

SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissioni riunite
5a (Bilancio) e 14a (Politiche dell'Unione Europea)

Atto n. 572

**Proposta di "Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa
e resilienza"**

Audizione del Presidente ANIA

Maria Bianca Farina

Roma, 1 ottobre 2020

Illustri Presidenti, Onorevoli Senatori,

desidero innanzitutto ringraziarvi per aver invitato l'Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici a questa Audizione, organizzata nell'ambito dei lavori sulle *Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza* (Atto n. 572).

La pandemia ha purtroppo causato un numero impressionante di vittime. Ci ha imposto immagini drammatiche e ha destato forti preoccupazioni sotto il profilo sia sanitario sia economico. Non è ancora il tempo di considerare finita l'emergenza sanitaria, ma è certamente il tempo di programmare il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Il Piano impegnerà risorse ingenti, messe a disposizione dall'Europa, in gran parte stanziare attraverso l'emissione di debito comune tra i diversi Stati membri. Si tratta di una novità di assoluto rilievo. Il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ha parlato di un "nuovo inizio" e per questo nuovo inizio è importante una condivisione di intenti tra le diverse forze politiche e sociali.

Nelle prime settimane dell'emergenza sanitaria abbiamo temuto il peggio: un'Europa che non c'era, incapace di comprendere la portata globale della crisi, magari pensando che riguardasse solo il nostro Paese. Ma abbiamo visto, poi, un'Unione europea che si è resa conto che il problema coinvolgeva tutti e minava le fondamenta stesse del progetto europeo, rischiando di creare distanze incolmabili fra le economie dei Paesi membri e i loro sistemi sanitari.

Questo "cambio di passo" affida al nostro Paese, destinatario della quota più consistente dei fondi, una straordinaria responsabilità. Dovremo dimostrare di saper utilizzare al meglio queste risorse sia perché, solo facendo così, i cittadini italiani avranno quei benefici che oggi aspettano, sia perché solo un

uso efficiente potrà giustificare in futuro un maggior ricorso a politiche comuni tra gli Stati membri.

Dobbiamo quindi rimboccarci le maniche in questo difficile momento che stiamo vivendo e che mi auguro, anche grazie agli aiuti europei, potremo superare con fiducia nei prossimi mesi.

Dall'emergenza al rilancio

Gli impatti della pandemia sono subito apparsi molto seri anche per l'industria assicurativa. Alle difficoltà connesse alla necessità di garantire l'operatività in piena sicurezza delle sedi e delle reti distributive, si sono aggiunti gli impatti economici di un brusco calo nella raccolta premi – dovuto in larga parte alla situazione di emergenza – e l'elevata volatilità sui mercati finanziari, che ha sottoposto a un severo stress i bilanci delle nostre imprese.

Nonostante le indubbie difficoltà, il settore ha continuato a svolgere pienamente il suo importante ruolo economico e sociale e, superata la fase acuta dell'emergenza, è pronto a contribuire al rilancio, sia offrendo protezione a imprese e famiglie sia svolgendo il suo ruolo di primario investitore istituzionale. Le famiglie italiane, che guardano al futuro con molte incertezze, continuano a vedere nelle polizze vita un porto sicuro. La quota del risparmio degli italiani investita in forme di assicurazione vita è in crescita ormai da anni: nel 2019, secondo i dati della Banca d'Italia, ha raggiunto il 18,2% della complessiva ricchezza finanziaria.

Le imprese assicuratrici investono le risorse raccolte con un modello gestionale orientato tipicamente al lungo termine. Gli investimenti degli assicuratori italiani, alla fine del 2019, erano pari a circa 950 miliardi di euro, corrispondenti al 53% del PIL. Rappresentiamo in Italia il 60% di tutte

le risorse raccolte dagli investitori istituzionali, sgr, fondi pensione, casse di previdenza.

Il Piano di Rilancio del Governo – coerentemente con le Linee guida del PNRR – è costruito intorno a tre linee strategiche: Modernizzazione del Paese; Transizione ecologica; Inclusione sociale e territoriale e parità di genere.

Per realizzare le linee strategiche, il Piano di Rilancio individua nove direttrici di intervento: un Paese completamente digitale; un Paese con infrastrutture sicure ed efficienti; un Paese più verde e sostenibile; un tessuto economico più competitivo e resiliente; un piano integrato di sostegno alle filiere produttive; una Pubblica Amministrazione al servizio dei cittadini e delle imprese; maggiori investimenti in istruzione, formazione e ricerca; un'Italia più equa e inclusiva, a livello sociale, territoriale e di genere; un ordinamento giuridico più moderno ed efficiente.

È facile comprendere che le direttrici di intervento si muovono nella direzione giusta. È la direzione che porta a un Paese più moderno, più stabile, più protetto, più coeso. Un Paese in grado di non farsi trovare impreparato di fronte a eventuali, futuri shock.

Spetta ora alla Politica, al Governo e al Parlamento indicare con chiarezza le priorità e la valorizzazione economica degli interventi. È decisivo che il Piano configuri un intervento di politica economica unitario e sia accompagnato dalle riforme normative necessarie per attuarlo. Sarà altrettanto necessario, nella nostra visione, che gli interventi selezionati si realizzino secondo una tempistica regolata e concordata, mediante decisioni operative veloci e libere dalla ben note strettoie burocratiche.

In questo contesto ci sentiamo di offrire una riflessione generale e proporre alcuni interventi, nell'ambito degli obiettivi quantitativi di lungo termine¹ che si intende raggiungere con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

La **riflessione generale** ha a che fare con il contributo che può e deve arrivare dai capitali privati nazionali. Ci sembra che su questo punto le Linee guida del Piano siano un po' troppo generiche. Durante la crisi sanitaria è fortemente aumentata la propensione al risparmio delle famiglie italiane, nonostante la considerevole contrazione del prodotto e del reddito. Il fenomeno si spiega con la paralisi che spesso l'incertezza del futuro determina.

La partecipazione degli investitori privati potrebbe essere favorita dall'istituzione di un Fondo Sovrano italiano in grado di raccogliere capitale privato nazionale – soprattutto da investitori individuali “qualificati” – destinato al finanziamento di investimenti in infrastrutture o nel capitale delle imprese più fragili e/o più strategiche in affiancamento alle risorse pubbliche che saranno stanziare a tali fini. Si potrebbe pensare anche all'offerta di garanzia sui progetti a più alto rischio o ad altri strumenti che permettano di conseguire condizioni e rendimenti di mercato.

Le risorse pubbliche, ancorché ingenti, non sono infinite e solo attivando un effetto “leva” gli investimenti potranno determinare il raddoppio del tasso di crescita della nostra economia, ossia il primo obiettivo descritto nelle Linee guida del Piano.

¹ Raddoppiare il tasso medio di crescita dell'economia italiana (0,8% nell'ultimo decennio), portandolo quantomeno in linea con la media UE (1,6%) • Aumentare gli investimenti pubblici per portarli almeno al 3% del PIL • Portare la spesa per Ricerca e Sviluppo (R&S) al di sopra della media UE (2,1%, rispetto al nostro attuale 1,3%) • Conseguire un aumento del tasso di occupazione di 10 punti percentuali per arrivare all'attuale media UE (73,2% contro il 63,0% dell'Italia) • Elevare gli indicatori di benessere, equità e sostenibilità ambientale • Ridurre i divari territoriali di reddito, occupazione, dotazione infrastrutturale e livello dei servizi pubblici • Aumento dell'aspettativa di vita in buona salute • Promuovere una ripresa del tasso di natalità e della crescita demografica • Abbattere l'incidenza dell'abbandono scolastico e dell'inattività dei giovani • Migliorare la preparazione degli studenti e la quota di diplomati e laureati • Rafforzare la sicurezza e la resilienza del Paese a fronte di calamità naturali, cambiamenti climatici, crisi epidemiche e rischi geopolitici • Promuovere filiere agroalimentari sostenibili e combattere gli sprechi alimentari • Garantire la sostenibilità e la resilienza della finanza pubblica

I motori per ridare velocità a questo Paese non possono che essere due. E devono operare allo stesso regime di potenza.

Inoltre, particolare attenzione andrà posta ai temi della regolamentazione di banche e assicurazioni, per evitare che provvedimenti normativi – spesso, ma non sempre, di matrice comunitaria – inducano una eccessiva prudenza nei regolatori e, di conseguenza, negli operatori finanziari e nei loro clienti.

Vengo ora agli **interventi proposti**.

L'emergenza Covid ha acuito il sensibile *gap* di protezione assicurativa che già caratterizzava il nostro Paese, rendendolo ancora più fragile, vulnerabile e, quindi, meno competitivo. Per ripartire occorre, più di ieri, che le famiglie e le imprese abbiano reti di protezione rafforzate, mobilitando a tal fine tutte le risorse disponibili a integrazione del sistema pubblico. Un Paese capace di includere nel bilancio ordinario di famiglie e imprese l'adesione a forme di assicurazione (a costi tanto più contenuti quanto maggiore risulti il loro numero), in affiancamento e coordinamento con le forme di protezione pubblica, sarebbe più protetto e potrebbe liberare risorse, oggi inattive per le preoccupazioni del futuro, da destinare alla crescita e allo sviluppo del nostro sistema economico e della connessa coesione sociale.

Mi concentro su due degli obiettivi specifici menzionati nelle Linee Guida del Piano.

Il primo: **rafforzare la sicurezza e la resilienza del Paese a fronte di calamità naturali, cambiamenti climatici, crisi epidemiche e rischi geopolitici**

Se è vero, come è vero, che almeno il 30% delle risorse complessive devono essere rivolte ad azioni che favoriscano il *Green Deal* europeo, l'Italia

dovrebbe cogliere l'occasione di predisporre un piano 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.

Le misure di prevenzione contro le calamità naturali sono quindi parte integrante delle azioni volte a contrastare il cambiamento climatico e ad assicurare la transizione.

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

È da inserire in questo contesto il tema della manutenzione pianificata di strutture obsolete, che richiede capitali ma anche procedure snelle che aiutino a utilizzare le risorse nei giusti tempi. Occorre mettere in sicurezza il nostro patrimonio immobiliare, anche nella prospettiva di assicurare un futuro migliore alle nuove generazioni. Vanno prolungate le recenti misure in materia di eco e sisma bonus. Occorrerebbe, poi, estendere queste misure anche al patrimonio immobiliare delle società che gestiscono il risparmio previdenziale, assicurativo e di lungo termine delle famiglie italiane.

Infine, spinta dall'enormità degli eventi connessi con la diffusione del virus, l'industria assicurativa globale si sta interrogando su che tipo di copertura possa essere in grado di offrire, sulla dimensione geografica ottimale del pool di rischi e su come coinvolgere i mercati finanziari, attraverso l'emissione di *pandemic bonds*. La convinzione generale è che la copertura contro le pandemie sia certamente impossibile senza una partnership con il settore pubblico.

Come Presidente di ANIA, ho promosso la costituzione di un Comitato italiano di esperti con l'obiettivo di individuare possibilità e modalità, in un'ottica di partnership pubblico-privato, di coprire, anche con strumenti assicurativi, alcuni degli effetti che eventuali future pandemie potrebbero produrre, specie in condizioni di prolungato *lockdown*, in termini di danni o di nuovi servizi necessari. Spero di poter presentare, a breve, le conclusioni dei nostri lavori.

Il secondo obiettivo su cui vorrei soffermarmi è quello dell'**aumento dell'aspettativa di vita in buona salute**.

La pandemia ha dimostrato le 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.

Rafforzare la sanità integrativa, dopo il Covid, è quindi anch'esso un obiettivo prioritario per far fronte alle rinnovate esigenze di protezione e prevenzione di una popolazione che invecchia, che sempre più avrà bisogno di servizi innovativi, specie a domicilio.

Il settore assicurativo potrebbe supportare la Sanità pubblica italiana con l'iniezione di risorse incrementalì, attraverso un più efficiente uso delle risorse private già oggi impegnate. Serve una revisione del sistema, sviluppando un modello comparabile a quello della vigente 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.

Abbiamo poi elaborato analisi e proposte innovative che sono a disposizione del Governo. Alcune di queste proposte sono semplici e veloci da realizzare.

A titolo di esempio ne cito una che riguarda Long Term Care. La principale limitazione attuale è la scarsa consapevolezza dei cittadini, che 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.

Infine, è noto che la prevenzione porti benefici economici e di salute alla popolazione. Purtroppo, la penetrazione degli screening nazionali e l'adesione agli stessi variano molto all'interno del territorio nazionale. A questo scopo si potrebbe far leva sull'intrinseca natura di prevenzione del rischio degli assicuratori per creare delle polizze dedicate che, con un costo minimo, garantiscano l'accesso tempestivo a prestazioni preventive selezionate per la loro efficacia. Queste prestazioni andrebbero individuate a livello istituzionale, per garantire obiettività, fondamento scientifico ed equità.

Conclusioni

La presentazione, da parte del Governo, del Piano di Ripresa e Resilienza rappresenta un momento fondamentale nell'auspicata fase di rilancio post pandemia. È un'occasione straordinaria per porre su basi solide lo sviluppo e la coesione del Paese, il benessere delle future generazioni.

Le cose da fare sono tante; occorre un progetto mirato e calibrato sulle effettive priorità del Paese.

Come industria assicurativa siamo pronti a fornire il nostro contributo. Non a caso il Piano si riferisce, oltre che alla necessaria ripresa, all'indispensabile resilienza, ossia la capacità di far fronte a shock improvvisi, gravi, inaspettati.

L'assicurazione è uno strumento volto proprio a ridurre la vulnerabilità del Paese, rafforzandone la resilienza; ci auguriamo, pertanto, che il Piano riconosca pienamente il ruolo svolto dal settore assicurativo, soprattutto nelle aree che ho menzionato: quelle dei rischi di calamità naturale e della sanità.

Come Associazione, siamo pienamente disponibili ad approfondire gli aspetti tecnici e di dettaglio delle nostre proposte e delle misure in corso di valutazione.

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