

IT

2018

n.

29

Relazione speciale

L'EIOPA ha apportato un contributo significativo alla vigilanza e alla stabilità nel settore assicurativo, ma permangono sfide considerevoli

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4,
secondo comma, del TFUE)



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



ÉQUIPE DI AUDIT

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi di gestione relativi a specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

La presente relazione è stata stilata dalla Sezione di audit IV – presieduta da Neven Mates, Membro della Corte – specializzata nell'audit riguardante la regolamentazione dei mercati e l'economia competitiva. L'audit è stato diretto da Rimantas Šadžius, Membro della Corte, coadiuvato, nella preparazione della relazione, da: Mindaugas Pakštys, Tomas Mackevičius, Aušra Maziukaitė e Niamh Carey, membri del suo Gabinetto; Zacharias Kolias, direttore; e Kamila Lepkowska, capoincarico. L'équipe di audit era così composta: Matthias Blaas, Vasileia Kalafati, Marion Kilhoffer, Anna Ludwikowska e Josef Sevcik. L'assistenza linguistica è stata fornita da Mark Smith.



Da sinistra a destra: Zacharias Kolias, Kamila Lepkowska, Tomas Mackevičius, Niamh Carey, Mindaugas Pakštys, Rimantas Šadžius, Matthias Blaas, Anna Ludwikowska, Josef Sevcik, Vasileia Kalafati, Aušra Maziukaitė.

INDICE

	Paragrafi
Abbreviazioni	
Glossario	
Sintesi	I – XIII
Introduzione	1 - 8
Il mercato delle assicurazioni nell'economia europea	1 - 3
EIOPA nel quadro del sistema europeo di vigilanza finanziaria	4 - 6
Processo di riforma delle AEV	7 - 8
Estensione e approccio dell'audit	9 - 13
Osservazioni	14 - 89
Parte I – Le attività dell’EIOPA volte a garantire una vigilanza coerente da parte delle ANC sono valide, ma mancano di un approccio sistematico per il follow-up	14 - 22
L’EIOPA ha individuato debolezze significative nella qualità della vigilanza	16
Le raccomandazioni dell’EIOPA riflettono le debolezze individuate, ma non vi si dà seguito	17 - 18
Il lavoro sottostante è risultato perlopiù approfondito e completo, ma le procedure sono risultate lunghe	19 - 22
Parte II Le debolezze sistemiche nell’attuale sistema di vigilanza per le attività transfrontaliere permangono, ma l’EIOPA si è adoperata al fine di proteggere i titolari di polizze assicurative	23 - 36
L’assetto del sistema di collegi crea incentivi sbagliati per assicuratori e autorità di vigilanza	25 - 29
L’EIOPA risponde sviluppando strumenti ad hoc per proteggere i consumatori, ma la convergenza in materia di vigilanza rimane problematica	30 - 32
L’EIOPA ha svolto un ruolo utile in numerosi collegi di gruppi transfrontalieri, nonostante una collaborazione limitata da parte delle ANC	33 - 36
Parte III – Mancanza di convergenza nella vigilanza sui modelli interni, malgrado i primi passi effettuati dall’EIOPA	37 - 50
La convergenza nel settore dei modelli interni rimane molto limitata	39 - 42

L’EIOPA si è adoperata per rafforzare la convergenza mediante progetti volti a migliorare la coerenza	43 - 47
L’EIOPA non dispone di un accesso ai dati sui modelli interni sufficiente a effettuare la vigilanza	48 - 50
Parte III – L’EIOPA ha realizzato un lavoro affidabile ai fini dello svolgimento della prova di stress del 2016, ma la Corte ha rilevato carenze per quanto riguarda la concezione e raccomandazioni	51 - 75
L’estensione della prova di stress e i rischi individuati erano adeguati, ma gli scenari utilizzati presentavano carenze per quanto riguarda la calibrazione e la giustificazione	52 - 63
L’EIOPA ha convalidato e aggregato correttamente i dati	64 - 65
L’EIOPA ha presentato risultati pertinenti che hanno dimostrato la vulnerabilità del settore	66 - 68
Alcune raccomandazioni erano troppo generali e non proponevano un’azione specifica	69 - 70
L’EIOPA ha organizzato la prova di stress in maniera strutturata, con alcuni problemi nella tempistica e nella documentazione	71 - 75
Parte V – La governance dell’EIOPA e le risorse limitate costituiscono una sfida per il conseguimento degli obiettivi	76 - 89
L’efficacia dell’attività dell’EIOPA dipende dai contributi delle ANC e la sua governance genera alcune difficoltà	77 - 79
Le procedure per far ricorso a strumenti giuridici sono valide, ma talvolta mancano di trasparenza e di un approccio proattivo	80 - 84
Le risorse dell’EIOPA per lo svolgimento dell’attività di vigilanza erano limitate e non venivano trasferite dalle attività di regolamentazione	85 - 89
Conclusioni e raccomandazioni	90 - 105
Allegato I – Raccomandazioni scaturite dalla valutazione inter pares sull’EIOPA	
Allegato II – Ipotesi alla base della prova di stress del settore assicurativo del 2016	
Allegato III – Cronologia della prova di stress del 2016	
Allegato IV – Insegnamenti appresi dalla prova di stress del 2014 e follow-up nel 2016	
Risposte dell’EIOPA	

ABBREVIAZIONI

ABE	Autorità bancaria europea
AEV	Autorità europee di vigilanza
ANC	Autorità nazionale competente
BoS	Consiglio delle autorità di vigilanza
CERS	Comitato europeo per il rischio sistemico
Corte	Corte dei conti europea
EIOPA	Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali
ETP	Equivalente a tempo pieno
IGS	Regime di garanzia delle assicurazioni
MI	Modello interno
ORSA	Valutazione interna del rischio e della solvibilità
p.b.	Punto base
SCR	Requisito patrimoniale di solvibilità
SEE	Spazio economico europeo
SEVIF	Sistema europeo di vigilanza finanziaria
UFR	Tasso a termine finale

GLOSSARIO

Autorità nazionale competente	Le ANC sono le autorità nazionali in ciascuno Stato membro cui spetta vigilare sulle compagnie di assicurazione (pertanto vengono anche definite autorità nazionali di vigilanza). Un'ANC responsabile della vigilanza su un assicuratore che ha ottenuto la propria licenza nello Stato membro della medesima ANC è definita autorità di vigilanza del paese di origine. Tutte le altre ANC sono autorità di vigilanza del paese ospitante per l'assicuratore in questione se quest'ultimo esercita la propria attività mediante un'impresa figlia nel rispettivo Stato membro.
Collegio delle autorità di vigilanza	Il collegio delle autorità di vigilanza è una struttura permanente ma flessibile volta a coordinare e agevolare il processo decisionale relativo alla vigilanza di un gruppo assicurativo attivo in più di uno Stato membro.
Comitato europeo per il rischio sistemico	Il CERS è responsabile della vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario in seno all'UE e della prevenzione e mitigazione del rischio sistemico. Il CERS monitora e valuta i rischi sistematici e, se del caso, formula segnalazioni e raccomandazioni.
Formula standard	La formula standard è l'approccio predefinito per il calcolo della situazione di rischio di un assicuratore in conformità a Solvibilità II. La formula standard è divisa in moduli di rischio che vengono aggregati e determinano il requisito patrimoniale.
Modello interno	Un modello interno è un approccio avanzato per il calcolo dei rischi derivanti dall'attività di un assicuratore. Gli assicuratori possono optare per l'utilizzo di un modello interno per calcolare la propria situazione di rischio complessiva in modo migliore rispetto a quanto consenta la formula standard; la situazione di rischio calcolata determina dunque il requisito patrimoniale. Un modello interno deve soddisfare diversi requisiti e deve essere autorizzato dalla o dalle autorità di vigilanza competente/i.
Requisito patrimoniale di solvibilità	Il requisito patrimoniale di solvibilità (SCR) è l'importo di capitale che le compagnie di assicurazione devono detenere per soddisfare i requisiti del pilastro 1 nel quadro del regime Solvibilità II. Ciò dovrebbe garantire che gli assicuratori rispettino i loro obblighi nei confronti dei titolari di polizze assicurative e dei beneficiari con un livello di probabilità molto elevato (99,5 %) per un periodo di 12 mesi.
Sistema europeo di vigilanza finanziaria	Il SEVIF è un sistema di vigilanza finanziaria micro e macroprudenziale ed è incentrato sulle tre autorità europee di vigilanza (AEV) – l'Autorità bancaria europea (ABE), l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA) e l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA) –, sul Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS) e sulle autorità nazionali di vigilanza.

Solvibilità II	La direttiva Solvibilità II dell'UE, che ha avuto applicazione a decorrere dal 2016, pone il rischio di insolvenza al centro di un quadro di regolamentazione armonizzato per le compagnie di assicurazione. Tale quadro stabilisce dei requisiti in termini di capitale economico richiesto ("pilastro 1"), governance e gestione del rischio ("pilastro 2") e informativa ("pilastro 3") per tutte le compagnie di assicurazione in Europa. Gli obiettivi dichiarati della direttiva Solvibilità II sono migliorare la protezione dei consumatori, modernizzare la vigilanza, approfondire l'integrazione del mercato dell'UE armonizzando i regimi di vigilanza e aumentare la competitività internazionale degli assicuratori dell'UE.
Tasso a termine finale	Il tasso a termine finale (UFR) è il tasso di interesse privo di rischio verso il quale converge la curva dei rendimenti senza rischio oltre il cosiddetto ultimo punto di liquidità (ad esempio, 20 anni per l'euro). Il tasso a termine finale è utilizzato per passività a lunghissimo termine a causa di un numero limitato di transazioni (liquidità non sufficiente) nel mercato al fine di ottenere la curva di rendimento.
Valutazione interna del rischio e della solvibilità	Un'ORSA è un processo annuale interno effettuato dagli assicuratori per valutare l'adeguatezza della gestione del rischio e della solvibilità in scenari normali e di stress. Un'ORSA rappresenta la valutazione, condotta dallo stesso assicuratore, dei suoi rischi attuali e futuri.

SINTESI

I. Il settore assicurativo rappresenta una parte consistente del settore finanziario dell'UE e gestisce attivi il cui valore è stimato a circa due terzi del PIL annuo dell'UE. Se le imprese di assicurazione non svolgessero tale ruolo, il funzionamento del settore finanziario potrebbe essere potenzialmente compromesso e si produrrebbero effetti negativi sull'economia reale e sul benessere dei consumatori.

II. L'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA) è stata istituita nel 2011, a seguito della riforma della vigilanza sul settore finanziario all'interno dell'UE dopo la crisi finanziaria del 2007-2008. L'EIOPA funge da organismo consultivo indipendente che coadiuva la Commissione europea, il Parlamento e il Consiglio.

III. Ad essa spetta principalmente il compito di sostenere la stabilità del sistema finanziario, la trasparenza dei mercati e dei prodotti finanziari e la tutela dei titolari di polizze assicurative. L'EIOPA provvede altresì a monitorare i rischi potenziali e le vulnerabilità nel settore. Le sue responsabilità rientrano in quattro ampie categorie correlate: regolamentazione, vigilanza e convergenza in materia di vigilanza, stabilità finanziaria e protezione dei consumatori.

IV. La Corte ha verificato se l'EIOPA apporti un contributo significativo alla vigilanza e alla stabilità finanziaria nel settore assicurativo. In particolare, sono state analizzate le azioni dell'EIOPA nel campo della vigilanza e della convergenza in materia di vigilanza (collaborazione con le autorità nazionali competenti, il loro lavoro sui modelli interni e sulle attività transfrontaliere), la prova di stress sul settore assicurativo del 2016, nonché l'adeguatezza delle risorse e della governance dell'EIOPA.

V. L'audit ha principalmente riguardato le attività di vigilanza dell'EIOPA svolte tra il 2015 e il 2017, nonché la prova di stress del 2016. Gli elementi probatori di audit sono stati raccolti mediante visite presso l'EIOPA e tramite un esame documentale in loco, nonché tramite incontri con i servizi della Commissione pertinenti, il Comitato europeo per il rischio sistematico, le ANC, esperti del mondo accademico e portatori d'interesse. Ai fini dell'audit si è anche tenuto conto dei risultati ottenuti da due indagini tramite questionario.

VI. La Corte ha tratto la conclusione generale che l’EIOPA ha fatto buon uso di un’ampia gamma di strumenti per sostenere la convergenza in materia di vigilanza e la stabilità finanziaria. Tuttavia, la stessa EIOPA, le autorità di vigilanza nazionali e i legislatori devono ancora affrontare sfide significative, ad esempio nel contesto del riesame delle autorità europee di vigilanza (AEV) e della direttiva Solvibilità II.

VII. Le azioni svolte dall’EIOPA volte a garantire una vigilanza coerente da parte delle ANC si basavano su una valida analisi e, perlopiù, la loro portata era esaustiva. Tramite la sua attività, l’EIOPA ha individuato importanti debolezze nel modo di operare delle ANC e ne monitora regolarmente gli sviluppi. Tuttavia, l’EIOPA non dispone di un meccanismo sistematico per monitorare il seguito dato alle raccomandazioni da essa formulate.

VIII. La Corte ha riscontrato che l’attuale quadro giuridico per la vigilanza dell’attività transfrontaliera nell’UE mostra debolezze sistemiche e crea una situazione in cui la vigilanza dipende dalla forma giuridica di un’impresa piuttosto che dalla sua natura. Ciò comporta incentivi sbagliati per le autorità di vigilanza e per gli assicuatori, che approfittano di un livello di vigilanza più basso in determinati Stati membri. L’EIOPA si è adoperata al fine di affrontare i problemi che ne derivano, ma non è stata in grado di superare le debolezze sistemiche e di raggiungere la convergenza in materia di vigilanza.

IX. Le compagnie di assicurazione utilizzano modelli interni al fine di adeguare meglio la valutazione del rischio alle loro attività e di allentare i requisiti patrimoniali applicabili. Vi sono differenze significative nel livello di rigorosità con cui le ANC vigilano sui modelli interni. L’EIOPA ha cercato di migliorare la convergenza in materia di vigilanza in questo settore. Tali sforzi non sono stati del tutto efficaci, tra l’altro a causa dei limiti all’accesso alle informazioni posti dalle ANC.

X. Nel 2016 l’EIOPA ha effettuato una prova di stress per valutare la reazione del settore assicurativo a sviluppi negativi dei mercati, in particolare a un periodo prolungato di tassi di interesse molto bassi e a uno shock dei prezzi delle attività. Alcune imprese si sono rivelate vulnerabili a tali circostanze, poiché la loro solvibilità sarebbe peggiorata considerevolmente. L’estensione di questa prova di stress è stata appropriata e gli scenari hanno individuato i principali rischi per il settore. Tuttavia, la Corte ha riscontrato carenze nella loro calibrazione.

In particolare, l’EIOPA non è stata in grado di dimostrare in modo sufficientemente dettagliato la validità di uno dei due scenari.

XI. A seguito di una convalida accurata dei dati, l’EIOPA ha perlopiù presentato i risultati della prova di stress in modo appropriato. A causa del mandato giuridico dell’EIOPA, non vi è stata una pubblicazione a livello di impresa. Le raccomandazioni formulate dopo la prova di stress sono state talvolta troppo generali, sebbene l’EIOPA si sia adoperata per monitorare la misura in cui le ANC le avessero attuate.

XII. In tutte le sue attività, l’EIOPA fa ampiamente affidamento sulla collaborazione con le ANC, ma non sempre riceve pieno sostegno da queste ultime. Le ANC hanno un ruolo importante nelle decisioni prese in seno al principale organo direttivo dell’EIOPA; ciò significa che sono in grado di decidere l’estensione dell’azione dell’EIOPA volta a esaminare la loro efficacia. L’EIOPA non è ancora riuscita a passare dalla regolamentazione alla vigilanza. Avendo solo 20 membri del personale che operano sulle questioni riguardanti la vigilanza e altre sette temi correlati, l’EIOPA deve affrontare una vera sfida in termini dell’esecuzione dell’ampia serie di compiti complessi dei quali è responsabile.

XIII. Al fine di migliorare l’efficienza e l’efficacia delle azioni dell’EIOPA, la Corte raccomanda a quest’ultima di:

- a) rivolgere maggiore attenzione ai propri strumenti di vigilanza e monitorarli in modo sistematico;
- b) collaborare con la Commissione ed i co-legislatori per affrontare le debolezze sistemiche nella vigilanza delle attività transfrontaliere;
- c) collaborare con la Commissione ed i co-legislatori per affrontare i limiti posti all’accesso alle informazioni riguardo ai modelli interni e fornire alle ANC maggiore sostegno sulla modalità di vigilanza degli stessi;
- d) migliorare ulteriormente la validità degli scenari delle prove di stress;
- e) formulare raccomandazioni più specifiche e pertinenti sulle NCA a seguito della prova di stress;

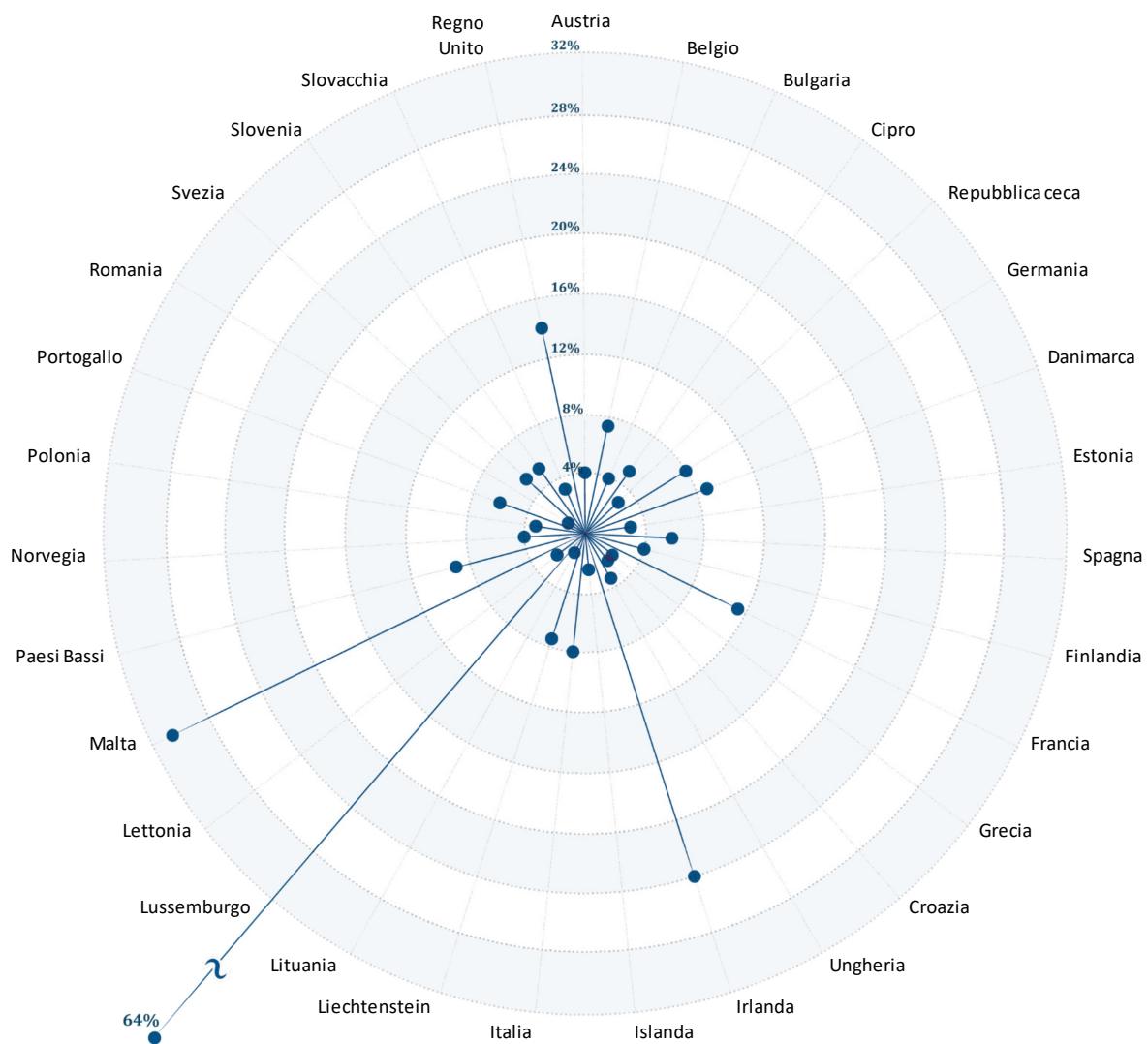
- f) promuovere la pubblicazione dei risultati delle prove di stress a livello di società;
- g) garantire che la metodologia per le prove di stress sia più trasparente; e
- h) potenziare le risorse umane assegnate alla vigilanza.

INTRODUZIONE

Il mercato delle assicurazioni nell'economia europea

1. Con attività il cui valore è superiore a due terzi del PIL annuo dell’UE e una penetrazione del mercato che differisce da uno Stato membro all’altro (cfr. ***figura 1***), il comparto assicurativo rappresenta una percentuale significativa del settore finanziario. Esso contribuisce alla crescita economica e alla stabilità finanziaria, attraverso l’assunzione di rischi e la mobilitazione del risparmio. Dato l’importante ruolo delle compagnie di assicurazione, un fallimento di queste ultime potrebbe compromettere la prestazione di servizi finanziari e l’intera economia, con effetti negativi quindi sui consumatori.

Figura 1 – Penetrazione del settore assicurativo in Europa (premi espressi in percentuale del PIL)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del rapporto 2018 dell’EIOPA sulla stabilità finanziaria.

2. Attualmente, una delle principali sfide per il mercato assicurativo è costituita dai bassi tassi di interesse. Gli assicuatori, in particolare nell’ambito delle assicurazioni sulla vita (che rappresentano il 65 % del mercato assicurativo dell’UE), si trovano ad affrontare problemi considerevoli nel ricavare il tasso di interesse garantito per i prodotti venduti negli anni precedenti. Pertanto, i modelli operativi degli assicuatori del ramo vita attraversano attualmente cambiamenti di ampia portata e una delle conseguenze è l’assunzione di rischi aggiuntivi. Inoltre, le tecnologie digitali e un maggiore utilizzo dei megadati (*big data*) hanno considerevolmente riconfigurato il mercato assicurativo (tecnologia finanziaria), creando

non solo opportunità per il settore, ma generando anche una serie di nuove sfide e nuovi rischi per i clienti.

3. Dal punto di vista della regolamentazione, uno sviluppo determinante per gli assicuratori è stata l'applicazione del quadro Solvibilità II nel gennaio 2016. La direttiva Solvibilità II costituisce il primo quadro giuridico armonizzato dell'UE riguardante l'accesso e l'esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione. Disciplina inoltre la vigilanza sul settore assicurativo e mira a garantire eque condizioni di concorrenza all'interno del mercato unico. Tale quadro definisce l'importo di capitale che le imprese devono detenere al fine di coprire il loro rischio, nonché requisiti in materia di gestione del rischio, governance e informativa.

EIOPA nel quadro del sistema europeo di vigilanza finanziaria

4. L'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA) è stata istituita nel 2011¹, nel quadro delle riforme della vigilanza sul settore finanziario all'interno dell'UE, in risposta alla crisi finanziaria del 2007-2008. L'EIOPA funge da organismo consultivo indipendente che coadiuva la Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio. Opera nel campo delle compagnie di assicurazione e di riassicurazione, degli intermediari e degli enti pensionistici aziendali e professionali.

5. L'EIOPA costituisce parte di un Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF) che comprende tre autorità europee di vigilanza (AEV): una responsabile del settore bancario (l'Autorità bancaria europea, ABE), una responsabile del settore degli strumenti finanziari (l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati, ESMA) e una responsabile per il settore delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali, nonché il Comitato europeo per il rischio sistematico (CERS). La motivazione alla base dell'istituzione delle AEV era assicurare una più stretta collaborazione e maggiori scambi di informazioni tra le autorità di

¹ Sulla base del 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), atto che definisce la missione, i compiti e l'organizzazione dell'EIOPA (GU L 331 del 15.12.2010, pag. 48).

vigilanza nazionali (definite anche autorità nazionali competenti, ANC) per agevolare l'adozione di soluzioni a livello di UE a problemi transfrontalieri e per far progredire l'applicazione e l'interpretazione uniforme delle norme.

6. All'EIOPA spetta principalmente il compito di sostenere la stabilità del sistema finanziario, la trasparenza dei mercati e dei prodotti finanziari e la tutela dei titolari di polizze assicurative nonché degli aderenti e dei beneficiari di regimi pensionistici. L'EIOPA è incaricata di monitorare e individuare le tendenze, i rischi potenziali e le vulnerabilità derivanti dal livello microprudenziale, in maniera transfrontaliera e intersetoriale. A tal fine, all'EIOPA vengono attribuite responsabilità che rientrano in quattro ampie categorie correlate: regolamentazione, vigilanza e convergenza in materia di vigilanza, stabilità finanziaria e protezione dei consumatori (cfr. **tabella 1**). A seguito della finalizzazione del lavoro riguardante il principale quadro legislativo per il settore assicurativo e in considerazione della necessità di garantirne l'attuazione efficace, l'EIOPA ha inteso spostare l'accento strategico della propria attività dalla regolamentazione alla vigilanza. Nel presente audit, la Corte si è concentrata sulla vigilanza e sulla convergenza in materia di vigilanza, che è determinante per i consumatori, e sulla prova di stress, che rientra nell'obiettivo di assicurare la stabilità finanziaria.

Tabella 1 – Responsabilità dell’EIOPA

Ambito di competenza	Ruolo dell’EIOPA
Regolamentazione	Elaborare norme tecniche che vengono successivamente approvate dalla Commissione e discutere in merito agli eventuali cambiamenti effettuati. Fornire consulenza alla Commissione negli ambiti in cui ha la facoltà di adottare atti delegati riguardanti l’attività dell’UE.
Vigilanza e convergenza in materia di vigilanza	Agevolare e coordinare le ANC nelle loro attività di vigilanza al fine di creare pratiche di vigilanza coerenti, efficienti ed efficaci nell’ambito del SEVIF e di garantire l’applicazione comune, uniforme e coerente del diritto dell’UE.
Stabilità finanziaria e gestione delle crisi	Apportare un contributo all’attività di vigilanza macroprudenziale del CERS trasmettendo dati e relazioni. Eseguire prove di stress per il settore delle assicurazioni e delle pensioni e garantire una prevenzione e una gestione coordinate delle crisi, nonché preservare la stabilità finanziaria nei periodi di crisi.
Protezione dei consumatori e innovazione finanziaria	Proteggere i consumatori dall’assunzione di rischi eccessivi all’atto dell’acquisto/investimento in prodotti finanziari elaborando normative, monitorando le tendenze del mercato, migliorando le informazioni disponibili, ecc. Vietare eventuali prodotti finanziari che rappresentino un rischio per la stabilità finanziaria nell’UE; analizzare e riferire in merito alle innovazioni/nuovi prodotti finanziari presenti sul mercato.

Fonte: Corte dei conti europea.

Processo di riforma delle AEV

7. La natura delle sfide sui mercati finanziari è in evoluzione nel settembre 2017, la Commissione ha pertanto proposto un pacchetto di riforme al fine di rafforzare il SEVIF. L’obiettivo generale era migliorare i mandati, la governance e il finanziamento delle tre AEV, nonché il funzionamento del CERS. Alcune proposte della Commissione sarebbero direttamente applicabili all’EIOPA, come la creazione di un comitato esecutivo indipendente (incaricato di adottare decisioni caso per caso e di occuparsi di determinate questioni in materia di vigilanza), il rafforzamento del ruolo dell’EIOPA nel convalidare i modelli interni e il potenziamento degli strumenti disponibili a tale Autorità per promuovere la convergenza nell’ambito della vigilanza.

8. Le proposte della Commissione per apportare modifiche al quadro giuridico dell'EIOPA saranno ora sottoposte alla procedura legislativa ordinaria, comprendente la discussione in seno al Consiglio e al Parlamento europeo. Si prevede che gli atti giuridici emendati saranno adottati nel 2019. L'audit della Corte può apportare un utile contributo a tale dibattito.

ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

9. La Corte ha verificato se l'EIOPA abbia contribuito efficacemente alla vigilanza e alla stabilità finanziaria nel settore assicurativo europeo. L'accento tematico dell'audit riflette il recente cambiamento riguardante le priorità dell'EIOPA, dalla regolamentazione alla vigilanza. Sono stati analizzati in particolare i seguenti ambiti:

- a) le attività dell'EIOPA nel campo della vigilanza e della convergenza in materia di vigilanza; l'analisi effettuata dagli auditor della Corte ha riguardato un campione di strumenti utilizzati dall'EIOPA (parti I, II e III);
- b) la prova di stress sul settore assicurativo svolta nel 2016 (parte IV);
- c) aspetti orizzontali determinanti per l'efficacia di tutte le azioni dell'EIOPA (il ricorso a strumenti giuridici per garantire il rispetto del diritto dell'UE, l'adeguatezza delle risorse umane e l'idoneità della struttura di governance; parte V).

10. Le attività dell'EIOPA riguardanti *la vigilanza e la convergenza in materia di vigilanza* riguardano in pratica tre ampi ambiti: i) promozione della vigilanza da parte delle autorità nazionali; ii) garantire una vigilanza adeguata sugli enti transfrontalieri; iii) modelli interni. Per motivi di chiarezza, tali argomenti sono trattati in tre sezioni consecutive della relazione (I, II e III); tuttavia, essi contribuiscono congiuntamente alla valutazione operata dalla Corte sulle attività dell'EIOPA nell'ambito della vigilanza e della convergenza in materia di vigilanza. Nell'ambito della *stabilità finanziaria*, l'attenzione è stata rivolta alla prova di stress per il settore assicurativo, data l'importanza di quest'ultima per l'individuazione dei rischi futuri per il mercato.

11. La presente relazione non copre l'attività svolta dalle ANC (che collaborano strettamente con l'EIOPA per tutte le attività di quest'ultima). Il CERS, che ha preso parte

all'elaborazione di uno degli scenari della prova di stress, non è stato sottoposto ad audit, in quanto la responsabilità e la titolarità di entrambi gli scenari rimangono dell'EIOPA. Poiché l'audit è stato incentrato sul mercato assicurativo, non ha riguardato le attività dell'EIOPA nel settore delle pensioni aziendali e professionali.

12. L'audit ha riguardato le attività di vigilanza dell'EIOPA che si sono svolte principalmente nel periodo 2015-2017 e la prova di stress del 2016 (inclusi gli insegnamenti tratti dalla precedente prova di stress del 2014). Per ciascuna attività oggetto di audit, i casi/fascicoli da esaminare sono stati selezionati in modo tale da garantire che il campione fosse rappresentativo del lavoro dell'EIOPA e includesse una gamma di vari problemi tipici.

13. La principale attività di audit è stata costituita dalle visite presso l'EIOPA e dall'esame della documentazione in loco. Sono stati altresì raccolti elementi probatori in occasione di riunioni informative e videoconferenze con i competenti servizi della Commissione, il CERS, le ANC, gli esperti del mondo accademico e i portatori d'interesse. Anche i risultati di due indagini tramite questionario sono confluiti nell'audit:

- a) il primo questionario, inviato a tutte le ANC negli Stati membri dell'UE, riguardava la collaborazione generale con l'EIOPA (vigilanza e prove di stress): hanno risposto 24 ANC su 28;
- b) il secondo questionario, inviato a un campione di compagnie di assicurazione, riguardava la prova di stress: hanno risposto 35 compagnie su 66.

OSSERVAZIONI

Parte I – Le attività dell'EIOPA volte a garantire una vigilanza coerente da parte delle ANC sono valide, ma mancano di un approccio sistematico per il follow-up

14. Nel quadro degli obiettivi volti a contribuire a una vigilanza migliore e più coerente in tutti gli Stati membri dell'UE, l'EIOPA si impegna in una serie di attività per agevolare e coordinare il lavoro delle autorità di vigilanza nazionali (ANC). In tal modo, l'EIOPA mira a creare una cultura di vigilanza europea, ossia un'idea comune di come le autorità di vigilanza pensano, agiscono e lavorano all'interno delle rispettive comunità. Ciò significa creare

condizioni di parità per le compagnie di assicurazione in Europa e un analogo livello di fiducia presso i consumatori per quanto riguarda il rispetto dei requisiti normativi da parte delle compagnie di assicurazione.

15. Per quanto concerne il coordinamento dell'attività delle ANC, l'audit della Corte ha preso in considerazione tre strumenti principali finalizzati alla convergenza in materia di vigilanza: il dialogo strutturato con le ANC (nell'ambito del quale le visite presso i paesi/in loco sono un componente fondamentale), il manuale di vigilanza e le verifiche inter pares (cfr. *figura 2*). Il manuale e le verifiche inter pares sono stati coordinati dall'EIOPA, sebbene tale attività sia stata svolta in collaborazione molto stretta con le ANC. Gli esaminatori delegati dalle ANC forniscono la maggior parte dei contenuti e delle valutazioni inter pares. Oltre agli strumenti oggetto di audit, l'EIOPA ha fatto ricorso a una serie di altri strumenti², sia in applicazione del regolamento istitutivo che di propria iniziativa.

² Ulteriori strumenti prendono la forma di orientamenti scritti (ad esempio, orientamenti dell'EIOPA sulla procedura di valutazione della vigilanza e pareri), coinvolgimento delle ANC (ad esempio, formazione, conferenze, nonché analisi del bilancio ad hoc effettuate per la Bulgaria e la Romania) e contatti continui.

Figura 2 – Gli strumenti dell’EIOPA per garantire una vigilanza coerente

		
Dialogo strutturato	Manuale di vigilanza	Verifiche inter pares delle ANC
Vengono svolte sotto forma di visite periodiche nei paesi da parte del personale dell’EIOPA (“équipe di vigilanza”) presso le ANC e sono incentrate sulla discussione delle principali sfide locali e globali per il mercato assicurativo e l’autorità di vigilanza. Il dialogo include argomenti individuati dall’EIOPA e dalle stesse ANC e confluiscce in una relazione dettagliata, comprendente una serie di misure che si raccomanda di attuare per migliorare la qualità della vigilanza.	Orientamenti dettagliati per le ANC sulla modalità di svolgimento dell’attività di vigilanza nel quadro del regime istituito da Solvibilità II. 13 capitoli, incentrati sui principi generali e su specifici argomenti in materia di vigilanza, sono stati approvati tra giugno 2014 e aprile 2018. Équipe congiunte di rappresentanti dell’EIOPA e delle ANC hanno elaborato il manuale, che è accessibile solo alle ANC e non è giuridicamente vincolante.	Verifiche periodicamente organizzate analisi di alcune attività svolte dalle ANC. Seguendo la metodologia standardizzata, esse consentono una valutazione e un confronto tra le varie ANC. Sono coordinate dall’EIOPA, ma vengono effettuate da team di esaminatori appartenenti alle ANC e si basano su questionari e ulteriori attività in loco. Le verifiche inter pares si traducono in raccomandazioni di misure da attuare per le ANC e in migliori pratiche (cfr. allegato I).
Campione della Corte <i>tre ANC</i> (due visite nel 2015, una nel 2016)	Campione della Corte <i>Due capitoli: “Valutazione interna del rischio e della solvibilità” (2016) e “Vigilanza di gruppo” (2016).</i>	Campione della Corte <i>Due verifiche inter pares: “Libera prestazione dei servizi” (2016); “Funzioni essenziali” (2018).</i>

Fonte: Corte dei conti europea.

L’EIOPA ha individuato debolezze significative nella qualità della vigilanza

16. Mediante un dialogo strutturato con le ANC, l’EIOPA ha individuato una serie di debolezze in aspetti critici della vigilanza assicurativa (cfr. [figura 3](#)). Le verifiche inter pares hanno altresì rivelato aree importanti in cui le ANC dovrebbero migliorare le rispettive pratiche di vigilanza (cfr. [allegato I](#)). Le valutazioni dell’EIOPA mostrano che gli approcci delle ANC alla vigilanza spesso divergevano in termini di quanto intrusive, basate sui rischi e prospettive fossero. Ciò significa che una determinata pratica utilizzata da una compagnia di assicurazione (ad esempio, nell’ambito della gestione dei rischi) poteva essere accettata in uno Stato membro, ma messa in discussione in un altro. Nel quadro del processo del dialogo strutturato, le ANC hanno risposto alle constatazioni espresse nelle relazioni dell’EIOPA.

Tuttavia, l'EIOPA non ha analizzato sistematicamente le risposte e non ha fornito alle ANC un riscontro scritto esauriente.

Figura 3 – Settori in cui sono state individuate debolezze nella vigilanza da parte delle ANC



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di quanto constatato dall'EIOPA.

Le raccomandazioni dell'EIOPA riflettono le debolezze individuate, ma non vi si dà seguito

17. Alla luce delle debolezze individuate, l'EIOPA ha raccomandato a specifiche ANC di intraprendere determinate misure. Nel caso del dialogo strutturato, l'EIOPA ha formulato più

di 30 raccomandazioni per ciascuna ANC presente nel campione esaminato, senza alcun tipo di definizione delle priorità. Le verifiche inter pares hanno determinato un numero considerevolmente inferiore di raccomandazioni. Sebbene le raccomandazioni fossero chiare, talvolta risultavano generali e non adatte alle situazioni specifiche delle ANC.

18. L'EIOPA non ha operato in modo da monitorare in modo sistematico l'attuazione delle misure raccomandate, né per il dialogo strutturato, né per la verifica inter pares. Di conseguenza, l'EIOPA non dispone di una visione d'insieme che le permetta di sapere se le ANC abbiano adottato le raccomandazioni. Tuttavia, si è adoperata al fine di monitorare alcune questioni specifiche su base ad hoc (ad esempio, durante visite successive presso le ANC o mediante contatti informali; vi è stata anche una specifica verifica inter pares sul monitoraggio) e ha potuto dimostrare alcuni miglioramenti specifici nelle pratiche e nella governance delle ANC (cfr. **riquadro 1**).

Riquadro 1 – Esempio dell'impatto dell'EIOPA sull'attività delle ANC

A seguito delle valutazioni e della consulenza dell'EIOPA, un'ANC dell'UE:

- ha modificato il proprio processo decisionale unendo alcuni dipartimenti e aumentando la capacità di trattare dati per rafforzare la propria capacità analitica;
- ha riorientato le priorità interne verso la vigilanza sulle attività transfrontaliere.

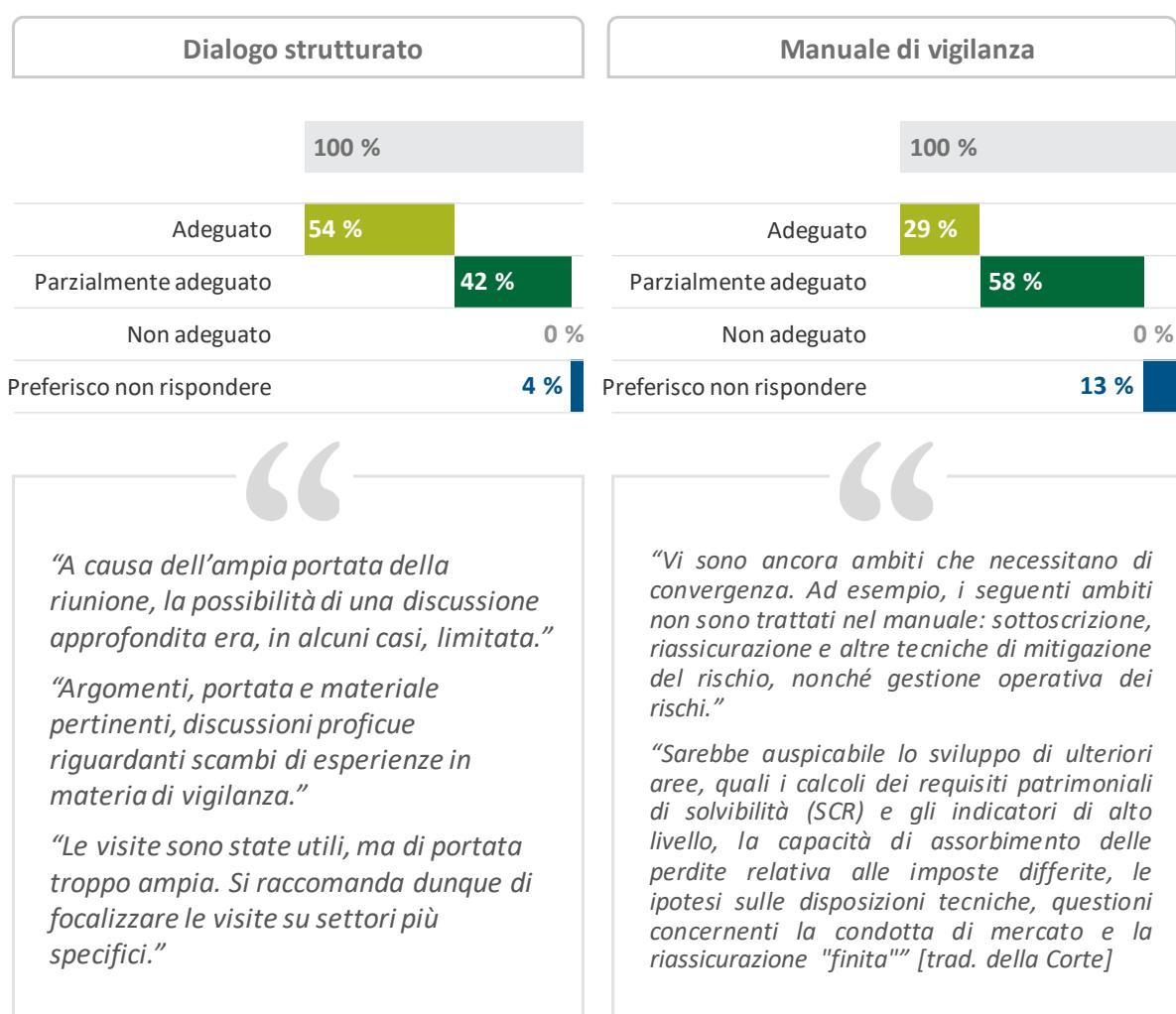
Il lavoro sottostante è risultato perlopiù approfondito e completo, ma le procedure sono risultate lunghe

19. Malgrado la complessità del settore interessato, la struttura e la chiarezza dell'attività dell'EIOPA nell'ambito della vigilanza e della convergenza in materia di vigilanza sono risultate generalmente positive e basate su un'analisi e una metodologia valide. Il personale dell'EIOPA ha preparato le varie visite nei singoli paesi raccogliendo un'ampia gamma di documenti e informazioni, incluso un questionario che doveva essere compilato dalle ANC. Ciò ha consentito di personalizzare l'estensione delle visite alla luce dei problemi specifici sperimentati dalle singole ANC. Le verifiche inter pares si basavano su una metodologia dettagliata che specificava tutte le fasi che l'esaminatore doveva seguire. Tuttavia, negli

orientamenti forniti ai partecipanti talvolta erano assenti un approccio strutturato e specifiche relative al progetto.

20. Gli argomenti specifici considerati nell'ambito dell'attività di vigilanza dell'EIOPA erano ampi e pertinenti. La portata degli strumenti ha assicurato un approccio completo, ma talvolta ha significato che alle questioni più importanti non venisse attribuita la priorità necessaria. L'estensione del manuale è stata decisa dal comitato direttivo e ha riguardato tutti i principali ambiti pertinenti, anche se alcune ANC hanno individuato lacune (cfr. *figura 4*). Le lacune interessavano aspetti importanti della vigilanza, poiché una convergenza effettiva richiede non solo principi comuni, ma anche un approccio coerente a livello tecnico.

Figura 4 – Pareri delle ANC sulla portata degli strumenti dell'EIOPA



Fonte: questionario della Corte dei conti europea.

21. L’EIOPA non ha colto l’occasione di conseguire maggiori sinergie raccogliendo le migliori pratiche e rendendo più mirata la propria consulenza nell’ambito della vigilanza sulla condotta mediante un dialogo strutturato con le ANC e le verifiche inter pares, poiché questi erano incentrati esclusivamente sulla vigilanza prudenziale³. La Corte osserva, tuttavia, che l’EIOPA dispone di strumenti appositi nell’ambito della vigilanza sulla condotta.

22. L’EIOPA ha sviluppato periodicamente strumenti di vigilanza, varandone la maggior parte entro il 2014. Tuttavia, l’EIOPA ha completato il manuale di vigilanza solo nell’aprile 2018, vale a dire quattro anni dopo l’inizio del progetto (fatta esclusione per la fase preparatoria) e oltre due anni dopo l’attuazione di Solvibilità II, alla quale dovrebbe fornire sostegno. Il tempo necessario per completare le verifiche inter pares è variato tra i 14,5 mesi e i due anni, periodi lunghi, ma che riflettono la complessità degli argomenti. Tuttavia, le ANC hanno ritenuto tale durata problematica, poiché le obbligava ad assumersi impegni a lungo termine nei confronti del personale che partecipava alle verifiche.

Parte II Le debolezze sistemiche nell’attuale sistema di vigilanza per le attività transfrontaliere permangono, ma l’EIOPA si è adoperata al fine di proteggere i titolari di polizze assicurative

23. La vigilanza sui gruppi assicurativi transfrontalieri nell’UE è strutturata tramite i collegi delle autorità di vigilanza. Tali collegi dovrebbero assicurare una vigilanza adeguata mediante scambi di informazioni e una vigilanza collaborativa da parte di tutte le ANC interessate. Il collegio è guidato dall’autorità di vigilanza del paese di origine, che vigila sulla sede principale del gruppo assicurativo. Le altre ANC sono note come autorità di vigilanza del paese ospitante. Attualmente vi sono 88 collegi stabiliti all’interno dell’UE.

24. L’EIOPA è membro di tutti i collegi; il suo ruolo è garantire che il diritto dell’UE venga applicato in modo uniforme e che i collegi funzionino in maniera coerente. Inoltre, l’EIOPA

³ La regolamentazione prudenziale prevede che le società finanziarie controllino i rischi e detengano un capitale adeguato, come definito dai requisiti patrimoniali; ciò contrasta con la normativa sulla condotta di mercato, che definisce le norme sulla modalità di distribuzione dei prodotti sul mercato da parte delle imprese.

dovrebbe agevolare una cultura di vigilanza comune ed evitare l'arbitraggio regolamentare⁴.

Nella relazione de Larosière⁵ tali obiettivi sono considerati cruciali per il mercato unico.

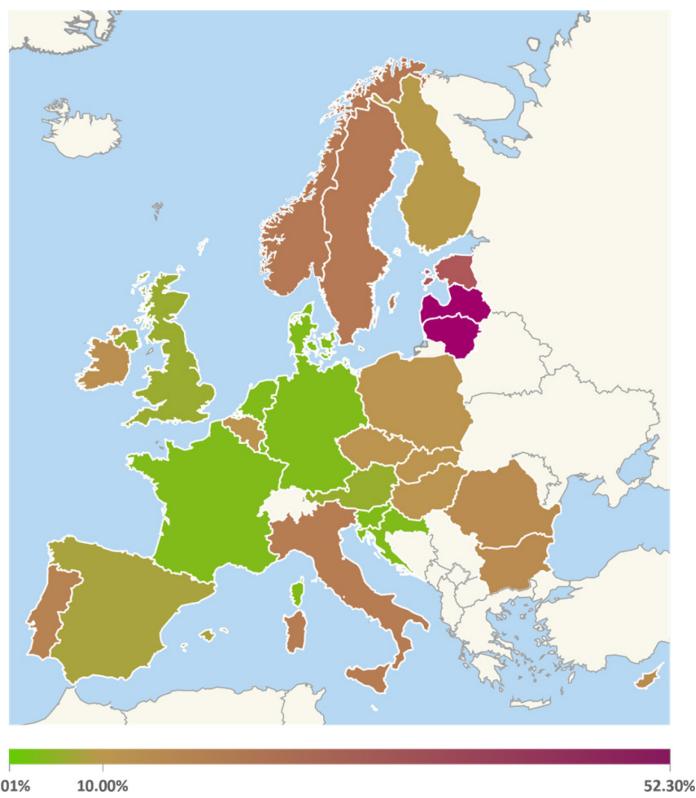
L'assetto del sistema di collegi crea incentivi sbagliati per assicuratori e autorità di vigilanza

25. Sebbene, in passato, i servizi di assicurazione venissero principalmente forniti da imprese figlie stabilite nel paese in questione, molti assicuratori hanno iniziato a erogare un numero maggiore di servizi transfrontalieri mediante succursali o direttamente (sulla base rispettivamente della libertà di stabilimento o della libera prestazione di servizi contemplate nel quadro del mercato unico). Nel 2016, 750 assicuratori hanno fornito attività di un valore pari a 59 milioni di euro ad altri Stati membri appartenenti allo Spazio economico europeo (SEE) senza un'impresa figlia locale (cfr. *figura 5*). Se, da un lato, l'attività transfrontaliera consente agli assicuratori di ridurre il loro onere amministrativo e regolamentare, dall'altro l'attuale sistema crea incentivi sbagliati per assicuratori e autorità di vigilanza.

⁴ Imprese che approfittano di lacune presenti nei sistemi di regolamentazione per evitare di rispettare determinati tipi di norme regolamentari (ad esempio, fornendo servizi da un luogo ove vi è un livello minore di vigilanza).

⁵ Nel novembre 2008, la Commissione ha autorizzato un gruppo di esperti di alto livello, presieduto da Jacques de Larosière, a formulare raccomandazioni su come rafforzare i meccanismi europei di vigilanza per meglio proteggere i cittadini e ripristinare la fiducia nel sistema finanziario. Nel febbraio 2009, detto gruppo di esperti ha pubblicato la propria relazione finale.

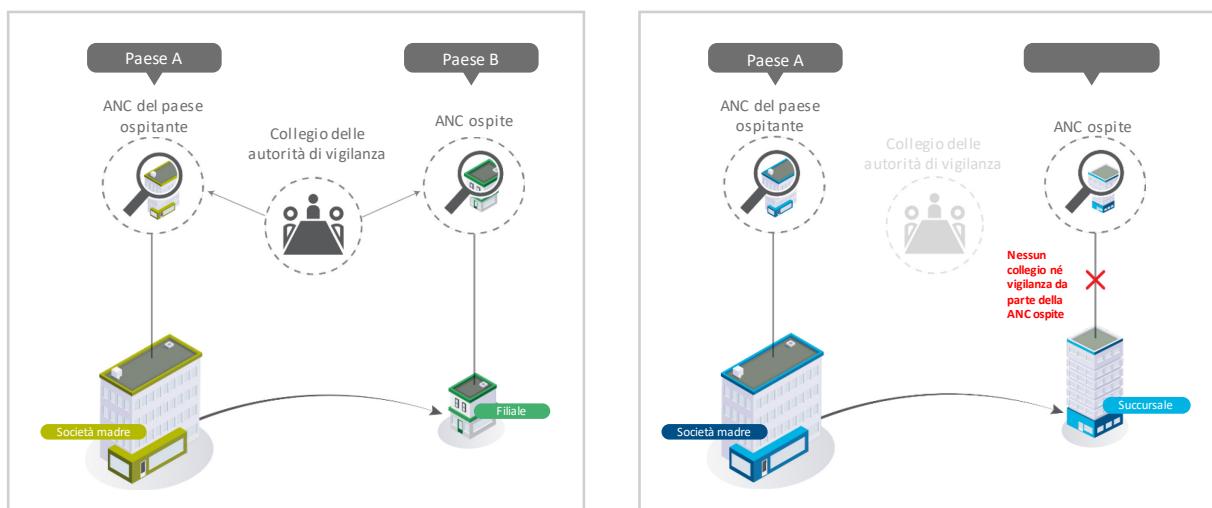
Figura 5 – Quota percentuale di attività transfrontaliere ricevute, per Stato membro



Fonte: EIOPA.

26. Nel quadro dell'attuale sistema di collegi, la vigilanza è determinata dalla struttura giuridica del gruppo anziché dalla natura dell'attività. Pertanto, deve essere istituito un collegio per una compagnia di assicurazioni molto piccola con un'impresa figlia in un altro Stato membro, anche se tale vigilanza ad alto impiego di risorse mediante un collegio non sarebbe necessaria. Per contro, nel caso di grandi gruppi assicurativi internazionali che forniscono servizi transfrontalieri senza imprese figlie, non vi sono collegi, anche se ciò sarebbe essenziale per garantire una vigilanza adeguata e la stabilità finanziaria (cfr. **figura 6**).

Figura 6 – I meccanismi di vigilanza differiscono a seconda della struttura dell’assicuratore



Fonte: Corte dei conti europea.

27. Ciò determina una situazione in cui le ANC vigilano sulle attività in altri Stati membri senza farsi carico delle conseguenze di una scarsa vigilanza, poiché ciò non incide sul mercato nazionale. Tali ANC, inoltre, spesso non dispongono di conoscenze sufficienti sulle specifiche e norme nazionali. Inoltre, lo Stato membro in cui viene fornito il servizio deve fare pieno affidamento sulla vigilanza dell’autorità di vigilanza del paese di origine dell’assicuratore senza esercitare influenza sul processo di vigilanza. Il sistema non è stato concepito per vigilare sul mercato europeo in un modo efficace e basato sugli interessi dei cittadini dell’UE. Diverse ANC hanno confermato che l’attuale vigilanza dell’attività e della collaborazione transfrontaliera non è soddisfacente (cfr. **Riquadro 2**).

Riquadro 2 – Parere delle ANC sulla vigilanza transfrontaliera

“La vigilanza dei gruppi transfrontalieri migliora effettivamente il livello di protezione dei consumatori nei paesi dell’UE. Tuttavia, [...] l’assetto attuale non assicura ancora la stessa qualità della vigilanza da parte delle autorità di vigilanza e della collaborazione tra le stesse per i gruppi che forniscono una quota significativa delle loro attività sulla base della libertà di stabilimento o della libera prestazione dei servizi, come si verifica per i gruppi che svolgono attività nell’ambito di imprese figlie”.

28. La Corte ha riscontrato una serie di problemi imputabili a incentivi sistematicamente sbagliati. Ad esempio, diverse ANC hanno definito le priorità dia vigilanza sulla base di fattori

quali “*l'impatto sulla stabilità finanziaria nazionale*”. Di conseguenza, le compagnie di assicurazione con una notevole percentuale di attività transfrontaliere rappresentavano una priorità bassa in termini di vigilanza. Ciò significa che le compagnie di assicurazione avevano tutti gli incentivi per ricorrere all’arbitraggio regolamentare trasferendosi in Stati membri che avessero adottato un tale approccio e concentrandosi successivamente sull’erogazione di servizi transfrontalieri (cfr. **riquadro 3**).

Riquadro 3 – Esempio reale di arbitraggio regolamentare e impatto dell’attività dell’EIOPA

Diverse ANC si sono rivolte all’EIOPA riguardo a una compagnia di assicurazione che svolgeva attività transfrontaliere sui loro mercati, ma offriva premi insolitamente bassi e mostrava segni provati di rapida crescita. L’autorità di vigilanza del paese di origine ha deciso di non concentrare la vigilanza sulle attività transfrontaliere: non riteneva che tale compagnia di assicurazione costituisse una priorità. A seguito dell’intervento dell’EIOPA, l’autorità di vigilanza del paese di origine ha rilevato che la suddetta compagnia di assicurazione non era economicamente sostenibile, versava in una situazione di difficoltà finanziaria e non soddisfaceva i requisiti patrimoniali applicabili. Di conseguenza, alla compagnia è stata ritirata l’autorizzazione ad esercitare nuove attività.

29. Inoltre, la Corte ha rilevato che la modalità di operare ha anche ripercussioni dirette sulla protezione dei consumatori nel caso in cui l’assicuratore fallisca. Attualmente, il regime di garanzia delle assicurazioni in Europa è frammentato; ciò determina una situazione in cui i consumatori non sono informati sul proprio livello di protezione quando acquistano servizi di assicurazione transfrontalieri (cfr. **riquadro 4**). I consumatori non sono necessariamente consapevoli del fatto che stanno acquistando un prodotto assicurativo da un’impresa figlia, una succursale o una società che non ha una presenza fisica nel rispettivo Stato membro.

Riquadro 4 – Esempio dell’impatto sulla protezione dei consumatori

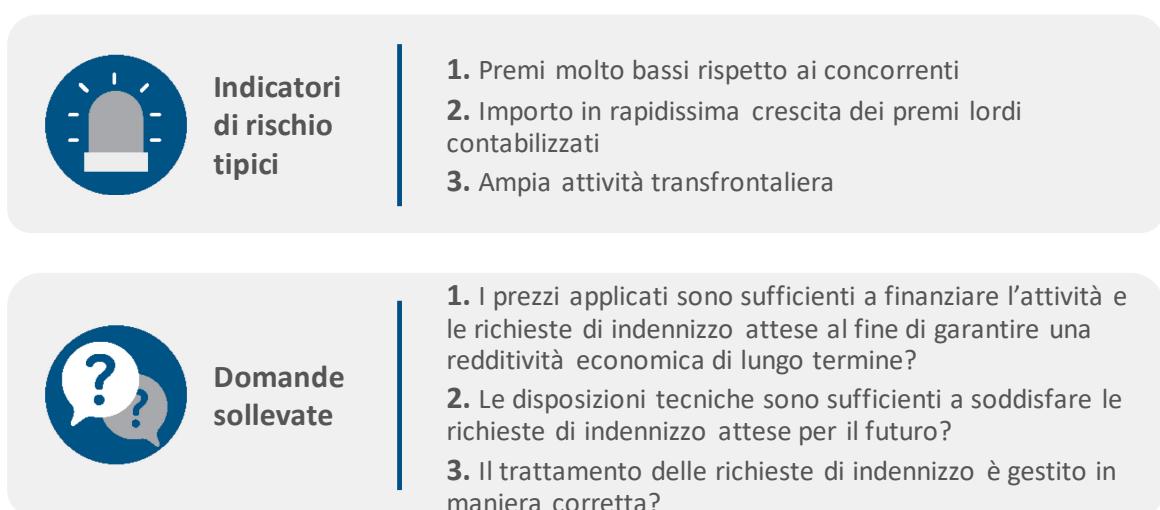
I regimi di garanzia delle assicurazioni differiscono da paese a paese: un consumatore che acquista un’assicurazione sulla vita da una succursale di un’impresa europea in un altro Stato membro dell’UE è protetto dal regime di garanzia nazionale, obbligatorio nel paese di origine dell’impresa in questione. Tuttavia, lo stesso consumatore che acquista la medesima assicurazione da un’impresa figlia della stessa società in un altro Stato membro dell’UE non è protetto nell’ambito del regime di garanzia del paese di origine.

L'EIOPA risponde sviluppando strumenti ad hoc per proteggere i consumatori, ma la convergenza in materia di vigilanza rimane problematica

30. Alla luce dei rischi e delle problematiche generati dall'attuale sistema di vigilanza per l'attività assicurativa transfrontaliera, l'EIOPA si è adoperata al fine di proteggere i consumatori creando piattaforme di collaborazione. L'EIOPA ha istituito tali piattaforme, in assenza di collegi, nel quadro del suo mandato volto a promuovere efficaci scambi di informazioni tra le ANC e garantire una vigilanza coerente ed efficace. Dal 2016, l'EIOPA ha creato 13 piattaforme di collaborazione, sia di propria iniziativa sia in risposta a richieste formulate dalle ANC. Esse operano in modo analogo ai collegi.

31. La Corte ha rilevato che le piattaforme dell'EIOPA hanno fornito un'utile soluzione ad hoc per risolvere i problemi derivanti dai servizi transfrontalieri. In parecchi casi, l'EIOPA ha contribuito a un'opera di mediazione tra le ANC e ha incoraggiato, con esiti positivi, l'elaborazione di una soluzione. Ad esempio, l'EIOPA ha chiesto all'autorità di vigilanza del paese di origine di rispondere a una serie di domande riguardanti gli assicuratori connotati da indicatori di rischio tipici (cfr. *figura 7*). Ciò ha fatto sì che la situazione dell'assicuratore fosse soggetta a una valutazione.

Figura 7 – Indicatori di rischio tipici e domande per individuare attività non economicamente sostenibili



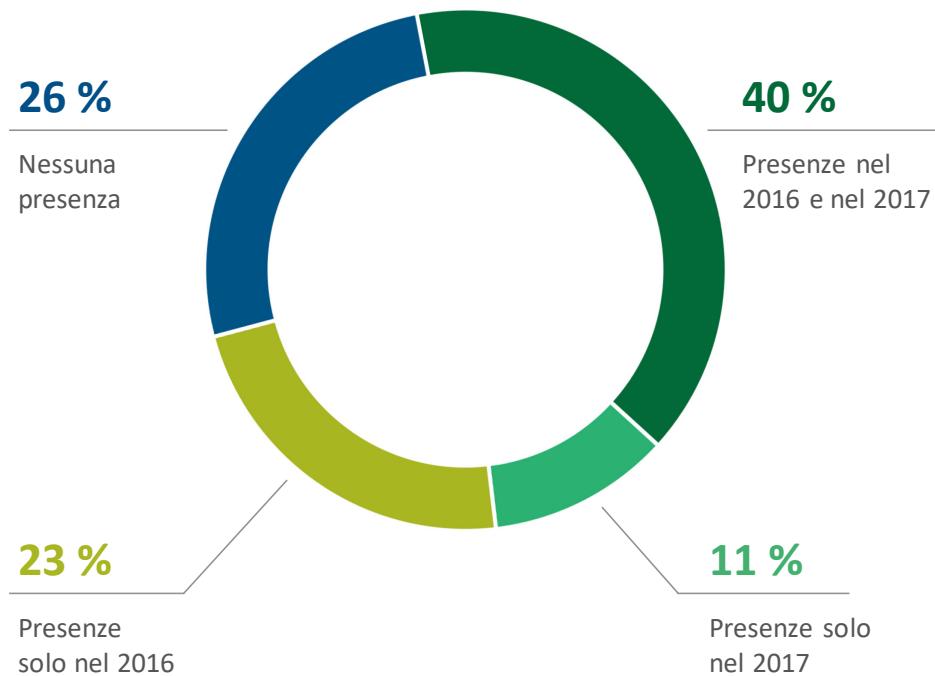
Fonte: Corte dei conti europea.

32. Le piattaforme hanno poi generato una pressione tra pari nei confronti dell'autorità di vigilanza del paese di origine; ciò significa che quest'ultima ha avvertito l'obbligo di intraprendere un'azione di vigilanza adeguata alla luce delle informazioni disponibili. Tale misura ha garantito la protezione dei consumatori. Tuttavia, in assenza di un mandato giuridico forte nell'ambito dei servizi transfrontalieri, l'EIOPA ha dovuto fare affidamento sulla volontà effettiva delle ANC di collaborare.

L'EIOPA ha svolto un ruolo utile in numerosi collegi di gruppi transfrontalieri, nonostante una collaborazione limitata da parte delle ANC

33. All'EIOPA spetta il compito di garantire un funzionamento coerente dei collegi. La Corte ha riscontrato che l'EIOPA ha definito priorità riguardo alla propria presenza nei collegi e al contribuito ad essi apportato, sulla base di criteri esaustivi e ben definiti. Per la definizione delle priorità ha tenuto conto di diversi fattori, tra cui la dimensione e il rischio del gruppo assicurativo, la dimensione e l'esperienza delle ANC partecipanti e l'esito della valutazione congiunta del rischio. Dall'introduzione di Solvibilità II nel 2016, l'EIOPA è stata presente in occasione di 100 riunioni di collegi. Tuttavia, non è mai stata presente in 23 altri collegi (cfr. figura 8). Tale risultato è da attribuire anche alla scarsità di risorse (cfr. paragrafo 86).

Figura 8 – La presenza dell’EIOPA alle riunioni dei collegi delle autorità di vigilanza nel 2016 e nel 2017



Fonte: Corte dei conti europea.

34. Inoltre, il livello di impegno dell’EIOPA nei collegi in cui è stata presente è variato notevolmente. Ad esempio, la sua presenza ha apportato un valore aggiunto significativo ad alcuni collegi, tramite la fornitura di contributi dettagliati alla discussione e di relazioni fornenti riscontri. Alla luce delle proprie priorità, l’EIOPA non ha fornito un valore aggiunto comparabile ad alcuni altri collegi, poiché si è limitata a offrire sostegno amministrativo e orizzontale.

35. Per fornire sostegno ai collegi e rafforzare la convergenza in materia di vigilanza, l’EIOPA ha chiesto alle ANC le relazioni sulla valutazione interna del rischio e della solvibilità (ORSA) degli assicuratori. La relazione ORSA costituisce uno strumento basilare della vigilanza sul settore assicurativo; definisce la propensione al rischio dell’assicuratore, analizza il capitale di rischio disponibile e decide in merito all’assegnazione dello stesso. Rappresenta pertanto uno strumento fondamentale e lungimirante che dovrebbe essere utilizzato per una vigilanza proattiva. La Corte ha riscontrato che, sebbene l’EIOPA si sia adoperata per

ottenere le relazioni ORSA, non sempre le ha ricevute. Alcune relazioni ORSA sono state fornite solo dopo un lungo iter burocratico, che ha comportato una giustificazione giuridica e un intervento ad alto livello. La trasmissione limitata e onerosa delle relazioni ORSA ha limitato gli strumenti dell'EIOPA a sostegno della convergenza in materia di vigilanza e ha pregiudicato l'uso efficiente delle sue risorse.

36. Nel corso dell'attività relativa ai collegi, l'EIOPA ha individuato numerose problematiche nell'ambito dei collegi e dei gruppi assicurativi, come ad esempio le seguenti.

- a) Alcune ANC non condividevano documenti importanti, come le relazioni ORSA, con gli altri membri dello stesso collegio. L'EIOPA ha aiutato tali membri ad ottenere documenti utili, ma non è sempre riuscita nel suo intento. L'indisponibilità di informazioni importanti per i membri dei collegi ha dimostrato una mancanza di fiducia tra alcune ANC e ostacola una efficace vigilanza dei gruppi.
- b) Sono stati riscontrati significativi errori in termini di valutazione e gravi lacune nella gestione del rischio da parte dei gruppi assicurativi e si è raccomandato alle ANC di affrontare tali errori e carenze. Sebbene l'EIOPA abbia compiuto sforzi al fine di assistere i collegi e agevolare una vigilanza adeguata, non ha monitorato in modo esauriente il seguito dato alle problematiche individuate.

Parte III – Mancanza di convergenza nella vigilanza sui modelli interni, malgrado i primi passi effettuati dall'EIOPA

37. Sulla base del quadro Solvibilità II, che mira a proteggere i consumatori e garantire la stabilità finanziaria, gli assicuatori in Europa sono tenuti a calcolare i propri rischi individuali. Per tali rischi, gli assicuatori devono detenere un importo di capitale sufficiente ad assorbire i rischi (cfr. **figura 9**), in modo da garantire di poter soddisfare le richieste di risarcimento. Gli assicuatori possono calcolare i propri requisiti patrimoniali usando una determinata formula standard oppure possono ricorrere a un cosiddetto modello interno. Mentre la formula standard costituisce l'opzione predefinita, gli assicuatori devono richiedere un'autorizzazione per qualsiasi modello interno che desiderino utilizzare. Le ANC devono autorizzare solo i modelli interni che soddisfino numerosi requisiti definiti dalla normativa e

siano pertanto idonei al calcolo adeguato dei rischi. Se, da un lato, la sopravalutazione dei rischi può comportare premi non competitivi, dall'altro la loro sottovalutazione può pregiudicare la protezione dei titolari di polizze assicurative e la stabilità finanziaria.

Figura 9 – Le basi dei requisiti patrimoniali per gli assicuratori



Fonte: Corte dei conti europea.

38. I modelli interni sono molto complessi e attribuiscono agli assicuratori un notevole margine di discrezionalità nel calcolo dei propri rischi. Ciò include valutazioni di esperti e il ricorso a dati storici interni. Di conseguenza, la vigilanza sui modelli interni richiede ampie risorse e competenze all'interno delle ANC. A causa dell'incidenza dei modelli interni sulla protezione dei titolari di polizze assicurative e sulla stabilità finanziaria, e in considerazione delle problematiche che essi generano per le autorità di vigilanza, tali modelli costituiscono un'area cruciale nell'ambito della quale l'EIOPA deve facilitare la convergenza in materia di vigilanza tra i vari Stati membri. Una vigilanza incoerente, che provochi arbitraggio regolamentare e, quindi, una distorsione della concorrenza leale, può avere gravi ripercussioni.

La convergenza nel settore dei modelli interni rimane molto limitata

39. Uno dei compiti fondamentali dell'EIOPA è garantire che gli assicuratori e le autorità di vigilanza applichino le norme in modo uniforme in tutta l'UE, anche per quanto riguarda i

modelli interni. A tal fine, l’EIOPA ha partecipato alle riunioni dei collegi in cui venivano discussi i modelli interni, ha effettuato visite presso le ANC per valutare la vigilanza dei modelli interni e ha agito da facilitatore tra le varie ANC. Malgrado gli sforzi profusi dall’EIOPA, sono stati riscontrati diversi problemi che indicano un livello persistentemente basso di convergenza in materia di vigilanza in tale ambito.

40. L’approvazione dei modelli interni e la vigilanza sugli stessi richiedono un impiego di risorse estremamente elevato⁶. Per ottenere una vigilanza uniforme nell’UE, è importante che le ANC dispongano di risorse sufficienti per svolgere un compito così difficile. Tuttavia, come dichiarato dalle ANC, il numero di loro effettivi addetti alla vigilanza sui modelli interni varia moltissimo da un’autorità all’altra e l’EIOPA lo ha riscontrato durante le visite effettuate. L’EIOPA ha constatato che numerose ANC disponevano di risorse e competenze insufficienti a vigilare adeguatamente sui modelli interni, il che sottolinea l’importanza dell’operato dell’EIOPA in tale ambito.

41. L’EIOPA ha riscontrato che la cultura in materia di vigilanza e l’applicazione di norme comuni varia tuttora in misura considerevole all’interno dell’UE. Le ANC hanno applicato livelli di rigorosità molto diversi all’atto dell’approvazione dei modelli interni. Ad esempio, diverse ANC non hanno comunicato chiaramente alle compagnie di assicurazione le pratiche di modellazione non accettabili. In altri casi, le ANC hanno applicato requisiti di approvazione molto rigorosi. Gli auditor della Corte hanno rilevato che alcune autorità di vigilanza hanno cercato di proteggere gli assicuratori locali tramite requisiti patrimoniali più bassi, mentre altre richiedono una vigilanza più severa e requisiti patrimoniali più elevati.

42. In un altro caso, sarebbe stato necessario trasferire la vigilanza di un modello interno da un’ANC (paese A) ad un’altra (paese B) al fine di coprire l’intero gruppo. Tuttavia, l’autorità di vigilanza nel paese B richiedeva alla compagnia di assicurazione di migliorare notevolmente il proprio modello interno prima di poterne approvare l’utilizzo sul mercato di

⁶ Ad esempio, nella relazione 46/2017 la Corte dei conti austriaca ha riferito che l’ANC austriaca aveva utilizzato il 51 % delle risorse umane complessive unicamente per approvare i modelli interni.

competenza. Il modello interno era però già stato approvato dall'autorità di vigilanza e applicato nel paese A. Il caso in questione ha evidenziato norme e approcci diversi per l'approvazione dei modelli interni. L'EIOPA ha cercato di mediare tra le due autorità di vigilanza, ma non è stato possibile raggiungere alcun accordo. Alla fine, il modello interno è rimasto operativo solo nel paese A.

L'EIOPA si è adoperata per rafforzare la convergenza mediante progetti volti a migliorare la coerenza

43. Per monitorare alcuni rischi e incoerenze ricorrenti negli approcci relativi alla vigilanza, l'EIOPA ha organizzato progetti volti a migliorare la coerenza, intervenendo in cinque aree fondamentali (cfr. **tabella 2**). Poiché tutte queste aree potrebbero comportare una stima inadeguata dei rischi degli assicuratori, la Corte ritiene che l'EIOPA abbia definito in modo adeguato l'estensione dei progetti volti a migliorare la coerenza.

Tabella 2 – Fondamentali incoerenze individuate e monitoraggio delle stesse

Sono stati individuati approcci diversi tra le ANC riguardo a...	Incoerenza monitorata dall'EIOPA mediante...
modellazione dell'aggiustamento per la volatilità*	progetto volto a migliorare la coerenza
trattamento del rischio sovrano	progetto volto a migliorare la coerenza
aggregazione dei rischi	non ancora monitorata
valutazioni di esperti	non ancora monitorate
cambiamenti di modello	visite presso le ANC

* Riduce l'impatto della volatilità di mercato sul capitale da detenere.

Fonte: Corte dei conti europea.

44. Mediante i progetti volti a migliorare la coerenza, l'EIOPA ha confermato che le ANC presentavano approcci di vigilanza fondamentalmente diversi per quanto riguarda l'approvazione di alcuni metodi utilizzati nei modelli interni dalle compagnie di assicurazione. I diversi metodi adottati hanno inciso in modo rilevante sul rischio complessivo calcolato dall'assicuratore, ma l'EIOPA non è stata in grado di quantificare ciò.

In generale, l’EIOPA non dispone di dati riguardanti l’impatto dei modelli interni in confronto alla formula standard, anche se ciò sarebbe essenziale per una vigilanza adeguata.

45. L’EIOPA ha riferito nel dettaglio in merito alle problematiche individuate. Anche se l’EIOPA ha fatto ricorso a ulteriori strumenti (ad esempio, pareri) per assicurare coerenza, non sempre è riuscita a conseguirla. L’EIOPA, ad esempio, consente tuttora di utilizzare metodi diversi per modellare l’aggiustamento per la volatilità. Tuttavia, essa richiedeva alle ANC di garantire che nessuno dei due metodi comportasse requisiti patrimoniali inferiori.

46. L’EIOPA ha altresì realizzato un progetto speciale volto a migliorare la coerenza riguardo alla modellazione del rischio di mercato. Questo è uno dei numerosi rischi valutati dai modelli interni. L’EIOPA ha chiesto agli assicuratori di utilizzare i loro modelli interni per calcolare i rischi relativi a un portafoglio virtuale realistico, come definito dall’EIOPA. L’esito ha consentito per la prima volta un confronto diretto tra modelli interni diversi. Il progetto ha rivelato alcune debolezze fondamentali nei modelli interni utilizzati nell’UE. Ad esempio, sono state utilizzate aspettative sui tassi di interesse discutibili per ridurre i rischi attesi. Inoltre, l’EIOPA ha considerato inaccettabile l’estrema variazione dei rischi stimati ottenuti utilizzando modelli interni diversi per le stesse attività.

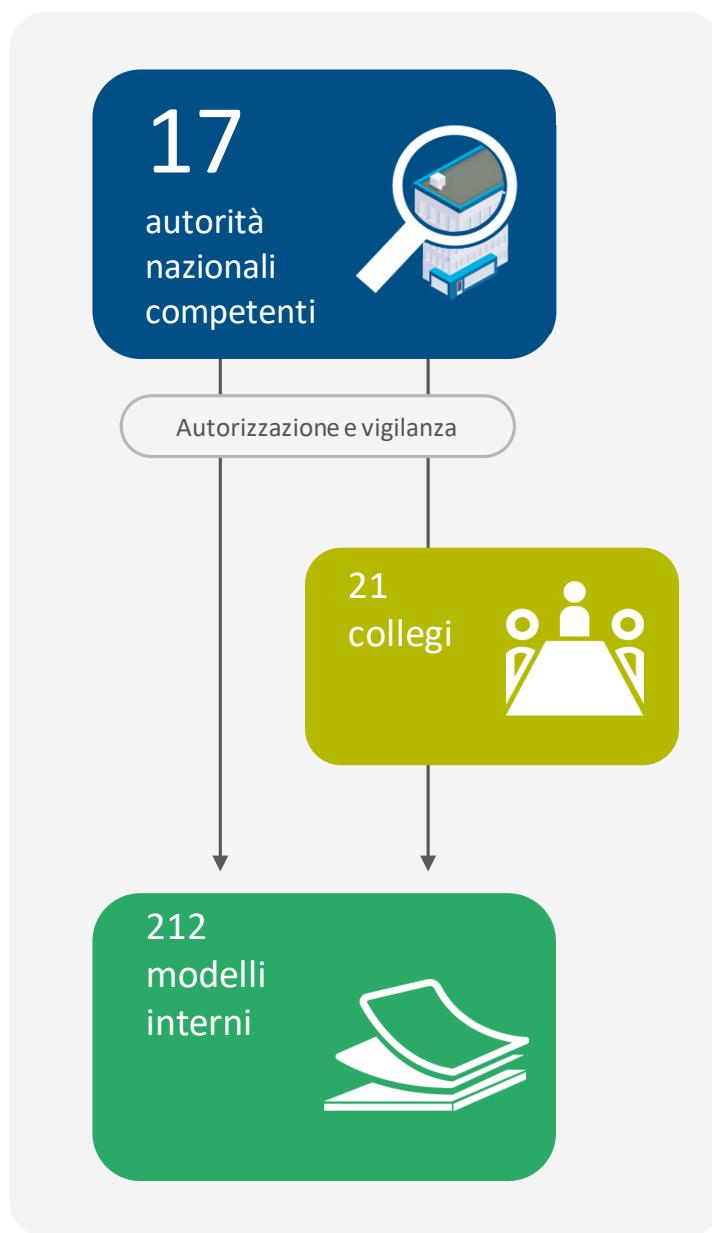
47. La Corte ha riscontrato che i progetti dell’EIOPA hanno fornito alle ANC informazioni essenziali riguardo ai modelli interni oggetto di vigilanza, contribuendo a migliorare la convergenza. Tuttavia, tali progetti hanno rivelato che i modelli interni nel settore assicurativo comportano rischi significativi e che le conoscenze riguardo al loro impatto non sono sufficienti.

L’EIOPA non dispone di un accesso ai dati sui modelli interni sufficiente a effettuare la vigilanza

48. Al giugno 2018, nell’ambito dello Spazio economico europeo (SEE), vi erano 212 modelli interni autorizzati da 17 ANC diverse (cfr. *figura 10*). Tenuto conto della carenza di risorse, l’EIOPA ha deciso di definire le priorità concentrando le valutazioni dirette sui cinque gruppi assicurativi più ampi con un modello interno. Tali gruppi rappresentavano congiuntamente il

47 % di tutte le attività coperte dai modelli interni nello SEE. Nel 2015, l’EIOPA ha iniziato a chiedere alle rispettive ANC informazioni complete su questi modelli.

Figura 10 – Competenze dell’EIOPA nell’ambito dell’équipe responsabile dei modelli interni



Fonte: Corte dei conti europea, dati aggiornati al giugno 2018.

49. Considerata la riluttanza delle ANC a fornire informazioni, l’EIOPA ha adottato un approccio proattivo mediante estesi scambi di comunicazioni per oltre tre anni. Nello specifico, l’EIOPA ha fornito una giustificazione giuridica scritta dei motivi per cui richiede informazioni al fine di svolgere i propri compiti. L’indagine della Corte mostra che una delle

ragioni alla base del rifiuto delle ANC di fornire informazioni erano le interpretazioni divergenti riguardanti il mandato dell’EIOPA nell’ambito dei modelli interni. Come chiaramente emerso dall’indagine svolta, almeno due ANC ritengono che attualmente l’operato dell’EIOPA vada oltre il mandato della stessa. Per contro, numerose ANC vorrebbero che l’EIOPA intensificasse in modo significativo la sua attività sui modelli interni e ritengono che essa non assolia in misura sufficiente al suo mandato in tale area cruciale.

50. Malgrado l’approccio proattivo, l’EIOPA non ha ottenuto sufficienti informazioni su nessuno dei cinque più grandi modelli interni cui ha attribuito priorità nella sua attività. Di conseguenza, l’EIOPA non ha potuto comprendere appieno tali modelli e non è stata in grado di svolgere le valutazioni previste. La mancanza di accesso alle informazioni ha ostacolato considerevolmente lo svolgimento dei compiti dell’EIOPA. D’altro canto, nel 2016 un’ANC ha fornito all’EIOPA tutte le informazioni sul modello interno per un grande gruppo assicurativo. Ciò avrebbe costituito un’opportunità per valutare un primo modello interno, ma l’EIOPA ha deciso di non offrire sostegno all’ANC, precisando che questo caso specifico non figurava tra le sue priorità. Pertanto, l’EIOPA non ha ancora valutato in dettaglio alcun modello interno.

Parte III – L’EIOPA ha realizzato un lavoro affidabile ai fini dello svolgimento della prova di stress del 2016, ma la Corte ha rilevato carenze per quanto riguarda la concezione e raccomandazioni

51. Secondo il regolamento istitutivo, l’EIOPA ha il compito di svolgere periodiche prove di stress a livello dell’Unione per valutare la resilienza degli istituti finanziari ad andamenti negativi dei mercati. Le prove di stress del settore assicurativo effettuate dall’EIOPA sono finalizzate alla stabilità finanziaria e alla protezione dei titolari di polizze assicurative e sono organizzati due volte l’anno (sono intercambiabili con la prova di stress sui fondi pensione). La prova di stress dell’EIOPA non costituisce un esercizio per “promuovere o bocciare” i singoli partecipanti e i relativi risultati non conducono ad adottare misure di regolamentazione specifiche. Gli auditor della Corte si sono concentrati sulla prova di stress del 2016, tramite la quale è stata valutata la vulnerabilità delle compagnie di assicurazione operative nel ramo delle assicurazioni sulla vita e in altre attività a lungo termine. In linea

con il calendario da essa inizialmente stabilito, l'EIOPA ha avviato tale esercizio nel maggio 2016 e ha pubblicato i risultati su base aggregata, incluse le raccomandazioni per le ANC, nel dicembre 2016.

L'estensione della prova di stress e i rischi individuati erano adeguati, ma gli scenari utilizzati presentavano carenze per quanto riguarda la calibrazione e la giustificazione

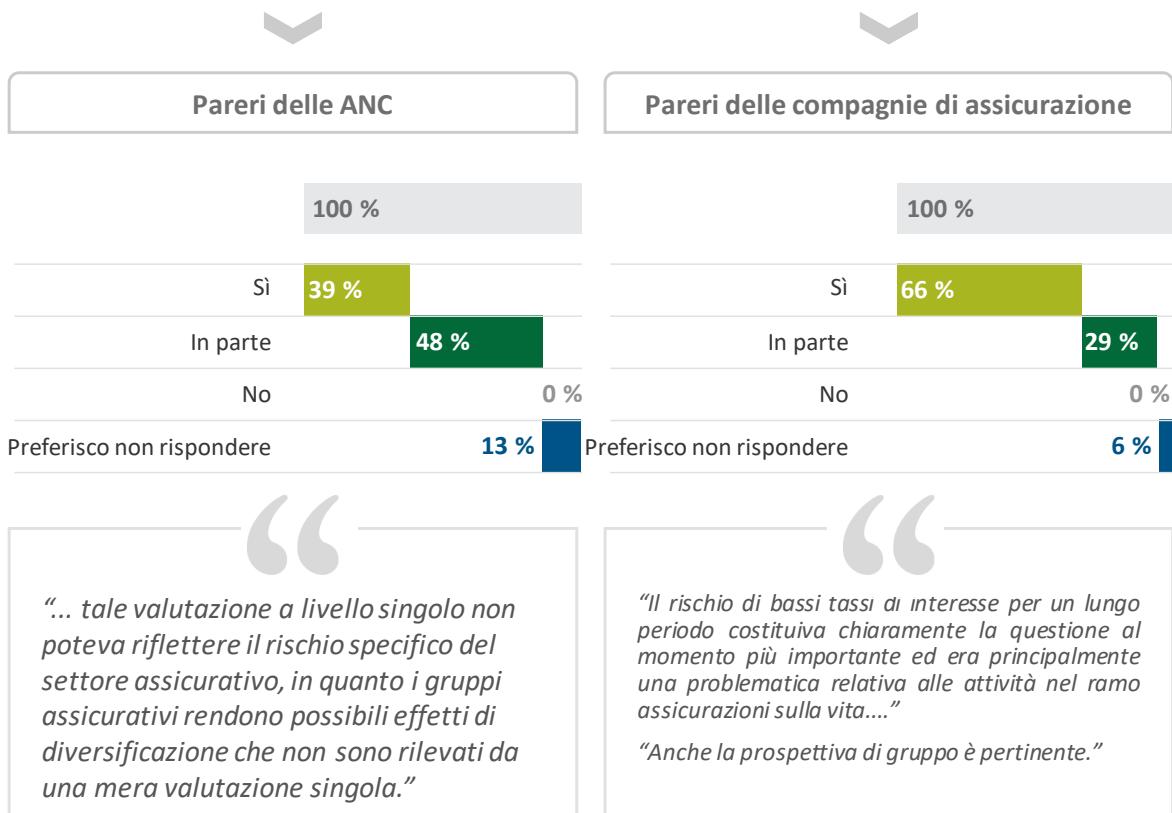
52. Nella prova di stress del 2016 il campione comprendeva 236 singole imprese di 30 paesi⁷, che offrivano servizi sia nel tradizionale ramo vita sia servizi misti (assicurazione vita e non vita). Le ANC hanno selezionato un campione di imprese sulla base dei criteri forniti dall'EIOPA nelle specifiche tecniche. Tale campione era rappresentativo di ciascun mercato nazionale e riguardava almeno il 75 % delle attività pertinenti, in linea con le ipotesi della prova di stress. La prova di stress del 2016 è stata svolta a livello di entità giuridica (singola impresa) e non ha incluso quindi i potenziali vantaggi in termini di diversificazione e di riassicurazione derivanti dal livello di gruppo.

53. Per la prova di stress del 2016, l'EIOPA ha individuato tassi privi di rischio costantemente bassi e una volatilità sui mercati azionari come fonte essenziale di preoccupazione per la sostenibilità economica del settore assicurativo. Ciò è risultato in linea con le periodiche valutazioni del rischio effettuate dall'EIOPA, dal CERS e delle compagnie di assicurazione, come confermato dall'indagine della Corte (cfr. *figura 11*). L'accento posto sui rischi considerati nella prova di stress ha implicato l'omissione di altri fattori, specifici del settore assicurativo (ad esempio, longevità, pandemie o calamità naturali), ma ciò era giustificabile tenendo conto del primo anno dell'attuazione di Solvibilità II, che ha rappresentato una sfida per le compagnie di assicurazione.

⁷ Tutti gli Stati membri dell'UE e i due Stati membri dello Spazio economico europeo: Norvegia e Liechtenstein.

Figura 11 – Rischi nel settore assicurativo e estensione della prova di stress

I rischi specifici del settore assicurativo sono stati adeguatamente trattati negli scenari della prova di stress?



Fonte: questionario della Corte dei conti europea.

54. Tenuto conto dell’accento posto sul rischio di mercato, la scelta a favore di un’attività assicurativa a lungo termine è stata appropriata. Il contesto caratterizzato da bassi rendimenti colpisce l’attività delle assicurazioni sulla vita in modo particolarmente duro, poiché è solitamente caratterizzato da obblighi di lungo termine nei confronti dei titolari di polizze assicurative e le società faticano a ricavare i tassi di interesse garantiti in passato. La scelta di ricorrere a uno shock del mercato è stata pertinente, dato il ruolo significativo svolto dagli assicuratori in qualità di investitori istituzionali, e considerato quindi il loro impatto sulla stabilità del mercato finanziario nel suo complesso.

55. La prova di stress del 2016 prevedeva due scenari – “Basso rendimento” e “Doppio colpo” – che riflettevano accuratamente i rischi individuati dall’EIOPA come cruciali per il settore assicurativo (cfr. allegato II per i principali parametri e le principali ipotesi). Per

creare lo scenario “Basso rendimento”, l’EIOPA ha utilizzato le proprie capacità e ha formulato specifiche ipotesi discrezionali, mentre lo scenario “Doppio colpo” è stato elaborato in collaborazione con il CERS, che ha derivato gli shock dallo strumento di simulazione degli shock finanziari, facendo confluire le dipendenze storiche nei dati.

Scenario “Basso rendimento”

56. Il punto di partenza di questo scenario era costituito da una curva di rendimenti bassi privi di rischi per diverse scadenze (fino a 20 anni per l’euro), che l’EIOPA ha rilevato individuando i tassi più bassi effettivamente constatati sul mercato per un periodo di due anni. La Corte stima la probabilità di un tale evento almeno al 3 % oppure molto superiore alla consueta soglia dell’1 %⁸. Pertanto, la probabilità è troppo alta per ritenere tale elemento da solo sufficientemente grave. Il secondo elemento dello scenario era uno stress aggiuntivo applicato alla curva dei rendimenti (uno spostamento al ribasso di 15 punti base). Inoltre, per calcolare il valore delle passività degli assicuratori nel lunghissimo termine, l’EIOPA ha utilizzato il cosiddetto tasso a termine finale (UFR), stabilito al 2 % per riflettere l’ipotesi di rendimenti costantemente bassi. Gli ultimi due elementi (uno spostamento al ribasso di 15 punti base e il tasso a termine finale) riducono la probabilità dello scenario, ma non è possibile stimare in che misura. Tuttavia, la forza di questi due elementi da soli era limitata, poiché erano piuttosto prossimi alla situazione del mercato in quel momento⁹.

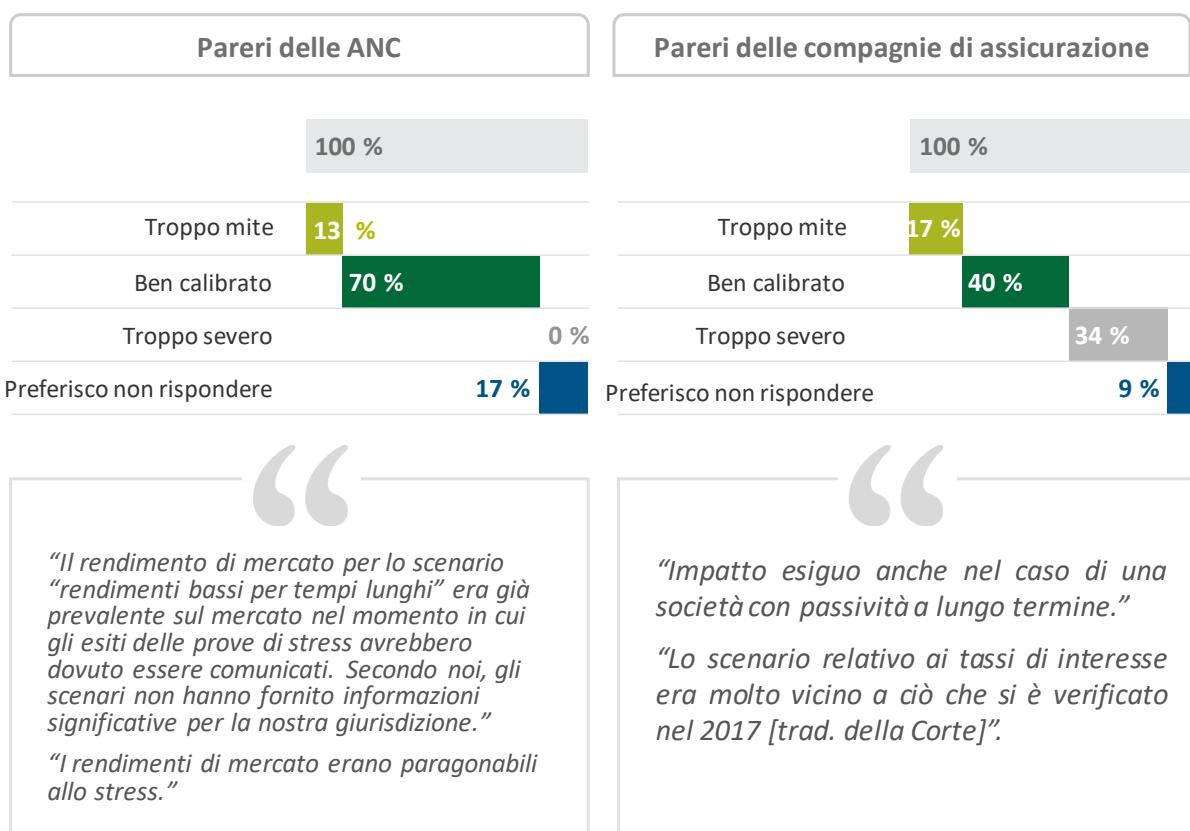
57. Anche se la maggior parte delle ANC partecipanti all’indagine ha giudicato lo scenario ben calibrato, alcune hanno espresso le perplessità sopra accennate riguardo alla gravità

⁸ Gli scenari della prova di stress dovrebbero essere “sufficientemente gravi da essere significativi, ma sufficientemente plausibili da essere presi sul serio” [trad. della Corte] (cfr. M. Quagliarello, *Stress Testing the Banking System: Methodologies and Applications*, gennaio 2009, Cambridge University Press). La pratica consueta consiste nel non scegliere un tasso di probabilità superiore all’1 % su un periodo di un anno.

⁹ Il 31 dicembre 2015 (ossia alla data finale del campione) l’obbligazione a 50 anni era pari all’1,561 %, mentre il tasso a termine finale era del 2 % (fonte: Bloomberg). Lo spostamento al ribasso, di 15 punti base, della curva di liquidità non può essere considerato uno shock significativo rispetto alla tendenza al ribasso di 9 punti base che emerge dai dati.

dello scenario “Basso rendimento” (cfr. [**figura 12**](#)). L’EIOPA non ha tentato di quantificare, neanche ai fini dell’analisi interna, la probabilità della parte iniziale (liquida) della curva né ha fornito altre giustificazioni sufficientemente dettagliate per la validità dello scenario generale.

Figura 12 – I partecipanti alla prova di stress riguardo alla gravità dello scenario “Basso rendimento”



Fonte: questionario della Corte dei conti europea.

58. Il livello di stress per le valute diverse dall’euro è stato ricavato utilizzando un presunto moltiplicatore della curva dell’euro. Tuttavia, l’EIOPA non ha utilizzato questo metodo in modo del tutto appropriato, perché non ha tenuto conto della dipendenza tra i tassi di interesse per le diverse valute durante il periodo di riferimento.

Lo scenario “Doppio colpo”

59. Lo scenario “Doppio colpo” presupponeva tassi di interesse in calo e uno shock del mercato, che si traducessero in un rapido aumento dei rendimenti delle obbligazioni sovrane

e societarie e in un calo dei prezzi sul versante azionario e per altre classi di attività. Il CERS ha stimato la probabilità dei due principali eventi scatenanti allo 0,50 % per gli shock del tasso swap e allo 0,75 % per uno shock dei rendimenti dei titoli di Stato. Tale scenario era sufficientemente forte, poiché combinava un grave stress sul versante degli attivi di bilancio a un elemento di shock dello swap, aggiunto per creare uno stress sul lato delle passività.

60. La plausibilità dello scenario “Doppio colpo” dipendeva fortemente dalla serie di dati storici utilizzati nel simulatore degli shock finanziari. Tale scenario includeva una dipendenza tra diverse variabili economiche pertinenti e si basava su 11 anni di dati storici (2005-2015). Tuttavia, il periodo selezionato, pur coprendo due crisi recenti, era troppo breve per assicurare un livello di stress che fosse sufficientemente forte per tutti i paesi in Europa (cfr. *Riquadro 5*).

Riquadro 5 – Esempio dei pareri delle ANC sullo scenario “Doppio colpo”

“Per quanto riguarda la calibrazione degli scenari di mercato, gli shock riguardanti i titoli di Stato non erano distribuiti equamente in tutti i paesi, fattore che lasciava alcuni paesi quasi senza shock” [trad. della Corte].

61. Ad esempio, il livello di stress era inferiore per il rendimento dei titoli a 10 anni della Bulgaria (un aumento di 111 punti base rispetto al dato di partenza) rispetto a quello per il Belgio (116 punti base) o per la Croazia (155 punti base). Inoltre, gli auditor della Corte hanno rilevato che gli stress erano relativamente bassi per la Slovacchia e il Regno Unito (rispettivamente con 95 e 94 punti base per il rendimento dei titoli a 10 anni, rispetto a uno stress medio di 121 punti base). Con un campione storico più lungo (ad esempio, 20 anni), i risultati sarebbero più validi e si produrrebbero probabilmente casi di stress più elevato per alcuni paesi.

62. Lo scenario “Doppio colpo” ha definito livelli specifici di stress per alcune classi di attivi detenuti dalle compagnie di assicurazione al di fuori dell’UE, ma non ha applicato stress sui titoli azionari detenuti in questi paesi. Applicare stress sui titoli azionari detenuti al di fuori dell’UE è altamente pertinente per la plausibilità della prova di stress, dato che un movimento al ribasso del mercato azionario nell’UE non è isolato dagli altri mercati azionari mondiali (in tempi di crisi, la dipendenza tra mercati azionari raggiunge una correlazione che

va fino al 90 %). Pertanto, occorre includere anche gli shock sui titoli azionari detenuti al di fuori dell'UE, invece di limitare i rischi solo all'UE.

Giustificazione e comunicazione

63. Tenuto conto che importanti elementi della prova di stress erano discrezionali, l'EIOPA non ha profuso sufficienti sforzi per giustificarli in modo trasparente. Nelle specifiche tecniche, l'EIOPA non ha spiegato con chiarezza come avesse elaborato gli scenari o come fosse pervenuta alle ipotesi sulle quali essi si basavano. Tale constatazione è stata confermata da alcune ANC e da rappresentanti del settore (cfr. ***riquadro 6***). Per alcuni di questi ultimi, inoltre, era poco chiaro se gli scenari rappresentassero uno shock analogo o più grave rispetto a quello richiesto nel quadro del regime Solvibilità II. Ciò ha comportato interpretazioni errate della natura della prova di stress. L'EIOPA non ha illustrato ciò in modo del tutto chiaro, ad esempio spiegando perché e come tali interpretazioni divergessero dal regime Solvabilità II.

Riquadro 6 – Esempi di difficoltà affrontate dal settore e dalle ANC riguardo alla giustificazione degli scenari

“La calibrazione degli stress effettuata dell'EIOPA non ci è risultata chiara, pertanto non siamo stati in grado di valutare la gravità dello stress”.

“Le specifiche tecniche lasciavano un margine di interpretazione su alcuni aspetti; ciò significa che i risultati non erano del tutto paragonabili” *[trad. della Corte]*.

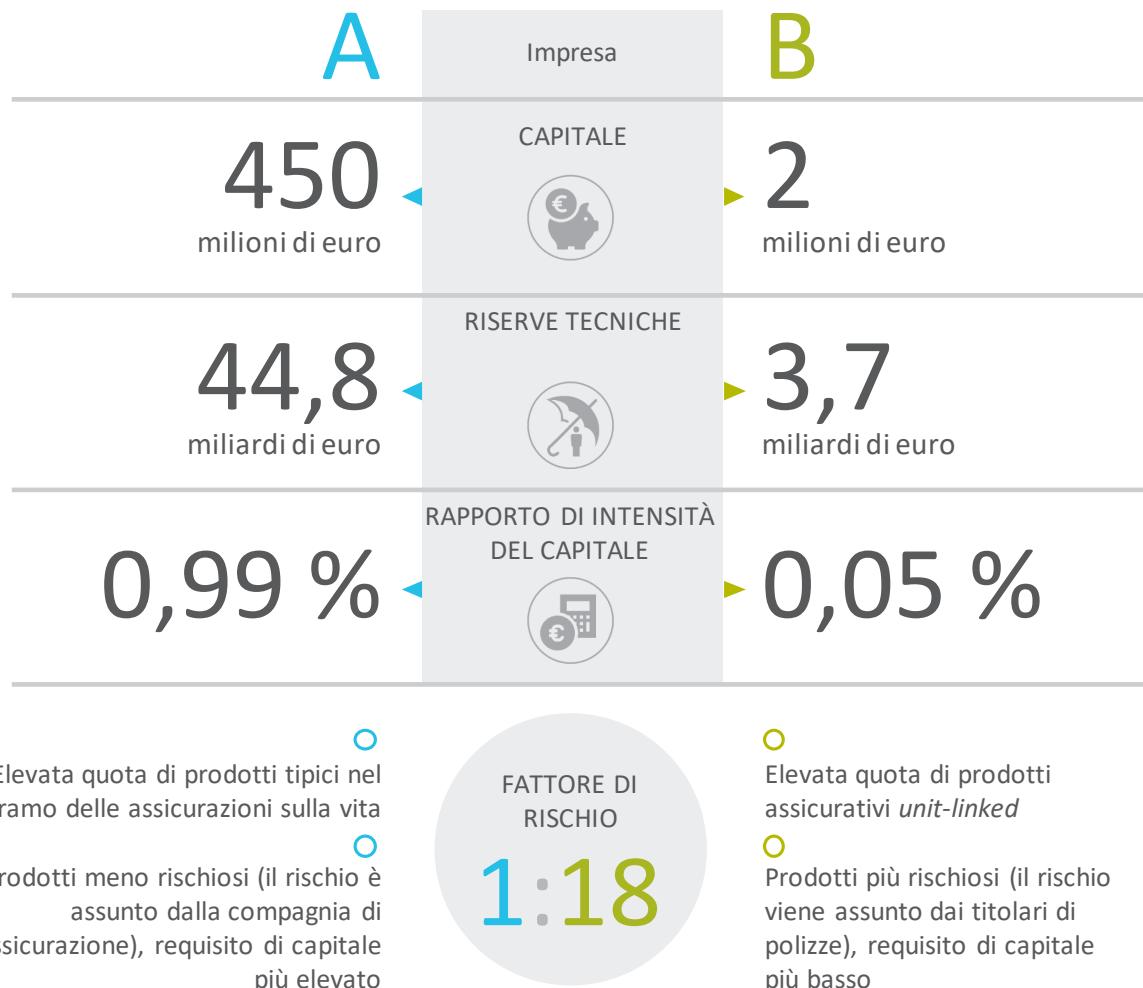
L'EIOPA ha convalidato e aggregato correttamente i dati

64. Il processo di convalida dei dati per la prova di stress si svolge in tre fasi: una fase viene svolta dalle ANC a livello nazionale e due fasi vengono condotte a livello centrale dal team di convalida, costituito da personale dell'EIOPA e delle ANC. L'EIOPA ha elaborato uno strumento di convalida Excel per analizzare e aggregare i dati. Ciò si è rivelato utile nel processo di convalida dei dati, poiché ha contribuito ad armonizzare i diversi approcci delle ANC. Nel complesso, l'EIOPA ha analizzato accuratamente i dati che le compagnie assicuratrici avevano fornito e ha evidenziato in modo chiaro eventuali incoerenze, anche se i responsabili decisionali finali riguardo all'attendibilità dei dati erano le ANC.

65. I controlli effettuati dalla Corte sull'aggregazione dei dati hanno mostrato che l'EIOPA ha calcolato accuratamente i risultati generali della prova di stress. Tuttavia, l'aggregazione includeva imprese i cui portafogli di prodotti – e, quindi, i cui profili di rischio – erano altamente diversi (cfr. esempio nella ***figura 13***). Tale aspetto costituiva una caratteristica intrinseca del campione, ma l'EIOPA non ha cercato, prima dell'aggregazione, di classificare le società a seconda dei loro prodotti, un passaggio che avrebbe potuto aggiungere valore all'interpretazione dei risultati¹⁰. A tal riguardo, l'EIOPA ha svolto solo un'analisi ex post, con l'obiettivo di individuare i fattori-chiave che determinano le diverse sensibilità agli stress.

¹⁰ I diversi prodotti nel campione potrebbero incidere sul bilancio in modo differente nel caso di uno shock.

Figura 13 – Esempio di due società incluse nel campione con una diversa esposizione al rischio



Fonte: Corte dei conti europea.

L'EIOPA ha presentato risultati pertinenti che hanno dimostrato la vulnerabilità del settore

66. I risultati della prova di stress hanno confermato che il settore assicurativo vita era vulnerabile al contesto caratterizzato da bassi tassi di interesse e ad un improvviso shock del mercato, il che potrebbe incidere sulla stabilità finanziaria nel complesso. Nello scenario “Basso rendimento”, l'eccesso di attività rispetto alle passività nei bilanci delle società partecipanti si ridurrebbe di 100 miliardi di euro (-18 %). Nello scenario “Doppio colpo”, l'impatto globale sulle società ammonterebbe a 160 miliardi di euro (-29 %). In altre parole, il 44 % degli assicuratori perderebbe più di un terzo del loro eccesso di attività rispetto alle

passività e il 2 % di essi perderebbe tutto. L'impatto di entrambi gli scenari sarebbe notevolmente maggiore se la cosiddetta garanzia a lungo termine e le misure transitorie¹¹ venissero escluse (nel quadro dello scenario “Doppio colpo”, il 31 % delle società non manterebbe alcun eccesso di attività rispetto alle passività).

67. Nel complesso, la relazione sulla prova di stress era esaustiva e corredata da immagini e grafici pertinenti. Per quanto concerne gli indicatori, la relazione presentava i risultati espressi come eccesso di attività rispetto alle passività. Per scopi analitici, tuttavia, sarebbe più pertinente utilizzare i requisiti patrimoniali così come definiti nel quadro Solvabilità II. Ciò dimostrerebbe l'impatto effettivo sulle posizioni di solvibilità e consentirebbe di stabilire se i requisiti patrimoniali fossero ancora rispettati dopo la prova di stress. La Corte, tuttavia, rileva che l'EIOPA non intendeva ricalcolare questi rapporti, poiché ciò sarebbe stato tecnicamente molto impegnativo e complesso e avrebbe obbligato le compagnie di assicurazione a fornire informazioni notevolmente più dettagliate rispetto a quelle loro richieste nel 2016.

68. I risultati della prova di stress del 2016 sono stati pubblicati solo su base aggregata, per formarsi un'opinione sulla resilienza del settore delle assicurazioni sulla vita. Diversamente dall'ABE, l'EIOPA non dispone di uno specifico mandato giuridico per pubblicare i risultati concernenti le singole società. Per far ciò, l'EIOPA deve ottenere il consenso scritto dei partecipanti, cosa che ha fatto per la prova di stress del 2018. Ciò ha rappresentato un passo nella giusta direzione, se si considera la finalità della prova di stress, ovvero ripristinare la fiducia. In tal senso, sia per quanto concerne la metodologia applicata nella prova di stress sia per i relativi risultati, la trasparenza è essenziale. La divulgazione di informazioni riguardanti le singole società potrebbe aiutare a sensibilizzare in merito ai rischi e a rafforzare così la disciplina del mercato.

¹¹ La cosiddetta garanzia a lungo termine e le misure transitorie sono state introdotte con la direttiva Solvabilità II nel 2014 per garantire il trattamento dei prodotti assicurativi che includono garanzie a lungo termine e consentire alle imprese di procedere gradualmente verso la piena attuazione di Solvabilità II.

Alcune raccomandazioni erano troppo generali e non proponevano un'azione specifica

69. A seguito della prova di stress, l’EIOPA ha emanato tre raccomandazioni generali destinate alle ANC, che contenevano una serie di possibili misure da adottare. Tuttavia, molti di questi suggerimenti erano di carattere molto generale e non sono sfociati in azioni specifiche volte a garantire la stabilità finanziaria. Ad esempio, la raccomandazione in cui si suggerisce di allineare i processi di gestione dei rischi interni al rischio esterno con cui si è confrontati esprime semplicemente l’obiettivo generale di qualsiasi società di una valida gestione del rischio. Per giungere a tali raccomandazioni non sarebbe stato necessario svolgere un esercizio complesso come una prova di stress, come è stato confermato dall’indagine della Corte. Infine, alcuni suggerimenti (ad esempio, “rivedere le clausole di garanzia” oppure “sospendere i pagamenti dei dividendi”) esulavano dalla competenza di alcune ANC. Ciò è dovuto al fatto che i poteri di vigilanza delle ANC non sono del tutto armonizzati nei vari Stati membri, il che implica che la misura in cui le raccomandazioni possono essere attuate può variare.

70. Subito dopo la pubblicazione dei risultati della prova di stress, l’EIOPA ha approvato un piano per monitorare sistematicamente il seguito dato alle raccomandazioni. Poiché in una raccomandazione si consigliava alle ANC di analizzare la potenziale incidenza della prova di stress a livello di gruppo, l’EIOPA ha avviato un’apposita indagine, in modo tale che le ANC pertinenti potessero riferire in merito alla loro analisi e alle azioni adottate. L’analisi della misura in cui è stato dato seguito alle altre raccomandazioni si è basata sulle informazioni raccolte dall’EIOPA durante le visite nei paesi, le riunioni dei collegi e le riunioni con le autorità di vigilanza del gruppo. Nel gennaio 2018, l’EIOPA ha elaborato una relazione dalla quale emerge che le ANC avevano adottato una serie di misure di follow-up per dar seguito alle raccomandazioni. Nella relazione sono state anche individuate buone pratiche e sono

stati analizzati i risultati dell'indagine delle ANC riguardo all'impatto della prova di stress a livello di gruppo¹².

L'EIOPA ha organizzato la prova di stress in maniera strutturata, con alcuni problemi nella tempistica e nella documentazione

71. La tempistica della prova di stress del settore assicurativo per il 2016 ha coinciso con l'applicazione della direttiva Solvibilità II, a decorrere dal 1° gennaio 2016. Fino alla fine del maggio 2016, tutte le compagnie di assicurazione nell'UE dovevano fornire per la prima volta un pacchetto di informativa contenente dati effettivi. Subito dopo, è stata avviata la prova di stress (cfr. allegato III). Per gli assicuratori, tale sequenza cronologica dell'informativa nell'ambito di Solvibilità II e della prova di stress è stata difficili da gestire in termini di carico di lavoro. Le ANC hanno convalidato i dati nel corso di un periodo di sei settimane, tra la metà di luglio e la fine di agosto. Nelle risposte al questionario della Corte, le ANC hanno affermato che il tempo concesso era appropriato, nonostante le problematiche dovute al carico di lavoro e alle risorse limitate nel periodo estivo. Nello specifico, non tutte le ANC sono state in grado di dedicare tempo e risorse sufficienti ad una convalida approfondita dei dati.

72. Nel corso del processo della prova di stress, l'EIOPA ha comunicato con le ANC e le compagnie di assicurazione mediante una serie di canali, cosa che la Corte giudica come una buona pratica (cfr. riquadro 7). Nonostante avesse a disposizione numerosi strumenti di dialogo, l'EIOPA non è stata sufficientemente chiara nello spiegare ai partecipanti il motivo della richiesta di determinate informazioni. In ultima analisi, l'EIOPA è stata in grado di giustificare la necessità di ricevere questi dati ai fini della convalida. Tuttavia, il fatto che ai partecipanti non fosse stata fornita una spiegazione ha creato l'impressione che i requisiti sui dati fossero eccessivi e indebitamente dettagliati. L'EIOPA non ha consultato i partecipanti in merito alla configurazione degli scenari.

¹² In un numero limitato di casi, l'esito della prova di stress delle singole entità ha avuto un impatto significativo a livello di gruppo. Tuttavia, tale impatto sarebbe ridotto a causa dei vantaggi della diversificazione derivanti da altre attività del ramo assicurazioni non vita.

Riquadro 7 – Canali di comunicazione dell’EIOPA con le ANC e le compagnie di assicurazione

- Un workshop con i rappresentanti del settore e degli attuari per discutere in merito al processo della prova di stress, alla metodologia, alla documentazione tecnica e al quadro dei diversi scenari.
- Diversi seminari Internet e videoconferenze per le ANC incentrati sulla documentazione tecnica e le procedure per la fase di convalida dei dati.
- “Domande e risposte” (Q&A) pubblicate su base settimanale; quinta e ultima edizione pubblicate due settimane prima del termine di presentazione. Le Q&A hanno contribuito a chiarire il requisito in materia di dati.

73. L’EIOPA ha fornito alle società partecipanti un apposito modello per la prova di stress, che esse dovevano compilare entro sette settimane e inviare alle ANC. In genere, i modelli erano di facile utilizzo e, per quanto possibile, replicavano le categorie dei dati finanziari utilizzate per l’informativa nel quadro di Solvibilità II. Ciò ha garantito coerenza e ha fornito ai partecipanti chiarezza sui dati da presentare.

74. La complessità delle tabelle rifletteva la finalità e l’estensione della prova di stress; tuttavia, ciò ha fatto sì che alcuni partecipanti hanno incontrato difficoltà nell’effettuare i calcoli entro il termine ultimo (cfr. *riquadro 8*). I numerosi aggiornamenti del materiale relativo alla prova di stress effettuati nel corso del processo hanno generato un onere aggiuntivo. L’EIOPA ha aggiornato tre volte le specifiche tecniche e quattro volte i modelli; ha inoltre pubblicato l’ultima versione solo due settimane prima del termine ultimo di inoltro. Tuttavia, per ognuna delle quattro modifiche del modello, l’EIOPA ha fornito un utile “strumento di aggiornamento” automatico, che inseriva rapidamente i contenuti che i partecipanti avevano già fornito nella precedente versione del modello.

Riquadro 8 – Pareri delle compagnie di assicurazione sui requisiti riguardanti i dati per la prova di stress

“Dovevano essere fornite molte informazioni. [...] Riteniamo che non tutti i dettagli fossero necessari, ma non percepiamo l'intero processo di consolidamento che è stato effettuato”.

“Il livello di granularità richiesto era notevolmente superiore a quanto fosse facilmente a nostra disposizione. Inizialmente avevamo indicato che non avremmo fornito i dettagli richiesti in determinati ambiti, ma siamo stati pregati di farlo, anche se erano necessarie approssimazioni. L'approccio per approssimazione [...] ha aumentato in modo rilevante il requisito riguardante le risorse e avrebbe reso i risultati combinati meno attendibili di quanto auspicabile” [trad. della Corte].

75. L'EIOPA ha introdotto una serie di miglioramenti nella prova di stress del 2016, sulla base degli insegnamenti tratti dalla precedente prova del 2014. Ad esempio, ha condiviso uno strumento di convalida con le ANC e ha ridotto il numero di aggiornamenti del modello della prova di stress (cfr. [**allegato IV**](#)). L'EIOPA non disponeva di una pianificazione generale per il processo relativo agli insegnamenti tratti. Le conclusioni hanno principalmente fatto seguito alle discussioni tenutesi in occasione di due riunioni con i portatori d'interesse, ma l'EIOPA non ha svolto un'indagine per i rappresentanti del settore e le ANC, come aveva fatto dopo la prova di stress del 2014.

Parte V – La governance dell'EIOPA e le risorse limitate costituiscono una sfida per il conseguimento degli obiettivi

76. In questa sezione della relazione, vengono analizzati gli aspetti procedurali e organizzativi del lavoro dell'EIOPA che incidono a livello trasversale sull'efficienza dei suoi interventi. Nello specifico, la Corte ha concentrato l'attenzione sui rischi relativi al fare affidamento sul lavoro delle ANC e all'attuale quadro di governance, sul ricorso a strumenti giuridici per garantire il rispetto degli orientamenti e delle norme, nonché sull'adeguatezza delle risorse dell'EIOPA.

L'efficacia dell'attività dell'EIOPA dipende dai contributi delle ANC e la sua governance genera alcune difficoltà

77. L'EIOPA ha collaborato molto strettamente con le ANC in tutti i settori considerati ai fini dell'audit della Corte. Sebbene tale collaborazione fosse generalmente positiva e riflettesse la missione dell'EIOPA di sostenere e coordinare l'attività delle autorità di vigilanza nazionali, l'efficienza e l'efficacia dell'operato dell'EIOPA è spesso dipeso dalla qualità del contributo delle ANC e dalla loro volontà di collaborare. Ad esempio, è stato necessario moltissimo tempo per ottenere l'accordo di alcune ANC solo per organizzare le visite nei paesi.

Malgrado i tangibili sforzi profusi dall'EIOPA per ottenere il sostegno delle ANC, alcune di esse hanno messo in discussione la logica e l'estensione delle visite. Di conseguenza, sebbene l'EIOPA sia riuscita alla fine a visitare tutte le ANC, l'ultima visita è stata effettuata tre anni dopo l'inizio del ciclo di visite. Tale ritardo ha sensibilmente ostacolato l'efficacia dell'EIOPA nel garantire la convergenza in materia di vigilanza. La qualità e la tempestività dei contributi forniti dalle ANC hanno altresì determinato in larga misura la possibilità di realizzare nei tempi stabiliti altri prodotti dell'EIOPA, quali il manuale di vigilanza e le verifiche inter pares.

78. Per quanto concerne le visite nei paesi, il lavoro relativo alle attività transfrontaliere e i modelli interni (cfr. **paragrafi 35-36 e 49**), la Corte ha riscontrato casi in cui l'EIOPA non ha ricevuto tutte le informazioni che aveva chiesto alle ANC. Di conseguenza, l'EIOPA non è stata in grado di svolgere alcuni tipi di analisi che intendeva originariamente effettuare. Nel corso di alcune visite nei paesi, ad esempio, l'EIOPA non ha potuto discutere con le autorità nazionali gli approcci adottati da determinate società riguardo alla vigilanza sulla gestione dei rischi e ha trattato solo le procedure generali impiegate dalle ANC a tal riguardo. Data la sua natura, nel processo della prova di stress per l'EIOPA era molto importante anche fare affidamento sulla qualità dei contributi delle ANC (cfr. **riquadro 9**).

Riquadro 9 – Fare affidamento sulle ANC nel processo della prova di stress

Campionamento: sulla base dei criteri dell’EIOPA, le ANC hanno selezionato le imprese partecipanti alla prova di stress. L’EIOPA non aveva conoscenze approfondite riguardo a tutti i mercati assicurativi dell’UE, né disponeva di dati sufficienti per verificare se le ANC avessero utilizzato dati corretti ai fini del campionamento; pertanto, si è limitata a controllare le soglie di quota di mercato.

Convalida dei dati: le ANC rimangono i responsabili delle decisioni definitive per quanto concerne l’esattezza dei dati notificati. In caso di dubbi riguardo alla qualità dei dati forniti dalle ANC, l’EIOPA si è rivolta alle ANC chiedendo loro ulteriori chiarimenti; in ultima analisi, tuttavia, non è stata in grado di annullare le loro decisioni (ad esempio, escludendo dati dal campione). Diversamente dall’ABE, all’EIOPA non è consentito chiedere informazioni direttamente ai partecipanti alla prova di stress.

79. L’attuale struttura di governance dell’EIOPA conferisce alle ANC il potere di influenzare la misura in cui la loro attività verrà esaminata, nonché le conclusioni di tali esami. Ciò è dovuto al fatto che l’organismo con potere decisionale finale presso l’EIOPA è il consiglio delle autorità di vigilanza, costituito da 28 rappresentanti delle ANC e dal presidente dell’EIOPA (nonché da osservatori appartenenti al CERS, all’ABE, all’ESMA e all’Associazione europea di libero scambio). Il consiglio delle autorità di vigilanza approva tutti i principali documenti e prodotti dell’EIOPA, inclusa la strategia di vigilanza (che definisce le priorità per le visite in loco presso le ANC), gli argomenti e le relazioni finali delle verifiche inter pares, le ipotesi, gli scenari e le relazioni a seguito della prova di stress. Ciò rappresenta una sfida in termini di indipendenza, tenuto conto che alcuni strumenti dell’EIOPA (in particolare, le visite nei paesi e le verifiche inter pares) sono intesi fornire un riscontro costruttivo ma critico sul lavoro svolto dalle ANC. La prova di stress può anche rivelare indirettamente debolezze presenti nella vigilanza prudenziale negli Stati membri e può portare alla formulazione di raccomandazioni indirizzate alle ANC.

Le procedure per far ricorso a strumenti giuridici sono valide, ma talvolta mancano di trasparenza e di un approccio proattivo

80. Per far sì che le ANC e le compagnie di assicurazione si conformino agli orientamenti e ai requisiti normativi dell’EIOPA, quest’ultima può agire ai sensi della procedura che obbliga a conformarsi o motivare (articolo 16 del regolamento EIOPA) e di quella relativa alla

violazione del diritto dell’Unione (articolo 17). Tuttavia, le misure che l’EIOPA può adottare sono fondamentalmente limitate al monitoraggio e alla comunicazione dei casi di non conformità piuttosto che all’imposizione di sanzioni.

81. In base alla procedura che obbliga a conformarsi o motivare, le ANC devono confermare che applicano ciascuno dei circa 700 orientamenti emanati dall’EIOPA, facendo riferimento al rispettivo quadro giuridico, oppure devono specificare il motivo per cui non hanno agito in tal senso. Nella pratica, i casi di non conformità agli orientamenti sono rari, poiché le ANC sono coinvolte nell’elaborazione di questi ultimi e l’EIOPA dispone di una procedura efficace per rilevare e notificare tali casi. La Corte ha rilevato che la procedura che obbliga a conformarsi o motivare costituisce uno strumento efficace per monitorare la conformità, ma non ha completamente garantito la trasparenza nei confronti dei portatori d’interesse esterni e dei consumatori. Le tabelle sulla conformità caricate sul sito Internet dell’EIOPA non erano sempre aggiornate e, a causa del carattere sintetico delle informazioni ivi contenute, che variava a seconda della qualità e della completezza delle informazioni fornite dalle ANC, erano di utilità limitata per il pubblico.

82. Nel 2011, l’EIOPA ha istituito la procedura relativa alla violazione del diritto dell’Unione e, da allora, ha registrato 28 denunce (la maggior parte delle quali ritenute dall’EIOPA non ammissibili). L’EIOPA ha applicato questa procedura per indagare sulle violazioni del diritto dell’Unione in modo coerente e le sue indagini sono state approfondite. Nell’indagare su presunte violazioni notificate dall’autore di una denuncia, l’EIOPA forniva solo un numero limitato di aggiornamenti sulla procedura; i periodi di mancata comunicazione possono talvolta essere lunghi, a causa della complessità dei singoli casi. Di conseguenza, gli autori delle denunce, incluse le organizzazioni dei consumatori, non disponevano di una visione d’insieme esaustiva delle attività dell’EIOPA e talvolta consideravano erroneamente la mancata comunicazione come prova di inattività.

83. La procedura relativa alla violazione del diritto dell’Unione non prevedeva il monitoraggio sistematico di casi potenziali. L’EIOPA ha monitorato tali casi in maniera informale, ma i casi che sono giunti in tal modo alla sua attenzione sono trattati in occasione di riunioni a porte chiuse del consiglio delle autorità di vigilanza. Solitamente, tali casi non

sono stati inseriti nel registro delle violazioni del diritto dell’Unione e non sono svolte indagini al riguardo. L’EIOPA ha adottato tale approccio al fine di promuovere la fiducia tra le ANC, ma ciò non ha dato ai portatori d’interesse la piena fiducia che l’EIOPA stesse reagendo adeguatamente alle loro richieste. Tale approccio mancava altresì di trasparenza, poiché i portatori d’interesse esterni (come le organizzazioni dei consumatori) non sono in grado di provvedere al monitoraggio.

84. Data la natura del processo, per la Corte non è stato possibile verificare se l’EIOPA abbia avviato la procedura in tutti i casi in cui sia venuta a conoscenza di una presunta violazione del diritto dell’Unione (salvo nei casi formalmente notificati e registrati). Gli auditor della Corte hanno rilevato un caso in cui l’EIOPA ha individuato gravi carenze in una decisione adottata da una ANC, ma non ha avviato una procedura relativa alla violazione del diritto dell’Unione, decidendo invece di fungere da mediatore tra due ANC (cfr. Riquadro 10).

Riquadro 10 – Mancata applicazione della procedura di violazione del diritto dell’Unione

Il quadro Solvibilità II prevede che i titolari e i gestori delle compagnie di assicurazione soddisfino i requisiti di competenza e onorabilità per svolgere le loro mansioni. Nel caso di una compagnia di assicurazione, l’ANC ha ritenuto il gestore idoneo e onorabile, sebbene alcuni elementi probatori attestassero che la persona non rispettava i requisiti. La compagnia di assicurazione intendeva svolgere attività transfrontaliera con un altro Stato membro, ma l’ANC del paese interessato era contraria. Sebbene l’EIOPA abbia agito da mediatore tra le ANC e si sia adoperata per trovare una soluzione che proteggesse i consumatori, i suoi sforzi non hanno prodotto un esito positivo. Malgrado le preoccupazioni riguardanti la validità della decisione dell’ANC del paese di origine, l’EIOPA non ha avviato contro quest’ultima una procedura relativa alla violazione del diritto dell’Unione. Al giugno 2018, l’EIOPA stava ancora esaminando tale caso.

Le risorse dell’EIOPA per lo svolgimento dell’attività di vigilanza erano limitate e non venivano trasferite dalle attività di regolamentazione

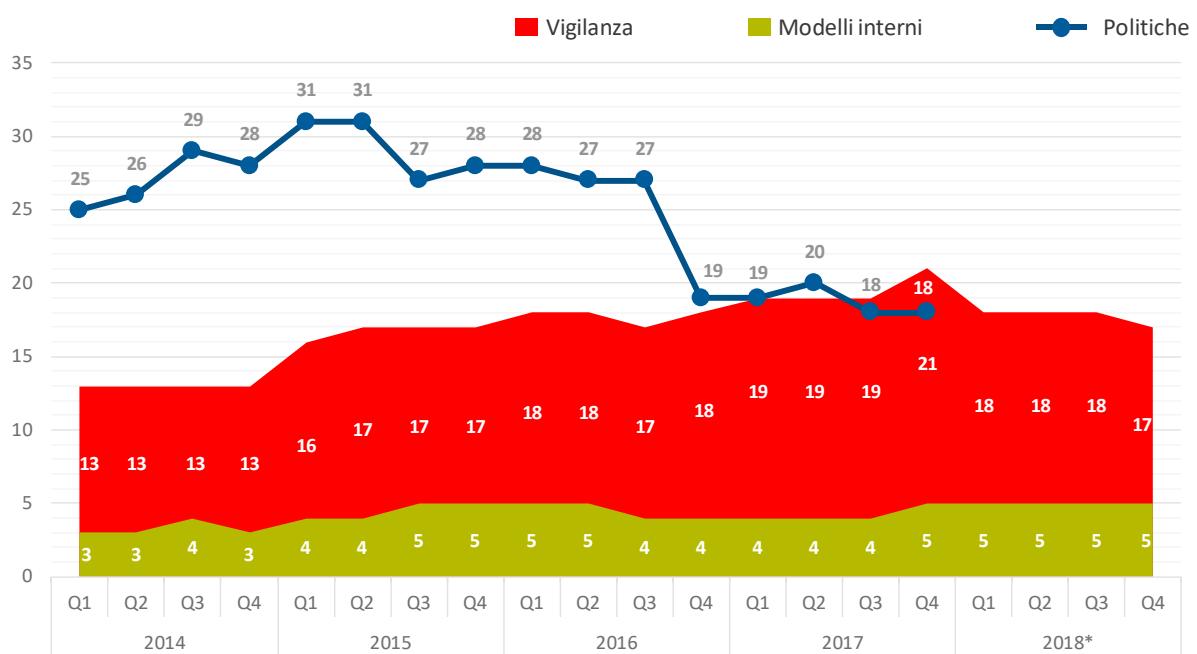
85. Tenuto conto della portata delle responsabilità e della gamma di attività nell’ambito della vigilanza, l’EIOPA ha operato con risorse molto limitate. Nel febbraio 2018, il dipartimento per la vigilanza contava 20 dipendenti, ossia solo il 14 % delle risorse umane dell’EIOPA (142 effettivi). Il dipartimento dell’EIOPA preposto alla vigilanza è responsabile

delle visite presso le ANC, del coordinamento delle verifiche inter pares, del supporto e della partecipazione in occasione delle riunioni dei collegi, della mediazione tra le ANC e della vigilanza sui modelli interni. Alcuni addetti (pari a quattro ETP) si sono occupati dello sviluppo di iniziative di convergenza in materia di vigilanza, e tre persone hanno lavorato a compiti di *data and business intelligence* a supporto del lavoro di vigilanza.

86. I limiti in termini di risorse sono diventati ancora più palesi a livello di équipe. Ad esempio, l'équipe responsabile dei modelli interni aveva di fatto tre effettivi a tempo pieno (considerando le assenze a lungo termine e gli impegni per altre mansioni), a differenza dei 5,25 elencati nel programma di lavoro. Tenuto conto che detta équipe ha collaborato con 17 ANC che vigilano su 212 modelli interni complessi e che è responsabile dello svolgimento di ulteriori compiti orizzontali quali i progetti volti a migliorare la coerenza, l'assegnazione efficace delle risorse ha rappresentato una problematica significativa. La maggior parte delle ANC che hanno risposto al sondaggio della Corte riteneva che l'organizzazione del personale dell'EIOPA addetto alla vigilanza dei modelli interni potesse essere migliorata. Tale aspetto era particolarmente importante, poiché le ANC stesse disponevano di risorse limitate per vigilare sui modelli interni, soprattutto a causa delle notevoli incombenze di questo lavoro. Fornendo maggiore sostegno in tale ambito, l'EIOPA potrebbe colmare un'importante lacuna in termini di competenze nel sistema di vigilanza sul settore assicurativo in Europa.

87. A seguito dell'attuazione di Solvibilità II e una volta finalizzato il lavoro riguardante il nucleo del nuovo quadro di regolamentazione, l'EIOPA ha adottato una strategia per spostare la propria attenzione dalla regolamentazione alla vigilanza. Il fatto che l'EIOPA avrebbe dovuto concentrarsi sul garantire un'applicazione uniforme del nuovo quadro regolamentare comune per gli assicuratori in tutta l'UE era atteso anche dai portatori d'interesse, inclusi le imprese e i consumatori. L'assegnazione del personale, tuttavia, non rifletteva tale cambiamento di prospettiva. Tra il 2015 e il 2017, il personale del dipartimento per le politiche si è ridotto di 13 unità, mentre quello del dipartimento per la vigilanza è aumentato di sole cinque unità, sebbene fosse coadiuvato da un limitato numero di addetti di altri dipartimenti (cfr. **figura 14**).

Figura 14 – Personale assegnato al dipartimento per le politiche e al dipartimento per la vigilanza, 2014-2018 (in ETP)



* Sviluppo della funzione di vigilanza per il 2018, secondo i dati disponibili al momento. Non si è tenuto conto di potenziali assunzioni.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei documenti dell'EIOPA.

88. Le posizioni nel dipartimento per la vigilanza richiedevano conoscenze specifiche e un'esperienza pratica nell'ambito della vigilanza; pertanto, nel corso di numerose campagne di assunzione, l'EIOPA ha faticato a trovare candidati idonei. Ciò è stato dovuto, tra l'altro, all'elevata richiesta di professionisti del settore finanziario nel mercato del lavoro locale di Francoforte, assieme all'elevato costo della vita. Tuttavia, l'EIOPA non è scesa a compromessi per quanto concerne i requisiti richiesti e ha assunto personale con l'esperienza adeguata.

89. Per la prova di stress, l'équipe principale era costituita da tre effettivi di EIOPA in possesso di idonee qualifiche. La distribuzione del personale è stata appropriata, tenuto conto dell'attuale ripartizione di responsabilità, che dipende in ampia misura dai contributi forniti dalle ANC (cfr. **paragrafo 78**). Tuttavia, con tali risorse, l'EIOPA non sarebbe in grado di svolgere controlli più dettagliati sull'accuratezza dei dati o di comunicare direttamente con i partecipanti della prova di stress, anche se lo ritenesse utile. Inoltre, l'EIOPA non ha

avuto a disposizione una visione d'insieme delle risorse utilizzate da tutti i partner coinvolti (incluse le ANC) per organizzare e svolgere la prova di stress. I costi complessivi sono rimasti quindi ignoti.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

90. La Corte è giunta alla conclusione generale che l'EIOPA ha contribuito positivamente a sostenere la qualità della vigilanza e la stabilità nel settore assicurativo dell'UE. Nel far ciò, tuttavia, l'EIOPA ha dovuto far fronte a limiti in termini di architettura del sistema di vigilanza, scarsità di risorse e, in alcuni casi, sostegno e collaborazione insufficienti da parte delle ANC. Di conseguenza, l'EIOPA, i legislatori e le ANC hanno ancora molto da fare per realizzare la convergenza in materia di vigilanza, vale a dire condizioni di parità per le imprese di assicurazione che operano negli Stati membri dell'UE e per i relativi clienti.

Coordinamento delle attività delle ANC

91. L'EIOPA ha utilizzato un'ampia gamma di strumenti, sia come previsto nel regolamento istitutivo sia di propria iniziativa, al fine di garantire che le ANC seguano un approccio comune nella vigilanza delle compagnie di assicurazione. La Corte ha riscontrato che il personale dell'EIOPA aveva preparato al riguardo analisi approfondite e ben fondate che hanno consentito di individuare significative debolezze nella vigilanza svolta dalle ANC. Tra dette debolezze figuravano rischi per l'indipendenza istituzionale delle ANC e una vigilanza non sufficientemente rigorosa, incentrata su un approccio formalistico piuttosto che basato sul rischio (cfr. **paragrafi 14-16 e 19**).

92. Alcuni degli strumenti dell'EIOPA, in particolare le visite presso le ANC e le verifiche inter pares, hanno coperto le problematiche di vigilanza in modo completo; ciò significa però che erano di estensione molto ampia. Pertanto, è stata necessaria una considerevole quantità di tempo per finalizzare tali strumenti e le ANC hanno avuto bisogno di notevoli risorse per preparare tali attività e parteciparvi. Le visite presso le ANC hanno altresì dato luogo ad un elevato numero di raccomandazioni (in alcuni casi oltre 30) che non erano state classificate in ordine di priorità (cfr. **paragrafi 17 e 20-22**).

93. La Corte ha altresì rilevato che l'EIOPA non disponeva di meccanismi per monitorare in modo sistematico il seguito dato alle raccomandazioni formulate a seguito delle visite presso le ANC e delle verifiche inter pares. Di conseguenza, non disponeva di una visione d'insieme dei progressi compiuti quanto alla convergenza in materia di vigilanza e delle problematiche che permangono. Tuttavia, l'EIOPA si è adoperata al fine di discutere con le ANC determinati problemi caso per caso e può anche dimostrare graduali miglioramenti nelle pratiche che alcune di esse hanno seguito (cfr. **paragrafo 18**).

Raccomandazione 1 – Migliorare la focalizzazione ed il follow up degli strumenti di vigilanza

L'EIOPA dovrebbe migliorare la focalizzazione ed il follow up dei propri strumenti di vigilanza. In particolare:

- a) le visite in loco dovrebbero essere incentrate su alcune delle questioni più urgenti, nonché selezionate sulla base del loro impatto sulla convergenza in materia di vigilanza e sulla protezione dei consumatori. Dovrebbero dar luogo ad un numero inferiore di raccomandazioni, chiaramente classificate in ordine di priorità, con una tempistica specifica per l'attuazione;
- b) l'EIOPA dovrebbe definire l'estensione delle verifiche inter pares in modo tale che queste ultime siano incentrate su una singola questione riguardante la convergenza in materia di vigilanza e possano essere finalizzate, di norma, entro un anno;
- c) l'EIOPA dovrebbe verificare se le ANC attuino con efficacia ciascuna raccomandazione formulata nel quadro di un processo di dialogo strutturato e di verifiche inter pares. Dovrebbe registrare i risultati di tale verifica al fine di avere una visione d'insieme dei progressi compiuti e delle problematiche affrontate per raggiungere la convergenza in materia di vigilanza nei vari Stati membri e dovrebbe rendere pubblicamente disponibili le constatazioni generali.

Data-obiettivo: 1° gennaio 2020.

Vigilanza delle società transfrontaliere

94. L'attuale assetto per la vigilanza delle attività transfrontaliere presenta alcune debolezze sistemiche e crea una situazione in cui il metodo di vigilanza dipende dalla forma giuridica dell'impresa. Gli assicuratori che operano all'estero mediante imprese figlie sono soggetti a vigilanza mediante collegi. Tuttavia, le imprese che operano all'estero mediante

succursali o in maniera diretta sono sottoposte unicamente alla vigilanza dell'autorità del paese di origine (cfr. **paragrafi 23-26**).

95. Questo assetto per la vigilanza transfrontaliera ha creato incentivi sbagliati per le autorità di vigilanza e gli assicuratori. Poiché alcune imprese non sono soggette alla vigilanza di un collegio, gli assicuratori approfitteranno da un livello inferiore di vigilanza in determinati Stati membri. Il sistema non è stato concepito per vigilare sul mercato europeo in un modo efficace e basato sugli interessi dei cittadini dell'UE. Ciò significa che non è stato raggiunto l'obiettivo, definito nella relazione De Larosière, di evitare le distorsioni della concorrenza e l'arbitraggio regolamentare derivanti da pratiche di vigilanza diverse. L'EIOPA si è adoperata al fine di affrontare i problemi che ne conseguono, ad esempio creando piattaforme di collaborazione, ma non è stata in grado di ovviare alle debolezze sistemiche (cfr. **paragrafi 27-32**).

96. L'EIOPA è riuscita a contribuire all'attività svolta dai collegi, malgrado la scarsità di risorse e, in alcuni casi, una limitata collaborazione da parte delle ANC. Tuttavia, permanevano numerose questioni problematiche in termini di coerenza della vigilanza transfrontaliera: ad esempio, quali quadri di valutazione del rischio diversi, carenze di personale presso le ANC (cfr. **paragrafi 33-36**).

Raccomandazione 2 – Rafforzare la vigilanza delle società transfrontaliere

L'EIOPA dovrebbe:

- a) collaborare con la Commissione e con i co-legislatori per ovviare alle debolezze sistemiche nella vigilanza delle attività transfrontaliere, ad esempio migliorando le disposizioni giuridiche mediante il processo di revisione delle AEV. In particolare, dovrebbe mirare a garantire un pari livello di vigilanza per le imprese che svolgono le proprie attività in un altro Stato membro, indipendentemente dal modello di business scelto;
- b) parallelamente a questi sforzi, continuare a proteggere i consumatori operando mediante piattaforme di collaborazione e monitorando le attività transfrontaliere.

Vigilanza sui modelli interni

97. La vigilanza sui modelli interni è un processo altamente complesso e che richiede un impiego di risorse elevato e il livello di convergenza in quest'area non è ancora soddisfacente. Ciò significa che le autorità di vigilanza seguono approcci diversi per valutare l'accuratezza con cui i modelli interni riflettono i rischi effettivi assunti dagli assicuratori. Di conseguenza, possono emergere vantaggi competitivi sleali ed effetti negativi per i consumatori e la stabilità finanziaria. L'EIOPA si è adoperata al fine di affrontare tali questioni mediante progetti volti a migliorare la coerenza e, in tal modo, ha conseguito alcuni risultati, sebbene non vi sia stata una convergenza effettiva degli approcci in materia di vigilanza. I tentativi dell'EIOPA di partecipare all'esame dei modelli interni delle società selezionate non hanno perlopiù avuto successo, perché l'accesso alle informazioni era limitato. In un altro caso, tuttavia, all'EIOPA è stato chiesto di fornire sostegno ad una ANC nel lavoro da questa svolto sui modelli interni, ma l'EIOPA non lo ha fatto, poiché tale richiesta non rifletteva le sue priorità (cfr. ***paragrafi 37-50***).

Raccomandazione 3 – Rafforzare le disposizioni relative alla vigilanza sui modelli interni

L'EIOPA dovrebbe:

- a) collaborare con la Commissione e con i co-legislatori per ovviare ai limiti nell'accesso alle informazioni concernenti i modelli interni per il proprio personale e le autorità di vigilanza del paese ospitante; fornire alle autorità di vigilanza maggiori informazioni e sostegno su come valutare e/o mettere in discussione tali modelli;
- b) fornire assistenza alle autorità di vigilanza nell'ambito dell'autorizzazione e della vigilanza di modelli interni complessi, ognualvolta le sia richiesto oppure di propria iniziativa.

Data-obiettivo: 1° gennaio 2019.

Prova di stress del settore assicurativo

98. L'EIOPA ha effettuato la prova di stress del 2016 sul settore assicurativo per valutare come quest'ultimo reagirebbe a andamenti negativi dei mercati, in particolare a un periodo prolungato di tassi di interesse molto bassi e a uno shock dei prezzi delle attività. Alcune

imprese si sono di fatto rivelate vulnerabili a una tale situazione, poiché la loro solvibilità peggiorerebbe considerevolmente. Per lo più, l'estensione della prova di stress e l'accento posto sulle attività nel ramo delle assicurazioni sulla vita e a lungo termine sono stati appropriati, in considerazione degli obiettivi della prova (cfr. paragrafi 50-54 e 66).

99. Gli scenari della prova di stress sono risultati efficaci nell'affrontare i principali rischi individuati per il settore, ma la Corte ha rilevato carenze nel modo in cui essi sono stati calibrati e giustificati. Sebbene l'obiettivo della prova di stress sia quello di simulare un evento estremo, nel caso di uno scenario l'EIOPA non è stata in grado di dimostrare che esso fosse sufficientemente grave. Alcuni dei parametri di tale scenario, basati sul giudizio professionale, si sono comunque rivelati relativamente prossimi alla realtà del mercato. Per l'altro scenario, la Corte ha rilevato incoerenze nel livello di shock applicati nei vari Stati membri. Vi è pertanto il rischio che i risultati della prova di stress non abbiano fornito un quadro esauriente degli sviluppi nel settore assicurativo nell'eventualità di circostanze estremamente negative. Tale aspetto è di cruciale importanza dal punto di vista della stabilità finanziaria e per i titolari di polizze assicurative, tenuto conto che, persino sulla base delle ipotesi dell'EIOPA, il settore si è rivelato altamente vulnerabile (cfr. paragrafi 55-63).

Raccomandazione 4 – Migliorare la definizione degli scenari delle prove di stress

L'EIOPA potrebbe migliorare ulteriormente gli scenari della prova di stress con l'obiettivo di renderli più validi e solidi in termini di gravità, plausibilità e coerenza. Ciò potrebbe ottenersi:

- a) analizzando e valutando la gravità e la plausibilità degli scenari elaborati, ad esempio quantificando la probabilità degli eventi scatenanti pertinenti, oppure ricorrendo ad altri metodi e/o strumenti disponibili e documentando questa analisi per giustificare la validità degli scenari;
- b) facendo maggiore affidamento sulle capacità del CERS per gli scenari di mercato (ad esempio, intensificando l'uso dello strumento di simulazione degli shock) e/o sulla consulenza fornita da altri esperti (ad esempio, riunendo un gruppo di esperti esterni per valutare gli scenari).

Data-obiettivo: a partire dalla prova di stress del 2020.

100. La Corte ha riscontrato che, nel complesso, l'EIOPA ha convalidato e presentato in modo accurato i risultati della prova di stress. Data la dimostrata vulnerabilità del settore, la

prova di stress ha condotto alla formulazione di raccomandazioni rivolte alle ANC. Tuttavia, alcune raccomandazioni erano troppo generali e non proponevano azioni sufficientemente specifiche. Inoltre, alcune raccomandazioni esulavano dalla sfera di competenza di determinate ANC, e quindi queste ultime non erano in grado di attuarle. L'EIOPA si è adoperata al fine di monitorare il seguito dato alle raccomandazioni e di analizzare i progressi compiuti (cfr. **paragrafi 64-65, 67 e 69-70**).

Raccomandazione 5 – Fornire raccomandazioni più pertinenti alle ANC

A seguito della prova di stress, se necessario, l'EIOPA dovrebbe formulare raccomandazioni rivolte alle ANC chiedendo loro di adottare misure che siano più specifiche e pertinenti per tutte le parti interessate. L'EIOPA dovrebbe valutare ex ante la fattibilità delle misure raccomandate, valutando se le ANC dispongano dei mezzi per applicarle in modo efficace e tempestivo.

Data-obiettivo: a partire dalla prova di stress del 2020.

101. L'EIOPA ha pubblicato i risultati della prova di stress del 2016 solo su base aggregata poiché, diversamente dall'ABE, non dispone di uno specifico mandato giuridico per pubblicare i risultati riguardanti singole imprese. Per fare ciò, l'EIOPA deve ottenere il consenso scritto dei partecipanti, che non era pronta a chiedere nel 2016, ma che ha richiesto per la prova di stress del 2018. La Corte ritiene che tale misura costituisca un passo nella giusta direzione, poiché la divulgazione dei risultati delle singole imprese potrebbe aiutare ad accrescere la trasparenza, a sensibilizzare in merito ai rischi e a rafforzare così la disciplina di mercato (cfr. **paragrafo 68**).

Raccomandazione 6 – Promuovere la pubblicazione dei risultati delle prove di stress per ogni singola impresa

L'EIOPA dovrebbe promuovere la pubblicazione dei risultati della prova di stress per ogni singola impresa. Per accrescere la fiducia dei partecipanti, l'EIOPA potrebbe fare riferimento alla migliorata trasparenza della metodologia della prova di stress (raccomandazione 7) e alla strutturazione più solida degli scenari (raccomandazione 4). L'EIOPA dovrebbe altresì garantire che la modalità di presentazione dei singoli risultati non lasci alcun margine di interpretazione.

Data-obiettivo: a partire dalla prova di stress del 2020.

102. Nel complesso, l’EIOPA ha organizzato la prova di stress senza intoppi, sebbene la tempistica fosse molto impegnativa per i partecipanti. Ha utilizzato una serie di canali per comunicare con le ANC e le imprese partecipanti. Malgrado i numerosi aggiornamenti durante il periodo di riferimento, i modelli hanno rappresentato uno strumento pratico per consentire alle imprese di fornire i dati. L’EIOPA, tuttavia, non ha giustificato in misura sufficiente la necessità di ricevere determinati dati, né la struttura degli scenari e le relative ipotesi sottostanti. Ciò non ha aiutato ad infondere fiducia nelle ANC e nei partecipanti, il cui contributo è stato determinante per l’attendibilità dei risultati della prova di stress. L’EIOPA ha tratto alcuni insegnamenti dalla prova di stress del 2014 e ne ha migliorato l’organizzazione nel 2016, ma l’approccio non è stato sistematico (cfr. **paragrafi 71-75**).

Raccomandazione 7 – Migliorare la trasparenza della metodologia della prova di stress

La metodologia della prova di stress dovrebbe essere più trasparente e l’EIOPA dovrebbe fare di più per aiutare portatori d’interesse e i partecipanti a comprenderla, ad esempio:

- a) organizzando workshop per i partecipanti e i rappresentanti del settore prima di avviare la prova di stress vera e propria, in modo tale da illustrare con maggiore chiarezza la prova e gli scenari e al fine di raccogliere riscontri non vincolanti per elaborare una prova di stress basata su migliori informazioni;
- b) ricorrendo alla documentazione tecnica per spiegare meglio e in modo più dettagliato ai partecipanti la modalità di calibrazione degli scenari (ipotesi sottostanti) e l’estensione dei dati richiesti a tal fine;
- c) svolgendo riunioni con i portatori d’interesse dopo la prova di stress, al fine di ottenere riscontri e di apprendere dalle precedenti prove di stress in modo sistematico (ossia, con una tempistica, canali di comunicazione e partecipanti specifici).

Data-obiettivo: a partire dalla prova di stress del 2020.

Governance e risorse

103. Nella maggior parte delle attività, l’EIOPA ha collaborato molto strettamente con le ANC. Tuttavia, in particolare quando si trattava di visite nei paesi e del lavoro sui modelli interni, in alcuni casi ha ricevuto un sostegno inadeguato da parte delle autorità di vigilanza

nazionali. L'accesso alle informazioni e ai documenti era limitato, per cui l'EIOPA non è stata in grado di svolgere alcune delle verifiche e delle analisi da essa previste. Poiché anche le ANC hanno un ruolo importante nelle decisioni prese in seno al principale organo direttivo dell'EIOPA, sono in grado di decidere in merito all'estensione dell'azione dell'EIOPA volta a esaminare l'efficacia del loro lavoro. Ciò ha costituito una sfida in termini dell'indipendenza di tale azione.

104. La Corte ha riscontrato che l'EIOPA aveva posto in atto una procedura ben consolidata per monitorare i casi di non conformità al diritto dell'UE, malgrado alcune debolezze riguardo alla trasparenza nei confronti dei portatori d'interesse esterni (cfr. paragrafi 76-84).

105. Data la complessità dei compiti dell'EIOPA, in particolare nell'ambito della vigilanza, le sue risorse sono risultate molto limitate. L'équipe responsabile del monitoraggio di 212 modelli interni disponeva di soli tre effettivi a tempo pieno. Complessivamente, solo 20 effettivi (14 % di tutto il personale dell'EIOPA) lavorano direttamente nel dipartimento per la vigilanza (e vi è un numero limitato di effettivi di altri dipartimenti che si occupa di questioni relative alla vigilanza. Pertanto, il desiderato spostamento strategico delle priorità dell'EIOPA dalla regolamentazione alla vigilanza non ha ancora avuto luogo (cfr. paragrafi 85-89).

Raccomandazione 8 – Potenziare le risorse umane addette a compiti di vigilanza

- a) L'EIOPA dovrebbe gradualmente procedere ad aumentare in misura significativa il numero di effettivi assegnati a compiti di vigilanza e stabilire a tale riguardo un obiettivo specifico e giustificato nel programma di lavoro annuale.
- b) A seguito di una dettagliata analisi del fabbisogno, l'EIOPA dovrebbe inoltre considerare di richiedere risorse aggiuntive, specificando chiaramente i compiti per i quali esse sono necessarie e il loro impatto sulla qualità e la convergenza della vigilanza e della stabilità finanziaria.
- c) Le risorse aggiuntive dovrebbero essere utilizzate specificatamente per intensificare il lavoro dell'EIOPA sui modelli interni, la vigilanza transfrontaliera e l'individuazione di casi di inosservanza del diritto dell'UE.

Data-obiettivo: 1° gennaio 2020.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione IV, presieduta da Neven MATES, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 2 ottobre 2018.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

ALLEGATO I**PANORAMICA DELLE RACCOMANDAZIONI FORMULATE DALL'EIOPA A SEGUITO DELLE VERIFICHE INTER PARES**

Argomento dell'analisi	Adozione della relazione finale	Lavoro effettuato	Azioni raccomandate dalle verifiche inter pares
Funzioni essenziali	Adozione finale prevista nel 2018.	<p>L'obiettivo della verifica inter pares è comprendere la modalità di applicazione del principio di proporzionalità da parte delle ANC quando esse vigilano sulle funzioni essenziali di un'impresa, tenendo conto dell'attuazione dei requisiti riguardanti le funzioni essenziali introdotti dalla direttiva Solvibilità II.</p> <p>Estensione: tutte le ANC negli Stati appartenenti allo SEE</p> <p>Questionario di autovalutazione inviato ai membri dell'EIOPA e analizzato.</p> <p>Organizzate visite presso 8 Stati membri e</p>	<p>L'EIOPA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - dovrebbe tenere conto dell'esito di tale verifica inter pares in una revisione degli orientamenti sul sistema di governance, soprattutto in relazione all'orientamento 14 concernente l'esternalizzazione; - nel suo lavoro sulla procedura di riesame in materia di vigilanza, dovrebbe tenere conto delle risultanze pratiche, delle migliori pratiche e delle misure raccomandate in seguito a tale verifica inter pares. <p>Le ANC (selezionate):</p> <ul style="list-style-type: none"> - dovrebbero sviluppare e attuare procedure di vigilanza adeguate e criteri per valutare i requisiti di governance riguardanti le funzioni essenziali in un quadro di vigilanza basato sul rischio, ai sensi dell'articolo 29 della direttiva Solvibilità II; - dovrebbero richiedere a tutte le imprese di assicurazione e di riassicurazione di dotarsi di un sistema efficace di governance, che consenta una gestione sana e prudente dell'attività; - dovrebbero tenere conto della natura, della portata e della complessità nell'applicazione del principio di proporzionalità in generale; - dovrebbero rafforzare il processo di monitoraggio delle combinazioni tra i titolari delle funzioni essenziali e la conoscenza della situazione sul mercato nazionale e dovrebbe valutare se le combinazioni di funzioni essenziali soddisfino le condizioni necessarie in relazione all'adeguatezza e all'indipendenza nella struttura organizzativa dell'impresa; - nella situazione in cui la funzione attuariale soddisfi i compiti che rientrano nella funzione di gestione del rischio, le ANC dovrebbero valutare i conflitti di interesse;

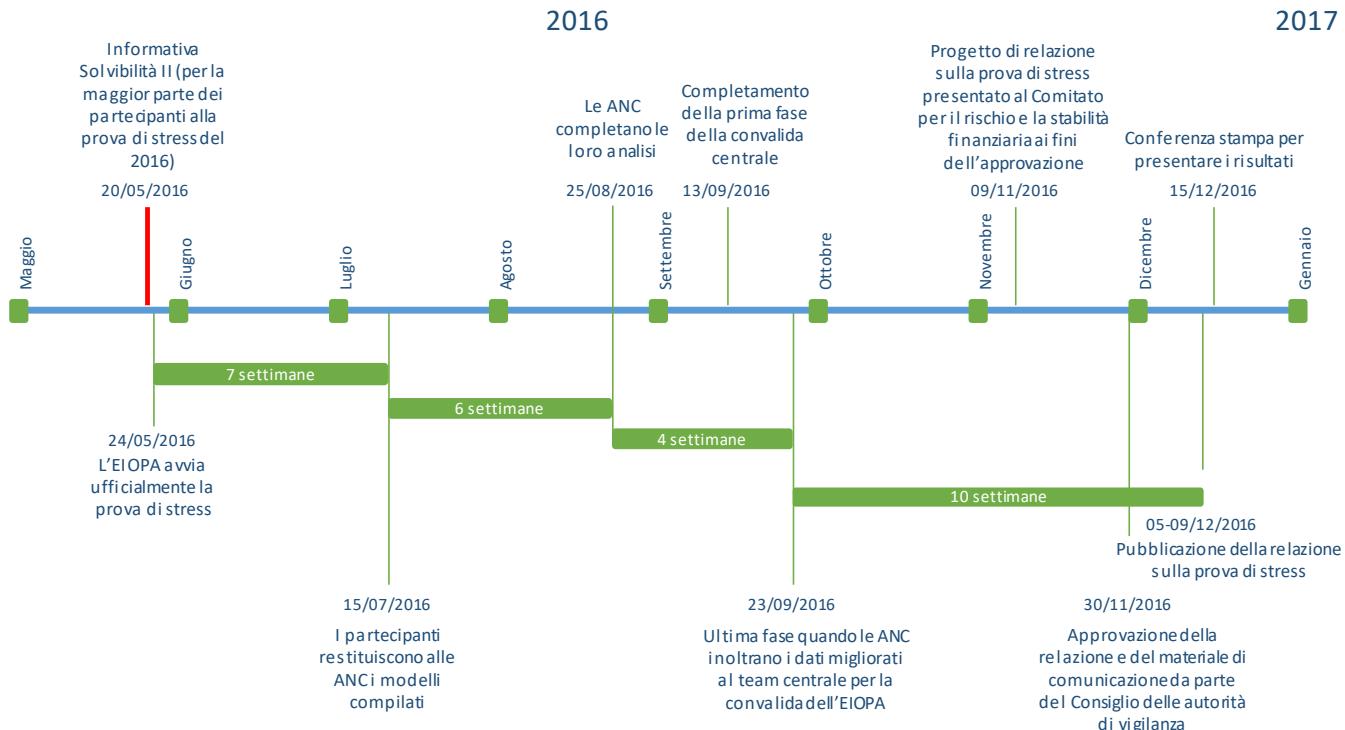
Argomento dell'analisi	Adozione della relazione finale	Lavoro effettuato	Azioni raccomandate dalle verifiche inter pares
		teleconferenze con 22 NC.	<ul style="list-style-type: none"> - dovrebbero specificatamente rivolgere attenzione alla funzione di gestione del rischio [...]; - dovrebbero rafforzare il processo di monitoraggio delle combinazioni dei titolari delle funzioni essenziali e dei compiti operativi [...]; - dovrebbero effettuare valutazioni sull'adeguatezza anche per i titolari delle funzioni essenziali diversi dai titolari delle funzioni attuariali; - dovrebbero altresì valutare l'adeguatezza dei titolari delle funzioni essenziali dopo aver ricevuto la notifica della nomina di questi ultimi, per cui può essere utilizzato un approccio basato sul rischio; - dovrebbero completare le valutazioni di adeguatezza (e onorabilità) per tutti i titolari di funzioni essenziali; - dovrebbero sviluppare e attuare procedure di vigilanza e criteri adeguati volti a valutare i requisiti di governance riguardanti i titolari di funzioni essenziali [...].
Libera prestazione dei servizi	29 gennaio 2015	<p>Analisi delle esperienze pratiche relative alla libera prestazione dei servizi.</p> <p>L'analisi ha interessato tutti i 31 Stati dello SEE.</p>	<p>La principale conclusione è la necessità di migliorare la collaborazione tra le ANC nelle diverse fasi del processo di vigilanza, in particolare riguardo allo stoccaggio dei dati e alla conservazione dei documenti, allo scambio di informazioni al momento dell'autorizzazione, all'individuazione dei rischi e alla gestione delle denunce.</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'EIOPA dovrebbe rendere obbligatoria la raccolta di dati riguardanti le attività sottoscritte in base alla libera prestazione di servizi tramite succursali in un altro Stato membro. - Le ANC dovrebbero disporre di un sistema di stoccaggio dei dati che consenta di estrarre informazioni sulle imprese nazionali che hanno notificato il loro intento di svolgere attività sulla base della libera prestazione di servizi in un altro Stato dello SEE. - Le ANC dovrebbero porre in atto un sistema che fornisca specificatamente dati aggiornati sul numero di imprese, per ogni paese, che hanno notificato il loro intento di fornire servizi nel rispettivo territorio.

Argomento dell'analisi	Adozione della relazione finale	Lavoro effettuato	Azioni raccomandate dalle verifiche inter pares
			<ul style="list-style-type: none">- Migliorare lo stoccaggio dei dati riguardanti le notifiche sulla libera prestazione di servizi e la libertà di stabilimento, evitando al contempo di sovraccaricare i registri con notifiche non attive.- Le ANC dovrebbero individuare i rischi potenziali correlati alla libera prestazione di servizi e dovrebbero definire un approccio di vigilanza adeguato a tali rischi.- Le ANC dovrebbero indagare sulla motivazione per cui un'autorizzazione è richiesta in uno Stato membro quando si prevede che l'attività venga svolta esclusivamente o principalmente in un altro Stato membro.- Affrontare la questione concernente la gestione delle denunce in caso di libera prestazione dei servizi.

ALLEGATO II**IPOTESI SOTTOSTANTI LA PROVA DI STRESS SUL SETTORE ASSICURATIVO DEL 2016**

	Scenario "Basso rendimento"	Scenario "Doppio colpo"
Tecnica	Nessun utilizzo di strumenti specializzati	Simulatore di shock finanziari
Rischi coperti	Rischio di mercato (1) Periodo prolungato di tassi di interesse bassi.	Rischio di mercato (1) Contesto caratterizzato da bassi rendimenti, simulato da un calo dei tassi EUR-SWAP e da un tasso a termine finale al 4,2 %. (2) Un rapido incremento dei rendimenti delle obbligazioni sovrane e societarie (sia finanziarie che non finanziarie) e uno shock (calo dei prezzi) sul versante azionario e di altre classi di attività (ad esempio, fondi speculativi, beni); calo dei prezzi degli immobili commerciali e residenziali.
Input allo scenario – Lato delle passività	- Una curva di basso rendimento (calo dei tassi EUR SWAP) generata dal tasso più basso osservato il 20 aprile 2015 (per un periodo di due anni, tra il 2014 e il 2015) per diverse scadenze (2, 5, 10 e 20 anni) nella zona euro. - Un ulteriore spostamento al ribasso di 15 punti base. - Fattori dedotti dai tassi EUR-SWAP per altre valute. - Tasso a termine finale al 2 % (valore prossimo al tasso di mercato, ovvero 1,561 % per il tasso EUR-SWAP a 50 anni in data 31 dicembre 2015).	- Una curva di basso rendimento (calo dei tassi EUR-SWAP) ricavata dal simulatore - Tasso a termine finale al 4,2 % (utilizzato per ricavare la curva dei tassi di interesse privi di rischi).
Input allo scenario – Lato delle attività	Nessun impatto diretto.	- Rapido aumento dei rendimenti delle obbligazioni sovrane e societarie (sia finanziarie che non finanziarie). - Uno shock (calo dei prezzi) dei prezzi azionari dell'UE e di altre classi di attività (ad esempio, fondi speculativi, beni, immobili).
Natura dello shock	Gli scenari sono stati ricavati presupponendo che si verifichino simultaneamente e istantaneamente gli shock ipotizzati.	
Dati storici / orizzonte stabilito	Punto più basso sulla curva EUR-SWAP nel corso di due anni (2014-2015).	2005-2015: periodo definito su un orizzonte trimestrale.
Probabilità	Probabilità annuale almeno del 3 % per la parte liquida della curva. Non è possibile stimare con precisione la probabilità per l'intero scenario, a causa	I tassi swap e i rendimenti dei titoli di Stato (strettamente correlati nel passato) si muovono in direzioni opposte, pertanto la probabilità congiunta dello scenario è molto inferiore

	dell'aggiunta del tasso a termine finale (che era prossimo al mercato e quindi piuttosto probabile).	rispetto alla probabilità marginale stimata dei due eventi scatenanti (0,75 % per lo shock del rendimento dei titoli di Stato; 0,5 % per lo shock dei tassi swap, misurati su un orizzonte di un anno).
--	--	---

ALLEGATO III**CALENDARIO DELLA PROVA DI STRESS DEL 2016**

Fonte: Corte dei conti europea, adattato dall'EIOPA.

ALLEGATO IV**INSEGNAMENTI TRATTI DALLA PROVA DI STRESS DEL 2014 E FOLLOW-UP NEL 2016.**

	Problemi individuati nella prova di stress del 2014	Follow-up nella prova di stress del 2016
Calendario	<ul style="list-style-type: none"> - Numero e complessità degli scenari e consegna tardiva dei modelli di preparazione finali - Troppe correzioni ai modelli durante la fase di calcolo 	<ul style="list-style-type: none"> - Il tempo richiesto per i calcoli del settore è stato ridotto poiché la prova di stress presentava meno scenari, notevolmente più semplici rispetto al 2014. - Minor numero di correzioni alle specifiche tecniche (tre anziché sette revisioni sulla prova di stress del 2014)
Garanzia della qualità	<ul style="list-style-type: none"> - Considerare il ricorso a più esperti in materia di vigilanza ispettiva per la convalida - L'attuazione dei controlli di convalida ha richiesto troppo tempo. - Le ANC vorrebbero strumenti EIOPA per i propri scopi di convalida. 	<ul style="list-style-type: none"> - La vigilanza ispettiva delle ANC alla fine non è stata applicata a causa del tempo richiesto alle autorità di vigilanza per recarsi alla sede dell'EIOPA. - L'EIOPA ha condiviso lo strumento di convalida con le ANC il 30 giugno 2016.
Specifiche tecniche e modelli di informativa	<ul style="list-style-type: none"> - Considerare di dedicare più tempo all'elaborazione delle specifiche tecniche. - Correzione all'ultimo minuto degli input principali (ad esempio, tassi privi di rischio) - Diversi aggiornamenti e nuove versioni dei modelli e delle specifiche - Dedicare più tempo alla creazione e al test dei modelli prima di avviarli - Garantire chiarezza 	<ul style="list-style-type: none"> - Specifiche tecniche condivise in precedenza con i portatori d'interesse del settore - Diversi aggiornamenti (tre versioni per le specifiche tecniche, cinque per i modelli) - Regime Solvibilità II in essere, modelli più stabili
Comunicazione nell'ambito delle Q&A	<ul style="list-style-type: none"> - Mancanza di una comunicazione trasparente con il settore e le ANC - Q&A: risposte importanti fornite in prossimità del termine ultimo di presentazione, senza che i partecipanti avessero tempo effettivo per reagire. - Mancanza di comunicazione con la stampa e altri analisti 	<ul style="list-style-type: none"> - Seminari online e teleconferenze prima della pubblicazione - L'ultimo aggiornamento delle Q&A è stato pubblicato due settimane prima del termine ultimo di presentazione. - Domande ricorrenti preparate e disponibili sul sito Internet dell'EIOPA.

Fonte: Corte dei conti europea, adattato dall'EIOPA.



EIOPA USO NON RISERVATO

EIOPA-18-620

21.9.2018

Risposta al progetto di relazione speciale della Corte dei conti europea (post contraddittorio)

I. Sintesi

V.

L’EIOPA desidera ringraziare la Corte per la positiva collaborazione instauratasi nel corso dell’audit. Il lavoro della Corte ha un valore inestimabile per il sistema europeo nel suo insieme perché mira a migliorarne ulteriormente il funzionamento.

VI.

In generale, l’EIOPA apprezza il fatto che la Corte riconosca, nell’ambito della sua valutazione, l’efficace contributo che l’EIOPA apporta alla vigilanza e alla stabilità finanziaria del settore assicurativo. Inoltre l’EIOPA accoglie con favore gli inviti rivolti ai colegislatori per rafforzare ulteriormente il quadro giuridico al fine di sostenere il compito decisivo dell’EIOPA in relazione alle attività transfrontaliere mediante la libertà di prestazione dei servizi/libertà di stabilimento. Al fine di assicurare maggiormente il buon funzionamento del mercato interno, occorre una risposta adeguata e tempestiva di tutte le parti interessate alle debolezze emerse dall’esercizio di vigilanza delle attività transfrontaliere, dal momento che le sfide importanti devono ancora essere affrontate.

I negoziati in corso sulla revisione delle AEV e i negoziati imminenti sulla revisione del quadro di «solvibilità II» offrono ai colegislatori l’opportunità di discutere su come poter rafforzare il quadro legislativo affinché possano essere date risposte concrete in materia di vigilanza tanto a livello nazionale quanto a livello europeo.

VII. & VIII. [Risposta comune ai paragrafi VII e VIII]

Per assicurare il continuo buon funzionamento del mercato interno nell’interesse di creare condizioni eque e un livello di tutela dei consumatori omogeneo in tutta l’UE, l’EIOPA sostiene ulteriori modifiche legislative intese a migliorare il funzionamento del mercato interno. Nel mercato interno, la qualità della vigilanza nazionale non rappresenta più solo una questione nazionale o regionale, bensì una questione che interessa l’intera Unione. Pertanto sono necessari strumenti atti a garantire che tutte le autorità di vigilanza si conformino allo standard richiesto.

X.

L’EIOPA accoglie con soddisfazione il riconoscimento dell’adeguatezza dell’ambito e degli scenari in termini d’individuazione dei principali rischi del settore. In futuro l’EIOPA porrà l’accento anche sulle aree da migliorare per quanto riguarda la spiegazione degli scenari, nonostante il fatto che non sia tecnicamente possibile stimare la probabilità o la gravità di eventi determinanti specifici (ad esempio la modifica del tasso a termine finale) o di scenari completi che combinano diversi eventi determinanti.

XI.

Di fatto l'EIOPA ha condotto una convalida appropriata e accurata dei dati derivanti dalle prove di stress. Per quanto riguarda la natura generica di alcune raccomandazioni, l'EIOPA ammette che è possibile migliorare in tal senso; nondimeno va segnalato che, pubblicando risultati individuali e non anonimizzati, sarebbe possibile formulare raccomandazioni più specifiche. L'EIOPA può solo formulare raccomandazioni basate sui risultati delle prove di stress, coerentemente con il livello di divulgazione dei risultati e con le proprie competenze giuridiche.

XII.

L'Autorità condivide il parere della Corte secondo il quale sono necessarie maggiori risorse per rafforzare il lavoro di convergenza in materia di vigilanza. Finora gli ETP assegnati presso l'EIOPA rispondono all'attuale QFP, definito prima del 2013. Nonostante l'EIOPA abbia sollecitato maggiori risorse per sostenere l'obiettivo di convergenza in materia di vigilanza, l'attuale QFP non tiene conto di tali esigenze.

XIII.

L'EIOPA accetta tutte le raccomandazioni. Di seguito sono riportate osservazioni specifiche sulle singole raccomandazioni.

II. Osservazioni

Le raccomandazioni dell'EIOPA rispecchiano le debolezze individuate ma mancano meccanismi di follow up

17.

La strategia dell'EIOPA relativa al controllo indipendente che la stessa esercita ha colto il suggerimento di prevedere meno raccomandazioni più mirate nei confronti delle sue ANC, unitamente a un processo di follow up strutturato.

21.

La prima strategia dell'EIOPA sulla vigilanza della condotta professionale (pubblicata nel 2016) prevedeva uno sviluppo progressivo degli strumenti disponibili: revisioni tematiche, relazione sulle tendenze dei consumatori, indicatori del rischio al dettaglio e il monitoraggio rafforzato del mercato.

I quadri normativi in tema di vigilanza prudenziale e della condotta si sono sviluppati a velocità diverse in tutta Europa e nel diritto dell'UE. Il quadro normativo riguardante la condotta si è sviluppato solo successivamente all'attuazione della direttiva sulla distribuzione assicurativa (IDD) (in vigore dal 1° ottobre 2018) e del regolamento sui prodotti d'investimento al dettaglio e assicurativi preassemblati (PRIIP) (in vigore dal 1° gennaio 2018). Come indicato in un altro documento strategico, l'obiettivo dell'EIOPA è di iniziare ad applicare progressivamente gli stessi strumenti di controllo e di convergenza della vigilanza, sviluppati sulla scorta dell'esperienza acquisita nel quadro di «solvibilità II», all'ambito della vigilanza della condotta professionale e di integrare man mano gli aspetti legati alla condotta nella sua attività prudenziale. L'attività prudenziale e quella relativa alla condotta iniziano a velocità diverse, ma alla fine dovrebbero convergere, consentendo di realizzare sempre più sinergie.

22.

La stesura di un manuale di vigilanza è stato un processo iterativo, in cui molti capitoli sono stati approvati nel 2016 e nel 2017 e gli ultimi quattro nell'aprile del 2018. Per molti dei nuovi ambiti previsti da «solvibilità II», era necessario acquisire esperienza prima di redigere raccomandazioni sulle buone pratiche. A sostegno di questa affermazione, 17 ANC hanno risposto «sì» e solo 4 ANC hanno risposto «no» alla domanda: «I tempi di pubblicazione del manuale erano idonei alle vostre finalità?».

27.

L'EIOPA concorda sul fatto che la vigilanza delle attività transfrontaliere necessiti di un ulteriore rafforzamento sotto il profilo normativo. Per far fronte a questa situazione già nel quadro attuale, l'EIOPA ha emesso la decisione relativa alla collaborazione tra le autorità di vigilanza nel settore delle assicurazioni, in particolare la collaborazione tra le autorità di vigilanza delle attività transfrontaliere attraverso le filialie la libera prestazione dei servizi quando si avvia l'attività e la vigilanza su base continuativa.

44.

L'ulteriore miglioramento dei dati disponibili utili a un raffronto dei modelli e il monitoraggio dello sviluppo dei modelli rappresentano una priorità fondamentale per il futuro dell'EIOPA e costituiranno uno degli elementi da esaminare attentamente nell'ambito dell'imminente revisione di «solvibilità II».

50.

L'EIOPA concorda con la Corte sul fatto che l'opportunità di valutare un modello interno in modo più dettagliato potrebbe fornire alla stessa ulteriori indicazioni preziose. Tuttavia, come rilevato anche dalla Corte, l'EIOPA dispone di risorse limitate in questo ambito. Considerando il lavoro in corso degli esperti e il basso profilo di rischio dello specifico gruppo assicurativo, l'EIOPA ha dovuto purtroppo escludere questa richiesta dalle sue priorità, a favore di altre attività in corso.

52.

Durante il primo anno di attuazione di «solvibilità II», l'EIOPA è riuscita a condurre una prova di stress che, come riconosciuto, ha individuato i principali rischi per il settore all'interno di un nuovo quadro.

L'EIOPA è fiduciosa che gli scenari siano adeguatamente calibrati, ma s'impegna tuttavia a proseguire lo sviluppo del proprio quadro metodologico e a migliorare la descrizione degli scenari.

56.

L'EIOPA non considera la stima parziale della probabilità di questo scenario un metodo appropriato per giustificare la gravità dello scenario, in particolare quando esclude l'impatto della variazione dell'UFR dal 4,2 % al 2 %. Una stima parziale riguardante solo la parte liquida della curva potrebbe portare a interpretazioni erronee in quanto l'ipotesi di un UFR diverso è l'elemento preponderante di questo scenario.

L'EIOPA ritiene che integrando la variazione dell'UFR, lo scenario diventi sufficientemente grave

e che il confronto riportato nella nota 9 a piè di pagina tra UFR regolamentare e tassi di mercato non sia appropriato ai fini della stima della gravità dello scenario. «Solvibilità II» impone al settore assicurativo europeo l'applicazione di un UFR del 4,20 % (per il 2016). Pertanto una stima appropriata della gravità dello scenario dovrebbe essere compresa tra un UFR (fisso) del 4,2 % e un UFR di scenario del 2 %, non i tassi di mercato del momento, che potrebbero non essere DLT (*Deep, Liquid and Transparent*), ossia idonei per spessore, liquidità e trasparenza sulle scadenze lunghe.

57.

Non esiste una metodologia comunemente accettata per ricavare la probabilità di uno scenario che combini una variazione dei tassi di mercato con la variazione di un parametro regolamentare come l'UFR. L'EIOPA non ha quantificato la probabilità della parte iniziale (liquida) della curva, poiché non sarebbe tecnicamente corretto stimare una probabilità parziale per lo scenario.

58.

L'ambito dell'esercizio 2016 era basato su entità singole con la maggior parte delle polizze sottoscritte in un singolo paese. Ciò considerato e alla luce delle ipotesi dello scenario, a parere dell'EIOPA il metodo applicato è adeguato all'obiettivo. L'EIOPA ha dato priorità all'obiettivo di ottenere un impatto proporzionato su tutti i partecipanti a un esercizio a livello del SEE, anziché generare uno scenario supplementare pienamente coerente con il mercato.

59-62. Paragrafi 59-62 e riquadro 5

L'EIOPA ha sviluppato lo scenario sottoposto a doppio shock (il cosiddetto «*double-hit scenario*») in collaborazione con il CERS. In linea con la controversia tecnica del CERS, l'EIOPA ritiene che:

- un periodo campione più lungo, ad esempio di 20 anni invece del periodo campione di 11 anni utilizzato, non avrebbe portato a risultati più attendibili. L'EIOPA dubita che ciò avrebbe rafforzato in maniera significativa la qualità generale dello scenario o garantito una distribuzione più uniforme degli shock. In particolare, un'estensione del periodo campione a 20 anni avrebbe comportato osservazioni riguardanti una fase economica caratterizzata da un'esuberanza finanziaria insostenibile e una volatilità eccezionalmente bassa.
- La prova di stress dell'EIOPA è per sua natura un esercizio che coinvolge tutti i 28 Stati membri, motivo per cui ci sarà sempre tensione tra la coerenza economica dello scenario e la percezione riguardo alla «distribuzione equa degli shock» sui prezzi delle attività come i titoli di Stato.

L'EIOPA ritiene che il riquadro 5 e il riquadro 6 pongano troppa enfasi a sostegno di alcuni pareri. Va notato che tali pareri possono essere contrari al principio della coerenza di mercato degli scenari.

63.

Le specifiche tecniche dell'EIOPA sono state completate mediante la pubblicazione degli aggiornamenti delle domande e risposte e si sono concentrate sull'applicazione degli shock e delle istruzioni per compilare i moduli ai fini della chiarezza e dell'economia delle risorse, anziché sui motivi teorici. Ciò è stato fatto anche in base al riscontro e agli insegnamenti tratti dai precedenti esercizi in cui i partecipanti chiedevano esempi concreti e spiegazioni, da un lato, e dall'altro flessibilità e basso livello di prescrizione per la loro struttura.

L'EIOPA non si consulta in merito alla gravità degli scenari, anche in linea con la natura dell'esercizio diversa dal «pass/fail». I testi sugli scenari sono disponibili al pubblico nella relativa documentazione del [CERS¹](#) e dell'[EIOPA²](#).

1. <https://eiopa.europa.eu/Publications/Surveys/ESRB%20Double%20hit%20scenario%20for%20EIOPA%202016%20insurance%20stress%20test.pdf>
2. <https://eiopa.europa.eu/Publications/Surveys/FAQ%20Insurance%20Stress%20Test%202016%20PublicFinalFinal.pdf>

65.

In un esercizio al livello dell'UE, contrariamente a quanto avviene in un esercizio nazionale, i risultati sono presentati a livello di paese e non per prodotti omogenei. Tale caratteristica distintiva è uno dei principali vantaggi di tali relazioni.

La relazione sulla prova di stress dell'EIOPA contiene i risultati dell'analisi ex post di cui al paragrafo 88 e segg., che comprende anche una distinzione tra le principali categorie/caratteristiche di prodotto. Questa scelta metodologica fornisce, in larga misura, indicazioni simili a quelle che fornirebbe una separazione ex ante.

Figura 13

L'EIOPA è al corrente dell'eterogeneità dei partecipanti campione, esposta in modo trasparente nella sua relazione sulla prova di stress, nonché presa in considerazione durante l'analisi dei risultati.

In particolare, si veda la sezione 3.1.4 della relazione sulla prova di stress dell'EIOPA. Il paragrafo 90 (un esempio di conclusioni) spiega come i risultati tendano a indicare chiaramente che i requisiti patrimoniali obbligatori sono più stringenti per le società esposte al rischio di uno scenario di questo tipo. Tale constatazione è importante in quanto mostra che le imprese relativamente più sensibili ai cambiamenti delle condizioni di mercato (in base alla prova di stress) non sono necessariamente in una posizione peggiore o più rischiosa di quella in altri gruppi a causa di livelli di capitalizzazione relativamente più elevati.

67.

Già nell'esercizio del 2018, l'EIOPA ha chiesto una valutazione della posizione patrimoniale post stress dei partecipanti, nonostante le difficoltà tecniche della richiesta, consentendo una certa flessibilità.

68.

Per l'esercizio della prova di stress del 2018 l'EIOPA ha già chiesto il consenso scritto dei partecipanti per la divulgazione dei risultati su base individuale.

69.

Le raccomandazioni della prova di stress del 2016 erano generiche, in linea con il contesto di una divulgazione dei risultati non su base individuale e con il fatto che il 2016 rappresentava il primo anno di attuazione di «solvibilità II», un periodo impegnativo anche per le ANC.

La raccomandazione di promuovere una sana gestione del rischio, per quanto di natura ampia, è fondamentale per un periodo in cui era stato appena instaurato l'obbligo di assicurare un'adeguata prassi di gestione del rischio in seno alle imprese.

72.

Benché l'EIOPA concordi sulla necessità di rafforzare ulteriormente la comunicazione con le parti interessate, vi sono sempre elementi che sono affrontati solo all'interno della comunità di vigilanza. La comunicazione dettagliata riguardo all'uso specifico dei modelli di convalida può compromettere il processo di convalida stesso.

Inoltre, consultare i partecipanti nell'ideazione degli scenari, sebbene possa essere lodevole nell'ambito di un esercizio nazionale, è controproducente al livello dell'UE.

74

La complessità è difficile da evitare in questo tipo di esercizio e occorre quindi provvedere ad aggiornamenti. Come dichiarato in precedenza, l'EIOPA cerca sempre di ridurre al minimo l'effetto di tali aggiornamenti fornendo strumenti di sostegno.

83.

L'EIOPA raccoglie in vari modi informazioni in merito a potenziali casi di violazione del diritto dell'Unione e lo fa durante le revisioni paritetiche, le visite di controllo, i lavori di collegio o le riunioni informali con le parti interessate per individuare questo tipo di casi. L'EIOPA è inoltre disposta a ricevere informazioni dai gruppi delle parti interessate o da soggetti esterni.

Nei casi in cui la presunta violazione del diritto dell'Unione è legata all'azione di vigilanza nei confronti di un'entità specifica, le discussioni preparatorie si svolgono tra autorità di vigilanza durante la sessione a porte chiuse del consiglio delle autorità di vigilanza dell'EIOPA, per garantire la riservatezza necessaria per lo scambio di informazioni non pubbliche.

Riquadro 10 – Mancata applicazione della procedura per la violazione del diritto dell'Unione

L'EIOPA stava ancora esaminando il caso in considerazione della sottostante complessità delle implicazioni transfrontaliere e della sottesa divergenza dei giudizi di vigilanza da parte delle ANC, che hanno reso necessaria una valutazione molto approfondita.

87.

A sostegno del passaggio dalla regolamentazione alla vigilanza, l'EIOPA ha effettuato nel 2016 una riorganizzazione interna che ha portato all'istituzione di team dedicati impegnati nella convergenza della vigilanza nel dipartimento Processi di vigilanza, nel dipartimento controllo e nel team che si occupa del controllo della condotta professionale. Tutti questi settori hanno registrato una notevole crescita dal 2016 e si prevede che si sviluppino ulteriormente nei prossimi anni.

Va inoltre osservato che l'EIOPA continua a contribuire in modo rilevante al quadro normativo sia per il settore delle assicurazioni sia per quello delle pensioni. È pertanto necessario mantenere anche un livello adeguato di personale e di competenze nel settore. È in corso una serie di iniziative di fondamentale importanza, quali InsurTech e «Sustainable finance», con la revisione di «solvibilità II» nei prossimi anni.

Raccomandazione 1 – Migliorare la precisione e il follow up degli strumenti di vigilanza

L'EIOPA accetta la raccomandazione di rafforzare ulteriormente i suoi processi di controllo indipendente e revisioni paritetiche.

95.

Il mercato interno offre, attraverso il meccanismo della concorrenza, una scelta più ampia di prodotti e prezzi migliori per i cittadini dell'Unione. La tutela dei consumatori, attraverso una vigilanza di alta qualità, coerente e convergente sia sul piano prudenziale sia su quello relativo alla condotta professionale, costituisce il fulcro della missione e del mandato dell'EIOPA.

Al fine di assicurare maggiormente il buon funzionamento del mercato interno, occorre una risposta adeguata e tempestiva di tutte le parti interessate alle debolezze emerse dall'esercizio di vigilanza delle attività transfrontaliere, dal momento che le sfide importanti devono ancora essere affrontate, per garantire che il mercato interno possa esprimere tutto il suo potenziale a vantaggio dei suoi cittadini.

I negoziati in corso sulla revisione delle AEV e i negoziati imminenti sulla revisione del quadro di «solvibilità II» offrono ai colegislatori l'opportunità di discutere su come poter rafforzare il quadro legislativo affinché possano essere date risposte concrete in materia di vigilanza tanto a livello nazionale quanto a livello europeo.

Raccomandazione 2 – Rafforzare la vigilanza delle imprese transfrontaliere

L'EIOPA accetta la raccomandazione e continuerà a prevedere tutti gli sforzi e la cooperazione con i colegislatori per rafforzare ulteriormente il quadro giuridico al fine di sostenere il compito decisivo dell'EIOPA in relazione alle attività transfrontaliere mediante la libertà di prestazione dei servizi/libertà di stabilimento.

Le debolezze sistemiche individuate nella vigilanza delle attività transfrontaliere sono i principali risultati che richiedono una risposta adeguata e tempestiva da tutte le parti interessate, dal momento che devono ancora essere affrontate sfide significative.

L'EIOPA è pronta a condividere le proprie esperienze con i colegislatori e la Commissione per fornire indicazioni sulle sfide che si presentano e suggerimenti su come migliorare l'attuale quadro giuridico.

Raccomandazione 3 – Migliorare le disposizioni per la vigilanza dei modelli interni

L'EIOPA accetta la raccomandazione e concorda sul fatto che la vigilanza coerente e convergente dei modelli interni in tutto il mercato interno richieda sforzi supplementari di tutte le parti interessate e accoglie con soddisfazione il sostegno della Corte.

99.

L'EIOPA desidera sottolineare il riconoscimento della valutazione globalmente positiva da parte della Corte in merito a quanto segue:

- efficacia degli scenari nell'affrontare i principali rischi del settore
- adeguatezza del campo d'azione e della metodologia considerando il primo anno di attuazione di «solvibilità II»
- assenza di errori di convalida o relativi ai dati

L'EIOPA, in linea con il CERS, mantiene la controversia tecnica relativa alle osservazioni sulla calibrazione degli scenari.

Tuttavia prende atto del margine di miglioramento per quanto riguarda la descrizione degli scenari alle parti interessate e prevede di continuare a lavorare in questa direzione.

Raccomandazione 4 – Migliorare la definizione degli scenari della prova di stress

L’EIOPA accetta la raccomandazione di migliorare ulteriormente i propri scenari. Già nella prova di stress dell’EPAP del 2017, ma anche per la prova di stress relativa alle assicurazioni del 2018, l’EIOPA si avvale del simulatore di shock del CERS e della BCE per gli scenari di mercato. Gli specifici scenari assicurativi (ad esempio calamità naturali) richiedono competenze diverse e sono gestiti dall’EIOPA, dalle ANC e da esperti esterni in campo assicurativo.

Nonostante ciò, la probabilità degli scenari completi non può essere stimata. Qualora sia possibile una quantificazione, l’EIOPA documenterà la probabilità dei diversi eventi determinanti, ai fini dell’analisi interna e durante il processo di approvazione dello scenario.

Inoltre, l’EIOPA intende continuare a cooperare con il CERS/la BCE e ad avvalersi di esperti esterni, come gli esperti dei membri dell’EIOPA, per analizzare e valutare gli scenari.

Raccomandazione 5 – Formulare raccomandazioni più pertinenti per le ANC

L’EIOPA accetta la raccomandazione.

Sulla base dei risultati delle prove di stress, l’EIOPA prevede di formulare raccomandazioni coerenti con il livello di divulgazione dei risultati e le competenze giuridiche di cui dispone. Raccomandazioni più specifiche sarebbero possibili con la pubblicazione di risultati individuali e non anonimizzati.

Raccomandazione 6 – Promuovere la pubblicazione dei risultati individuali delle prove di stress

L’EIOPA accetta la raccomandazione.

L’EIOPA promuoverà la pubblicazione dei risultati delle prove di stress su base individuale, in particolare se pertinenti per eventuali considerazioni sulla stabilità finanziaria. Già per l’esercizio 2018, coerentemente con le sue attuali competenze giuridiche, l’EIOPA ha chiesto il consenso dei partecipanti alla divulgazione dei risultati individuali. Le specifiche tecniche e i modelli di dati già menzionano i dati e gli indicatori specifici che sono oggetto di divulgazione individuale.

Raccomandazione 7 – Aumentare la trasparenza della metodologia della prova di stress

L’EIOPA accetta la raccomandazione.

L’EIOPA prevede di rafforzare e formalizzare la comunicazione e la consultazione con le parti interessate e i partecipanti in linea con le raccomandazioni della Corte.

105.

Si veda la risposta dell’EIOPA al paragrafo XII della sintesi.

Raccomandazione 8 – Potenziare le risorse umane destinate ai compiti di vigilanza

L’EIOPA accetta la raccomandazione e accoglie con favore il sostegno alle risorse aggiuntive da assegnare all’EIOPA per svolgere i compiti necessari intesi ad accrescere la qualità e la convergenza della vigilanza e la stabilità finanziaria.

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	5.12.2017
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione all'EIOPA	19.7.2018
Adozione della relazione finale dopo la procedura in contraddittorio	2.10.2018
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali dell'EIOPA	26.10.2018

IT PDF ISBN 978-92-847-1208-3 doi:10.2865/708407 QJ-AB-18-027-IT-N
 IT HTML ISBN 978-92-847-1194-9 doi:10.2865/618946 QJ-AB-18-027-IT-Q

La missione dell'EIOPA, una delle tre autorità europee di vigilanza (AEV), è di sostenere la stabilità del sistema finanziario e proteggere i consumatori nel settore delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali. Con attività del valore di circa due terzi del PIL dell'UE, il mercato assicurativo rappresenta una parte significativa del mercato finanziario in Europa. Un suo fallimento potrebbe incidere negativamente sull'economia reale e sul benessere dei consumatori. La Corte ha verificato se l'EIOPA abbia contribuito efficacemente alla vigilanza, alla convergenza in materia di vigilanza e alla stabilità finanziaria. Per quest'ultima, gli auditor della Corte hanno incentrato la propria analisi sulla prova di stress del settore assicurativo del 2016.

La Corte ha concluso che l'EIOPA ha fatto buon uso di un'ampia gamma di strumenti, sebbene la concezione ed il monitoraggio di questi ultimi debbano essere migliorati. Per quanto riguarda la vigilanza sulle imprese transfrontaliere ed i modelli interni, la Corte ha rilevato una serie di problemi sistematici, che devono essere risolti dalla stessa EIOPA, dalle autorità di vigilanza nazionali e dai legislatori, specie nel contesto del riesame delle AEV attualmente in corso.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Unione europea, 2018.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione di fotografie o di altro materiale i cui diritti d'autore non appartengano all'Unione europea, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare di tali diritti.