



Bruxelles, 5.4.2018
COM(2018) 169 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

sull'applicazione del titolo III della direttiva 2009/138/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione (Solvibilità II) per quanto concerne la vigilanza sulle imprese di assicurazione e di riassicurazione appartenenti ad un gruppo e la valutazione del periodo transitorio per le attività delle imprese di assicurazione vita nel settore delle pensioni aziendali e professionali

I. Introduzione

Dal 1° gennaio 2016, data della sua entrata in vigore, la direttiva Solvibilità II¹ ha fornito alle imprese di assicurazione nell'UE un quadro prudenziale solido e robusto che, sulla base del profilo di rischio delle singole imprese, promuove la comparabilità, la trasparenza e la competitività.

Il titolo III della direttiva Solvibilità II riguarda la vigilanza delle imprese di assicurazione e di riassicurazione appartenenti ad un gruppo. La direttiva si avvale di un modello innovativo di vigilanza che attribuisce un ruolo fondamentale all'autorità di vigilanza del gruppo, pur riconoscendo e mantenendo un ruolo importante a favore dell'autorità di vigilanza individuale.

La direttiva Solvibilità II contiene inoltre disposizioni che riguardano la direttiva sugli enti pensionistici aziendali o professionali (EPAP)². In particolare, a determinate condizioni, le attività prestate da imprese di assicurazione vita nel settore delle pensioni aziendali e professionali sono esenti dalla piena applicazione del requisito patrimoniale di solvibilità (SCR, *solvency capital requirement*) previsto dalla direttiva Solvibilità II per un periodo transitorio. Tramite una modifica apportata alla direttiva Solvibilità II, la direttiva EPAP II ha prorogato tale periodo dalla fine del 2019 alla fine del 2022.

Ai sensi della direttiva Solvibilità II, la Commissione deve riferire al Parlamento europeo e al Consiglio in merito alle disposizioni sulla vigilanza di gruppo di cui al titolo III³ e sul periodo transitorio per gli EPAP gestiti dalle imprese di assicurazione vita. Per motivi di praticità, la presente relazione soddisfa questi due requisiti (indipendenti) in un unico documento.

II. Applicazione del titolo III della direttiva Solvibilità II sulla vigilanza delle imprese di assicurazione e di riassicurazione appartenenti ad un gruppo

L'articolo 242, paragrafo 1, della direttiva Solvibilità II richiede alla Commissione di riferire in merito all'applicazione del titolo III della succitata direttiva Solvibilità II (vigilanza di gruppo):

“Entro il 31 dicembre 2017, la Commissione elabora una valutazione sull'applicazione del titolo III, in particolare per quanto concerne la cooperazione tra autorità di vigilanza nell'ambito del collegio delle autorità di vigilanza e sul suo funzionamento, nonché le prassi di vigilanza legate alla fissazione delle maggiorazioni del capitale e presenta una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio eventualmente accompagnata da proposte di modifica della presente direttiva”.

¹ Direttiva 2009/138/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione (solvibilità II) (GU L 335 del 17.12.2009, pag. 1), successivamente modificata dalla direttiva 2011/89/UE (direttiva sui conglomerati finanziari), dalla direttiva 2012/23/UE, dalla direttiva 2013/23/UE del Consiglio, dalla direttiva 2013/58/UE, dalla direttiva 2014/51/UE (direttiva “Omnibus II”) e dalla direttiva 2016/2341/UE (direttiva sugli enti pensionistici aziendali o professionali “EPAP II”).

² Direttiva (UE) 2016/2341 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, relativa alle attività e alla vigilanza degli enti pensionistici aziendali o professionali (EPAP) (GU L 354 del 23.12.2016, pag. 37), che è entrata in vigore il 12 gennaio 2017 e deve essere recepita dagli Stati membri entro il 13 gennaio 2019.

³ A norma dell'articolo 242, paragrafo 2, della direttiva Solvibilità II, entro il 31 dicembre 2018 la Commissione è tenuta a elaborare una valutazione sui vantaggi del miglioramento della vigilanza di gruppo e della gestione del capitale nell'ambito di un gruppo di imprese di assicurazione o di riassicurazione. La Commissione deve presentare la relazione al Parlamento europeo e al Consiglio entro la fine del 2018.

Il 1° giugno 2017 la Commissione ha chiesto all’Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA) di contribuire alla relazione. Il contributo fornito dall’EIOPA il 24 gennaio 2018⁴ è stato in gran parte (ma non integralmente) inserito in tale relazione.

(a) Questioni generali relative alla vigilanza di gruppo

Le questioni cruciali del titolo III, capo I, della direttiva Solvibilità II sono la definizione di gruppo e l’ambito di applicazione della vigilanza di gruppo. L’EIOPA ha segnalato alcune riserve in merito alla definizione di gruppo di cui all’articolo 212, paragrafo 1:

- difficoltà nel valutare se, tramite un “coordinamento centralizzato”, un’impresa eserciti effettivamente un’influenza dominante sulle decisioni, incluse quelle finanziarie, di tutte le imprese che fanno parte del gruppo;
- per quanto riguarda i gruppi di paesi terzi che svolgono attività in diversi paesi del SEE, difficoltà nell’individuare situazioni che rendano necessaria la vigilanza di gruppo e la designazione di un’autorità di vigilanza del gruppo; e
- per quanto riguarda i gruppi assicurativi che effettuano importanti operazioni extra SEE, la limitatezza dei poteri di cui le autorità nazionali di vigilanza dispongono per imporre requisiti patrimoniali supplementari, qualora venga individuato un rischio sostanziale rappresentato da altre imprese extra SEE di un gruppo, e per limitare le operazioni infragruppo.

L’EIOPA ha segnalato la comparsa nell’UE di diverse strutture extra SEE, con fondi di investimento correlati che investono in imprese di assicurazione all’interno del SEE. Tali strutture non si possono considerare gruppi ai sensi della direttiva Solvibilità II. L’EIOPA ha richiesto la creazione -di “protocollegi” che scambino informazioni in base a cui valutare i rischi potenziali derivanti dalle attività e le incertezze relative alla strategia dell’impresa capogruppo con sede in un paese non appartenente al SEE.

Un altro problema potenziale è costituito dalla mancanza di coerenza tra le imprese del gruppo e l’ambito di applicazione della vigilanza di gruppo per quanto concerne le imprese di assicurazione di paesi terzi, la società di partecipazione assicurativa, la società di partecipazione finanziaria mista o la società di partecipazione assicurativa mista. Benché tali soggetti possano far parte del gruppo, l’articolo 214 afferma che “l’esercizio della vigilanza di gruppo conformemente all’articolo 213 non implica che le autorità di vigilanza siano tenute ad esercitare la vigilanza”, tranne nel caso del requisito di “competenza e onorabilità” di cui all’articolo 257. Quest’assenza potenziale di misure di vigilanza nei confronti della società di partecipazione potrebbe risultare problematica nel caso in cui la valutazione delle partecipazioni venga ritenuta inadeguata. Inoltre, delimitando l’ambito di applicazione della vigilanza sulla solvibilità di gruppo, l’articolo 218 impone di esercitare tale potere nei casi delle imprese di assicurazione e di riassicurazione di cui all’articolo 213, paragrafo 2, lettere a) e b), ma l’articolo 214 consente all’autorità di vigilanza del gruppo di ridurre l’ambito di applicazione della vigilanza di gruppo decidendo caso per caso.

(b) Cooperazione tra autorità di vigilanza nell’ambito dei collegi delle autorità di vigilanza e suo funzionamento

⁴<https://eiopa.europa.eu/Publications/Consultations/Report%20to%20the%20European%20Commission%20on%20the%20Application%20of%20Group%20Supervision.pdf>

La direttiva Solvibilità II rafforza la cooperazione tra autorità di vigilanza e stabilisce i diritti e gli obblighi dell'autorità di vigilanza del gruppo e delle altre autorità di vigilanza in un collegio delle autorità di vigilanza. Ciascun collegio delle autorità di vigilanza comprende l'autorità di vigilanza del gruppo, le autorità di vigilanza di tutti gli Stati membri in cui hanno sede le imprese figlie e l'EIOPA. In base ai dati dell'EIOPA, nel 2016 c'erano 92 collegi che permettevano alle autorità di vigilanza nazionali di scambiare informazioni regolarmente nonché di discutere e appianare eventuali divergenze negli approcci dei membri.

Secondo il giudizio complessivo, i collegi funzionano bene, mentre le aree principali in cui possono verificarsi divergenze sono quelle che implicano l'esercizio di valutazioni, come la vigilanza sulle riserve tecniche calcolate dalle imprese di assicurazione. Per migliorare la cooperazione, il quadro permette di eseguire indagini congiunte in loco, cui l'EIOPA può prendere parte a norma dell'articolo 21 del regolamento (UE) n. 1094/2010⁵ (il regolamento EIOPA). Questo tipo di indagine sta diventando più frequente, dimostrando la buona cooperazione [tra autorità nazionali di vigilanza] in fase di pianificazione e di esecuzione di indagini congiunte in loco (*“good cooperation [among NSAs] when planning and conducting joint on-site inspections”*). La relazione dell'EIOPA evidenzia un problema per quanto concerne la lingua utilizzata nel corso delle indagini: in alcuni casi, ai sensi della normativa locale, la dirigenza dell'impresa deve rispondere alle domande e fornire informazioni solo nella lingua locale (*“in some cases, according to the local law, the management of the undertaking only need to answer questions and provide information in the local language”*).

(c) Vigilanza a livello di sottogruppo

L'articolo 215, paragrafo 1, della direttiva Solvibilità II stabilisce una norma generale secondo cui il sistema di vigilanza di gruppo a livello di Unione si basa sull'impresa capogruppo⁶. Tuttavia, in deroga a tale norma, l'articolo 216, paragrafo 1, prevede che gli Stati membri possano consentire alle loro autorità di vigilanza di decidere, previa consultazione con l'autorità di vigilanza del gruppo e dell'impresa capogruppo a livello di Unione, di assoggettare alla vigilanza di gruppo l'impresa di assicurazione o di riassicurazione capogruppo, la società di partecipazione assicurativa capogruppo o la società di partecipazione finanziaria mista capogruppo a livello nazionale (si tratta della cosiddetta vigilanza a livello di sottogruppo).

In base ai dati dell'EIOPA, tre autorità di vigilanza dell'UE esercitano la vigilanza a livello di sottogruppo su otto gruppi transfrontalieri. L'effetto immediato è costituito dall'istituzione di un collegio supplementare per ogni sottogruppo (con un accordo separato di coordinamento, un piano di emergenza e doppio scambio di informazioni) e da casi di sovrapposizione nelle informative del gruppo destinate alle autorità di vigilanza e ai suoi sottogruppi. Queste ulteriori complicazioni devono essere controbilanciate dal fatto che la vigilanza a livello di sottogruppo è molto importante per gli Stati membri che la esercitano.

⁵ Regolamento (UE) n. 1094/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/79/CE della Commissione (GU L 331 del 15.12.2010, pag. 48).

⁶ Se l'impresa di assicurazione o di riassicurazione partecipante o la società di partecipazione assicurativa o la società di partecipazione finanziaria mista di cui all'articolo 213, paragrafo 2, lettere a) e b), è essa stessa un'impresa figlia di un'altra impresa di assicurazione o di riassicurazione o di un'altra società di partecipazione assicurativa o di un'altra società di partecipazione finanziaria mista con sede nell'Unione, gli articoli da 218 a 258 si applicano solo a livello dell'impresa di assicurazione o di riassicurazione capogruppo, della società di partecipazione assicurativa capogruppo o della società di partecipazione finanziaria mista capogruppo con sede nell'Unione.

(d) Modelli interni di gruppo

In linea con il metodo orientato al rischio in materia di SCR, la direttiva Solvibilità II permette alle singole imprese di assicurazione e di riassicurazione e ai gruppi di utilizzare modelli interni per il calcolo di tale requisito, anziché la formula standard, previa autorizzazione delle autorità di vigilanza. L'articolo 231 definisce i modelli interni di gruppo e stabilisce orientamenti per le autorità di vigilanza interessate che indicano come pervenire a una decisione congiunta sulla domanda di autorizzazione. L'EIOPA riferisce che 11 autorità nazionali di vigilanza hanno approvato modelli interni di gruppo (transfrontalieri e nazionali) e che in 17 Stati membri sono utilizzati modelli interni a livello individuale.

Le autorità nazionali di vigilanza non ritengono che l'EIOPA sia una delle "autorità di vigilanza interessate" (ai sensi dell'articolo 347, paragrafo 3, del regolamento delegato (UE) 2015/35 della Commissione)⁷ per quanto concerne decisioni congiunte sui modelli interni nei collegi; perciò, in generale, l'EIOPA non ha ricevuto i materiali per presentare la domanda formale di autorizzazione. L'EIOPA conclude che il suo ruolo limitato nella valutazione e nell'approvazione dei modelli interni transfrontalieri ha talvolta intralciato la sua opera di valutazione e di promozione della convergenza. D'altra parte, a norma dell'articolo 248, paragrafo 3, della direttiva Solvibilità II, l'EIOPA è un membro del collegio delle autorità di vigilanza e l'articolo 231, paragrafo 1, stabilisce che l'"autorità di vigilanza del gruppo informa gli altri membri del collegio delle autorità di vigilanza e presenta loro immediatamente la domanda completa".

Ad oggi, benché abbiano affrontato discussioni difficili, molti collegi hanno adottato decisioni congiunte sui modelli interni di gruppo senza richiedere la mediazione dell'EIOPA che, nondimeno, segnala diversi casi di gruppi che hanno deciso di escludere uno o più paesi dall'ambito di applicazione della domanda di autorizzazione sulla base di un modello interno di gruppo, temendo altrimenti di non pervenire per tempo ad una decisione congiunta per approvazione prima del 1° gennaio 2016, data di entrata in vigore della direttiva Solvibilità II.

(e) Maggiorazioni del capitale a livello di gruppo

Se il profilo di rischio del gruppo non è adeguatamente riflesso, può essere imposta una maggiorazione del requisito patrimoniale di solvibilità di gruppo consolidato. L'EIOPA ha segnalato che, nel 2016, un'autorità di vigilanza si è avvalsa di questa misura per quattro gruppi⁸: in tre casi le maggiorazioni di capitale a livello di gruppo sono state imposte per via di un considerevole scostamento del profilo di rischio rispetto alla formula standard; nel quarto caso, si è fatto ricorso alla maggiorazione di capitale per un modello interno che non aveva coperto tutti gli scostamenti sostanziali del profilo di rischio.

(f) Altre questioni in materia di vigilanza di gruppo

L'EIOPA non ha ricevuto richieste di mediazione, a norma dell'articolo 19 del regolamento EIOPA, nell'ambito di un collegio di autorità di vigilanza.

La vigilanza sulla solvibilità di gruppo per gruppi con gestione centralizzata del rischio è disciplinata dagli articoli da 236 a 239 della direttiva. A questo proposito, l'EIOPA indica che

⁷ Regolamento delegato (UE) 2015/35 della Commissione, del 10 ottobre 2014, che integra la direttiva 2009/138/CE del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione (Solvibilità II) (GU L 12 del 17.1.2015, pag. 1).

⁸ https://eiopa.europa.eu/Publications/Reports/EIOPA-BoS-17-336rev2_EIOPA%202017%20report%20on%20the%20use%20of%20Capital%20Add%20Ons.pdf

finora non sono stati conclusi accordi tra autorità di vigilanza per la gestione centralizzata del rischio.

III. Periodo transitorio per le attività nel settore delle pensioni aziendali e professionali svolte da imprese di assicurazione vita

A norma dell'articolo 308 *ter*, paragrafo 15, della direttiva Solvibilità II, modificato dall'articolo 63 della direttiva EPAP II, la Commissione è tenuta a riferire in merito al periodo transitorio menzionato nell'introduzione:

“15. Qualora, alla data di entrata in vigore della presente direttiva, gli Stati membri d'origine applichino le disposizioni di cui all'articolo 4 della direttiva (UE) 2016/2341, tali Stati membri d'origine possono continuare ad applicare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative precedentemente adottate per conformarsi agli articoli da 1 a 19, da 27 a 30, da 32 a 35 e da 37 a 67 della direttiva 2002/83/CE in vigore al 31 dicembre 2015 per un periodo transitorio che termina il 31 dicembre 2022.

[...]

Entro il 31 dicembre 2017, la Commissione presenta una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio, indicando se sia opportuno estendere il periodo di cui al primo comma, tenuto conto delle modifiche al diritto dell'Unione o nazionale risultanti dalla presente direttiva”.

Benché la normativa preveda la stesura di una relazione entro la fine del 2017, il periodo transitorio non si conclude prima del 31 dicembre 2022, per cui la fine del 2017 può essere considerata un termine alquanto prematuro per trarre conclusioni definitive in proposito. In questa fase la Commissione non possiede nuovi elementi che giustifichino un'ulteriore estensione del periodo transitorio, ma continuerà a monitorare la situazione dal 13 gennaio 2019, data di entrata in vigore della direttiva EPAP II. Il monitoraggio contribuirà al riesame di tale direttiva, previsto entro il 13 gennaio 2023 (cfr. articolo 62 della direttiva EPAP II).

IV. Conclusione

L'articolo 242, paragrafo 1, della direttiva Solvibilità II stabilisce che la relazione della Commissione in merito all'applicazione del titolo III (vigilanza di gruppo) possa essere accompagnata da proposte legislative.

Poiché la valutazione generale della direttiva Solvibilità II è prevista per il 2020 e considerando l'importanza di un quadro normativo stabile, la Commissione ritiene che solo uno dei settori individuati richieda una modifica legislativa in questa fase: si tratta dei modelli interni di gruppo nei casi in cui sono state riscontrate divergenze tra Stati membri e l'EIOPA necessita di maggiori poteri per realizzare la convergenza.

Tuttavia, data l'urgenza della questione e l'opportunità offerta dal pacchetto di proposte della Commissione (adottato il 20 settembre 2017) per rivedere il funzionamento e il finanziamento delle autorità di vigilanza europee, sono stati già adottati provvedimenti in proposito. Il pacchetto comprendeva una proposta legislativa concernente la modifica della direttiva Solvibilità II⁹, in modo da attenuare e prevenire eventuali divergenze nella vigilanza e

⁹ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2014/65/UE relativa ai mercati degli strumenti finanziari e la direttiva 2009/138/CE in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione (solvibilità II) (COM(2017) 537 final). Cfr. anche COM (2017) 536 final (proposta di regolamento che modifica vari regolamenti, ivi compreso il regolamento istitutivo dell'EIOPA).

nell'approvazione dei modelli interni di gruppo. L'articolo 2 della proposta contiene modifiche della direttiva Solvibilità II intese a:

- conferire all'EIOPA un ruolo più rilevante nel garantire la convergenza della vigilanza in relazione alle domande per utilizzare un modello interno (a livello individuale e di gruppo) e alla condivisione delle informazioni su tali domande, nonché
- permettere all'EIOPA di pronunciarsi a tale proposito e fornire assistenza nella risoluzione delle controversie tra autorità di vigilanza, su loro richiesta, di propria iniziativa o, in determinate circostanze, su richiesta delle imprese interessate.

Le modifiche prevedono inoltre che l'EIOPA elabori relazioni annuali in materia. Ciò consentirà di monitorare attentamente la situazione per quanto riguarda le domande per l'utilizzo del modello interno, facendo emergere le rimanenti preoccupazioni circa la convergenza in materia di vigilanza in tale settore.

Per quanto concerne il periodo transitorio per le attività nel settore delle pensioni aziendali e professionali svolte da imprese di assicurazione vita, la Commissione potrebbe adottare una decisione in merito alla sua possibile proroga in una data più prossima al termine di tale periodo (fine 2022). Qualora venga adottata la decisione di prorogare il periodo, potrebbe essere introdotta in tempo utile una proposta legislativa prima della fine del 2022.