

# Ania

Associazione Nazionale  
fra le Imprese Assicuratrici

---

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

**Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021  
e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023**

**Audizione di Maria Bianca Farina  
Presidente ANIA**

**Roma, 21 novembre 2020**

## Sommario

ANALISI DI DETTAGLIO DI NORME DI INTERESSE .....	4
a) MISURE PER IL SOSTEGNO ALLA LIQUIDITÀ DELLE IMPRESE (art. 35) .....	4
▪ PROPOSTA PER L'ISTITUZIONE DI UNA GARANZIA RIASSICURATIVA STATALE E DI UN FONDO PER IL RAMO CAUZIONE.....	5
▪ PROPOSTA DI PERMETTERE ALLE GESTIONI ASSICURATIVE DI INVESTIRE IN PIR.....	6
b) PROROGA DELLA MISURA IN FAVORE DELLE ASSICURAZIONI SUI CREDITI COMMERCIALI (art. 38).....	7
c) MISURE DI SOSTEGNO PER LE PMI DEL CODICE ATECO K (art. 40 e 41) .....	8
d) MISURE IN MATERIA DI LAVORO (artt. 47 e 54).....	8
▪ PROPOSTA SU DISTACCHI DI PERSONALE E REGIME IVA .....	10
PROPOSTE ANIA per il Piano Next Generation EU .....	11
a) PROROGA SISMABONUS ECOBONUS.....	11
b) RAFFORZARE LA SICUREZZA E LA RESILIENZA DEL PAESE A FRONTE DI CALAMITÀ NATURALI, CAMBIAMENTI CLIMATICI E CRISI EPIDEMICHE .....	12
c) SANITÀ INTEGRATIVA E LTC .....	15

Signori Presidenti, Onorevoli Deputati e Senatori,

desidero innanzitutto ringraziarvi per aver invitato l'Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici a questa audizione sulla Legge di Bilancio 2021.

Quella di quest'anno è una Legge di Bilancio molto particolare sia per l'eccezionalità del contesto socio-economico sia per il collegamento con i provvedimenti ancora in discussione sul tema dei Ristori alle attività colpite dalle recenti restrizioni sia, infine, per la gestione delle procedure e dei tempi di approvazione necessari per scongiurare l'esercizio provvisorio.

Alla Legge di Bilancio è affidato un duplice obiettivo. Da un lato, dare continuità alle politiche economiche degli ultimi mesi, caratterizzati da una crisi economica e sanitaria senza precedenti e dai necessari interventi di finanza pubblica che hanno impegnato il Paese in modo inedito.

Dall'altro, la manovra deve fornire un nuovo impulso all'economia italiana ed essere strettamente coordinata con gli interventi che, auspicabilmente già nella prima parte del 2021, saranno resi possibili da Next Generation EU. In questa prospettiva, l'articolo 184, che istituisce il "Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU" (con una dotazione di 34,7 miliardi per il 2021, 41,3 per il 2022 e 44,6 per il 2023), fa un passo avanti importante dal punto di vista procedurale. Nei prossimi mesi saranno definiti i dettagli degli interventi e, quindi, quando oggi presenteremo le nostre proposte faremo riferimento anche a progetti che riteniamo possano essere integrati nell'attuazione di NG EU.

Prima di passare all'analisi dei contenuti e alle nostre proposte, ci preme evidenziare che, in questo scenario, il settore assicurativo sente la

responsabilità di offrire il massimo sostegno al Paese. Come assicuratori siamo disponibili e aperti a ogni tipo di interlocuzione e dialogo, per trovare soluzioni in grado di aumentare la protezione di famiglie e imprese, rafforzare la resilienza della nostra società e della nostra economia, favorire la transizione a un'economia sostenibile, più digitale, più prospera.

## **ANALISI DI DETTAGLIO DI NORME DI INTERESSE**

### **a) MISURE PER IL SOSTEGNO ALLA LIQUIDITÀ DELLE IMPRESE (art. 35)**

In primis, mi sembra opportuno evidenziare la scelta di ampliare l'ambito di intervento del sistema di garanzie disciplinato dal comma 14-bis dell'articolo 6 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, al fine di rendere lo strumento ancora più efficace per il sostegno alle esigenze di liquidità delle imprese.

In particolare, la norma, oltre a definire la percentuale massima di copertura delle garanzie rilasciabili da SACE, determinata nella misura del 70 per cento, è volta a consentire il rilascio da parte di SACE delle garanzie, oltre che in favore di banche, istituzioni finanziarie e altri soggetti abilitati all'esercizio del credito, anche in favore delle imprese di assicurazione, nazionali o internazionali, autorizzate all'esercizio del ramo credito e cauzioni, proprio in considerazione dell'importante ruolo svolto a favore delle imprese italiane.

Si tratta di un ampliamento dell'operatività di SACE che il settore assicurativo accoglie con favore e che consentirà alle compagnie di fornire

nuovo sostegno alla liquidità aziendale e un robusto supporto per l'ottenimento di commesse nazionali e internazionali.

▪ **PROPOSTA PER L'ISTITUZIONE DI UNA GARANZIA RIASSICURATIVA STATALE E DI UN FONDO PER IL RAMO CAUZIONE**

Sempre in questa materia, segnalo l'opportunità di prevedere una misura più generale, ossia **l'istituzione di una garanzia riassicurativa statale, affiancata da un Fondo con una dotazione iniziale di 2 miliardi, specifico e destinato al settore delle cauzioni**. Le garanzie fideiussorie emesse dalle compagnie del settore a favore delle imprese italiane sono infatti strumenti fondamentali, sia quale sostegno economico-finanziario alle micro, piccole e medie imprese sia per l'acquisizione di incarichi domestici e internazionali.

L'istituzione di tale forma riassicurativa pubblica fornirebbe anche un importante supporto all'edilizia, tradizionalmente volano dell'economia in Italia, e sostegno economico-finanziario alle PMI in tutti i casi di fabbisogno di fideiussioni a garanzia di obbligazioni di legge o di contratto<sup>1</sup>. A beneficiare delle coperture è nell'80% dei casi un ente pubblico.

---

<sup>1</sup> Per comprendere l'importanza di questo strumento si pensi che nel 2019, secondo l'IGI, l'importo delle transazioni commerciali relative a lavori, forniture e servizi pubblici aggiudicate con gara di appalto è stato di € 175 miliardi. Solo con riferimento al settore dei lavori pubblici, il valore complessivo delle gare è stato, secondo l'osservatorio Cresme – Edilizia a territorio, pari a circa € 28,3 miliardi (€ 40 miliardi incluse le concessioni di servizi), mentre le imprese operanti nell'edilizia che, grazie al suddetto strumento, riescono a far fronte agli adempimenti derivanti dalle gare sono circa 509 mila.

Si stima che l'attivazione del fondo potrà contribuire a consentire l'emissione delle polizze fideiussorie generando un effetto leva che può arrivare fino a 40 volte rispetto alla dotazione iniziale del fondo stesso.

▪ **PROPOSTA DI PERMETTERE ALLE GESTIONI ASSICURATIVE DI INVESTIRE IN PIR**

Con l'obiettivo di alimentare la crescita dei finanziamenti verso le imprese italiane, sarebbe molto importante 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.**

**b) PROROGA DELLA MISURA IN FAVORE DELLE ASSICURAZIONI SUI CREDITI COMMERCIALI (art. 38)**

Vorrei esprimere anche un apprezzamento per la proroga al 30 giugno 2021 della misura prevista in favore delle assicurazioni sui crediti commerciali. L'istituzione della garanzia riassicurativa pubblica e del relativo Fondo, gestito da SACE spa, rappresenta infatti una misura molto significativa in particolare per le micro, piccole e medie imprese italiane, che, come noto, ne sono le principali beneficiarie<sup>2</sup>.

Mi sembra però doveroso rappresentare anche una viva preoccupazione perché la misura della garanzia riassicurativa statale rimane ancora inapplicabile in quanto priva della pubblicazione in Gazzetta ufficiale della necessaria decretazione ministeriale attuativa, nonostante l'iter di predisposizione del decreto attuativo (che include anche la Convenzione tra imprese di assicurazione e Sace SPA) si sia concluso da tempo.

In altri Paesi europei (Germania, Francia, Belgio, Polonia e altri) lo stesso modello di garanzia riassicurativa pubblica è operativo, in alcuni casi già dallo scorso aprile. Un ulteriore ritardo nell'attuazione in Italia della misura comporta, oltre a effetti economici molto gravi e forse irreversibili per le PMI, anche un significativo squilibrio in termini di concorrenza tra imprese operanti in diversi Paesi.

---

<sup>2</sup> L'assicurazione del credito commerciale a breve termine, infatti, fornisce copertura a circa 1.000.000 tra aziende assicurate italiane e le aziende loro debitrice, attraverso 1,8 milioni di linee di credito assicurative, per un importo complessivo di circa 250 miliardi di euro di transazioni commerciali.

**c) MISURE DI SOSTEGNO PER LE PMI DEL CODICE ATECO K (art. 40 e 41)**

Esprimiamo apprezzamento per le norme contenute agli articoli 40 e 41, che prevedono la proroga e il rifinanziamento delle disposizioni in materia di garanzie erogate a supporto della liquidità delle micro, piccole e medie imprese.

In considerazione del protrarsi del periodo di emergenza sanitaria ed economica, e nel rispetto della volontà del legislatore, **riteniamo necessario introdurre una disposizione correttiva che estenda l'accesso a tutte le forme di finanziamento previste dall'articolo 13 del D.L n. 23/2020 convertito dalla Legge n. 40/2020 alle piccole e medie imprese, alle associazioni di professionisti e alle persone fisiche, esercenti attività di cui alla sezione K del codice ATECO.**

Al momento, infatti, l'unica fattispecie di finanziamento a cui tali soggetti possono accedere è quella prevista dall'art. 13, lett. m), del citato "Decreto Liquidità", ovvero i prestiti fino a 30.000 euro con garanzia al 100%, restando invece precluse tutte le altre tipologie di finanziamento previste dalla stessa disposizione. La modifica normativa proposta ha pertanto il fine di allinearsi all'intento del legislatore di supportare in maniera sostanziale le micro, piccole e medie imprese.

**d) MISURE IN MATERIA DI LAVORO (artt. 47 e 54)**

L'Associazione valuta positivamente le misure in materia di lavoro proposte nel disegno di legge di Bilancio, in quanto tendono a dare una risposta immediata per alleviare il peso economico che grava su imprese e lavoratori

a causa del perdurare dell'emergenza sanitaria. In particolare, apprezziamo il miglioramento delle agevolazioni contributive previste per le assunzioni di giovani e donne nonché per le assunzioni effettuate nelle regioni c.d. svantaggiate (articoli 4, 5 e 27).

Venendo al merito delle disposizioni proposte, in materia di contratti a tempo determinato l'Associazione, pur valutando positivamente la deroga concessa (art. 47) - per un periodo massimo di dodici mesi e per una sola volta - ai rinnovi e alle proroghe dei contratti a termine relativamente all'obbligatorietà delle c.d. causali, alla disciplina sul numero massimo di proroghe e al rispetto degli intervalli temporali tra un contratto a termine e l'altro, ritiene che la deroga stessa, proprio in considerazione dell'eccezionalità del periodo emergenziale, vada riferita anche alla durata massima complessiva del contratto a tempo determinato (ventiquattro mesi). **In altri termini, si potrebbe prevedere un rinnovo o una proroga del contratto a tempo determinato per una sola volta e per un periodo massimo di dodici mesi, considerando tale periodo neutro ai fini del computo della durata massima del contratto a termine.**

Passando al tema dell'esonero dal versamento dei contributi previdenziali alternativo alla fruizione delle integrazioni salariali collegate all'emergenza sanitaria (art. 54), rileviamo che, anche nel disegno di legge di Bilancio 2021, da tale beneficio rimarrebbero escluse le aziende che non hanno fatto ricorso agli ammortizzatori sociali nei mesi di maggio e di giugno 2020. Osservo che tale previsione dovrebbe essere invece maggiormente inclusiva, con l'obiettivo di non penalizzare quelle aziende "virtuose" che, nei precedenti mesi, non hanno utilizzato strumenti di integrazione salariale e che pertanto oggi - oltre a dover rispettare il divieto di licenziamento per motivi economici - non si trovano neanche in condizione di poter utilizzare il suddetto esonero.

## ▪ PROPOSTA SU DISTACCHI DI PERSONALE E REGIME IVA

Con il consueto spirito costruttivo, mi sembra opportuno anche segnalare un altro tema significativo. La Corte di Giustizia dell'Unione europea lo scorso 11 marzo 2020 (causa C-94/19) si è espressa in merito alla compatibilità con il diritto dell'Unione dell'articolo 8, comma 35, della legge 11 marzo 1988, n. 67, che dispone *l'irrilevanza ai fini dell'imposta sul valore aggiunto dei prestiti e dei distacchi di personale nei quali le parti abbiano previsto il solo rimborso del costo del lavoro.*

La Corte unionale, ha statuito che, laddove si ravvisi un “nesso diretto” tra le prestazioni della distaccante e della distaccataria, sussiste l'imponibilità a fini IVA del rimborso del costo del distacco a prescindere dall'entità del corrispettivo pagato dalla distaccataria.

Il problema sorge quando i distacchi avvengono tra soggetti (o nei confronti di soggetti) la cui attività tipica è esente agli effetti dell'IVA (come le imprese di assicurazione).

Per evitare che ciò si risolva in una penalizzazione sotto il profilo dell'IVA indetraibile, e anche al fine di prevenire l'instaurazione di contenziosi in materia, occorre **un tempestivo intervento di modifica della normativa primaria, attraverso il quale il principio espresso dalla Corte venga correttamente riferito alle sole ipotesi nelle quali il pagamento del corrispettivo in favore del distaccante costituisca la motivazione esclusiva che informa il contratto e nelle quali, dunque, il distacco si giustifica di fatto nella percezione del rimborso del relativo costo del lavoro.**

Ciò non si verifica, evidentemente, in altre situazioni che come tali meriterebbero di non essere gravate dall’IVA. Penso, ad esempio, alle ipotesi in cui il distacco si inserisce (trovando in ciò la propria giustificazione) in piani di riorganizzazione produttiva o di ristrutturazione societaria, o si innesta nel quadro di accordi sindacali sottoscritti al fine di evitare licenziamenti collettivi, o ancora discende da decisioni finalizzate all’ottimizzazione dei flussi dei fattori produttivi, non risultando, quindi, dovuto alla mera esigenza del distaccante di addebitare ad altri il costo del personale distaccato.

## **PROPOSTE ANIA per il Piano Next Generation EU**

### **a) PROROGA SISMABONUS ECOBONUS**

Riteniamo fondamentale **prorogare per almeno due anni le maxi-detrazioni, introdotte nell’ambito del decreto Rilancio, per interventi di riqualificazione energetica, antisismica e di ristrutturazione edilizia.**

In assenza di una proroga, la detrazione è applicabile agli interventi di ristrutturazione effettuati entro il 31 dicembre 2021 per quanto riguarda le abitazioni civili e fino al 30 giugno 2022 per gli immobili di edilizia sociale.

Sarebbe importante prorogare la misura nella Legge di Bilancio. Gli operatori infatti necessitano di un orizzonte più lungo per la pianificazione degli interventi agevolati, evitando la congestione che si potrebbe verificare nei prossimi mesi qualora fosse incerta la proroga. La concentrazione in pochi mesi di numerose domande di esecuzione degli interventi agevolati potrebbe,

tra l'altro, comportare l'impossibilità di un generale soddisfacimento, con conseguente esclusione di alcune di esse per carenza dal lato dell'offerta.

Serve quindi un impegno alla proroga di natura vincolante, se si decidesse di spostare la proroga nei progetti di Next Generation EU.

Sempre nel piano NGEU occorrerebbe, poi, estendere le detrazioni anche al patrimonio immobiliare delle società che gestiscono il risparmio previdenziale, assicurativo e di lungo termine delle famiglie italiane. L'introduzione di bonus fiscali per la riqualificazione energetica degli immobili (non strumentali) di proprietà di assicurazioni, casse pensioni professionali, fondi di previdenza complementare e sgr immobiliari potrebbe mettere in moto risorse stimabili nel 20% di un patrimonio di oltre 120 miliardi di euro.

**b) RAFFORZARE LA SICUREZZA E LA RESILIENZA DEL PAESE A FRONTE DI CALAMITÀ NATURALI, CAMBIAMENTI CLIMATICI E CRISI EPIDEMICHE**

Almeno il 30% delle risorse complessive NGEU devono essere rivolte ad azioni che favoriscano il Green Deal europeo. L'Italia punta a cogliere l'occasione di predisporre una forte iniziativa per ovviare al dissesto idrogeologico del Paese, "mettendo in sicurezza" il territorio. Tutto ciò nell'ottica di renderlo più resiliente alle sfide del cambiamento climatico e tenendo conto del nostro elevato grado di rischio sismico.

**Occorre realizzare, dunque, una partnership pubblico-privata in tema di catastrofi naturali, che preveda – tra le altre iniziative – uno strumento di assicurazione dei privati contro gli eventi naturali.** Si tratta, come

noto, di un terreno in cui l'Italia accusa rispetto ai principali partner europei un grave ritardo, che va ora colmato.

Anche a causa del frequente succedersi di terremoti e alluvioni, sta aumentando la propensione a ricorrere allo strumento assicurativo: è cresciuta, infatti, negli anni più recenti, la diffusione sia della copertura assicurativa contro l'incendio (oggi il 48% delle case sono assicurate, contro il 40% nel 2016) sia di quella contro le catastrofi naturali (oggi il 4,5% delle abitazioni viene protetto da una polizza contro questi eventi, contro il 2% nel 2016).

Occorre però una forte iniziativa per favorire una più corretta percezione del rischio da parte delle famiglie, che hanno ancora radicata la percezione dell'esistenza di un (presunto) obbligo da parte dello Stato a rimborsare in caso di calamità.

Solo con una partecipazione molto ampia a un sistema di assicurazione, infatti, è possibile garantire:

- un prezzo delle coperture contenuto, ma in grado di incentivare la prevenzione. Si stima che il premio medio 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.

Possono esistere modelli diversi per ottenere una larga diffusione del sistema, tra questi la previsione dell'obbligatorietà della copertura per i proprietari e per i condomini. Necessaria è anche la costituzione di un Consorzio (ri)assicurativo, ovviamente formato nel rispetto delle regole Antitrust.

**Siamo convinti che l'Italia possa raggiungere questo obiettivo attraverso l'uso delle risorse NGEU, rendendo totalmente detraibile il premio assicurativo negli anni di durata degli aiuti europei.** Lo Stato ridurrebbe così drasticamente la sua esposizione al rischio catastrofe, che è stimato in circa 7 miliardi all'anno. Allo stesso tempo, lo Stato avrebbe a disposizione maggiori fondi per la prevenzione e la messa in sicurezza del territorio.

Passando al meno esplorato tema di copertura assicurativa delle pandemie, abbiamo promosso uno studio per valutare la possibilità di coprire, in tutto o in parte con soluzioni assicurative, i danni derivanti da possibili future pandemie.

**La copertura assicurativa permetterebbe di rafforzare la resilienza economica del Paese al verificarsi di una nuova pandemia (dichiarata da un organismo internazionale e in presenza di un lockdown deciso dalle Autorità).** In particolare, l'assicurazione garantirebbe un pagamento (per la gran parte definito in forma forfettaria) alle tre principali categorie impattate dalla pandemia: imprese (garantendo una somma che permetta per un certo numero di giorni la continuità operativa delle aziende); famiglie (lavoratori dipendenti, lavoratori autonomi, pensionati, proteggendo il reddito e garantendo i servizi minimi per la gestione socio-assistenziale delle famiglie)

e Servizio Sanitario (strutture pubbliche e private, offrendo sostegno economico ai servizi per la gestione dell'emergenza delle strutture coinvolte).

**Le fonti di finanziamento verrebbero reperite attraverso un modello Pubblico-Privato.** Il coinvolgimento dello Stato garantisce credibilità dell'iniziativa e forza finanziaria, permettendo la presenza di assicuratori e riassicuratori. **Come verificato in tutti Paesi (Francia, Germania, Regno Unito, Spagna) che stanno studiando soluzioni assicurative alla pandemia, il settore privato non sarebbe da solo in grado di sopportare l'esposizione al rischio derivante dalla soluzione proposta nella sua interezza. La disponibilità di risorse europee permetterebbe di facilitare l'avvio del sistema.**

#### c) **SANITÀ INTEGRATIVA E LTC**

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, 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. La pandemia ha evidenziato l'insorgere di nuovi bisogni di protezione e di prevenzione sanitaria cui è necessario dare risposta in modo organico ed efficiente, facendo ricorso a tutti gli strumenti disponibili. Ricordo che, al momento, la componente pubblica e quella privata della sanità non sono ancora pienamente integrate; l'elevato valore

di spesa sanitaria “di tasca propria” delle famiglie – pari a circa 40 miliardi – testimonia l’esistenza di inefficienze nell’allocazione delle risorse.

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 un modello comparabile a quello vigente della previdenza complementare. 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%.**

Va poi affrontato il tema della Long Term Care. La scarsa consapevolezza dei cittadini li porta a interessarsi a questo tipo di prodotto intorno ai 45/50 anni, quando il rischio attuariale è già troppo alto (da cui derivano prezzi delle polizze 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 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.

\* \* \*

Signori Presidenti, Onorevoli Deputati e Senatori,

vi ringraziamo per l’attenzione dedicata a quanto da noi illustrato e ci auguriamo che le osservazioni riportate costituiscano un utile contributo ai lavori sul provvedimento. Restiamo, ovviamente, a disposizione per ogni eventuale necessario chiarimento.