

COMMISSIONI RIUNITE

V (BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

CAMERA DEI DEPUTATI

E

5A (PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

SENATO DELLA REPUBBLICA

Documento di Economia e Finanza 2016

Audizione di Dario Focarelli,
Direttore Generale ANIA

Roma, 18 aprile 2016

Signori Presidenti, Onorevoli Senatori e Deputati,

desidero ringraziarVi per aver voluto invitare l'Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici ad esprimere un parere sul Documento di Economia e Finanza 2016 (DEF).

Il quadro generale

Il DEF 2016 traccia per il nostro Paese un quadro di previsione macroeconomica, per i prossimi quattro anni, meno favorevole rispetto alle attese. Il tasso di crescita annuale dell'economia italiana si fermerebbe all'1,2% nella media del quadriennio. I fattori che hanno determinato questo deterioramento sono in larga parte esogeni.

L'economia mondiale è in rallentamento. Le grandi economie emergenti, soprattutto la Cina, si stanno adattando a una nuova norma, caratterizzata da tassi di espansione più moderati, che sta incidendo in modo significativamente negativo sul volume del commercio estero. Il prezzo del petrolio – anche, ma non solo, in ragione di queste tendenze – permane su livelli prossimi ai minimi storici. I bassi tassi di inflazione, legati alla debolezza della domanda, pur non avendo ancora innescato la temuta spirale deflazionistica, limitano molto l'efficacia espansiva delle politiche monetarie della Banca Centrale Europea. Infine, la minaccia terroristica e la crisi umanitaria dei rifugiati di guerra costituiscono ulteriori elementi di instabilità nel panorama geopolitico.

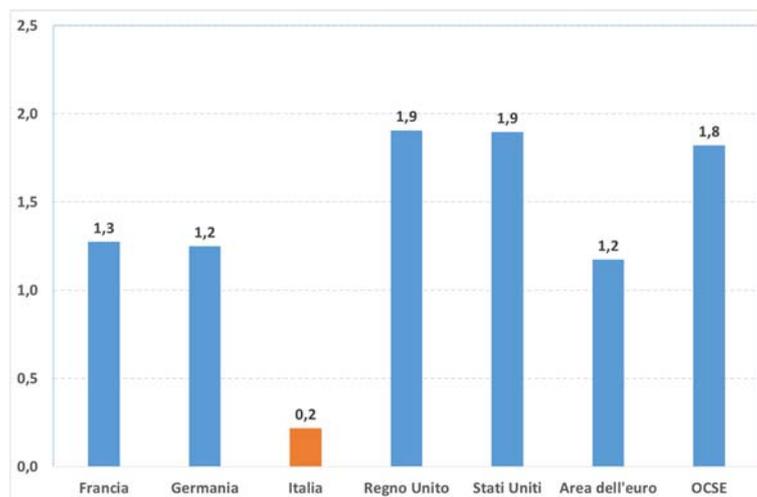
Nonostante l'aggiustamento al ribasso delle stime di crescita, il Governo rinnova il suo impegno a proseguire nella politica di progressiva riduzione del deficit. Non solo, attraverso la rimodulazione, nell'arco del quadriennio, degli obiettivi annuali di bilancio in senso meno restrittivo – resa possibile anche e soprattutto grazie alla riduzione del costo del servizio al debito collegato ai bassi tassi di interesse – l'effetto netto sull'economia italiana dovrebbe risultare lievemente espansivo.

Sulla base del raggiungimento dell'obiettivo di bilancio per il 2015 (-2,6% del PIL), il DEF 2016 proietta un'evoluzione del contenimento dell'indebitamento tra il 2016 e il 2018, fino a raggiungere il pareggio in bilancio nel 2019.

ANIA apprezza gli sforzi del Governo nel proseguire nelle politiche di rientro del *deficit* e di abbattimento del debito pubblico. Giudichiamo favorevolmente anche la decisione di usare il margine di flessibilità concesso dai bassi tassi di interesse per stimolare la crescita. Questa decisione è coerente con l'esortazione del Governatore Draghi agli Stati membri dell'area dell'euro di intraprendere misure di stimolo fiscale da affiancare alle politiche monetarie in senso eccezionalmente espansive messe in atto dalla Banca Centrale Europea dall'inizio del 2015.

Ciò detto, non si può non sottolineare che, al netto delle citate componenti esogene, l'economia italiana è, nel confronto internazionale, quella che si è ripresa con minor vigore e maggior ritardo dalla crisi finanziaria globale. La debolezza della nostra economia ha basi strutturali, ormai sedimentate da decenni. Tra il 2000 e il 2015 l'economia italiana è cresciuta a un tasso medio annuo poco maggiore dello 0,2%, ampiamente al di sotto di quello dell'aggregato dell'area dell'euro (+1,2%) e di quello dei paesi dell'OCSE (+1,8%) (figura 1).

Figura 1. Tasso medio annuo di crescita del PIL – 2000-2015(*)



(*) Media semplice

Fonte: OCSE

Le ragioni di questo ritardo sono complesse, radicate soprattutto negli elementi di rigidità che contribuiscono a comprimere la produttività e la competitività della nostra economia.

Uscire da questa situazione è possibile solo portando avanti, con coerenza e pervicacia, un piano organico di riforme per modernizzare l'infrastruttura economica e istituzionale del nostro Paese. Nel Piano Nazionale di Riforma (PNR), contenuto nella Parte III del DEF, si può apprezzare la volontà di riforma di questo Governo. I cantieri aperti sono molti e in molti ambiti, come si può apprezzare nel cronoprogramma per le riforme allegato al Documento. Il settore assicurativo è coinvolto in numerose aree di riforma discusse nelle varie parti del DEF 2016: nell'ambito della finanza per la crescita, nell'area del fisco, nelle politiche sociali e di integrazione, nella sanità, nelle misure a favore della concorrenza, nelle materie ambientali. Sono questi i temi che verranno trattati in questa audizione.

I. Il finanziamento dell'economia, le infrastrutture

a) Misure per il finanziamento delle imprese e risparmio di lungo termine

Nella **Sezione III – Programma Nazionale di Riforma (PNR)** del DEF sono riportate le principali raccomandazioni di *policy* emerse dal Tavolo "Finanza per la crescita", volte a *"incentivare lo sviluppo patrimoniale e tecnologico delle piccole e medie imprese italiane e a favorirne l'accesso al mercato dei capitali, costituendo altresì nuovi canali di finanziamento dell'economia reale"*. Dall'analisi del DEF emerge la volontà del Governo di affiancare, alle riforme già implementate, un nuovo pacchetto "Finanza per la Crescita 2.0", che dovrebbe contenere, tra l'altro, "una serie di interventi volti a favorire gli investimenti in capitale di rischio da parte di investitori sia *retail* sia istituzionali".

Accogliamo con favore gli sforzi effettuati dal Governo. Riteniamo infatti che le nuove possibilità di investimento, come i *mini-bond* e i fondi di debito o credito oppure la possibilità di concedere direttamente finanziamenti alle aziende, rappresentino un passo importante verso la canalizzazione degli attivi delle compagnie di assicurazione in strumenti in grado di fungere da stimolo per la crescita.

A nostro avviso, un più ampio intervento delle assicurazioni nell'economia può avvenire, tuttavia, solo a determinate condizioni. L'attività primaria delle imprese di assicurazione rimane quella di fornire protezione agli assicurati; esse sono quindi interessate a forme d'investimento che sostengano i rendimenti senza comportare una eccessiva assunzione di

rischi. A tal proposito, sarebbe opportuno che – soprattutto per raccogliere l’investimento delle imprese di assicurazione medio-piccole – fossero previste iniziative assistite dalla garanzia, anche limitatamente a una quota dell’investimento, di istituzioni pubbliche o private.

Con riferimento alle misure del nuovo pacchetto “Finanza per la crescita 2.0”, riteniamo poi che l’incentivazione dell’investimento *retail* “di lunga durata” nell’economia reale possa essere perseguita attraverso l’alleggerimento del carico fiscale gravante sui prodotti di risparmio con orizzonte temporale di lungo termine, purché caratterizzati da una componente investita nell’economia reale.

In tal modo, si otterrebbe il duplice beneficio di sostenere la diffusione del risparmio di lungo periodo (di per sé “non speculativo”), destinando una quota dei flussi finanziari a sostegno dell’economia reale o per finanziare investimenti in infrastrutture.

A nostro avviso, l’agevolazione in questione potrebbe essere rappresentata dall’azzeramento dell’aliquota ordinaria di tassazione sui redditi di natura finanziaria riferibili ai piani individuali di risparmio a lungo termine. La previsione di tali benefici e il diritto alla loro fruizione deve essere opportunamente condizionata a un periodo minimo di detenzione e a un vincolo di portafoglio a favore dell’investimento nell’economia reale, in modo da bilanciare l’obiettivo di raccogliere risparmio che può costituire una fonte di finanziamento alternativa per le aziende e l’esigenza di determinare piani di risparmio adeguati alle caratteristiche e alle aspettative di rischio/rendimento della clientela *retail*. L’agevolazione avvicinerrebbe l’Italia a regimi fiscali già applicati in altri Paesi dell’Unione Europea.

b) Infrastrutture e “Piano Juncker”

La **Sezione III del PNR** prevede anche una sezione dedicata alle riforme nel campo delle infrastrutture volte a “*semplificare e rendere flessibile il sistema regolatorio e le relative procedure attuative*” (“Trasporti, infrastrutture e città vivibili”) e una più specifica dedicata alle attività legate al Piano Juncker (“Piano Juncker”).

Tra le misure messe in atto a sostegno di tali investimenti, accogliamo con favore la revisione della normativa sui project bonds (con i decreti “Cresci-Italia”, “Sviluppo” e “Sblocca Italia”),

e la consideriamo come un primo passo verso la creazione di un *framework* favorevole allo sviluppo di un mercato privato potenzialmente in grado di supplire alle difficoltà incontrate dalla finanza pubblica nel finanziamento di progetti infrastrutturali complessi.

L'attività impostata tramite la Cassa Depositi e Prestiti riguardante la creazione di piattaforme di investimento che beneficiano della controgaranzia del FEIS è poi da reputarsi di vitale importanza per cogliere al meglio le opportunità offerte dal *Piano Juncker*. Rimangono tuttavia in attesa di conoscere le modalità di partecipazione degli investitori privati alle iniziative condotte nell'ambito del Piano, partecipazione che potrebbe consentire di innescare quell'effetto "leva" in grado di utilizzare in maniera più efficiente le risorse europee.

II. Tassazione

a) Riduzione aliquota IRES

Una posizione di assoluto rilievo, tra le misure fiscali delineate nel DEF, è senza dubbio occupata dalla riduzione disposta dalla legge di stabilità 2016 (n. 208/2015) dal 27,5 al 24 per cento, a partire dal periodo d'imposta 2017, dell'aliquota nominale dell'imposta sui redditi delle società ("IRES", cfr. il **par. V.1, pagg. 106-107, della Sezione I e il par. III.2, pag. 40, del DEF**) che si innesta nell'ambito di un generale processo di ridimensionamento della tassazione sui redditi societari da tempo in atto nell'Unione europea.

b) Deducibilità integrale delle rettifiche di valore sui crediti

Tra le misure di recente introduzione di specifico interesse per il settore vi è la deducibilità integrale, ai fini dell'IRES e dell'IRAP, delle rettifiche di valore su crediti operate dagli enti creditizi, finanziari e dalle imprese di assicurazione (cfr. il **par. V.1, pag. 104 della Sezione I del DEF**).

La misura, come noto pensata a beneficio del settore bancario atteso l'ingente ammontare di rettifiche di valore su crediti derivanti dall'attività tipica degli intermediari bancari (*i.e.* crediti verso la clientela), esplica effetti anche in favore delle rettifiche di valore rilevate in

bilancio dalle imprese di assicurazione relativamente a crediti dalle stesse vantati verso gli assicurati.

Peraltro, la modifica normativa in parola ha ommesso di considerare la rettifica “tipica” delle imprese di assicurazione, vale a dire quella avente ad oggetto la variazione della riserva sinistri relativa ai contratti di assicurazione dei rami danni.

La deducibilità di quest’ultima, tradizionalmente allineata quanto a tempistica a quella delle rettifiche di valore su crediti, è, infatti, rimasta possibile in cinque anni, a partire da quello di rilevazione in bilancio.

Si è, pertanto, venuta a creare una **discrasia, ingiustificata**, tra il trattamento fiscale della componente reddituale negativa “tipica” del settore bancario (rappresentata, appunto, dalle rettifiche di valore su crediti verso la clientela) e quella “tipica” delle imprese di assicurazioni operanti nei rami danni (quale la variazione della riserva sinistri). Sarebbe bene porre rimedio a questa anomalia.

c) Il Gruppo IVA

L’Associazione riscontra con estremo favore la menzione del Gruppo IVA tra le misure in stato di avanzamento nell’ambito delle politiche fiscali (cfr. il cronoprogramma per le riforme, **pag. 40 della Sezione III del DEF**).

È il caso di rammentare che il Gruppo IVA costituisce un istituto espressamente previsto dalla Direttiva UE in materia di imposta sul valore aggiunto (n. 2006/112/CE), attivabile in via facoltativa dagli Stati membri. Si ricorda in proposito che l’Italia è rimasta tra i pochi Paesi a non essersi avvalsa di tale facoltà, circostanza che da luogo, indiscutibilmente, ad un **significativo pregiudizio** in termini di competitività per gli operatori nazionali. A mero titolo informativo, si segnala che il Gruppo IVA è da anni utilizzabile in Paesi quali Austria, Belgio, Germania, Irlanda, Paesi Bassi, Regno Unito e Spagna.

L’introduzione del Gruppo IVA è, peraltro, del tutto coerente con *“la prospettiva di cambiamento del sistema tributario del Paese”* e con *“la realizzazione di un nuovo sistema fiscale più semplice, trasparente ed equo”* che *“rappresenta oggi **la sfida più importante per il Paese (...)** attraverso il **miglioramento del business climate e della capacità di attrarre investimenti esteri**”* (cfr. il par. par. III.2, pag. 47, del DEF).

Si tratta, peraltro, di un istituto la cui introduzione nell'ordinamento italiano è stata espressamente prevista dalla legge di delega di riforma fiscale (n. 23/2014) che nell'articolo 13 contiene, appunto, la delega dal Parlamento all'Esecutivo all'attuazione del Gruppo IVA. **Va perciò introdotto rapidamente nel nostro ordinamento il Gruppo IVA che, unitamente alla revisione del sistema dell'imposizione catastale, completerebbe l'attuazione della Delega fiscale.**

d) L'imposta sulle riserve matematiche dei rami vita

In ultimo, si coglie l'occasione per ricordare l'annosa questione costituita dall'imposta sulle riserve matematiche iscritte nei bilanci delle compagnie operanti nei rami vita. Il tributo, introdotto nell'ormai lontano 2002 ad opera del decreto-legge n. 209, rappresenta un unicum nel panorama tributario europeo, costituendo, inoltre, una vera e propria aberrazione, dal momento che comporta la tassazione di poste costituenti **debiti** delle compagnie verso gli assicurati (quali sono, appunto, le riserve matematiche).

Tale tributo, come testualmente previsto dalla stessa norma di legge che l'ha istituito, rappresenta un anticipo di imposta rispetto a quella che verrà prelevata, in capo agli assicurati, sui rendimenti di polizza che verranno successivamente a scadenza.

Il settore assicurativo non è, tuttavia, mai riuscito a "recuperare" l'anticipo di imposta in questione, anche perché la norma di legge che lo prevede non contempla la possibilità di richiederlo a rimborso diretto. La possibilità, normativamente prevista, di utilizzarlo in compensazione di altri tributi o contributi incontra, poi, una serie di significative limitazioni che ne hanno sensibilmente ridotto l'efficacia.

Nonostante i meccanismi ripetutamente introdotti dal legislatore per agevolare il recupero del credito d'imposta pregresso, quest'ultimo ammonta alla data attuale a **circa 6 miliardi di euro**. Cifra che rappresenta, nella sostanza, un prestito forzoso, infruttifero di interessi, operato dalle compagnie in favore dell'Erario.

È il caso di rammentare che alcune autorità di vigilanza di Paesi dell'UE (tra cui l'Irlanda), negando – per i motivi appena descritti – la natura di credito "esigibile" rispetto all'anticipo di imposta in parola, non lo considerano un attivo pienamente valido ai fini della copertura

del patrimonio. Costringendo, pertanto, le compagnie di assicurazione ivi residenti ad iniezione di capitali addizionali.

III. Osservazioni e proposte in tema di welfare pensionistico

a) Flessibilità dei requisiti pensionistici

Nella **Sezione III – Programma Nazionale di Riforma del DEF**, sono riportate le principali proposte di policy che il Governo si ripromette di attuare, tra cui misure relative a “Contrasto di povertà e welfare”. In tale ambito, si prevede tra l’altro che il Governo valuterà, *“nell’ambito delle politiche previdenziali, la fattibilità di interventi volti a favorire una maggiore flessibilità nelle scelte individuali, salvaguardando la sostenibilità finanziaria e il corretto equilibrio nei rapporti tra generazioni, peraltro già garantiti dagli interventi di riforma che si sono susseguiti dal 1995 ad oggi.”*

La flessibilità dei requisiti pensionistici costituisce senz’altro un obiettivo condiviso, che facilita l’andata in quiescenza anticipata da parte dei lavoratori interessati favorendo al tempo stesso il ricambio generazionale e il conseguente trend occupazionale. Al di là dei meccanismi con i quali il Governo intenderà finanziare l’anticipazione delle prestazioni in caso di maggiore flessibilità dei requisiti, un importante contributo può derivare dalla previdenza complementare, permettendo di utilizzare il montante previdenziale accumulato quale rendita temporanea in grado di finanziare, in tutto o in parte, la pensione per il periodo di anticipazione. Ciò potrebbe utilmente essere favorito dallo Stato mediante interventi in due direzioni: favorire maggiori livelli di adesione alla previdenza complementare in via generale e, in maniera più mirata, incentivare fiscalmente il ricorso alle risorse accumulate nei fondi pensione finalizzato all’anticipazione.

b) Rivitalizzare le adesioni alla previdenza complementare

Sebbene il 2015 abbia visto un ulteriore incremento delle adesioni alle forme previdenziali, oggi pari a 7,3 milioni di italiani, il risultato suscita una soddisfazione relativa, dato lo sviluppo ancora largamente inferiore alle attese e alle necessità della previdenza complementare, cui fanno riferimento risorse destinate alle prestazioni limitate a circa 138

miliardi, una quota marginale rispetto alle attività finanziarie complessive detenute dalle famiglie italiane.

Sono livelli insufficienti per un paese che vuole dotarsi di un sistema di welfare moderno. L'esigenza di dotarsi di una pensione complementare rimane indifferibile, soprattutto per larga parte di giovani, donne, lavoratori delle piccole e medie imprese.

È necessario uno sforzo collettivo di tutte le parti interessate verso il comune obiettivo di rivitalizzare le adesioni. Occorre accrescere la consapevolezza dei cittadini sulle proprie esigenze previdenziali. L'INPS ha di recente introdotto la possibilità di stimare la pensione attesa e si appresta a inviare l'informativa a svariati milioni di cittadini. **Il passaggio è positivo e può contribuire gradualmente a favorire maggiore responsabilizzazione da parte dei cittadini sulla necessità di dotarsi di una pensione complementare.**

L'azione di sensibilizzazione dovrebbe estendersi anche a far conoscere i vantaggi connessi all'iscrizione a un fondo pensione, quali:

- fiscalità di favore riconosciuta all'investimento previdenziale;
- diversificazione dell'investimento rispetto al sistema previdenziale di base (ripartizione pura a capitalizzazione collettiva quello di base, capitalizzazione individuale quello complementare);
- performance finanziarie di lungo periodo, in media premianti rispetto agli impieghi di breve termine;
- pluralità dell'offerta, caratterizzata da costi di norma più contenuti rispetto ai comuni prodotti finanziari o assicurativi;
- condizioni di flessibilità e liquidabilità della posizione previdenziale maggiori di quelle previste per il TFR lasciato in azienda.

Andrebbero anche vinte le motivazioni alla base della mancata adesione di coloro che, pur essendo consapevoli della convenienza e dell'opportunità di aderire, non hanno fiducia in un sistema talvolta complesso e articolato. L'opera informativa non dovrebbe trascurare i datori di lavoro con riferimento alle misure compensative previste dalla legge a fronte della "perdita del TFR" dei lavoratori che aderiscono alla previdenza complementare.

In più, sarebbe senz'altro opportuno semplificare le norme fiscali sui fondi pensione e ripensare la tassazione sui rendimenti. L'attuale disciplina fiscale è basata com'è noto su un sistema di tipo "ETT" (deducibilità dei versamenti, tassazione dei rendimenti finanziari in fase di accumulo e tassazione delle prestazioni al momento del pensionamento), a differenza di molti altri paesi che prevedono un sistema "EET" in cui i rendimenti finanziari durante la fase di accumulo sono esenti da tassazione. Anche in Italia sarebbe utile passare a tale configurazione che, differendo la tassazione, potrebbe ulteriormente incentivare le adesioni, oltre a semplificare gli adempimenti gestionali per gli operatori di settore.

Invece, su questo fronte continuano a venire, come detto, segnali negativi e contrari, che hanno visto aumentare la tassazione sui rendimenti delle forme previdenziali.

Lo stesso limite di deducibilità fiscale dei contributi destinati alla previdenza complementare risale a circa vent'anni fa e risulta oggi obsoleto. Pur comprendendo le esigenze di finanza pubblica, tale tetto potrebbe essere indicizzato o aggiornato automaticamente nel tempo, specialmente in caso di aderenti che intendano iscrivere familiari, in caso di trasferimento intergenerazionale del risparmio a favore delle pensioni complementari dei più giovani, oppure quando il lavoratore intenda finanziare l'uscita anticipata.

Infine, andrebbe introdotto un "diritto di ripensamento" nel conferimento del TFR maturando, in modo da rendere la scelta più flessibile e reversibile, con possibili effetti positivi sulla propensione ad aderire.

c) Interventi a favore della disabilità

Nell'ambito delle stesse possibili policy di contrasto alla povertà e a supporto del welfare, rientra anche lo stanziamento di 90 milioni previsto dalla Legge di Stabilità, a decorrere dal 2016, per interventi destinati a persone con disabilità grave prive di sostegno familiare, contenuti nel provvedimento attuativo già approvato dalla Camera dei Deputati in prima lettura e ora all'esame del Senato (AS 2232).

Si sottolinea la piena condivisione delle finalità delle misure, che denotano attenzione verso le persone con disabilità e le loro famiglie, anche attraverso la previsione di vantaggi fiscali, peraltro contenuti, a favore di spese sostenute per polizze assicurative finalizzate alla tutela di dette persone.

Pur essendo consapevoli degli stringenti vincoli di finanza pubblica, si ritiene che l'intervento potrebbe essere, nella stessa giusta direzione, reso più incisivo. In considerazione della particolare tutela da riconoscere alle persone con disabilità, si potrebbe estendere la detraibilità fiscale a tutte le spese sostenute per coperture assicurative sulla vita o sulla salute di persone con disabilità o dei loro familiari, nonché escludere dall'ISEE le prestazioni assicurative (per esempio, rendite vitalizie) erogate a favore di persone con disabilità.

IV. Osservazioni e proposte in tema di spesa sanitaria e LTC

a) Revisione dei copayment

Nella **Sezione II – Analisi e tendenze della finanza pubblica 2016** è riportato che per il triennio 2017-2019, *“la spesa sanitaria è prevista crescere ad un tasso medio annuo dell'1,5 per cento; nel medesimo arco temporale il PIL nominale cresce in media del 2,8 per cento. Conseguentemente, il rapporto fra la spesa sanitaria e PIL decresce e si attesta, alla fine dell'arco temporale considerato, ad un livello pari al 6,5 per cento. La previsione riflette il contributo del Servizio sanitario nazionale alla complessiva manovra a carico delle regioni definita dalla Legge di Stabilità 2016, stabilito in 3.500 milioni per il 2017 e 5.000 milioni a decorrere dal 2018, inclusivi della manovra di 1.783 milioni del 2016;”*

Pur comprendendo le esigenze di finanza pubblica, vi sono seri interrogativi sulla capacità del sistema sanitario di proteggere adeguatamente la popolazione, in un contesto caratterizzato da una significativa riduzione dell'incidenza della spesa sul PIL. Occorrerebbe, a nostro avviso, concentrare le risorse pubbliche su obiettivi e destinatari ritenuti effettivamente essenziali, con l'impegno a erogare prestazioni incondizionate e tempestive, rendendo anche più ampie e incisive le esenzioni. Per le altre fasce di popolazione, si potrebbero introdurre forme di compartecipazione progressive, ad esempio connesse all'ISEE.

L'implementazione di un sistema di compartecipazione alla spesa sanitaria generalizzato e proporzionale alle risorse disponibili costituirebbe un incentivo a dotarsi di una copertura assicurativa o mutualistica delle spese da sostenere, come già sperimentato in moltissimi

Paesi. Peraltro in Italia, è già ampia la quota di sanità finanziata “di tasca propria” dai cittadini: a differenza di altri Paesi, è però limitata la quota intermediata dalla sanità integrativa (fondi sanitari, assicurazioni sulla salute).

Lo sviluppo delle forme sanitarie integrative rappresenta una fonte di risorse che può contribuire al raggiungimento degli obiettivi di protezione sociale e al miglioramento della qualità dei servizi offerti. Le stesse forme possono utilmente costituire per i cittadini benefici economici derivanti dal ruolo di “gruppi d’acquisto”. Benefici possono derivare, inoltre, dall’interazione tra forme sanitarie integrative e Regioni nella gestione dei piani sanitari regionali, che dovrebbero tener conto nella programmazione della spesa delle possibili sinergie tra diverse fonti di finanziamento, pubblica e privata.

b) Introduzione di una normativa per la sanità integrativa

Il maggior ruolo attribuito alle forme sanitarie integrative prevede, come necessario contraltare, la definizione di un “testo unico” sulla disciplina di dette forme che, in analogia a quanto già fatto per la previdenza complementare, delinea un "campo di gioco" uniforme che, pur nella considerazione delle specificità esistenti, individui regole comuni ed equipari, anche dal punto di vista fiscale, strumenti che perseguono le stesse finalità. Ciò avrebbe il merito di eliminare le attuali disparità di trattamento e di garantire sicurezza ed equità di trattamento degli iscritti, favorendo la diffusione, la trasparenza e l’affidabilità delle forme integrative. L’ambito di applicazione della riforma dovrebbe comprendere strumenti di diversa natura (fondi sanitari e piani di tipo assicurativo, forme negoziali e aperte, collettive e individuali) caratterizzati da obiettivi analoghi, che devono quindi essere dotati di requisiti coerenti. Lo stesso principio di equiparazione deve far sì che, in via generale, le forme sanitarie integrative non possano attuare misure di esclusione o discriminazione dei soggetti assistiti in ragione del loro stato di salute, della loro età o del loro sesso.

Infine, altro ambito in cui appare opportuno intervenire è quello che riguarda la rilevante differenziazione territoriale sulla qualità ed efficienza delle strutture e delle prestazioni sanitarie da esse fornite, aggravata dalla mancanza di trasparenza e dal gap di

consapevolezza dei cittadini sulle scoperture del sistema pubblico. La scelta del luogo dove curarsi è importante e **occorre fornire al cittadino informazioni trasparenti sulla qualità dei servizi offerti**, sempre nella direzione di consentire scelte consapevoli, partecipazione più attiva e informata dei cittadini e spinta verso l'omogeneizzazione della qualità dei servizi verso le *best practice* che pure caratterizzano il nostro sistema pubblico, con risvolti positivi rispetto alla criticità delle disparità territoriali.

L'attuazione delle proposte formulate, nel complesso, può perseguire:

- benefici per le famiglie, grazie al maggior ricorso a forme sanitarie integrative, che può comportare vantaggi ed economie rispetto alla spesa “di tasca propria”, nonché effetti positivi sulla programmazione e il finanziamento della spesa pubblica;
- maggiori entrate per lo Stato, in grado di essere investiti per migliorare il sistema sanitario, grazie al gettito dei nuovi oneri di compartecipazione bilanciato dai benefici fiscali aggiuntivi da riconoscere alle famiglie.

c) Long term Care

Nella **Sezione I – Programma di stabilità**, è evidenziato che *“la proiezione della componente socio-assistenziale della spesa pubblica per Long Term Care (LTC) è composta per circa 4/5 dalle indennità di accompagnamento e per circa 1/5 dalle prestazioni socio-assistenziali erogate a livello locale”* e che *“dopo una fase iniziale di sostanziale stabilità l'aggregato della spesa per LTC presenta un profilo crescente in termini di PIL, che si protrae per l'intero periodo di previsione, attestandosi all'1,5 per cento nel 2060.”*. A tali tipologie di prestazioni si aggiungono quelle di natura sanitaria per le quali la spesa passerà dall'attuale 0,8% all'1,1% del PIL nel 2060.

La prospettiva di un graduale cambiamento di composizione delle cure sanitarie verso la prevalenza di quelle di lunga degenza pone seri interrogativi sulla capacità del sistema sanitario di proteggere adeguatamente la popolazione. La preoccupazione è aggravata dalla consapevolezza che il nostro sistema è più attrezzato per la fase acuta del trattamento delle

patologie che non per l'assistenza di lungo termine, nonché dalla riduzione delle reti di welfare familiare.

Lo scenario che ne consegue richiederebbe quindi scelte di policy che possano per tempo costituire presidi in grado di far fronte allo "tsunami d'argento" che colpirà l'Italia, come le altre economie avanzate.

Nel complesso, invece, non ci pare di ravvisare nel DEF iniziative finalizzate a risolvere la sfida di far fronte alle dinamiche di incremento di bisogni sanitari causati dall'invecchiamento della popolazione. In definitiva, a nostro parere occorre definire un nuovo framework, assumendo scelte di policy responsabili come già hanno fatto altri paesi, come la Francia e la Germania.

V. Responsabilità sanitaria

Nel campo della sanità il PNR menziona il tema della responsabilità sanitaria, con specifico riguardo al Disegno di Legge A.S. n. 2224, recante disposizioni in materia di responsabilità professionale del personale sanitario.

Il tema è di grande attualità. Il fenomeno dell'aumento del numero delle denunce per malpractice medica ha riguardato molti paesi sviluppati negli ultimi decenni. L'area di responsabilità civile del medico è stata nel corso degli anni ampliata, gravando sul medico l'onere di provare che l'esito negativo è dovuto a fattori estranei e imprevedibili o eccezionali, quasi che si fosse affermato un diritto del paziente alla guarigione anziché alla cura.

Le ovvie conseguenze che sono derivate per il sistema sanitario hanno comportato: a) maggiori costi diretti anche in termini di risarcimenti dovuti ai pazienti, con relativo incremento del costo delle coperture assicurative o dell'esposizione diretta delle strutture sanitarie; b) maggiori difficoltà nei rapporti tra medico e paziente; c) maggiori costi indiretti derivanti dal ricorso pressoché sistematico alla cosiddetta medicina difensiva.

Per il sistema assicurativo le conseguenze riguardano: a) le ingenti perdite economiche dovute ad una insufficiente tariffazione delle coperture; b) rapporti più difficili con gli assicurati a causa dell'inevitabile aumento dei prezzi e di più stringenti condizioni

contrattuali, con conseguente c) estrema rarefazione dell'offerta a causa della suddetta oggettiva difficoltà nel prevedere gli sviluppi del fenomeno.

Relativamente alle coperture per le strutture sanitarie si osserva una rilevante riduzione dell'offerta assicurativa, mentre, per quanto riguarda le coperture dei singoli medici, non risulta che vi siano difficoltà a trovare copertura sul mercato né per i medici dipendenti, né per gran parte dei medici liberi professionisti.

Concordiamo sulla scelta del legislatore nel DL di introdurre misure idonee a mitigare il rischio di *malpractice* medica al fine di contenere il livello dei costi, di renderli maggiormente prevedibili e, di conseguenza, di creare le condizioni per ampliare anche l'offerta di coperture assicurative.

Vanno poi ulteriormente implementate e rese obbligatorie attività di *risk management* al fine di minimizzare i rischi di errore con riferimento all'attività delle strutture sanitarie e dei singoli professionisti che vi operano. Esprimiamo perciò apprezzamento per le misure riguardanti l'attività di prevenzione e gestione del rischio sanitario previste nella legge di Stabilità 2016.

Auspichiamo che importanti modifiche al DL ora in discussione al Senato - in termini di definizione della responsabilità delle strutture, di estensione temporale della garanzia, di rimodulazione dell'azione diretta - possano essere introdotte con le finalità, condivise da tutti, di una sanità "più sicura" e di un più celere e certo risarcimento delle vittime di quegli errori medici, auspicabilmente pochi, che non si riuscissero ad evitare.

VI. Legge annuale per il mercato e la concorrenza

Nel DEF viene evidenziata la scelta del Governo verso una maggiore apertura dei mercati da perseguire anche attraverso la presentazione annuale della legge sulla Concorrenza.

Il settore assicurativo ritiene che la Legge sulla Concorrenza sia uno strumento importante per accelerare la crescita della competitività, ma è convinto che l'intervento del Legislatore debba essere diretto a definire una cornice normativa in grado di favorire il corretto dispiegamento delle forze di mercato e, quindi, della concorrenza.

Viceversa la legge del 2015 rischia, così com'è oggi, per la parte di competenza del settore assicurativo, di produrre l'effetto opposto. Per fare un esempio l'Italia, con le regole del mercato ed entro i vincoli della normativa vigente, è il primo Paese al mondo per numero di scatole nere installate su autoveicoli e per gli investimenti che il settore assicurativo ha fatto per l'implementazione e la diffusione di questi dispositivi e della tecnologia ad essi connessa. È aumentata la concorrenza e ne hanno beneficiato soprattutto i cittadini delle aree del Paese con più elevati tassi di comportamenti fraudolenti. Questi cittadini hanno visto ridursi in modo molto significativo il costo della copertura.

Divieti, obblighi, regolamentazione eccessiva e addirittura limitazione alla libertà tariffaria, che invece il testo approvato dalla Camera prevede, rischiano di disincentivare gli investimenti delle imprese assicurative in questo ambito, bloccando la crescita di un mercato che ha notevoli potenzialità in termini di prezzi ancor meglio correlati con i rischi e di fornitura di servizi in grado di intercettare adeguatamente i bisogni degli assicurati.

VII. Catastrofi naturali

Nella prospettiva dello sviluppo economico del Paese e del contenimento del debito pubblico, occorre intervenire nell'area dei danni causati dalle catastrofi naturali. Il cambiamento climatico, infatti, rende sempre più frequenti e intensi gli eventi catastrofali, che incidono su un territorio – quello italiano – particolarmente vulnerabile a frane, alluvioni, terremoti.

Bisognerebbe poter passare dall'attuale sistema in cui lo Stato indennizza i cittadini colpiti da disastri ambientali attraverso provvedimenti presi dopo l'evento utilizzando risorse della fiscalità generale, senza regole prefissate, ad un sistema di partenariato pubblico-privato per la gestione del rischio catastrofale, in particolare per le abitazioni, sulla scorta delle migliori esperienze internazionali.

Tutto ciò dovrebbe però anche essere accompagnato dalla programmazione di opere infrastrutturali volte a prevenire il verificarsi dei rischi e dalla previsione di agevolazioni di

carattere fiscale per interventi sulle abitazioni private volti a migliorarne la resilienza alle conseguenze dei danni derivanti da rischi climatici.

Su questo tema, il settore assicurativo ha sempre offerto massima disponibilità a collaborare con le istituzioni, anche eventualmente tenendo conto dell'esperienza maturata in altri Paesi (ad esempio Regno Unito: <http://www.floodre.co.uk/>) dove la copertura viene garantita tramite forme di pooling tra assicuratori e riassicuratori.

Un modello da noi recentemente proposto, relativo alle abitazioni private, prevede il raggiungimento di un'ampia diffusione della copertura assicurativa contro le catastrofi naturali tramite forme di obbligatorietà e incentivi, consentendo allo Stato di ridurre gradualmente gli interventi economici volti alla ricostruzione.

Oltre a garantire maggiore certezza sull'entità dei risarcimenti e sui tempi della ricostruzione, la proposta eliminerebbe ogni possibile speculazione sulla valutazione dei danni, attività che sarebbe affidata alla rete dei periti assicurativi.

Tra gli obiettivi primari del nuovo sistema dovrebbe esservi quello di poter offrire un prezzo contenuto delle polizze, anche nelle aree a maggior rischio. A tal fine è fondamentale che si raggiunga un'ampia mutualità, cioè un'estesa ripartizione del costo tra tutti i cittadini.

Un'effettiva diffusione dell'assicurazione sarebbe poi facilitata dalla deduzione dal reddito del premio pagato e dall'eliminazione dell'imposta sui premi, disposizioni che ridurrebbero l'onere effettivo a carico dei sottoscrittori.

In ogni caso, andrebbe immediatamente abolita la tassa del 22,25% che grava sui premi assicurativi per le famiglie, e sono diverse centinaia di migliaia, che già oggi assicurano la propria abitazione.