
L'EVOLUZIONE DEL CONTESTO NORMATIVO

IAIS, è stato annunciato l'accordo riguardante un graduale piano d'implementazione dell'ICS che avverrà in due fasi:

1. durante la prima, della durata di 5 anni (c.d. *monitoring period*), lo standard sarà calcolato e trasmesso al supervisore di gruppo e utilizzato per discussione all'interno dei collegi dei supervisori. Una eventuale infrazione dell'ICS non attiverà alcuna azione di vigilanza. Il *monitoring period* inizierà in seguito alla fase di *field testing* che si completerà nel 2019;
2. nella seconda fase, trascorso il *monitoring period*, l'ICS avrà le caratteristiche per essere implementato come requisito di capitale a livello di gruppo.

Oltre a quello del 2018, attualmente in corso, la IAIS prevede di effettuare un ulteriore studio di impatto nel 2019, prima dell'adozione finale dell'ICS ai fini del reporting confidenziale che i supervisori riceveranno nel 2020 sulla base dei dati al 31 dicembre 2019.

1.2. - Revisione degli *Insurance Core Principles* e del *ComFrame* da parte della IAIS

L'IVASS segue la revisione degli *Insurance Core Principles (ICP)*, volti ad aumentare la convergenza della vigilanza assicurativa globale in termini di requisiti quantitativi e di governo societario e organizzazione aziendale. La revisione degli ICP si basa anche sui risultati dei processi di *self-assessment* e *peer review*, condotti in ambito IAIS dal 2013.

Nella definizione di tali principi, la IAIS tiene anche conto degli altri due livelli di misure, che si basano e si aggiungono ai requisiti ICP:

- il *Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups (ComFrame)*, è un set di requisiti di vigilanza, qualitativi e quantitativi, sulla supervisione dei gruppi attivi a livello internazionale. Tenuto conto del maggior grado di complessità, il *ComFrame* assicura una vigilanza rafforzata per tali gruppi anche attraverso un maggior coordinamento e lo scambio di informazioni fra supervisori;
- *G-SII's Policy Measures*, specifici principi di vigilanza dei gruppi a rilevanza sistemica globale.

I due set di requisiti ICP e *ComFrame* – articolati nel 2016 in base a una nuova struttura che vede i principi *ComFrame* integrati all'interno dei singoli ICP in un insieme organico – sono stati posti in pubblica consultazione dalla IAIS nella prima parte del 2017. A tale consultazione ha fatto seguito nel mese di novembre la pubblicazione del testo di alcuni ICP (1, 2, 3, 9, 10, 12, 25) mentre il relativo testo del *ComFrame* sarà oggetto di una nuova pubblica consultazione, programmata per la seconda parte del 2018. L'attività di revisione su ICP, per la totalità dei principi, e *ComFrame* si concluderà nel 2019, anno in cui è prevista l'adozione di entrambi i set di requisiti.

L'attività degli Organismi Internazionali

1.3. - I lavori in tema di Effective Resolution Regime

Nel 2017 sono proseguiti i lavori internazionali in tema di risoluzione delle entità assicurative, a partire dall'appendice assicurativa ai *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions (KA)*, finalizzata dal Financial Stability Board nel 2014, cui aveva fatto seguito, nel giugno del 2016, la pubblicazione di un documento (*Developing effective Resolution Strategies and Plans for Systemically Important Insurers*) che individua gli aspetti salienti della strategia di risoluzione dei gruppi assicurativi a rilevanza sistemica. Nel 2017 il FSB si è concentrato sulla redazione, anche per il settore assicurativo, di una *assessment methodology* per le verifiche di *compliance* degli ordinamenti nazionali con i KA. L'*assessment methodology* è stata posta in pubblica consultazione il 21 dicembre 2017 e sarà adottata entro la fine del 2018.

A fianco di altre iniziative internazionali, come la costituzione dei *Crisis Management Group* per le entità assicurative aventi rilevanza sistemica (GSII), nel 2017 sono proseguiti i lavori in materia di *resolution* in sede IAIS. Le modifiche agli ICP e l'introduzione di *standard* nell'ambito *ComFrame* (cfr. III.1.2) completano il quadro internazionale in materia di *crisis management* del settore assicurativo. Gli ICP 10 e 12 sono stati rivisti; si è sottolineata la necessità di un approccio proporzionato a rischi, dimensioni e complessità operativo-organizzativa nella redazione dei piani di *recovery*. Sono state aggiornate le raccomandazioni relative alla gestione delle crisi nelle imprese di assicurazione ed è stata introdotta una disciplina relativa alla fase di risoluzione. I nuovi ICP, pubblicati a novembre 2017, entreranno presumibilmente in vigore entro il 2019.

1.4. - L'attività internazionale relativa alla valutazione del rischio sistemico

Nel corso del 2017 l'IVASS ha continuato a contribuire, anche attraverso la presidenza dei relativi comitati, ai lavori della IAIS di sviluppo e monitoraggio di un quadro olistico per la valutazione e la misurazione del rischio sistemico in ambito assicurativo, che includono anche le attività connesse alla designazione delle entità assicurative a rilevanza sistemica (cfr. IV.2.1).

1.5. - I principi contabili internazionali

L'IVASS segue l'attività dello IASB (*International Accounting Standard Board*), a livello nazionale e internazionale, in tema di standard contabili.

Nel maggio 2017, lo IASB ha emanato lo standard IFRS 17 (*Insurance Contracts*) relativo alla contabilizzazione dei contratti assicurativi, che sostituirà l'IFRS 4⁵⁹ a partire dai bilanci 2021⁶⁰. L'emanazione dell'IFRS 17 conclude un lungo progetto, avviato nel 1997, finalizzato a una più

⁵⁹ L'IFRS 4, nato come in *interim standard*, non ha introdotto modifiche sostanziali alla contabilizzazione dei contratti assicurativi, che avviene mediante l'utilizzo dei principi contabili nazionali (*local gaap*).

⁶⁰ È prevista la possibilità di adozione anticipata per le imprese che già applicano l'IFRS 9. La normativa prevede l'utilizzo dei principi IAS per la redazione dei bilanci consolidati e per i bilanci individuali delle imprese quotate non appartenenti a gruppi.

L'EVOLUZIONE DEL CONTESTO NORMATIVO

efficace rappresentazione in bilancio – in termini di trasparenza e comparabilità – delle passività assicurative (*riserve tecniche*) e alla riduzione dell'*accounting mismatch* tra attivo e passivo⁶¹.

Le differenze con le pratiche oggi in uso sono ampie, con importanti conseguenze organizzative e di processo che vedranno coinvolta l'intera organizzazione aziendale (dalle decisioni strategiche ai processi di *business*, dalla gestione dell'aumento di volatilità dei risultati economici, all'intervento sui sistemi IT e formazione del personale).

L'EFRAG ha avviato il processo di omologazione (*endorsement*) dell'IFRS 17, previsto, previo rilascio del parere alla Commissione europea, entro la fine del 2018.

Per l'Istituto è di particolare rilievo, in ottica di vigilanza, il livello di coerenza tra le valutazioni delle passività assicurative ai fini IFRS 17 e le analoghe valutazioni *market consistent* a fini prudenziali (*Solvency II*). A fronte di una convergenza di fondo nei criteri di valutazione generali, ci sono infatti differenze considerevoli, non sempre giustificate dalle diverse finalità.

Inoltre, a fine 2017 la Commissione europea ha recepito delle modifiche al principio contabile assicurativo IFRS 4⁶², modificato per affrontare il disallineamento tra l'entrata in vigore dell'IFRS 9 (*Financial Instruments*) e l'IFRS 17. Il Regolamento UE 2017/1988 ha introdotto, in aggiunta alle opzioni che consentono alle imprese di assicurazione che soddisfino determinati criteri di non applicare pienamente l'IFRS 9⁶³, l'ulteriore possibilità di utilizzo congiunto di IAS 39 / IFRS 9 per i conglomerati finanziari (rispettivamente per la parte assicurativa e bancaria).

2. - L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA EUROPEA

2.1. - I provvedimenti in corso di discussione

2.1.1. - Il progetto di riforma delle autorità di vigilanza europee

La Commissione europea ha avviato nel 2017 una pubblica consultazione sul funzionamento delle Autorità di vigilanza europee EIOPA, EBA, ESMA (ESA) istituite nel 2010 e operative dal 1° gennaio 2011 per rilevare, come previsto nel Rapporto De Larosière del 2009, eventuali necessità di revisioni nell'impianto istituzionale dopo il primo periodo di attività.

⁶¹ L'*accounting mismatch* è causato dalla diversa contabilizzazione degli investimenti finanziari, valutati in genere al *fair value*, e delle riserve tecniche solitamente valutate in base ai *local gaap*, al costo.

⁶² Nel settembre 2016 lo IASB ha emanato il documento *Applying IFRS 9 Financial Instruments with IFRS 4 Insurance Contracts* apportando modifiche all'IFRS 4 per consentire alle imprese assicurative di limitare alcune conseguenze negative, quali la maggiore volatilità dei risultati economici e l'incremento dei costi operativi in capo alle imprese, derivanti dalla non concomitante applicazione dei due *standard*.

⁶³ Tali opzioni fanno riferimento a soluzioni tecniche proposte dallo IASB e prevedono due approcci alternativi: a) *temporary exemption from IFRS 9*: consente alle imprese con prevalenza di attività assicurativa un temporaneo e opzionale differimento (fino al 2021) dell'applicazione dell'IFRS 9 e il parallelo utilizzo delle regole dettate dallo IAS 39; b) *overlay approach*: permette alle imprese che emettono contratti assicurativi di esercitare l'opzione di utilizzo dell'IFRS 9 e la contestuale riclassifica da conto economico a *other comprehensive income* (OCI), con conseguente riduzione della volatilità.

L'evoluzione della normativa europea

Il 20 settembre 2017 è stata pubblicata la proposta finale della Commissione europea sulla riforma delle **Autorità di vigilanza** europee e il testo è attualmente in discussione presso il Consiglio UE e il Parlamento Europeo. L'IVASS, oltre ad aver partecipato alla pubblica consultazione della Commissione, fornisce supporto tecnico al MEF per le materie di competenza.

In linea generale, la proposta della Commissione è volta a un rafforzamento delle Autorità europee, anche attraverso una maggiore indipendenza nei processi decisionali e nel budget, aree che attualmente vedono direttamente coinvolte tutte le autorità nazionali dei 28 paesi dell'Unione.

Le principali aree oggetto della proposta di riforma, di interesse per l'IVASS, riguardano:

Governance dell'EIOPA

La Commissione prevede che la *governance* delle autorità europee si svincoli sempre più dalle autorità nazionali, accentrando in sede europea importanti poteri di tipo regolamentare e di controllo, sinora esercitati in collaborazione con i supervisori nazionali.

Meccanismi di finanziamento dell'EIOPA

Si prevede un sistema che sostituisce l'attuale contributo delle Autorità nazionali con il finanziamento da parte delle imprese di assicurazione, oltre a un contributo non superiore al 40% del complesso delle spese a carico del bilancio della Commissione.

Nuovi poteri dell'EIOPA

Viene attribuito a EIOPA il potere di emanare ogni tre anni un *Piano di Vigilanza Strategico* che identifica gli obiettivi e le priorità delle attività di vigilanza per le Autorità nazionali.

EIOPA assume un importante ruolo di decisione sullo svolgimento degli *stress test* ed è ora prevista – nei casi in cui l'Autorità lo ritenga opportuno – la pubblicazione dei risultati individuali del *test*. Nella proposta della Commissione, l'EIOPA acquisisce un ruolo rafforzato nell'approvazione sull'utilizzo di un modello interno per il calcolo della solvibilità di gruppo. Infine, viene attribuita all'EIOPA piena competenza sulle verifiche sulla convergenza delle prassi di vigilanza e sulla capacità delle **autorità di vigilanza** di raggiungere risultati di alta qualità, che attualmente sono svolte da gruppi di lavoro a carattere *inter pares*.

L'IVASS condivide la finalità di un rafforzamento dell'azione di EIOPA perseguita dalla proposta della Commissione, sebbene ritenga che esso possa realizzarsi facilitando l'effettivo e concreto utilizzo dei poteri già nelle disponibilità delle autorità europee, piuttosto che creando nuovi poteri o sperimentando nuove forme di governo. Un'area per la quale l'Istituto promuove un rafforzamento dei poteri di EIOPA è quella relativa al coordinamento tra le Autorità nazionali nella vigilanza sull'attività transfrontaliera posta in essere dalle imprese UE, con l'obiettivo di rendere più tempestivi gli interventi nei casi di criticità, accrescendo la tutela degli assicurati.

L'EVOLUZIONE DEL CONTESTO NORMATIVO

2.1.2. - La proposta di regolamento su un prodotto pensionistico pan-europeo (PEPP)

Il 29 giugno 2017 la Commissione europea ha presentato una proposta di Regolamento per la creazione di un secondo regime pensionistico basato su un prodotto individuale a livello europeo (*Pan-European Personal Pension Product*) che si affianca ai regimi pensionistici individuali esistenti nei vari Stati membri. Il PEPP si configura come un prodotto di risparmio previdenziale:

- promosso da un'ampia gamma di soggetti (c.d. *provider*) autorizzati a operare in conformità alle rispettive norme di derivazione comunitaria (banche, imprese di assicurazione, SGR, **fondi pensione** aziendali o professionali – IORP ecc.);
- soggetto alla preventiva autorizzazione o revoca di EIOPA, sulla base di condizioni definite e previo parere dell'autorità nazionale di vigilanza del *provider*. L'autorizzazione di EIOPA attribuisce al PEPP il passaporto europeo in virtù del quale potrà essere distribuito in regime di libertà di **stabilimento** o di libera prestazione di servizi in tutti i Paesi UE;
- che prevede una linea di investimento che assicuri una protezione del capitale;
- che può prevedere la copertura di rischi biometrici;
- con prestazioni pensionistiche in forma di rendita, capitale, anticipazioni per riscatto.

In sintesi, il PEPP è un prodotto pensionistico individuale offerto da un ampio numero di operatori in concorrenza sul mercato e portabile nei paesi dell'Unione Europea.

La proposta di Regolamento si basa sul *technical advice* EIOPA di luglio 2016, in cui si suggeriva di definire le caratteristiche salienti di un prodotto pensionistico di carattere europeo anziché armonizzare il mercato dei prodotti individuali, tenuto anche conto delle notevoli differenze esistenti nei regimi fiscali dei diversi Stati membri.

La proposta della Commissione è in corso di esame al Consiglio Europeo nell'ambito di un gruppo di lavoro; per l'Italia partecipa il Ministero dell'Economia e delle Finanze con il supporto tecnico dell'IVASS e della COVIP.

2.1.3. - La Direttiva r.c. auto

La revisione della Direttiva UE in materia di assicurazione auto (Direttiva 2009/103/EC) è uno dei punti qualificanti del *Consumer Financial Services Action Plan* del 23 marzo 2017 e del *Green Paper* sui servizi finanziari al dettaglio del 2015 e si inquadra nel programma della Commissione europea REFIT per la semplificazione della legislazione dell'Unione europea.

La Commissione Europea ha condotto analisi preparatorie che hanno coinvolto le Autorità nazionali e gli *stakeholders* cui sono stati indirizzati specifici questionari. Il 24 maggio 2018 è stata presentata la proposta di Direttiva che si propone di rafforzare la protezione delle vittime degli incidenti stradali e i diritti degli assicurati.

L'evoluzione della normativa europea

Nel dettaglio le principali novità nella proposta della Commissione sono le seguenti:

- *estensione dell'intervento del Fondo di garanzia all'insolvenza dell'assicuratore.* Nelle situazioni *cross-border* se l'assicuratore del veicolo del responsabile del sinistro è insolvente i danneggiati saranno rimborsati dal Fondo del loro Paese di residenza, ma l'onere finanziario definitivo graverà sul Fondo dello Stato della sede sociale dell'assicuratore insolvente;
- *portabilità degli attestati di rischio:* gli assicuratori saranno tenuti a trattare gli attestati di rischio emessi da un assicuratore di un altro Stato membro al pari di quelli emessi dagli assicuratori del proprio Stato;
- *livellamento dell'ammontare dei massimali minimi in tutti gli stati UE:* la Commissione europea ha constatato che, per effetto dei periodi transitori previsti dalla Direttiva auto, i massimali minimi obbligatori non sono uguali in tutti gli Stati UE. La proposta mira a uniformare il livello dei massimali minimi in tutta la UE e la procedura di adeguamento all'inflazione;
- *rafforzamento della lotta alla circolazione dei veicoli non assicurati* attraverso maggiori controlli alle frontiere senza, tuttavia, ostacolare il flusso dei veicoli;
- chiarimenti sull'ambito di applicazione dell'obbligo assicurativo in linea con la giurisprudenza della Corte di Giustizia UE.

2.1.4. - Iniziative legislative sulla finanza sostenibile

Il 24 maggio 2018 la Commissione Europea ha presentato tre proposte di regolamento sulla finanza sostenibile, che riguardano anche le imprese e i distributori assicurativi, dando così seguito al report dell'*High Level Expert Group* di gennaio e all'*Action Plan* di marzo 2018. Il 29 maggio il Parlamento Europeo ha emanato una risoluzione per raccomandare un sistema vincolante e proporzionato di etichettatura, inizialmente su base volontaria, per le imprese che offrono servizi finanziari, al fine di indicare in che misura gli attivi siano conformi agli obiettivi ambientali, sociali e di *governance* (ESG).

In particolare, le proposte di regolamento creano una classificazione unificata a livello UE circa gli obiettivi ambientali e individuano i criteri per stabilire se un'attività economica è ecosostenibile, rendono coerenti le modalità con cui gli investitori istituzionali (incluse le imprese di assicurazione) integrano i fattori ESG nei loro processi decisionali e definiscono indicatori per determinare gli investimenti a basso impatto di carbonio.

La Commissione ha inoltre annunciato a breve ulteriori proposte di regolamenti delegati per emendare il Regolamento n. 2017/2359 di attuazione della IDD in tema di obblighi di informazione e regole di comportamento nonché il Regolamento di attuazione MIFID2, integrando gli elementi ESG nella consulenza fornita dalle imprese di investimento e di assicurazione. Per la concreta applicazione verrebbe accordato un periodo di 18 mesi dalla data di entrata in vigore.

L'EVOLUZIONE DEL CONTESTO NORMATIVO

2.2. - L'attività delle Autorità di vigilanza europee**2.2.1. - Il monitoraggio e lo sviluppo della normativa Solvency II****a) La revisione della formula standard per il calcolo del requisito patrimoniale di solvibilità**

Nel 2017 l'Istituto ha partecipato attivamente ai lavori dell'EIOPA sulla revisione della formula standard per il calcolo del requisito patrimoniale di solvibilità e ha contribuito a definire le raccomandazioni tecniche e le proposte normative di modifica del Regolamento delegato inviato ufficialmente da EIOPA alla Commissione europea a novembre 2017. Una seconda parte dei lavori, basata su approfondimenti specifici e analisi dei dati delle imprese nazionali, si è conclusa a febbraio 2018.

L'Istituto ha lavorato al progetto seguendo i principi cardine definiti dalla Commissione europea (favorire la semplificazione del calcolo della formula standard per garantire la proporzionalità; eliminare incoerenze nell'impianto tecnico della disciplina; rimuovere eventuali ostacoli allo sviluppo di investimenti a lungo termine), assicurando che le specificità del mercato assicurativo italiano fossero ben rappresentate nelle raccomandazioni conclusive dell'EIOPA.

b) Il rapporto annuale sulle misure per i prodotti con garanzie a lungo termine (LTG)

Nel 2017, l'IVASS ha collaborato al progetto quinquennale dell'EIOPA, avviato nel 2016, sull'utilizzo delle misure LTG da parte delle compagnie di assicurazione⁶⁴.

Gli esiti delle analisi, pubblicati dall'EIOPA a dicembre 2017⁶⁵ e riferiti alla situazione a dicembre 2016, mostrano che permane un ampio ricorso alle misure LTG. La quota di mercato delle imprese che ne fanno uso, in termini di riserve tecniche, si attesta al 70% a livello europeo e al 96% in Italia. Si conferma che il *Volatility Adjustment* (VA) è la misura più applicata in Europa e l'unica cui fanno ricorso le imprese italiane (cfr. box in I.5.8).

Le misure che producono i maggiori effetti per le imprese, in termini di riduzione del requisito di capitale, sono le norme transitorie sulle riserve tecniche (cui fanno ricorso Regno Unito, Germania, Francia, Spagna, Portogallo, Finlandia e Norvegia) e il *Matching Adjustment* (applicato solo in Spagna e Regno Unito).

Le misure LTG producono impatti maggiori per le imprese che ne utilizzano contemporaneamente più di una (in Paesi quali Germania, Regno Unito, Spagna e Danimarca). Per alcuni Paesi il *solvency ratio* medio senza l'applicazione delle misure risulterebbe inferiore al 100 per cento. L'Italia è fra i Paesi che meno beneficiano delle misure LTG.

⁶⁴ Il monitoraggio pluriennale è volto a fornire agli organismi europei informazioni per una eventuale revisione normativa prevista per il 2021 delle misure LTG. Di queste misure, il *Volatility Adjustment* e il *Matching adjustment* attenuano la volatilità artificiale di breve termine dovuta a variazioni eccezionali nei tassi di interesse. Le misure transitorie sulle riserve tecniche e sui tassi d'interesse hanno lo scopo di rendere graduale il passaggio del calcolo delle riserve tecniche tra il regime *Solvency I* e *II*. L'analisi è stata condotta sulla base di informazioni quantitative rilevate con il reporting di vigilanza e su altri dati richiesti alle imprese (cfr. lettera al mercato del 9 marzo 2017 https://www.ivass.it/normativa/nazionale/secondaria-ivass/lettere/2017/lm-09-03/Lettera_al_mercato_del_9_marzo_2017_Impatto_misure_LTG.PDF).

⁶⁵ <https://eiopa.europa.eu/Publications/Reports/2017-12-20%20LTG%20Report%202017.pdf>.

L'evoluzione della normativa europea

c) *La determinazione delle curve dei tassi di interesse per il calcolo delle riserve tecniche*

L'IVASS partecipa ai lavori in EIOPA per la determinazione delle strutture per scadenza dei tassi di interesse privi di rischio (curve *risk-free rate*) e dei relativi aggiustamenti di congruità o per la volatilità. Tali strutture costituiscono le curve di sconto che, nel regime *Solvency II*, devono essere impiegate per il calcolo delle *riserve tecniche*.

Dopo la fase preparatoria a *Solvency II*, durante la quale tali curve sono state rese note in via informale per agevolare le imprese e i gruppi assicurativi europei nel passaggio al nuovo *framework*, dal 2016 EIOPA pubblica ogni mese le curve per 33 valute in 52 Stati e gli aggiustamenti per la volatilità per 36 Stati. Ogni tre mesi vengono comunicate alla Commissione europea che le recepisce con proprio atto normativo (Regolamento di esecuzione) pubblicato sulla G.U. Europea.

Il 31 gennaio 2018, l'EIOPA ha pubblicato un aggiornamento della documentazione tecnica sul calcolo della curva dei tassi di interesse privi di rischio, in particolare per la derivazione dell'*Ultimate Forward Rate (UFR)*, a partire dai calcoli delle curve di fine gennaio 2018.

2.2.2. - *La protezione dei consumatori*

L'Istituto segue in ambito EIOPA i lavori del Comitato per la Tutela del Consumatore e l'Innovazione Finanziaria.

Con riferimento al monitoraggio del mercato, è stata finalizzata la proposta per lo scambio di informazioni semestrali tra Autorità basato su *early warning signals*. Il monitoraggio, già previsto dal Regolamento PRIIP in relazione ai prodotti di investimento (IBIP), è stato esteso dalla Direttiva IDD a tutti i *prodotti assicurativi*, attribuendo a EIOPA un ruolo di coordinamento.

La Commissione ha lanciato una *survey* sui costi e le *performance* delle principali categorie di investimenti *retail* a lungo termine e dei prodotti pensionistici, per una verifica della trasparenza e della confrontabilità dei principali prodotti a beneficio dei consumatori.

Nel 2017 EIOPA ha avviato l'elaborazione di Q&A per facilitare la convergenza nell'interpretazione della normativa comunitaria sulla distribuzione assicurativa e nell'esercizio dell'attività di supervisione nazionale. Due questionari, rivolti alle Autorità nazionali e agli *stakeholders*, hanno raccolto le principali questioni interpretative sulle materie nei Regolamenti Delegati n. 2358/2017 e 2359/2017 in materia di *product oversight and governance (POG)* e *insurance based investment products (IBIP)*. Le risposte di EIOPA non hanno valore vincolante per gli Stati membri, che mantengono la discrezionalità su come implementare la legislazione comunitaria.

EIOPA ha emanato un Parere in esito alla *Thematic Review* in materia di incentivi monetari e remunerativi tra i fornitori di servizi di *asset management* di polizze *unit-linked* e imprese di assicurazione. L'indagine evidenzia potenziali fonti di detrimento per i consumatori derivanti dalla relazione tra imprese di assicurazione e gestori di fondi nella costruzione di polizze *unit-linked*, con particolare riferimento al modo in cui le remunerazioni dei gestori di fondi possono influenzare la composizione dei portafoglio

L'EVOLUZIONE DEL CONTESTO NORMATIVO

delle imprese di assicurazione e quindi impattare sulla corretta applicazione del principio del *best interest* dei consumatori.

Il quadro legale europeo di riferimento (Direttiva [IDD](#), Regolamentazione [PRIIP](#), Direttiva [Solvency II](#)) contiene principi generali in materia di conflitti di interesse e di obbligo di agire nel *best interest* del cliente, ma non affronta nel dettaglio le misure da adottare nella gestione delle pratiche monetarie. Il Parere, prendendo spunto dalle misure nazionali già adottate da alcuni Stati membri (tra cui l'Italia), intende promuovere il massimo livello di convergenza della vigilanza sulle modalità di applicazione dei principi richiamati nella normativa.

Nel 2017 sono state approvate le Linee Guida [EIOPA](#) sugli [IBIP](#) che incorporano una struttura che rende difficile per il cliente comprenderne il rischio sottostante. Le Linee Guida si applicano solo ai Paesi che intendono esercitare l'opzione prevista nella [IDD](#) di consentire la distribuzione di prodotti non complessi senza *advice*, ovvero senza effettuare un'indagine sul tipo di prodotto più aderente alle esigenze del contraente (*regime di execution only*).

2.2.3. - *La revisione del Protocollo tra le Autorità di vigilanza per l'applicazione della Direttiva IDD*

Sono proseguiti i lavori per la revisione del [Protocollo di Lussemburgo](#) sulla cooperazione tra paesi [UE](#) in materia di distribuzione assicurativa. È stato concordato di avvalersi della stessa struttura utilizzata per il [Protocollo Generale](#) – approvato da [EIOPA](#) nel 2017 – con la pubblicazione di una Decisione con cui [EIOPA](#) emana i contenuti del Protocollo sotto forma di allegato.

Tra i temi di rilievo vi sono l'allineamento dei contenuti del [Protocollo di Lussemburgo](#) a quelli del [Protocollo Generale](#), in considerazione delle similitudini che sussistono tra l'attività *cross-border* delle imprese di assicurazione e degli [intermediari](#), con particolare riferimento all'attività di vigilanza e allo scambio di informazioni sull'onorabilità degli [intermediari](#).

2.2.4. - *Iniziativa EIOPA in tema di convergenza delle prassi di vigilanza*

a) *Peer review*

L'Istituto partecipa attivamente al *Review Panel* dell'[EIOPA](#), nell'ambito del quale sono proseguite, nel 2017, due *peer reviews* in materia di proporzionalità applicata alle funzioni chiave aziendali (*key functions*) delle imprese assicurative e di requisiti di onorabilità e reputazione degli amministratori (*propriet*) delle imprese di assicurazione e degli azionisti (cfr. IV.1. 2.1).

La *peer review* sulle *key functions* ha riscontrato approcci omogenei tra le [Autorità di vigilanza UE](#) nell'applicazione del principio di proporzionalità mentre non è sempre concorde la visione sull'ammissibilità della combinazione tra la [funzione](#) di *internal audit* e le funzioni operative. In genere, non si ritiene che sussistano conflitti di interesse nei casi di combinazione tra la [funzione](#) legale (in quanto considerata *non risk taker*), sebbene operativa, e la [funzione](#) di *compliance*. È richiamata la necessità di più mirate verifiche *on going* sui requisiti di adeguatezza dei titolari delle funzioni fondamentali, in particolare per quelli nominati prima del 2016.

Con riferimento alla *peer review* sui requisiti degli amministratori, le analisi hanno messo in evidenza la necessità di maggiore uniformità nella definizione dei requisiti di onorabilità e reputazione e di una migliore armonizzazione tra le Autorità in caso di attività *cross-border*.

L'evoluzione della normativa europea

b) *La valutazione dei modelli interni con aggiustamento dinamico per la volatilità*

L'Istituto ha partecipato ai lavori **EIOPA** per la redazione di un Parere volto ad armonizzare le pratiche di vigilanza dei supervisori europei verso imprese o gruppi che utilizzano un modello interno per il calcolo del requisito patrimoniale di solvibilità (**SCR**) e che abbiano optato per la modellizzazione del *Volatility Adjustment* (c.d. *Dynamic Volatility Adjustment*, **DVA**). Il Parere contiene raccomandazioni relative a profili tecnici di modellizzazione, a buone pratiche di *risk management* e all'informativa al pubblico dalle imprese che utilizzano un **DVA**.

c) *Il supervisory handbook EIOPA e la guida di vigilanza IVASS*

Sono proseguiti i lavori di redazione del *Supervisory Handbook EIOPA*, con la duplice finalità di contribuire alla creazione di una cultura e prassi di vigilanza uniformi nell'Unione Europea, obiettivo istituzionale di **EIOPA**, e di costituire un riferimento per le singole **Autorità di vigilanza** nel nuovo contesto *Solvency II*.

Nel 2017 e primi mesi del 2018, è stata completata una prima fase di lavori – avviati nel 2013 – con l'approvazione dei seguenti capitoli: processo del controllo prudenziale (*risk assessment framework*) e raccomandazioni per la supervisione di primo pilastro (**riserve tecniche**, fondi propri e requisito patrimoniale di solvibilità) e di secondo pilastro (**organo amministrativo**, funzioni chiave, investimenti e **ORSA**), supervisione di gruppi e modelli interni. Unitamente all'*handbook*, per ora rivolto ai soli supervisori, **EIOPA** ha pubblicato un documento (*A common supervisory culture – Key characteristics of high-quality and effective supervision*) contenente i principi e le caratteristiche fondamentali di una vigilanza efficace e di alta qualità. In particolare, si raccomanda alle autorità di adottare un approccio di vigilanza (**SRP**) orientato ai rischi e proporzionato, prospettico in modo da risultare proattivo e anticipatore, caratterizzato dal giusto spirito critico e intrusivo (nel rispetto della libertà imprenditoriale), completo (con uno sguardo alla gamma dei rischi a cui l'impresa vigilata è esposta), capace di giungere a conclusioni adeguate e tempestive. Viene, inoltre, precisata l'importanza di una adeguata *governance* del processo di vigilanza.

Sono proseguiti i lavori di **IVASS** sulla nuova Guida di vigilanza, per adeguare i metodi e le procedure di vigilanza al nuovo contesto, tenendo altresì conto delle raccomandazioni del *Supervisory Handbook EIOPA* e delle prime esperienze di vigilanza. In particolare, è stata introdotta una nuova procedura di *pre-assessment* delle imprese vigilate (*rating*), per orientare i successivi approfondimenti a distanza e ispettivi; sono stati rivisti e integrati i capitoli relativi alla **riserve tecniche** e al sistema di governo societario per tener conto delle novità del quadro regolamentare e sono state aggiornate alcune procedure per l'attività di vigilanza.

2.2.5. - *Attività EIOPA e ESRB in materia di gestione delle crisi assicurative*

La creazione di un *framework* europeo di armonizzazione in materia di gestione delle crisi assicurative è all'attenzione di **EIOPA** e del **ESRB**, che hanno proseguito i lavori avviati rispettivamente nel 2015 e nel 2016.

EIOPA ha pubblicato a luglio 2017 un Parere indirizzato alla Commissione europea, con il quale, sulla base di una valutazione di impatto qualitativa, raccomanda la definizione di un

L'EVOLUZIONE DEL CONTESTO NORMATIVO

framework europeo di armonizzazione minima in materia di risoluzione, specifico per il contesto assicurativo.

I lavori dell'ESRB sulle implicazioni di un *framework* europeo per il settore assicurativo in materia di risoluzione, hanno portato nel 2017 alla pubblicazione di un *Report* che analizza le tematiche di *resolution* sotto il profilo macroprudenziale, preconizzando – anche in questo caso – la realizzazione di un quadro di armonizzazione europea in materia da applicare a tutte le imprese del settore assicurativo.

2.2.6. - *Joint Committee delle European Supervisory Authorities (ESA)*

Nel 2017 il *Joint Committee*, forum di cooperazione tra le Autorità europee EBA, EIOPA ed ESMA, si è occupato di questioni attinenti la protezione del consumatore e l'attività di regolamentazione e monitoraggio del settore finanziario.

Le attività più rilevanti hanno riguardato i prodotti di investimento al dettaglio e assicurativi pre-assemblati, nei quali l'importo dovuto all'investitore *retail* è soggetto a fluttuazioni del mercato (cfr. III.3.1.2), per i quali il Comitato ha pubblicato delle Q&A finalizzate ad agevolare un'uniforme interpretazione delle disposizioni delle norme di attuazione di cui al Regolamento Delegato (EU) 2017/653 concernenti il *Key Information Document (KID)*, documento informativo da consegnare, ai sensi del Regolamento 1286/2014, agli acquirenti *retail* di prodotti PRIIP.

Il *Joint Committee* ha inoltre redatto un parere tecnico per la Commissione europea sui prodotti con finalità ambientali o sociali (PRIIP EOS), per fissare i requisiti minimi che i produttori di PRIIP EOS devono rispettare affinché tali prodotti soddisfino le esigenze degli investitori *retail*. Sulla base di questo parere la Commissione EU adotterà il relativo atto delegato come previsto dall'art. 8.4 del Regolamento (UE) 1286/2014 sui PRIIP.

A fini di tutela del consumatore è proseguito l'approfondimento sull'utilizzo di *big data* e di *personal data* da parte di istituzioni finanziarie per profilare categorie di consumatori, tipizzare comportamenti e proporre offerte mirate per specifiche fasce di mercato. Dallo studio emergono valutazioni su opportunità e rischi generati dal ricorso ai *big data*, nonché considerazioni sulla regolamentazione settoriale esistente e su eventuali misure normative e di vigilanza.

Il Comitato ha contribuito con un Parere ai lavori della Commissione europea sulla valutazione dei rischi connessi al riciclaggio di denaro e al monitoraggio sul finanziamento al terrorismo nel settore finanziario europeo. Sono state redatte linee guida sull'informativa e sulle procedure da adottare nell'attività di trasferimento di fondi, nonché sui fattori da considerare nella valutazione dei rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo associati a singoli rapporti continuativi e alle operazioni occasionali. (cfr. IV.3.3).

Altri contributi hanno riguardato il monitoraggio periodico delle condizioni di mercato, la valutazione dei rischi intersettoriali e delle vulnerabilità del sistema finanziario, nonché la revisione delle norme tecniche di attuazione (*Implementing Technical Standards – ITS*) sull'assegnazione dei *rating* esterni delle agenzie di *rating* certificate (ECAI) nei *Credit Quality Step (CQS)* di *Solvency II* e del regolamento bancario sui requisiti di capitale per includere le ECAI registrate dopo l'emanazione degli ITS.

L'evoluzione della normativa europea

Il Comitato oltre a curare l'aggiornamento annuale della lista dei conglomerati con capogruppo finanziari nei paesi nell'Unione Europea e nello Spazio Economico Europeo, ha avviato un progetto di sviluppo delle norme tecniche di attuazione aventi a oggetto i modelli di segnalazione armonizzati per l'invio delle informazioni di vigilanza supplementare sulle operazioni infragruppo, [concentrazione dei rischi](#) e adeguatezza di capitale.

L'EVOLUZIONE DEL CONTESTO NORMATIVO

3. - L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA NAZIONALE**3.1. - Il recepimento di normative comunitarie****3.1.1. - La Direttiva sulla distribuzione dei prodotti assicurativi (IDD)**

Nel 2017 sono stati avviati i lavori di recepimento nell'ordinamento nazionale della Direttiva (UE) n. 2016/97 sulla distribuzione assicurativa, di rilievo cruciale per il settore. L'Istituto ha profuso un significativo impegno per garantire il supporto tecnico agli organi legislativi nella redazione della bozza di decreto legislativo recante attuazione della Direttiva e modifiche e integrazioni al testo vigente del CAP.

Sulla base dei criteri delega previsti dalla legge di Delegazione Europea 2016, 25 ottobre 2017, n. 163 (G.U. Serie Generale n. 259 del 06 novembre 2017), è stato adottato il decreto legislativo n. 68 del 21 maggio 2018 recante modifiche al CAP e al TUF in attuazione della Direttiva.

Le principali novità riguardano:

- il rafforzamento della protezione del consumatore attraverso una informativa più completa, per evitare che venga fornita una consulenza distorta e che vengano consigliati prodotti remunerativi per il venditore ma non aderenti alle esigenze (*best interest*) del consumatore;
- l'estensione dell'ambito di applicazione delle disposizioni; si pone l'accento sulla nozione di distribuzione anziché sulla pura intermediazione e si ampliano i soggetti tenuti al rispetto delle disposizioni in materia di collocamento, estendendole alla vendita diretta da parte delle imprese di assicurazione e riducendo i casi di esenzione;
- l'inclusione nella nozione di distributore assicurativo anche dell'intermediario assicurativo a titolo accessorio, assoggettato alle disposizioni in materia di regole di condotta, requisiti professionali, e obbligo di iscrizione;
- una più dettagliata disciplina dell'attività *cross-border* degli intermediari, con particolare riferimento alla procedura di abilitazione e alla ripartizione di poteri tra Autorità *Home* e *Host*;
- la responsabilizzazione delle imprese fin dalla fase di progettazione del prodotto (POG) che deve includere la valutazione delle esigenze dell'assicurato, fino a oggi effettuata dal distributore solo in fase di vendita (test di adeguatezza del prodotto). È chiesto di definire le procedure organizzative interne per individuare, con un sufficiente livello di granularità, le diverse tipologie di clienti ai quali i prodotti saranno destinati;
- la previsione di una disciplina supplementare da osservare per la vendita dei prodotti d'investimento assicurativi IBIP;
- la revisione e razionalizzazione dell'informativa precontrattuale. In particolare la nuova informativa si allinea all'informativa precontrattuale standardizzata prevista a livello

L'evoluzione della normativa nazionale

europeo per i prodotti danni e IBIP (Regolamento UE n. 1286/2014, relativo al KID integrato dalle disposizioni previste dal Regolamento delegato UE 2017/653 della Commissione dell'8 marzo 2017, obbligatorio dal 1° gennaio 2018).

La disciplina in materia di POG e IBIP prevista dal CAP è, inoltre, integrata dalla disciplina di dettaglio prevista dalla normativa europea direttamente applicabile, di cui ai Regolamenti Delegati della Commissione europea n. 2017/2358 e n. 2017/2359.

In occasione dell'attuazione della Direttiva IDD, è stato nuovamente modificato il Testo Unico della Finanza, dopo gli interventi nel 2016 con l'entrata in vigore del Regolamento UE PRIIP e nel 2017 in occasione dell'attuazione alla Direttiva MIFID2. Il nuovo testo elimina il riparto di competenze sui prodotti di ramo III e V, e prevede che la CONSOB sia competente per tutti gli IBIP venduti tramite intermediari iscritti nella sezione D del RUI, mentre l'IVASS sia competente per la distribuzione degli IBIP mediante tutti gli altri canali, nonché per i profili di *product governance*. In ogni caso il TUF prevede che il potere regolamentare di CONSOB sia esercitato sentito l'IVASS, nel rispetto delle norme del CAP e dei Regolamenti delegati, in modo da garantire uniformità alla normativa applicabile per tutti i canali distributivi a prescindere dall'autorità competente.

L'8 giugno 2018 IVASS ha avviato la fase di pubblica consultazione su due schemi di Regolamento in materia di distribuzione e trasparenza dei prodotti assicurativi.

Lo schema di Regolamento sulla distribuzione introduce una disciplina organica con riferimento alle regole di accesso al mercato, di esercizio dell'attività, di condotta degli operatori nella fase di vendita, nonché di formazione e aggiornamento professionale.

Lo schema di regolamento sulla trasparenza, pubblicità e realizzazione dei prodotti introduce i documenti informativi precontrattuali (DIP) dal formato unitario e dai contenuti standardizzati al fine di agevolare la comprensione e comparabilità dei prodotti, sia vita che danni, da parte dei consumatori. Il recepimento della IDD ha costituito inoltre l'occasione per una complessiva revisione del sistema sanzionatorio (cfr. III.3.2.4), per l'introduzione anche in ambito assicurativo di un sistema di risoluzione stragiudiziale delle controversie (cfr. III.3.2.3) e per l'inserimento nel CAP di una disciplina unitaria, nel settore assicurativo, dei sistemi di segnalazione di atti o fatti illeciti da parte di dipendenti o collaboratori di imprese di assicurazione o società di intermediazione assicurativa (*whistleblowing*).

3.1.2. - La Direttiva sulla rendicontazione non finanziaria delle grandi imprese e dei gruppi di grandi dimensioni

Nella Relazione IVASS sul 2016 si è riferito del decreto legislativo di recepimento della Direttiva MIFID2 sugli obblighi di comunicazione delle informazioni di carattere non finanziario, ossia ambientali, sociali, attinenti al personale, al rispetto dei diritti umani, alla lotta alla corruzione. Nel 2017, l'IVASS ha fornito alla CONSOB il previsto parere sul regolamento di attuazione adottato con delibera del 19 gennaio 2018 (G.U. 26 gennaio 2018). Il regolamento CONSOB chiarisce, tra l'altro, il regime di pubblicità della dichiarazione non finanziaria, le modalità e i termini per il controllo di sua competenza, la definizione della nozione di fatturato.

L'EVOLUZIONE DEL CONTESTO NORMATIVO

3.1.3. - La Direttiva sui diritti degli azionisti

Il 20 maggio 2017 è stata pubblicata nella G.U. dell'Unione Europea la Direttiva (UE) 2017/828 del 17 maggio 2017 (SHRD2) che modifica la Direttiva 2007/36/CE relativa all'esercizio di alcuni diritti degli azionisti di società quotate (*Shareholders' Rights Directive – SHRD*).

La SHRD2, finalizzata a incoraggiare l'impegno a lungo termine degli azionisti, introduce obblighi e diritti degli azionisti nella *governance* societaria delle società quotate e reca disposizioni più dettagliate sulla trasparenza delle remunerazioni e sulle operazioni con parti correlate.

Le imprese di assicurazione o di *riassicurazione* che esercitano i *rami vita* saranno tenute, nella loro qualità di investitori istituzionali, a definire e comunicare le linee di *policy* sul proprio impegno di azionisti, dando altresì comunicazione delle modalità con cui danno attuazione a tali linee (comportamenti di voto; coerenza tra la strategia di investimento e il profilo e la durata delle passività; il contenuto dell'accordo con il gestore degli attivi, ove rilevante).

È stato attivato presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze un tavolo tecnico di lavoro con IVASS e le altre *Autorità di vigilanza* coinvolte nel recepimento della Direttiva nell'ordinamento nazionale.

3.2. - Iniziative nazionali*3.2.1. - La legge sulla responsabilità sanitaria*

La legge 8 marzo 2017 n. 24 ridisegna il sistema delle responsabilità e delle garanzie per i medici e le strutture sanitarie nei confronti dei pazienti, per ridurre il contenzioso in materia che ha contribuito, in questi anni, all'aumento del costo delle coperture assicurative per i professionisti e per le strutture sanitarie.

La legge disciplina gli obblighi di assicurazione a carico:

- delle strutture sanitarie, per la responsabilità civile verso terzi e verso i prestatori d'opera, anche per i danni cagionati dal personale a qualunque titolo operante presso le strutture medesime, includendo misure alternative alla stipula di polizze, quali l'autoassicurazione o la costituzione di un fondo per i risarcimenti;
- degli esercenti la professione sanitaria che svolgano la propria attività al di fuori di una struttura o in regime libero-professionale, per la stipula di una polizza per la responsabilità civile verso terzi;
- degli esercenti la professione sanitaria operanti presso strutture pubbliche o private, per la stipula di una polizza che copra la colpa grave.

La legge prevede quattro decreti ministeriali attuativi di diretto interesse dell'IVASS, finalizzati alla definizione:

- dei requisiti minimi di tali polizze;

L'evoluzione della normativa nazionale

- di criteri e modalità di vigilanza dell'Istituto sulle imprese che offrono le coperture disciplinate dalla legge;
- delle modalità di raccolta dei dati sul funzionamento del mercato;
- delle modalità di contribuzione e di funzionamento del **Fondo di garanzia** istituito dalla legge per i danni derivanti da responsabilità sanitaria a tutela dei danneggiati e degli esercenti la professione sanitaria, che sarà gestito da **Consap** Spa e alimentato da un contributo annuale a carico delle imprese.

Per l'attuazione dei decreti sono stati istituiti due tavoli tecnici, uno presso il Ministero dello Sviluppo economico e l'altro presso il Ministero della Salute, ai quali l'**IVASS** fornisce il proprio contributo tecnico.

3.2.2. - *La legge sulla concorrenza*

La legge 14 agosto 2017, n. 124, entrata in vigore il 29 agosto 2017, reca disposizioni finalizzate a rimuovere ostacoli all'apertura dei mercati, a promuovere lo sviluppo della concorrenza e a garantire la tutela dei consumatori, anche in applicazione dei principi europei in materia di libera circolazione, concorrenza e apertura dei mercati.

La legge introduce varie norme rilevanti in materia di assicurazione, prevalentemente **r.c. auto** (nella fase di stipula e di gestione del rapporto contrattuale e nella fase di valutazione e liquidazione del danno) oltre che **r.c. professionale** e polizze connesse all'erogazione di mutui immobiliari e credito al consumo.

a) *R.c. auto*

Obbligo a contrarre (articolo 132 **CAP**): le imprese di assicurazione possono non accettare le proposte di stipula del contratto **r.c. auto** qualora dalle verifiche effettuate (anche mediante consultazione di banche dati di settore e dell'archivio informatico integrato presso **IVASS**) risulti che le informazioni rese dagli assicurati non siano corrette o veritiere. In tal caso le imprese sono tenute a ricalcolare il premio sulla base delle informazioni esatte e a inviare al contraente un nuovo preventivo. In caso di segnalazione sul mancato rispetto dell'obbligo a contrarre, i termini regolamentari di gestione dei reclami da parte di **IVASS** sono dimezzati.

Obblighi informativi a carico degli intermediari (articolo 132-bis **CAP**): viene previsto l'obbligo a carico degli **intermediari** assicurativi, prima della sottoscrizione della polizza **r.c. auto**, di informare il consumatore in modo trasparente, corretto ed esaustivo sui premi offerti da tutte le imprese di assicurazione di cui sono mandatari relativamente al «contratto base», a pena di nullità del contratto, rilevabile solo a favore del cliente. L'informativa è fornita mediante il preventivatore **IVASS-MiSE**; **IVASS** deve adottare le disposizioni attuative per garantire l'accesso e la risposta in via telematica ai consumatori e agli **intermediari**.

Sconti obbligatori (articolo 132-ter **CAP**): introduzione di sconti significativi obbligatori a fronte della sottoscrizione di alcune clausole contrattuali (ispezione preventiva del **veicolo**; installazione di scatole nere o dispositivi similari; *alcol-lock*) e sconti aggiuntivi obbligatori per gli