

## **CAMERA DEI DEPUTATI**

Commissioni riunite  
VI (Finanze) e X (Attività produttive)

### **A.C. n. 2461**

*Conversione in legge del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, recante misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali*

### **Memoria ANIA**

**Roma, 30 aprile 2020**

Signori Presidenti, Onorevoli Deputati,

desideriamo innanzitutto rivolgervi un ringraziamento per aver voluto coinvolgere l'ANIA in questo ciclo di audizioni. In tempi di emergenza come quella che il mondo intero sta vivendo, assume particolare significato consultare le realtà imprenditoriali e sociali in vista del varo di misure economiche e sociali volte a sostenere il tessuto connettivo della nostra economia e la ripresa delle attività lavorative.

Cogliamo l'occasione per esprimere ancora una volta tutta la nostra vicinanza alle Istituzioni, sia nazionali che territoriali, alla Protezione Civile, al personale sanitario e a tutte le professionalità che si trovano in prima linea a fronteggiare questa emergenza nazionale legata alle conseguenze della pandemia da COVID-19.

Sosteniamo le proposte sin qui presentate per contenere il rischio epidemiologico a salvaguardia della salute pubblica e siamo fiduciosi che, con il contributo di tutti, potremo uscire da questo drammatico periodo di incertezza e sacrificio. Siamo tuttavia anche consapevoli che mai come in questo momento sarà necessario disporre misure tempestive, incisive e dirette per limitare il contraccolpo sul tessuto economico e sociale del Paese.

Data l'inedita gravità della situazione, anche il settore assicurativo ha offerto il suo contributo sia in termini di flessibilità nelle scadenze contrattuali sia nell'elaborazione di misure tailor made per andare incontro alle mutate esigenze dei suoi assicurati, siano essi clienti singoli o categorie economiche specifiche. Inoltre, abbiamo rivolto alle singole Compagnie nostre associate un invito a mettere in campo iniziative specifiche, studiate in piena autonomia, per restituire alla collettività il beneficio derivante dal calo della frequenza dei sinistri in questo periodo.

Tuttavia, poiché siamo certi che la battaglia più impegnativa sta per spostarsi sul fronte del rilancio della nostra economia, le imprese di assicurazione, che gestiscono gran parte del risparmio delle famiglie italiane, non potranno che rafforzare il loro impegno per sostenere lo sviluppo dell'economia reale e le iniziative cardine per la ripartenza del Paese. Per questo motivo, l'ANIA ha attivato con i propri associati gruppi di lavoro su specifiche aree appositamente identificate per la ripartenza, con l'obiettivo di elaborare proposte concrete alle Istituzioni.

Alla luce di ciò, come Associazione rappresentativa dell'industria assicurativa, desideriamo offrire il nostro contributo anche in questa sede, osservando che diverse disposizioni investono le nostre imprese e le rispettive reti distributive nell'offerta del servizio assicurativo, riconosciuto tra quelli di pubblica utilità.

### **La situazione economica**

Da marzo gli effetti della pandemia di Covid-19 si stanno violentemente ripercuotendo sugli andamenti delle economie di tutti i paesi. Secondo le previsioni dell'FMI il PIL dei Paesi sviluppati potrebbe diminuire nel 2020 di oltre il 6%, come risultato di una fortissima caduta nella prima metà dell'anno, seguita da un recupero nella seconda metà; per il 2021 si avrebbe un'accentuata ripresa pari al 4,5%.

Le previsioni del Fondo monetario per l'area dell'euro sono ancora più pessimistiche, incorporando per quest'anno una contrazione del 7,5% del prodotto. Lo stesso vale per l'Italia che da tempo ha un andamento del prodotto inferiore alla media dell'area.

Le previsioni del Governo fissano all'8% la caduta del prodotto italiano, ma esiste una variabilità molto ampia delle stime dei diversi previsori. La

contrazione senza precedenti del PIL sarebbe spiegata – secondo quanto presentato nel DEF – per circa un terzo dalla caduta del commercio internazionale e per la rimanente parte dalle politiche di distanziamento sociale e dai cambiamenti nei comportamenti dei consumatori: i consumi delle famiglie scenderebbero in misura lievemente inferiore al PIL, mentre assai più accentuato sarebbe il crollo degli investimenti. Il rapporto tra debito e PIL salirebbe al 151,8%, dal 134,8 dello scorso anno.

La rapidità del recupero, indispensabile anche per garantire la sostenibilità del debito, dipenderà in misura cruciale, oltre che dalla capacità di limitare il contagio e sconfiggere il virus, dalla tempestività ed efficacia delle misure di politica economica in corso di introduzione in Italia e in Europa.

Con il DL 18 (cd. Cura Italia), il Governo è intervenuto, oltre che per sostenere e rafforzare il nostro sistema sanitario, per sostenere il reddito delle famiglie e con misure di supporto delle imprese, principalmente finalizzate a sostenerne la liquidità attraverso il sistema bancario e l'utilizzo del Fondo centrale di garanzia. Abbiamo già commentato favorevolmente le misure.

**Con il decreto in esame gli interventi a sostegno della liquidità delle imprese sono stati potenziati, attraverso il rafforzamento del ruolo delle garanzie pubbliche.** Il decreto prevede inoltre lo slittamento delle scadenze di aprile e maggio dei principali versamenti fiscali per le imprese e i lavoratori autonomi che abbiano registrato un calo del fatturato superiore a determinate soglie.

**Si tratta di un intervento indispensabile per evitare il fermo dell'intero sistema economico.**

In particolare, con il DL n. 23 (cd. Decreto Liquidità e Credito) la generalità delle imprese italiane ha accesso, fino a dicembre del 2020, a finanziamenti con garanzia a prima richiesta fornita dallo Stato alle banche. Per le PMI il

programma è gestito dal Fondo Centrale di Garanzia, la cui operatività è stata estesa anche nei confronti delle imprese con un numero di addetti fino a 499. La quota del finanziamento coperto dalla garanzia pubblica è stata aumentata al 90% e raggiunge il 100% per le richieste di finanziamenti alle PMI fino a 25.000 euro. Per le grandi imprese la garanzia è fornita tramite la SACE, i cui compiti sono ridefiniti, e per la quasi totalità delle imprese la copertura è anche in questo caso pari al 90 per cento.

**Con l'obiettivo di rafforzare la solidità dell'impresa finanziata, sarebbe opportuno prevedere che il plafond attualmente previsto per i prestiti richiedibili da ciascuna impresa sia aumentato dell'ammontare dei suoi premi assicurativi in scadenza.**

Secondo le valutazioni del Governo il decreto assicurerebbe un'erogazione di credito all'economia per 400 miliardi. Data la natura delle garanzie concesse, esse avranno un impatto sia sull'indebitamento netto sia sul debito solo al momento dell'eventuale escussione.

**Lo ripetiamo. La scelta di questo rafforzato sistema di garanzie pubbliche è perfettamente giustificata dalla situazione, con l'obiettivo di evitare la restrizione creditizia e il blocco del sistema economico. Argonteremo successivamente che è altrettanto necessario e urgente prevenire l'interruzione dei crediti commerciali. A tal fine proponiamo uno schema di salvaguardia per le garanzie assicurative dei crediti commerciali.**

Perché questa manovra abbia successo sono però necessarie due condizioni.

La prima, è la **rapidità dell'intervento. Vanno assolutamente evitate lungaggini e complicazioni burocratiche.**

La seconda, è **iniziare a riflettere sin d'ora su cosa fare allo scadere naturale dei prestiti**. È infatti del tutto prevedibile che una quota di questi prestiti non verrà ripagata e vanno perciò da subito ricercate soluzioni, quali la **possibile creazione di un fondo per la ricapitalizzazione delle imprese, soprattutto quelle medio-grandi**. Questo fondo potrebbe essere finanziato anche attraverso capitali privati, sia persuadendo gli individui a spostare capitali oggi investiti in conti di liquidità, sia favorendo l'allocazione di asset da parte degli investitori istituzionali.

### La liquidità delle imprese di assicurazione

L'eccezionale volatilità dei mercati finanziari innescata dalla diffusione della pandemia ha avuto inevitabilmente un effetto molto significativo sul valore del portafoglio degli assicuratori. La caduta dei valori azionari e il forte ampliamento degli spread mettono sotto pressione gli indici di solvibilità delle compagnie, che pure alle fine del 2019 erano particolarmente elevati.

Inoltre, il settore assicurativo, come quasi tutti i settori economici, sta registrando un fortissimo calo del flusso di nuovi affari e ritardi di pagamento da parti degli assicurati, mentre continua ad onorare puntualmente i suoi impegni.

Questi andamenti possono determinare, soprattutto se dovessero prolungarsi nel tempo, una pressione sulla liquidità delle compagnie e la necessità di dover vendere titoli in un mercato depresso.

Oltre a poter utilizzare i nuovi finanziamenti con le garanzie pubbliche, **sarebbe necessario che anche le imprese assicurative potessero approvvigionarsi direttamente alla liquidità della Banca Centrale Europea.**

In particolare, sarebbe necessario in Italia l'adeguamento dell'impianto regolamentare relativo ai nostri prodotti tradizionali, le cd "gestioni

separate”, con l’obiettivo di permettere l’utilizzo di una parte dei titoli delle gestioni per il rifinanziamento diretto della Banca Centrale Europea.

### **Commento dell’articolato**

Passando alle osservazioni sulle misure contenute nel decreto in esame, si segnala la necessità di alcuni interventi agli articoli 1, 4 e 13.

- **Articolo 1**

Oltre alle misure temporanee per il sostegno alla liquidità delle imprese già efficacemente disposte, **si propone la creazione di uno strumento di “riassicurazione” di Stato per il ramo assicurativo del credito, che consentirebbe di garantire la continuità degli scambi commerciali necessari e l’integrità del sistema produttivo del Paese, sulla falsariga di altri Paesi europei, come per esempio Francia, Belgio e Germania.** La crisi innescata dall’emergenza sanitaria Covid-19, oltre agli altri relevantissimi impatti sul tessuto economico e sociale, ha determinato, infatti, anche una sospensione degli scambi commerciali, con il congelamento dei crediti e il deterioramento progressivo della liquidità delle aziende italiane, in particolare delle microimprese e piccole e medie imprese che usufruiscono - anche indirettamente - dei benefici dell’assicurazione credito. L’assicurazione del credito commerciale a breve termine fornisce copertura a circa un milione tra aziende assicurate italiane e le aziende loro debentrici, attraverso 1,8 milioni di linee di credito assicurative, per un importo complessivo di circa 250 miliardi di euro di transazioni commerciali business-to-business all’anno, di cui i due terzi su controparti italiane e un terzo su clienti esteri.

Le imprese di assicurazione attive in Italia nel ramo dei crediti commerciali sul breve termine potrebbero aderire al Fondo attraverso specifica convenzione e nel prestare la garanzia assicurativa avrebbero accesso alla garanzia statale, con evidente beneficio delle aziende contraenti delle polizze credito (fornitrici) e delle aziende loro clienti (debitrici). Data la composizione tipica dei portafogli dei clienti assicurati, è possibile stimare che **con una dotazione iniziale pari ad un miliardo di euro l'attivazione del Fondo potrà generare un effetto leva compreso tra le 20 e le 35 volte, mentre con una dotazione iniziale pari a due miliardi di euro l'effetto leva atteso sarà compreso tra le 35 e le 50 volte rispetto alla dotazione iniziale del Fondo. L'efficacia della misura proposta dipenderà, naturalmente, anche dalla rapidità della sua implementazione.**

I benefici attesi dall'istituzione del Fondo sono numerosi: la misura permetterebbe in primis la stabilizzazione di transazioni commerciali che per una dotazione iniziale pari ad un miliardo è stimata per un importo compreso tra 20 e 35 miliardi di euro, nel caso di dotazione iniziale pari a due miliardi l'importo si attesterebbe tra i 35 e i 50 miliardi e il conseguente effettivo supporto alla liquidità delle aziende produttive italiane.

La disposizione consentirebbe inoltre il mantenimento della competitività delle aziende italiane rispetto alle aziende dei maggiori paesi europei, che stanno attivando analoghi strumenti di "riassicurazione" statale (in Francia, Belgio e Germania la norma è stata già approvata, mentre in Spagna ed altri Paesi risulta in fase di approvazione). **Un ulteriore effetto derivante dall'attuazione della misura proposta consiste nel contenimento della prevista contrazione del PIL sul 2020 e 2021 rispetto al 2019**, con protezione sia delle aziende fornitrici sia delle aziende debentrici (affidate) e dei relativi livelli di occupazione, nonché delle entrate tributarie attese (imposte dirette e indirette).



- **Fondo di riassicurazione ramo cauzioni**

Con l'obiettivo di fornire sostegno al Paese e alle sue filiere produttive e di corredare di ulteriore efficacia quanto sin qui previsto dal Governo e dal Parlamento, l'Associazione segnala anche l'opportunità di prevedere nella legge di conversione del decreto-legge in esame, l'istituzione di un ulteriore Fondo, specifico e destinato al settore delle cauzioni, che potrebbe supportare le imprese di assicurazione esercenti lo specifico ramo nel concedere nuovi contratti per le imprese italiane in difficoltà. Si tratta di coperture che garantiscono gli appalti pubblici, le garanzie doganali, etc.

- **Articolo 4**

Passando ad esaminare l'articolo 4, con riferimento alla sottoscrizione di contratti e comunicazioni in modo semplificato **si propone di prevedere la conclusione di nuovi contratti assicurativi attraverso modalità di scambio del consenso più agevoli rispetto alle previsioni del Codice civile, analogamente a quanto è stato disposto dal decreto in esame per i contratti bancari.** Si propone di prevedere infatti che i contratti conclusi nel periodo compreso tra la data di entrata in vigore della legge in esame e il termine dello stato di emergenza abbiano l'efficacia di cui agli articoli 1888 e 2702 del Codice civile, anche se il cliente esprime il proprio consenso mediante posta elettronica non certificata o altro strumento idoneo. La misura, inoltre, tenderebbe ad assicurare la continuità nell'erogazione dei servizi e nell'offerta dei prodotti alla clientela con effetti positivi anche nell'interesse della stessa, che è esposta alle limitazioni derivanti dalla crisi nell'accesso ai servizi assicurativi, in quanto non in possesso delle dotazioni e strumentazioni informatiche e telematiche necessarie alla conclusione del contratto a distanza. Allo stesso modo, e sempre analogamente ai contratti bancari, si propone l'utilizzo delle

comunicazioni telematiche anche in assenza del consenso del cliente al fine di mettere a disposizione del medesimo la documentazione precontrattuale e contrattuale, nonché di consentirgli di esercitare tutti i diritti previsti dalla legge o dal contratto.

**Le misure avrebbero carattere eccezionale e, pertanto, regolerebbero i soli contratti conclusi tra la data di entrata in vigore della norma stessa e la cessazione dello stato di emergenza e troverebbero applicazione ai contratti in essere soltanto fino alla cessazione di detto stato.**

- **Articolo 13**

In conclusione, desideriamo rappresentare la nostra preoccupazione per una criticità relativa alla **rete degli agenti assicurativi**, che sono attualmente esclusi dall'accesso al Fondo di garanzia per le PMI, lo strumento che il Governo ha scelto per dare protezione alle piccole imprese secondo quanto disposto dall'articolo 13 del decreto in esame.

Tale circostanza deriverebbe dalla normativa che regola il funzionamento del fondo: ci risulta infatti che il decreto del Ministro dello Sviluppo Economico del 12 febbraio 2019, che da ultimo ha disciplinato le condizioni di accesso, stabilisce, tra l'altro, che "*Sono ammissibili alla garanzia i soggetti beneficiari finali che svolgono una qualsiasi attività economica, ad eccezione di quelle rientranti nelle seguenti sezioni (classificazione ATECO 2007): [...] K – Attività finanziarie e assicurative; [...]*", così escludendo per l'appunto la menzionata categoria degli agenti assicurativi, che conta migliaia di persone e quindi di famiglie.

In tale contesto questi professionisti, che come altri soggetti stanno già subendo un periodo di forte contrazione della loro attività, si trovano nella

difficile situazione di aver ereditato dalla normativa 'ordinaria' un'esclusione che in un momento di emergenza come questo sta provocando una grave differenziazione e un serio rischio per la solidità della filiera.

**Riteniamo quindi urgente garantire anche a questa categoria la tutela dello Stato e quindi la protezione del Fondo per le PMI, mediante un emendamento all'art. 13**, poiché in una situazione di emergenza come quella odierna queste piccole e piccolissime imprese si troverebbero altrimenti drammaticamente esposte alle conseguenze della crisi.

\* \* \*

Signori Presidenti, Onorevoli Deputati, vi ringraziamo per l'attenzione che vorrete dedicare a quanto da noi illustrato. Restiamo a disposizione per ogni eventuale necessario chiarimento.