lo status dell'**EIOPA** quale **organismo autonomo**. Nel suo compito di contribuire alla creazione di un unico insieme di norme, l'EIOPA agisce entro i limiti dei mandati fissati dagli organi legislativi con responsabilità politica.

1.10 Il CESE ritiene che il settore assicurativo dovrebbe continuare a offrire ai consumatori **pensioni a lungo termine garantite** ed esso dovrebbe rimanere un partner affidabile per le prestazioni di vecchiaia. Pertanto, una struttura per scadenza dei tassi d'interesse è indispensabile ai fini del calcolo del patrimonio di solvibilità. Il Comitato raccomanda una soluzione che permetta di garantire che questi prodotti rimangano economicamente sostenibili.

1.11 Il CESE raccomanda inoltre che i metodi utilizzati per tali calcoli non siano considerati soltanto una questione tecnica, ma siano definiti sotto la sorveglianza del Parlamento e del Consiglio, **in modo da tener conto delle implicazioni politiche** che la definizione di tali metodi può avere per il livello generale di preparazione dei cittadini in rapporto alla crescente speranza di vita e al basso tasso di ricambio generazionale.

1.12 Il CESE evidenzia l'importanza di una **costante consultazione delle parti interessate dell'EIOPA**, le quali includono i rappresentanti dei sindacati del settore e dei consumatori di servizi finanziari, nonché studiosi in materia di regolamentazione e di vigilanza.

2. Contesto e osservazioni generali

2.1 Il 19 gennaio 2011 la Commissione ha adottato una proposta di direttiva che modifica le due precedenti direttive relative alle attività nel settore dei servizi finanziari, ossia la direttiva Prospetto e la direttiva Solvibilità II. La proposta è denominata «direttiva Omnibus II», perché è la seconda direttiva che raggruppa varie modifiche alle direttive vigenti al fine di adeguarle alla nuova struttura europea di vigilanza finanziaria.

2.2 La direttiva Solvibilità II disciplina l'accesso e l'esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione. La riforma - accuratamente preparata - della vigilanza europea nel settore delle assicurazioni è tesa a rafforzare in chiave sostenibile il settore assicurativo e a renderlo più competitivo: i requisiti patrimoniali per le imprese di assicurazione saranno infatti maggiormente basati sul rischio (pilastro I). I requisiti di gestione qualitativa del rischio (pilastro II) e di segnalazione da parte delle imprese assicurative (pilastro III) saranno inoltre modernizzati.

2.3 La direttiva Omnibus II si propone di adeguare le disposizioni europee in materia di vigilanza sulla scia delle conclusioni del gruppo di alto livello presieduto da Jacques de Larosière e della comunicazione della Commissione del maggio 2009, la quale proponeva l'istituzione di un Sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziaria (ESFS) consistente in una rete di autorità nazionali di vigilanza finanziaria che lavorino in tandem con le nuove autorità europee di vigilanza.

2.4 Il CESE ha adottato dei pareri (tra cui CESE 100/2010 e CESE 446/2010) sulla nuova architettura di vigilanza, ha espresso il suo sostegno di massima alle riforme e ha sottolineato la necessità di una distinzione tra gli aspetti tecnici e quelli politici, che sono considerati una questione di competenza delle istituzioni dell'UE con un mandato politico. I pareri del Comitato hanno sottolineato la necessità che le nuove autorità mantengano un dialogo con gli organi di rappresentanza

dei settori dei servizi finanziari, i sindacati, i consumatori di servizi finanziari e pure con il CESE, in quanto rappresentante della società civile organizzata in Europa.

2.5 Il CESE ha espresso il suo generale sostegno ai lavori della Commissione tesi a dotare le neoistituite autorità dei poteri che permettano loro di definire standard tecnici comuni e di risolvere le divergenze tra autorità nazionali di vigilanza, un obiettivo che la proposta in esame intende realizzare nel settore degli strumenti finanziari, delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali.

2.6 Il CESE plaude agli obiettivi generali della direttiva, segnatamente tutelare tutti i consumatori di servizi finanziari e garantire la stabilità dei mercati attraverso un approccio flessibile, l'impegno al rispetto dei principi di necessità e proporzionalità nel procedere verso la convergenza in materia di vigilanza, nonché l'elaborazione di un unico insieme di norme. Tali obiettivi possono contribuire a fare del mercato unico una realtà sempre più concreta e a mantenere l'Europa in prima linea nella definizione di standard internazionali, senza allentare i rapporti con i mercati internazionali dei servizi finanziari.

2.7 La direttiva Omnibus II modifica principalmente la direttiva Solvibilità II, attribuendo nuovi poteri per l'adozione di standard tecnici vincolanti e allineando le procedure per le misure di esecuzione al Trattato di Lisbona. La proposta include modifiche generali che sono comuni a gran parte della normativa nel settore finanziario, in particolare la direttiva Omnibus I, e necessarie affinché le direttive possano essere applicabili nel contesto delle nuove autorità, per esempio, cambiare il nome da CEIOPS in EIOPA e garantire che esistano i circuiti appropriati per lo scambio di informazioni.

2.8 La direttiva Omnibus II adegua inoltre l'attuale regime dei poteri di esecuzione (livello 2) al Trattato di Lisbona. La direttiva Solvibilità II è entrata in vigore prima del nuovo Trattato, pertanto è necessario trasformare gli attuali mandati di livello 2 in atti delegati, in atti di esecuzione o in standard tecnici di regolamentazione. Andrebbero previste adeguate procedure di controllo.

2.9 La direttiva Solvibilità II introduce anche alcune disposizioni transitorie. Ciò è necessario per consentire una transizione agevole al nuovo regime. Bisogna evitare turbative di mercato e si dovrebbe poter anche tenere conto dell'impatto sulla gamma dei prodotti assicurativi importanti.

3. Modifiche alla direttiva Solvibilità II

3.1 Nel parere sulla direttiva Solvibilità II (CESE 976/2008), il CESE **ha accolto con favore gli importantissimi sforzi profusi per rafforzare il settore assicurativo** e per renderlo più competitivo, migliorando l'allocazione del capitale, la gestione dei rischi e la segnalazione. A tal proposito, secondo il CESE, la direttiva Solvibilità II rappresenta anche la giusta risposta alla luce delle esperienze maturate durante la recente crisi

finanziaria. Il Comitato sostiene la Commissione nel suo approccio teso a non apportare modifiche sostanziali alla direttiva Solvibilità II. Tuttavia, nei casi in cui l'adeguamento delle misure di esecuzione risulti inappropriato, potrebbero essere necessarie maggiori modifiche in settori specifici con estensione limitata.

3.2 Col passare del tempo, mentre la crisi generata dalla negoziazione di derivati su crediti sollevava preoccupazioni circa la solidità di tutte le attività finanziarie, si è diffuso il timore che la regolazione puntuale degli standard di solvibilità applicabili alle attività di assicurazione potesse essere influenzata da ipotesi ispirate alla tendenza a evitare il più possibile il rischio. Il CESE prende atto delle dichiarazioni rese dalla Commissione per confermare il suo impegno a favore di una visione equilibrata in merito a tali standard. Invita pertanto la Commissione a **evitare di creare problemi di volatilità** in un settore in cui gli impegni a lungo termine sono la regola.

3.3 Dal lancio del processo di riforma del regime Solvibilità II sono state intraprese diverse serie di studi d'impatto quantitativo, al più recente dei quali - noto come QIS 5 - hanno partecipato circa i due terzi del mercato assicurativo europeo. I risultati sono stati recentemente pubblicati dall'EIOPA e necessitano di un'analisi più approfondita. Attraverso gli studi d'impatto che sono stati realizzati è tuttavia risultato chiaro che i tempi e la portata della migrazione al nuovo regime potrebbero avere **pesanti conseguenze in termini di disponibilità e accessibilità economica** delle assicurazioni per le comunità, le imprese e le famiglie, nonché in termini di condizioni operative per le imprese di assicurazione.

3.4 Il CESE ribadisce il proprio sostegno a favore dei principi di proporzionalità e flessibilità. Il Comitato ha già osservato che ciò dovrebbe portare a requisiti chiari e adeguati, sebbene l'eterogeneità del mercato assicurativo, sotto il profilo sia delle dimensioni sia della natura delle imprese di assicurazione, meriti di essere tenuta in debita considerazione. Nella fase attuale, il CESE teme che l'attuazione della direttiva Solvibilità II introduca **un grado di complessità che le piccole e medie imprese di assicurazione non riusciranno a gestire**.

3.5 Un'adeguata progettazione delle norme transitorie della direttiva Solvibilità II e della vigilanza finanziaria a livello dell'UE appare essenziale per garantire la **stabilità dei mercati assicurativi**. Il raggiungimento di questi obiettivi verrà compromesso se ora non verrà tracciato il percorso nella giusta direzione.

Proroga al 1° gennaio 2013

3.6 Il CESE **approva la proroga di due mesi** della data di attuazione della direttiva Solvibilità II, che entrerà quindi in vigore il 1° gennaio 2013.

3.7 Il CESE conviene con la Commissione che sia meglio **avviare il regime Solvibilità II**, con i suoi nuovi requisiti in materia di calcolo, segnalazione e di altro tipo, **in concomitanza con il normale inizio dell'esercizio finanziario** per la maggior parte delle imprese di assicurazione (1° gennaio), anziché durante l'esercizio, come proposto nella direttiva Solvibilità II (1° novembre). Di conseguenza, anche per le altre date contenute nella direttiva Solvibilità II, soprattutto per quanto

concerne le regole transitorie e la clausola di revisione, occorre prorogare i termini di due mesi, come stabilito nella direttiva Omnibus II.

Regime transitorio

3.8 La proposta della Commissione risponde alla richiesta di rendere **più agevole la transizione** dagli standard rafforzati della direttiva Solvibilità I agli standard della direttiva Solvibilità II, per **evitare turbative di mercato**. I gruppi con attività sia all'interno che all'esterno dell'UE dovrebbero essere capaci di gestire lo sviluppo delle loro operazioni in modo più efficiente.

3.9 È importante che **la transizione riguardi tutti i tre pilastri della direttiva Solvibilità II**. Il CESE concorda con la Commissione in merito alla necessità di prevedere regole transitorie per quanto riguarda i calcoli, la *governance* e la segnalazione. È necessario tenere conto dell'impatto sulla gamma di prodotti assicurativi che sono importanti per i mercati nazionali. Il quinto studio d'impatto quantitativo (QIS5) deve essere considerato una fonte primaria di riflessioni per quanto concerne i requisiti transitori. Esso rivela l'urgente necessità di un concetto di transizione coerente (introduzione/eliminazione graduale), affinché le imprese e le autorità di vigilanza abbiano **tempo sufficiente per prepararsi** di conseguenza.

3.10 Il CESE raccomanda che venga condotta un'opportuna valutazione su come tali regole transitorie possano essere **collegate in modo coerente con le azioni di vigilanza** in caso di inosservanza delle nuove regole. Una transizione agevole dovrebbe tener conto degli attuali livelli d'intervento in materia di vigilanza, nonché garantire che la **protezione degli assicurati non sia inferiore** rispetto a quella attualmente esistente.

3.11 Il CESE raccomanda che **la transizione faccia più esplicitamente riferimento agli standard rafforzati della direttiva Solvibilità I** quale livello minimo (opzionale).

3.12 Per quanto riguarda la segnalazione, il CESE raccomanda di definire più dettagliatamente non soltanto i metodi, ma anche il contenuto e la tempistica della segnalazione durante il periodo transitorio. Poiché vi sono dubbi in merito a ciò che dovrebbe essere incluso nelle relazioni trimestrali o perfino nella dichiarazione introduttiva, sembra più opportuno consentire un adeguamento agli standard di segnalazione anche dopo il 1° gennaio 2013. Ciò sarà essenziale per le piccole e medie imprese. In particolare, le mutue e altre imprese di assicurazione che non hanno accesso ai mercati azionari non dovrebbero essere obbligate a rispettare gli stessi obblighi in materia di segnalazione delle società internazionali quotate che hanno preparato i documenti contabili sulla base degli IFRS fin dall'inizio, oppure a operare con le stesse scadenze serrate.

Fornire garanzie di lungo termine per le pensioni

3.13 Il CESE ha sottolineato **l'importanza di un'assicurazione pensionistica solida e ben gestita** e di altre forme di prestazioni di vecchiaia nel quadro dell'invecchiamento della società europea, ultimamente anche nel suo parere sul Libro verde della Commissione *Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa* (CESE 72/2011).

3.14 L'elaborazione di politiche sul calcolo del tasso di interesse per le pensioni è d'importanza fondamentale per le condizioni alle quali questa protezione può essere ottenuta dai consumatori. Il Comitato nutre **timori in merito alla struttura per scadenza dei tassi d'interesse** attualmente oggetto di discussione. Essa porterà probabilmente a un forte calo dell'offerta e un aumento del costo dei prodotti pensionistici.

3.15 A tal proposito, il CESE adotta una posizione critica rispetto al fatto che, secondo la proposta Omnibus II della Commissione, la struttura per scadenza dei tassi d'interesse e il premio per illiquidità non saranno determinati da organi legislativi. La struttura per scadenza dei tassi di interesse e il rischio legato al tasso di interesse determinano il futuro delle prestazioni private di vecchiaia. **Una decisione politica così importante non può essere assunta solamente al livello amministrativo** dell'EIOPA.

Le sfide per l'EIOPA

3.16 Considerato che sia la proposta in esame che le misure di esecuzione devono essere ancora adottate, **il calendario per il lancio effettivo del regime Solvibilità II sembra essere particolarmente impegnativo**. Le imprese di assicurazione non possono essere ritenute responsabili per istruzioni che devono essere pubblicate in una fase successiva. Il CESE invita pertanto la Commissione a pubblicare subito tali istruzioni o a concedere ragionevoli tempi di adeguamento.

3.17 Parimenti, il CESE riconosce l'importante carico di lavoro che l'EIOPA si è assunto, soprattutto perché è ancora nel processo di espansione e non ha ancora raggiunto i livelli attesi in termini di organico. Pertanto, il Comitato ritiene che la proposta in esame possa **andare al di là delle capacità disponibili** e si attende che la Commissione tenga in debita considerazione l'equilibrio delle priorità che bisogna stabilire.

3.18 Il CESE reputa che occorra valutare attentamente se l'EIOPA disporrà delle risorse sufficienti in rapporto ai poteri e ai compiti attribuiti ad essa dalla direttiva Omnibus II, soprattutto per quel che concerne il contributo tecnico e la mediazione vincolante, quando il regime Solvibilità II entrerà in vigore. La proposta secondo cui l'EIOPA dovrebbe elaborare i progetti di misure di esecuzione al più tardi entro il 31 dicembre 2011 sembrerebbe alquanto ambiziosa.

3.19 Il CESE è consapevole del fatto che l'EIOPA è nella fase di espansione dell'organico e delle conoscenze. Il regime transitorio dovrebbe tenere conto delle risorse assegnate all'Autorità al fine di evitare perturbazioni. Le risorse dovrebbero essere in linea con i poteri e i compiti.

3.20 Ciò potrebbe incidere sull'**equilibrio dei compiti tra gli organismi di vigilanza degli Stati membri**, che dovrebbero svolgere in modo coerente un'attività di vigilanza ordinaria sulle società che rientrano nel loro ambito di competenza, e la nuova Autorità.

3.21 Nello specifico, il CESE ritiene che **all'autorità di vigilanza del gruppo debba essere confermato un ruolo di guida** nell'approvazione dei modelli interni da applicarsi all'intero gruppo e reputa altresì che la direttiva non debba dar adito ad alcun dubbio sui rispettivi poteri e responsabilità.

3.22 Il CESE ritiene che la Commissione abbia ragione ad esaminare i vari differenti ruoli delle autorità di vigilanza nazionali e della nuova autorità di vigilanza dell'UE in materia di assicurazioni, l'EIOPA. È importante **includere in modo adeguato la possibilità, per l'EIOPA, di risolvere controversie in maniera equilibrata** nelle materie in cui delle procedure decisionali comuni sono già state previste dalla direttiva Solvibilità II o da altre normative settoriali.

Poteri di esecuzione

3.23 Il CESE reputa che il funzionamento del sistema Lamfalussy di attuazione della normativa finanziaria su diversi livelli giuridici richieda **un sistema a cascata coerente** per garantire che gli standard tecnici siano basati sulle misure di esecuzione, affinché **nessuna questione venga regolamentata senza un fondamento di responsabilità politica**, soprattutto per quanto concerne la sussidiarietà, e le misure di esecuzione mantengano un orientamento uniforme e chiaro.

3.24 Il CESE prende atto della proposta della Commissione di introdurre standard tecnici vincolanti (livello 3) nei settori in cui sono già state previste misure di esecuzione (livello 2). **Gli standard tecnici vincolanti aggiuntivi dovrebbero avere un campo di applicazione limitato**. Sarebbe inoltre auspicabile che il futuro equilibrio tra le istituzioni europee per mezzo della delega di poteri potesse essere caratterizzato da maggiore chiarezza.

3.25 Il CESE reputa che, per garantire la qualità delle norme armonizzate, potrebbe essere di cruciale importanza dare priorità agli standard tecnici vincolanti. Taluni standard tecnici di esecuzione potrebbero non essere necessari fin dall'inizio del regime Solvibilità II e l'EIOPA disporrebbe di più tempo per elaborarli tenendo conto della prassi del settore e delle esperienze delle autorità di vigilanza. Altri standard tecnici di esecuzione potrebbero essere considerati opzionali («è possibile») e dovrebbero essere introdotti soltanto qualora in futuro si presentasse una necessità di armonizzazione.

3.26 Bisognerebbe valutare attentamente la portata degli standard tecnici. È opportuno **porsi la domanda se la prevista densità normativa sia realmente necessaria** a livello europeo in termini di sussidiarietà. In caso di dubbio, per le singole misure di esecuzione (livello 2), non si dovrebbero prevedere standard tecnici aggiuntivi (livello 3); p. es. il livello 3 non sembrerebbe necessario in materia di valutazione interna del rischio e della solvibilità, di classificazione dei fondi propri o dei fondi separati (*ring-fenced*).

3.27 Le regole a diversi livelli non sarebbero trasparenti e, per giunta, è possibile che vi siano deviazioni nazionali per le stesse materie oggetto di regolamentazione. Ciò implicherebbe una **complessità eccessiva**, soprattutto per le PMI. Un altro aspetto che va attentamente valutato è la proposta estensione di talune misure di esecuzione sul piano del contenuto.

Bruxelles, 5 maggio 2011

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON
