

Proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza (Doc. XXVII, n. 18)

Commissioni riunite 5^a (Bilancio) e 14^a (Politiche dell'Unione europea)
Senato della Repubblica

Audizione ANIA

Roma, 5 febbraio 2021

Illustri Presidenti, Onorevoli Senatori,

ringraziamo per aver invitato ANIA – Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici ad esprimere le proprie valutazioni sul *Piano nazionale di ripresa e resilienza*.

L'Italia sarà destinataria di ingenti risorse messe a disposizione dall'Unione Europea, risorse che, dopo una svolta storica, deriveranno per una quota significativa dall'emissione di debito comune tra i diversi Stati membri.

Sarebbe drammatico per il nostro Paese perdere questa irripetibile occasione e pertanto auspichiamo che presto si possa trovare quella stabilità di governo in grado di sostenere il prosieguo del cammino, con il passo spedito che l'urgenza dei lavori da fare e delle tempistiche da rispettare impone. Anche alla luce delle nuove linee guida inviate dalla Commissione Europea, dovremo dimostrare, da un lato, di saper utilizzare al meglio queste risorse e, dall'altro, di essere in grado di compiere le riforme strutturali che ci vengono chieste affinché procedano in parallelo con l'implementazione del Recovery Fund. E questo sia perché solo facendo così i cittadini e le imprese italiani avranno quei benefici di cui oggi hanno bisogno e che aspettano, sia perché solo un uso efficiente potrà giustificare in futuro un maggior ricorso a politiche comuni tra gli Stati membri.

Dall'emergenza al rilancio

Il Piano che è stato recentemente trasmesso al Parlamento ha il pregio di integrare gli interventi previsti dal PNRR con le politiche di coesione europee e nazionali in corso di programmazione, al fine di fornire un quadro unitario delle risorse e degli impieghi e definire sinergie fra le risorse provenienti dai diversi capitoli di finanziamento.

Non vi è dubbio che appaiono oggi molto meglio definite le diverse “componenti” e la relazione tra i “tre assi strategici” condivisi a livello europeo (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale) e gli obiettivi “orizzontali”: la parità di genere, l’accrescimento delle competenze, della capacità e delle prospettive occupazionali dei giovani, il riequilibrio territoriale e la coesione sociale, con particolare attenzione al Mezzogiorno. Il livello di dettaglio delle “linee di intervento” è piuttosto eterogeneo, con interventi specificati nei minimi particolari e altri appena abbozzati. Inoltre, non si è in grado di valutarne tempistiche e ritorni.

Soprattutto, è secondo noi decisivo che il Piano si configuri compiutamente come un intervento unitario di politica economica e che sia accompagnato da riforme in grado di rendere effettiva ed efficace larga parte dei progetti, che vanno concentrati su investimenti finalizzati a crescita e occupazione. Tutto ciò va fatto tenendo in debita considerazione la brevità dei tempi a disposizione.

Sarà altrettanto necessario, nella nostra visione, che gli interventi selezionati si realizzino secondo una **tempistica ben regolata**, mediante decisioni operative veloci e libere dalla ben nota strettoie burocratiche. Va, inoltre, attentamente valutata la necessità di introdurre **procedure straordinarie**, se necessario varando leggi capaci di accelerare gli investimenti e creare corsie preferenziali, ovviamente nel rispetto della concorrenza e della tutela del mercato.

È cruciale che l’implementazione degli interventi avvenga prima che gli impatti di questa profonda crisi economica pregiudichino le possibilità di una solida ripresa e si riflettano in modo ancora più duro sulle imprese, sulle famiglie, sui lavoratori. Così come è necessario che, affinché possano essere realizzati gli ambiziosi obiettivi, il Piano veda la partecipazione di

tutte le forze economiche e sociali del Paese, forze che possono dare un contributo significativo al suo successo.

In questo contesto in cui probabilmente il Piano potrà essere rimodulato dal nuovo Governo, ci sentiamo di offrire una riflessione generale e proporre alcuni interventi, nell'ambito degli obiettivi che si intendono raggiungere con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

La **riflessione generale** che vogliamo porre all'attenzione del Parlamento è relativa al contributo che può e deve arrivare dai capitali privati. Ci sembra che su questo punto le linee guida del Piano siano ancora piuttosto generiche.

Il PNRR prevede *“in alcuni ambiti (politiche industriali per le filiere strategiche, miglioramento dei servizi turistici e delle strutture turistico-ricettive, economia circolare, housing sociale), l'utilizzo di strumenti finanziari che consentano di attivare un positivo effetto leva sui fondi di NGEU per facilitare l'ingresso di capitali privati (equity o debito), di altri fondi pubblici o anche di una combinazione di entrambi (blending) a supporto delle iniziative di investimento”*¹.

Se non si riusciranno a mobilitare gli investimenti privati, i fondi pubblici, seppure consistenti, non basteranno per garantire la ripresa e per raggiungere gli obiettivi dell'Unione europea. Chiaramente, poi, la grande incertezza e il calo di fatturato delle imprese fanno pensare a una riduzione – non a un aumento – delle spese in conto capitale delle imprese: far ripartire questi investimenti è perciò indispensabile. Sotto questo profilo,

¹ *“In questa prospettiva, l'intervento pubblico può assumere la forma di una garanzia su finanziamenti privati, di una copertura della prima perdita oppure di un investimento azionario, con l'obiettivo della realizzazione di specifici progetti. Tale modalità di impiego delle risorse del RRF consente di ottenere un volume complessivo di investimenti pubblico-privati superiore a quello che si avrebbe con il finanziamento diretto da parte del settore pubblico (sovvenzioni, incentivi).”*

sarebbero essenziali alcune riforme sostanziali, come la semplificazione del quadro normativo e regolamentare, in particolare per quanto riguarda gli appalti di opere pubbliche, o la previsione di adeguati incentivi agli investimenti e alla capitalizzazione delle imprese.

Così come è fondamentale spostare parte dei risparmi delle famiglie verso il settore produttivo italiano. Su questo tema le imprese di assicurazione svolgono un ruolo decisivo. La quota del risparmio degli italiani investita in forme di assicurazione vita è in crescita ormai da anni e ha superato il 18% della ricchezza finanziaria complessiva. Gli investimenti degli assicuratori italiani, alla fine del 2020, avevano raggiunto i 1.000 miliardi di euro. Rappresentiamo il 60% di tutte le risorse raccolte in Italia dagli investitori istituzionali, SGR, fondi pensione, casse di previdenza.

Con l'obiettivo di alimentare la crescita dei finanziamenti verso le imprese italiane, sarebbe importante, ad esempio, permettere alle imprese di assicurazione di investire nei PIR, trasferendo ovviamente il beneficio fiscale agli assicurati.

Il portafoglio delle polizze assicurative tradizionali, quelle in cui l'assicuratore garantisce in ogni caso il rimborso dell'investimento e che presentano, quindi, caratteristiche previdenziali di medio-lungo termine, è pari a oltre 500 miliardi. Se anche solo l'1% di questo portafoglio fosse impiegato in PIR, offrendo all'assicurato un proporzionale vantaggio fiscale, certamente i PIR garantirebbero significative nuove risorse a favore delle PMI italiane.

In pratica, si tratterebbe di estendere alle gestioni assicurative tradizionali le previsioni oggi riferite esclusivamente agli enti privati di previdenza obbligatoria e alle forme di previdenza complementare. Il limitato costo – in termini di mancato gettito sulle plusvalenze degli investimenti – potrebbe

essere facilmente assorbito nell'ambito della linea di intervento "Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo".

Altrettanto importante sarebbe ottenere in sede europea una revisione della normativa di vigilanza che eviti di penalizzare gli investimenti di lungo termine in genere, e quelli italiani in particolare.

Più in generale, nella necessaria *governance* che si andrà a delineare per la gestione del Piano vi chiediamo di valutare con attenzione l'aspetto dei metodi più idonei per coinvolgere gli investimenti privati e, in particolare, gli investitori istituzionali. **Potrebbe essere utile, ad esempio, prevedere modalità di coinvolgimento degli investitori istituzionali nella valutazione delle diverse linee di intervento, quando queste andranno declinate in progetti operativi.** Una maggiore efficacia ed efficienza dell'intervento pubblico può infatti essere ottenuta attraverso finanziamenti (azionari, obbligazionari od offerta di garanzie) rispetto alle sovvenzioni a fondo perduto, ferma restando la valutazione in termini di sostenibilità economica, ambientale e sociale dei progetti. Non va trascurato, poi, il contributo di efficienza che può derivare dall'investimento di risorse finanziarie private raccolte attraverso un'attenta mutualizzazione dei rischi, come avviene nel caso dell'assicurazione.

In ogni caso, il settore assicurativo è disponibile a qualsiasi approfondimento e riflessione operativa possa essere fatta in queste prossime settimane cruciali per la definizione delle modalità di applicazione del PNRR.

Vengo ora ai due **interventi che sottopongo alla vostra valutazione.**

Il primo intervento è inserire, sia come "riforma" sia come "linea di intervento", il tema della gestione dei danni derivanti dalle catastrofi

naturali nell'ambito della missione “Rivoluzione verde e transizione ecologica”.

Le misure di prevenzione e di gestione delle calamità naturali sono ovunque parte integrante delle azioni volte a contrastare il cambiamento climatico e ad assicurare la transizione. Questo è tanto più vero e necessario ora che – come evidenziato da tutti gli organismi internazionali – osserviamo un fortissimo aumento dei disastri naturali, della loro capacità di distruzione e del loro impatto economico².

L'Italia è, ormai, l'unico Paese europeo che non ha un sistema gestionale razionale, programmato ed efficiente del rischio derivante dalle catastrofi naturali³. È possibile realizzare un tale sistema attraverso una partnership pubblico-privata che preveda – tra le altre iniziative – uno strumento di assicurazione delle abitazioni private contro i rischi connessi a questi eventi.

In definitiva, la nostra proposta completerebbe in modo organico la Missione, che già comprende due componenti funzionali “Efficientamento energetico e sismico per l'edilizia residenziale” e “Interventi sul dissesto idrogeologico” strettamente correlate e sinergiche con lo strumento che proponiamo⁴.

² Le prime stime per il 2020 indicano un ammontare di danni economici provocati nel mondo da eventi catastrofici di origine naturale pari a circa 210 miliardi di dollari, una cifra decisamente superiore a quella del 2019 e che conferma una tendenza di lungo periodo all'aumento degli impatti economici delle calamità naturali.

³ Si veda, tra i molti testi sull'argomento, Quaderno 13 del 2019 dell'Autorità di vigilanza assicurativa, IVASS – “Calamità naturali e coperture assicurative: valutazione dei rischi e policy options per il caso italiano”

⁴ Una strategia di intervento efficiente e lungimirante deve mirare ad adottare ogni misura in grado di prevenire l'utilizzo del suolo e del territorio in maniera non conforme alla strumentazione urbanistica vigente e in difformità rispetto alle prescrizioni adottate a tutela della incolumità pubblica. Parallelamente, e per le medesime finalità, vanno sostenuti gli interventi volti a indirizzare un poderoso piano di riassetto del tessuto immobiliare esistente e

Il PNRR rappresenta, quindi, un'opportunità storica per rendere efficiente e più efficace la gestione del danno catastrofico, con l'obiettivo di rendere il territorio e le abitazioni private più resilienti alle sfide del cambiamento climatico e tenendo conto del nostro elevato grado di rischio sismico. Si tratta di aspetti di primaria rilevanza per il nostro Paese: secondo nostre stime, il 75% delle abitazioni è esposto a un rischio medio-alto o alto di terremoto o alluvione.

La valorizzazione della prevenzione dei rischi di eventi catastrofici, piuttosto che la gestione spesso affannosa e inefficiente delle gravi conseguenze di tali eventi, passa attraverso una attenta analisi di rischio e la gestione adeguatamente pianificata degli interventi necessari alla ricostruzione. A tal fine riteniamo che, in linea con l'esperienza di molti altri Paesi e tenuto conto delle peculiarità economiche e sociali del nostro Paese, le risorse necessarie per finanziare il sistema piuttosto che gravare, anche per tempi lunghissimi, sulla fiscalità generale, potrebbero in larga parte - se non esclusivamente - gravare sul risparmio dei proprietari delle abitazioni, attivando la leva efficiente della mutualità che ridurrebbe al minimo l'esborso di ciascuno, a fronte di un risarcimento rapido, certo ed adeguato.

Peraltro, facendo leva sulla mutualizzazione assicurativa dei rischi, si possono garantire tempi certi e ragionevoli di risarcimento del danno, trasparenza nelle procedure, con attenzione rigorosa sulla prevenzione, opportune modalità di finanziamento della ricostruzione e ottimizzazione della gestione delle emergenze post-evento.

di nuova edificazione che risulti conforme ai più elevati standard di prevenzione dei rischi connessi a eventi catastrofici. In tale prospettiva, non solo è necessario considerare prioritariamente l'utilizzo di materiali e tecniche costruttive conformi ai suddetti standard tecnici, ma è altresì importante introdurre e mettere a regime un approccio di gestione dei rischi proiettato sulla prevenzione, ponendo a supporto e garanzia della ricostruzione efficiente e in tempi certi l'intervento di risorse finanziarie raccolte attraverso una attenta mutualizzazione dei rischi.

Ciò produrrebbe benefici sia per i singoli sia per le esigenze finanziarie generali dei bilanci pubblici, che risulterebbero così sgravati dall'esigenza di dover intervenire solo dopo la materializzazione del danno, con evidenti ritardi, inefficienze, aggravii finanziari, ripercussioni negative sui territori interessati, sul tessuto sociale e sul contesto produttivo e occupazionale di riferimento.

Attraverso una partecipazione molto ampia a un sistema di assicurazione è infatti possibile garantire:

- un prezzo delle coperture contenuto, ma in grado di incentivare la prevenzione. Si stima che il premio medio annuo possa essere di poco più 100 euro per coprire il valore di ricostruzione di un'abitazione di 90mq dal rischio di terremoto, maremoto o tsunami, alluvione o inondazione, frana e smottamento;
- certezza e rapidità dei rimborsi. Ad esempio, in Emilia-Romagna le imprese assicurate sono state risarcite entro dodici mesi (l'80% in soli sei mesi);
- una valutazione del danno fatta da un soggetto qualificato e non soggetta a decisioni politiche e/o burocratiche.

Per ottenere questa ampia partecipazione dei soggetti interessati si può immaginare di rendere detraibile tutto (o la grande parte) il premio assicurativo negli anni di durata del PNRR. Alla fine del periodo, l'Italia avrebbe un sistema avviato e rodato di gestione delle catastrofi e lo Stato ridurrebbe così drasticamente la sua esposizione al rischio, che oggi è stimato in circa 7 miliardi all'anno. Allo stesso tempo, lo Stato libererebbe risorse per la prevenzione e la messa in sicurezza del territorio.

Si tratterebbe, dunque, di un'importante iniziativa di **riforma**, di un vero e proprio investimento sia da parte pubblica sia da parte privata, per avere

già nel medio termine una minore esposizione del bilancio pubblico al rischio catastrofe, una più efficiente gestione del rischio grazie al meccanismo assicurativo, basato sulla mutualità tra i soggetti proprietari di abitazioni piuttosto che sulla fiscalità generale, e maggiori incentivi all'attività di prevenzione, così importante per il nostro territorio.

Il secondo intervento riguarda la Missione Salute e consisterebbe in una linea di intervento volta a rafforzare la sanità integrativa.

La pandemia ha dimostrato la crucialità del nostro sistema sanitario, che è stato sottoposto a uno stress di eccezionale gravità. È chiaro a tutti che occorre potenziare il sistema pubblico, dotandolo di risorse adeguate, in modo da rafforzare la preparazione e la gestione delle crisi che ci minacciano. Servono investimenti per l'ammodernamento delle strutture e per rafforzare le attività di ricerca.

Ma, insieme al sistema pubblico, occorre potenziare anche il pilastro integrativo della sanità. Ricordo che, al momento, la componente pubblica e quella privata della sanità non sono ancora integrate, come testimonia l'elevato valore di spesa sanitaria "di tasca propria" delle famiglie – pari a circa 40 miliardi. Il settore assicurativo potrebbe supportare la Sanità pubblica italiana con l'iniezione di risorse incrementali, attraverso un più efficiente uso delle risorse private già oggi impegnate. **Serve una revisione del sistema, sviluppando - con una regia pubblica - un modello di complementarietà al sistema sanitario nazionale. A tal fine, va anche rivisto il meccanismo degli incentivi fiscali, uniformando il trattamento delle polizze assicurative a quello oggi previsto per fondi e casse ed eliminando l'imposta sui premi assicurativi pari al 2,5%.**

Nella stessa linea di intervento va affrontato il tema della Long Term Care. La scarsa consapevolezza dei cittadini li porta a interessarsi a questo

tipo di problema, la cui diffusione è sempre più ampia, intorno ai 45/50 anni, quando il rischio attuariale è già troppo alto (da cui derivano prezzi delle polizze a copertura elevati). Questo porta a frequenti spese shock per le famiglie, con impatti negativi sulla solidità economica del Paese. **A questo scopo, una possibile soluzione potrebbe essere, ad esempio, la creazione di un fondo di avviamento strutturale che aiuti gli assicuratori a fornire polizze accessibili a una popolazione più giovane e che sussidi le fasce economiche più deboli.**

Conclusioni

Illustri Presidenti, Onorevoli Senatori,

vi ringraziamo per aver raccolto le osservazioni dell'ANIA. Come sapete, il settore assicurativo ha mostrato nel 2020 una buona capacità di resilienza all'impatto devastante della pandemia e mantenuto la solidità patrimoniale, confermando l'affidabilità del comparto anche in situazione di stress eccezionale e nell'ottica di una più stretta collaborazione tra pubblico e privato.

Proprio per questo il settore assicurativo è pronto ad interloquire con il Parlamento e con il Governo e desidera contribuire agli sforzi per la ripresa della nostra economia e la resilienza del nostro tessuto sociale.

Inserire nel PNRR le misure descritte sugli investimenti, sugli eventi catastrofali e sulla sanità integrativa, nelle modalità che potremo convenire in sede tecnica, costituirebbe per noi un modo efficace per fare ancora meglio e di più per il nostro Paese.