

Commissioni congiunte
V (Bilancio, Tesoro e Programmazione) della Camera dei Deputati
5a (Bilancio) del Senato della Repubblica

A.S. 1586

**Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020
e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022**

Audizione di Maria Bianca FARINA
Presidente ANIA

Roma, 8 novembre 2019

Illustri Presidenti, Onorevoli Senatori e Deputati,
desidero innanzitutto ringraziarVi per aver invitato l'Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici a questa audizione sulla legge di bilancio.

1. CONSIDERAZIONI GENERALI SULLA MANOVRA

Le prospettive economiche globali sono contrassegnate da numerosi elementi di incertezza. Secondo l'Interim Economic Outlook presentato qualche settimana fa dall'OCSE, l'economia mondiale sta diventando sempre più fragile e incerta, con un rallentamento della crescita e rischi concreti di un ulteriore peggioramento. Analoghe considerazioni sono state formulate dal Fondo Monetario Internazionale, nel suo ultimo "World Economic Outlook".

Tra i fattori di incertezza figurano i conflitti commerciali, l'esito finale della Brexit, il rallentamento della crescita in Cina, la crescente vulnerabilità dei mercati finanziari. A questi fattori si aggiungono fenomeni di lungo periodo che da tempo condizionano il clima economico: mi riferisco, ad esempio, all'invecchiamento della popolazione, ai bassi tassi di interesse, al rischio di deflazione.

In tale contesto, anche le prospettive dell'economia italiana si stanno indebolendo: l'OCSE prevede per il nostro Paese una crescita nulla nel 2019, per passare poi a un modesto +0,4% nel 2020, valori lievemente inferiori a quelli previsti dal Governo. Oltre all'incertezza legata ai conflitti commerciali, incide per il nostro Paese anche il rallentamento registrato dalla principale economia dell'area euro, quella tedesca.

Sono ormai anni che l'Italia cresce meno dei principali Paesi avanzati, scontando una serie di nodi ancora irrisolti che si traducono in freni alla competitività. La necessità di tenere sotto controllo i saldi di finanza pubblica, inoltre, rappresenta un importante vincolo alla capacità di agire a livello centrale in maniera anticiclica.

In uno scenario complesso come quello attuale, appaiono condivisibili gli obiettivi della politica di bilancio enunciati nella Relazione illustrativa del provvedimento, che pongono

l'accento sulla volontà di avviare un percorso di crescita duratura, compatibile con le esigenze di sostenibilità ambientale e sociale, preservando gli equilibri della finanza pubblica e perseguendo, nel medio termine, la riduzione del rapporto debito/PIL. In tale contesto, apprezziamo in modo particolare lo sforzo compiuto per sterilizzare le clausole di salvaguardia che avrebbero prodotto un effetto fortemente depressivo per i consumi e per la crescita del Paese.

E', quest'ultimo, un aspetto di fondamentale importanza per garantire la stabilità di un percorso di sviluppo. La riduzione dello spread registrata in questi ultimi mesi, che produce effetti positivi a tutti i livelli del sistema economico e finanziario, riflette anche l'intendimento del Governo di muoversi, utilizzando i margini di flessibilità previsti, nell'ambito dei parametri di stabilità europei.

La minore volatilità registrata sui mercati, tuttavia, non è assicurata per il futuro; occorre, allora, agire in maniera incisiva, sfruttando il momento favorevole, anche con interventi di natura strutturale che vadano a sostegno di una crescita stabile, duratura e inclusiva.

Riteniamo positivo l'intendimento di ridurre il cuneo fiscale sul lavoro e di promuovere gli investimenti pubblici e privati, entrambi obiettivi di primaria importanza.

Il settore assicurativo è pronto a offrire il proprio contributo, sia come investitore istituzionale sia come gestore di rischi, allo sviluppo del Paese affinché le misure di sostegno alla crescita possano essere potenziate.

Con oltre 900 miliardi di investimenti (oltre il 50% del PIL), l'industria delle assicurazioni ha sempre sostenuto il debito pubblico, finanziando investimenti in titoli sovrani anche nei momenti più difficili. Grazie alla durata medio-lunga del risparmio che le viene affidato, effettua importanti investimenti nell'economia reale, finanziando imprese, opere infrastrutturali, nuove iniziative di private equity e start-up. Al fine di rafforzare le iniziative del settore in questo campo, facendo leva anche sulle positive modifiche intervenute nei mesi scorsi al quadro prudenziale Solvency II per questi investimenti,

ANIA ha recentemente dato vita ad un fondo dedicato. Tale fondo, finanziato dalle imprese di assicurazione, ha l'obiettivo di investire esclusivamente in infrastrutture italiane, incluse quelle a carattere sociale e ambientale. Al riguardo, abbiamo definito il relativo Regolamento, che prevede una stringente politica di investimenti in materia di criteri ESG (environmental, social and governance), e siamo ora al primo closing.

Facendo leva sulle sue caratteristiche peculiari, che consentono di redistribuire efficacemente ed efficientemente rischi di diversa natura e di lungo termine, l'assicurazione svolge un ruolo importante nei campi della previdenza complementare, della sanità integrativa e dell'assistenza, nonché della gestione dei grandi rischi. Potrebbe fare ancora di più, rafforzando la protezione di famiglie e imprese e contribuendo ad alleggerire le pressioni sulla finanza pubblica, qualora fossero introdotte misure volte a sviluppare una equa ed efficiente collaborazione fra pubblico e privato.

2. ANALISI DI DETTAGLIO

Commenteremo ora le misure che producono effetti per il settore assicurativo.

MISURE DI CARATTERE FISCALE (ARTT. 75, 85, 90)

Il settore assicurativo è uno dei maggiori contribuenti italiani. In media le compagnie di assicurazione versano ogni anno nelle casse dello Stato oltre 12 miliardi di imposte dirette e per conto degli assicurati. A ciò si aggiunge un prelievo sulle riserve vita, in vigore dal 2002, che costituisce un anticipo di imposta sui rendimenti corrisposti agli assicurati al momento della liquidazione della prestazione assicurativa. Tale credito ammonta oggi a oltre 9 miliardi di euro e risulta di difficile e incerta recuperabilità nel tempo. Nel complesso, quindi, si tratta di un livello di tassazione molto elevato nel confronto internazionale.

In questo contesto, si inserisce l'intervento finalizzato alla rimodulazione degli oneri detraibili in base al reddito di cui all'**articolo 75**, che dispone una riduzione progressiva, al crescere del reddito complessivo, dell'importo delle detrazioni fruibili, ai fini dell'IRPEF, per le tipologie di spese indicate nell'articolo 15 del T.U.I.R. (D.P.R. n. 917/1986). La

misura va esaminata in parallelo a quella contenuta nell'**articolo 85** in tema di tracciabilità dei pagamenti al fine di ottenere le detrazioni.

Apprezziamo lo sforzo di rendere tracciabili i pagamenti, ma la riduzione delle detrazioni fiscali (con il relativo azzeramento per i contribuenti con reddito complessivo oltre i 240.000 Euro) prevista per i titolari di redditi individuati dalla norma quali "elevati" solleva più di una perplessità.

Limitandoci, infatti, alle detrazioni di diretto interesse per il settore assicurativo, **occorre considerare il particolare valore sociale delle polizze** sulla vita e contro il rischio di invalidità permanente, così come delle polizze che coprono contro il rischio della perdita di autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana (c.d. *long term care*, "LTC") e di quelle per la copertura dei danni derivanti dalle catastrofi naturali.

Il venir meno della detrazione fiscale (peraltro proprio relativamente a quei soggetti che, per definizione, presentano una maggiore capacità di spesa), come previsto dall'articolo 75, potrebbe costituire un disincentivo al ricorso allo strumento assicurativo. Il risultato sarebbe, paradossalmente, un maggiore onere futuro per lo Stato, a fronte di un risparmio che secondo le stime è pari, a regime, a circa 60 milioni annui.

Inoltre, con riferimento alle coperture *long term care* si amplierebbe il divario, in verità già esistente, tra i lavoratori dipendenti che beneficino di tali coperture nell'ambito di piani di welfare aziendali (per i quali, come noto, i relativi contributi, anche in forma di premi assicurativi, sono versati dal datore di lavoro e non costituiscono reddito imponibile) e coloro che decidessero di farlo individualmente.

Infine, nel nuovo regime delineato dall'articolo 75 i contribuenti con reddito complessivo oltre i 120.000 Euro, a fronte del venir meno della possibilità di detrarre le spese sanitarie, avrebbero maggiori remore ad accedere alla sanità privata e di conseguenza si produrrebbe una ancora maggiore pressione sulle strutture sanitarie pubbliche e, probabilmente, un aumento delle spese sostenute di tasca propria, direttamente regolate in contanti.

Nella legge di Bilancio sono, inoltre, presenti altre misure che incidono significativamente sul livello di tassazione del nostro settore, sia pure agendo prevalentemente sul profilo finanziario.

Ci riferiamo in particolare alla disposizione contenuta nell'**articolo 90**, il cui comma 1 differisce di tre anni (a partire dal periodo d'imposta 2022) la deduzione, ai fini dell'IRES e dell'IRAP, della quota di competenza 2019 relativa alle rettifiche di valore e alle svalutazioni di crediti pregresse rilevate nei bilanci degli esercizi anteriori al 2015 dagli enti creditizi e finanziari e dalle imprese di assicurazione. In particolare, il rateo di deduzione di competenza 2019 verrebbe, nello specifico, rinviato al 2022 e, inoltre, ripartito ex lege in quattro quote costanti deducibili a partire dal 2022 e sino al 2025.

Oltre a tale misura penalizzante specificamente riferita alle imprese dei settori finanziario e assicurativo, il successivo **comma 3 del medesimo articolo 90** prevede un ulteriore intervento critico, destinato alla generalità della platea di contribuenti IRES/IRAP e, come tale, con impatto anche sulle compagnie assicurative.

La misura in questione fa seguito, peraltro, a un analogo intervento contenuto nella legge di bilancio dello scorso anno (n. 145/2018) con il quale era stato disposto (cfr. articolo 1, comma 1079) il differimento/ripartizione in dieci anni delle quote di ammortamento fiscale relative all'avviamento e alle altre attività immateriali (a fronte del quale sono state iscritte attività per imposte anticipate, c.d. "DTA") in precedenza affrancate avvalendosi della facoltà a suo tempo offerta dall'articolo 15, comma 10, del decreto-legge n. 185 del 2008.

Al riguardo è opportuno rammentare che le imprese, comprese quelle assicurative, che in passato hanno posto in essere operazioni straordinarie (di aggregazione aziendale) decidendo di avvalersi di tale norma, hanno versato l'imposta sostitutiva proprio allo scopo di garantirsi la deduzione fiscale "accelerata" dell'ammortamento dell'avviamento rilevato in bilancio in occasione di tali operazioni.

Lo scenario, già oltremodo penalizzante, delineato dalla legge di bilancio dello scorso anno verrebbe perciò ulteriormente appesantito dalle previsioni dell'articolo 90, comma 3, che differisce di ulteriori sei anni la quota di competenza 2019 (5%), rinviandola al 2025 e ripartendola, in quote costanti, in cinque anni.

3. ALTRE MISURE DI CARATTERE FISCALE

Art. 5, Fondo per la riduzione del carico fiscale sui lavoratori dipendenti

Valutiamo in maniera particolarmente positiva l'adozione della misura relativa al cuneo fiscale, che rappresenta una prima importante risposta alle esigenze manifestate sia dai datori di lavoro che dalle organizzazioni sindacali. Auspichiamo che la dotazione del Fondo in questione possa essere aumentata, in modo da consentire l'estensione dell'abbattimento del cuneo a fasce più ampie di lavoratori dipendenti.

Art. 6, Disposizioni in materia di esonero contributivo

Nell'apprezzare l'estensione dell'esonero contributivo, ancorché limitato nel suo impatto, delle assunzioni di giovani entro i trentacinque anni di età, fino al 31 dicembre 2020, si ritiene che tale misura, in limiti economici più ampi, possa diventare strutturale, perché si tratta di un intervento che può diventare volano di maggiore occupazione; potrebbero, in una prima fase, essere destinati a questo riguardo, i maggiori risparmi derivanti dalla revisione e/o dalla eventuale rimodulazione di altre norme, in modo da creare realmente le condizioni per l'incremento occupazionale giovanile.

MISURE IN MATERIA DI PENSIONI (art. 56, 57)

Art. 56, APE sociale

Posta la finalità sociale di tale misura, rivolta a particolari categorie svantaggiate di lavoratori, riteniamo condivisibile che venga prorogata anche per il 2020.

Art. 57, Opzione donna

Anche in questo caso ANIA ritiene che la proroga di tale misura possa agevolare l'uscita dal mercato del lavoro delle lavoratrici che hanno maturato uno specifico requisito

pensionistico, auspicando altresì che detta previsione possa assumere carattere strutturale.

4. PROPOSTE DELL'ANIA

PREVIDENZA COMPLEMENTARE

Sarebbe estremamente utile incentivare la partecipazione dei soggetti giovani alle forme pensionistiche complementari, ancora oggi decisamente scarsa, attraverso una duplice linea di intervento sulla disciplina fiscale che regola la fase del finanziamento delle predette forme pensionistiche e quella dell'accumulo dei rendimenti derivanti dalle risorse investite.

Attualmente sul risultato netto della gestione delle forme pensionistiche complementari di cui al decreto legislativo n. 252 del 2005 grava un'imposta sostitutiva prelevata annualmente con aliquota del 20 per cento, a seguito dell'aumento (dall'11 per cento) disposto dalla legge di stabilità 2015.

La nostra proposta è di azzerare l'onere fiscale sopportato dalle forme pensionistiche complementari nella fase dell'investimento delle risorse per i giovani di età inferiore ai 35 anni.

Si potrebbe prevedere, inoltre, un ampliamento del plafond di deducibilità, ai fini dell'IRPEF, dei contributi versati dall'iscritto nell'interesse dei familiari fiscalmente a carico (cioè a dire quelli per i quali il contribuente ha diritto alla detrazione per i carichi di famiglia). Se ne avvantaggerebbe principalmente la popolazione under 35 perché la proposta agevola le posizioni pensionistiche integrative costituite e alimentate dai genitori per i figli (o dai nonni per i nipoti).

INVESTIMENTO NELL'ECONOMIA REALE

Gli assicuratori italiani sono il principale investitore istituzionale del Paese. I titoli di Stato italiani sfiorano il 40% circa del totale del portafoglio delle imprese di assicurazione e

rappresentano il 15% dell'intero stock in circolazione. Cifre importanti sono già oggi investite in azioni e obbligazioni emesse da società italiane.

Nell'ottica di rafforzare il contributo del settore assicurativo all'economia reale del Paese, sarebbe opportuno:

- 1) ritornare sul tema dei PIR, visto che le modifiche apportate dalla scorsa legge di bilancio - che pure avevano la condivisa finalità di indirizzare maggiormente le risorse verso le PMI - hanno di fatto bloccato la commercializzazione di tali strumenti;
- 2) estendere, a beneficio degli assicurati delle polizze vita tradizionali che hanno finalità previdenziali, gli incentivi fiscali già previsti per gli iscritti alla previdenza complementare quando gli enti investono in azioni di imprese residenti e PIR .
- 3) estendere gli incentivi previsti per gli impieghi in fondi ELTIF anche agli iscritti alla previdenza complementare e agli assicurati delle polizze tradizionali.

SANITÀ E WELFARE INTEGRATIVO

Una moderna democrazia deve saper coniugare al meglio l'interesse pubblico con tutte le risorse disponibili. Auspichiamo pertanto la realizzazione di un nuovo modello sulla salute che mantenendo al centro il servizio universale, utilizzi in modo strutturato tutte le competenze e le risorse ottimizzando l'imprescindibile rapporto pubblico-privato.

Si deve, innanzitutto, rendere più efficiente e più equa la spesa sanitaria privata che ha ormai raggiunto i 40 miliardi di euro. Spesa che si caratterizza per la straordinaria incidenza della componente pagata di tasca propria dai cittadini ("out of pocket") che in Italia è pari al 90% del totale, rispetto al 40% in Francia e al 55% in Germania. Spesa privata, quindi, che per la sua quasi totalità mette il cittadino di fronte alla scelta tra pagare, quando è in condizione di farlo, o rinunciare alle cure nel momento in cui è più fragile.

A tal fine, auspichiamo un sistema sanitario in cui, a integrazione del prezioso sistema pubblico, trovino spazio non solo i fondi chiusi di categoria ma anche i fondi aperti e le polizze assicurative, con condizioni di accesso, di gestione e di trattamento fiscale uguali per tutti. Ciò consentirebbe di istituzionalizzare l'integrazione alle tutele già garantite dal

settore pubblico, secondo un modello coerente con i valori del sistema di sicurezza sociale del nostro Paese.

Con specifico riferimento al trattamento fiscale, l'esigenza di equiparare fondi, casse, mutue e polizze è ulteriormente rafforzata dalla previsione di riduzione/eliminazione delle detrazioni fruibili per le spese sanitarie per una quota di contribuenti (peraltro quelli connotati da maggiore capacità di spesa).

Considerazioni analoghe possono essere svolte per le coperture *long term care*. È molto positiva l'istituzione (**articolo 40**) del "Fondo per la disabilità e la non autosufficienza" con una dotazione pari a 50 milioni per il 2020, a 200 milioni per il 2021 e a 300 milioni a decorrere dall'anno 2022. Congiuntamente all'istituzione del fondo, andrebbe aumentato il grado di copertura dei cittadini, attraverso l'equiparazione del trattamento di favore oggi previsto nell'ambito dei piani di welfare aziendale, alle polizze assicurative.

La soluzione delle criticità appena menzionate potrebbe ottenersi grazie alle seguenti iniziative:

- 1) estensione della deduzione attualmente prevista per i contributi ai fondi sanitari integrativi anche ai contributi (anche in forma di premi assicurativi) per le coperture *long term care* e patologie gravi. In tal modo anche i lavoratori dipendenti sprovvisti di un fondo sanitario e i lavoratori autonomi (soprattutto artigiani e piccoli commercianti) potrebbero beneficiare del medesimo trattamento previsto per i lavoratori dipendenti con fondo sanitario o copertura assicurativa collettiva (per i quali i premi per le coperture assicurative *long term care* e contro il rischio di gravi patologie versati dal datore di lavoro costituiscono un fringe benefit non imponibile);
- 2) riconoscimento alle polizze malattia delle agevolazioni fiscali oggi previste per i contributi versati ai Fondi e alle casse assistenziali. In tal modo i premi pagati per le polizze sanitarie risulterebbero deducibili dall'imponibile IRPEF, entro il medesimo tetto stabilito per i contributi a fondi e casse assistenziali. Verrebbe, conseguentemente, razionalizzato l'attuale assetto fiscale che concede uno sgravio (sotto forma di detraibilità) solo a coloro che sono in grado di sostenere

(direttamente) le spese sanitarie, passando ad un sistema che, incentivando ex ante il ricorso a coperture sanitarie, avrebbe l'effetto di ridurre il costo medio delle spese grazie ai benefici della redistribuzione delle stesse. Tale scenario consentirebbe, inoltre, di contrastare il fenomeno del "sommerso".

CALAMITÀ NATURALI

Per rimanere in tema di protezione, il settore da anni si sta impegnando anche sotto il profilo della tutela dai danni catastrofali, elaborando specifiche proposte per affiancare lo Stato nella gestione di questo rischio che sempre più, come evidenziano i recenti accadimenti, interessa il nostro territorio.

Come è noto, **l'Italia è un paese esposto in modo rilevante alle calamità naturali**: secondo nostre stime, il 75% delle abitazioni è esposto a un rischio medio-alto o alto di terremoto o alluvione. Nonostante ciò, il finanziamento pubblico alla ricostruzione del patrimonio immobiliare non è prestabilito per legge, ma deciso ex post mediante stanziamenti non pianificati, con risultati di norma inferiori alle attese, che peraltro, data l'errata convinzione di avere diritto a un ripristino totale a carico dello Stato, scoraggiano la scelta responsabile di assicurarsi con una copertura contro i danni da catastrofi naturali.

Ad oggi, nel nostro Paese è vigente, sostanzialmente, **un sistema assicurativo di tipo volontario**, dal 1° gennaio 2018 incentivato dai benefici fiscali riconosciuti ai premi versati per polizze catastrofali a copertura di abitazioni private. **La diffusione delle coperture è tuttavia ancora limitata**, pari lo scorso marzo ad appena il 3,2% delle abitazioni. Peraltro, come già commentato, le misure previste dal disegno di legge di Bilancio limitano/eliminano i benefici fiscali a una fetta consistente degli attuali sottoscrittori.

ANIA sostiene da tempo che il Paese ha l'esigenza e la responsabilità di **realizzare un sistema strutturato di gestione ex ante dei rischi catastrofali**.

La soluzione consiste nella creazione di un impianto fondata sulla mutualizzazione dei rischi. Tale sistema garantirebbe tempi certi e ragionevoli di risarcimento del danno.

contenimento dei costi, trasparenza nelle procedure, un focus sulla prevenzione, standard adeguati di sicurezza, opportune modalità di finanziamento della ricostruzione e ottimizzazione della gestione delle emergenze post-evento. L'interazione pubblico-privato potrà essere modulata secondo diverse forme e misure di compartecipazione, ma sarebbe un segnale di particolare importanza se fosse inserito nel testo della Legge di Bilancio un principio che manifestasse la scelta politica di dar vita ad una tale partnership, lasciando ad un successivo regolamento la definizione delle modalità applicative.

Anche in questo caso siamo pronti a offrire il nostro contributo nelle sedi competenti per arrivare a un sistema regolamentato ritenuto più efficace per la protezione del nostro Paese.

* * *

Illustri Presidenti, Onorevoli Senatori e Deputati, vi ringraziamo per aver voluto ascoltare l'Associazione sui temi oggetto della Legge di Bilancio 2020. Ci auguriamo che le osservazioni riportate costituiscano un utile contributo ai lavori sul provvedimento e rimaniamo a disposizione per ogni eventuale richiesta di chiarimenti.