

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

**Contributo recante le osservazioni della Presidente di ANIA
Maria Bianca Farina**

sull'A.C. 643

**Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023
e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025**

Roma, 5 dicembre 2022

Signori Presidenti, Onorevoli Deputati e Senatori,

vi ringraziamo per aver voluto raccogliere le osservazioni di ANIA relative al disegno di legge di Bilancio 2023 (A.C. 643).

La manovra di quest'anno reperisce a carico del settore assicurativo parte delle risorse necessarie alla copertura degli interventi di spesa.

Ciò, nonostante il settore assicurativo abbia originato nel 2021 un gettito di poco meno di 12 miliardi di euro e sia storicamente uno dei maggiori "contributori" sul versante delle entrate erariali, non solo a motivo della tassazione ordinariamente gravante sulle imprese di assicurazione, ma anche, e soprattutto, a causa di prelievi impositivi *ad hoc* allo stesso esclusivamente destinati. Si tratta, in particolare, di un'addizionale IRAP e dell'imposta sulle riserve matematiche ("IRM") di cui all'articolo 1, commi 2 e ss., del decreto-legge 24 settembre 2002, n. 209 che, alla fine del 2021, originava un credito delle compagnie nei confronti dell'Erario di quasi 10 miliardi e che nella legge di bilancio viene, addirittura, inasprita.¹

¹ Per quanto riguarda l'IRAP, le imprese assicurative, pur in assenza di una capacità contributiva "aggiuntiva" rispetto a qualunque altro operatore economico, sono assoggettate a imposta con un'aliquota (il 5,9%) di ben due punti percentuali superiore rispetto a quella applicata alla generalità delle altre imprese (3,9%, con l'eccezione delle banche che, però, scontano un'aliquota, 4,25%, molto meno pesante di quella che grava sulle compagnie). Per inciso, per via, poi, delle addizionali regionali (e degli ulteriori incrementi disposti dalle Regioni in condizioni di disavanzo sul fronte delle spese sanitarie), l'aliquota IRAP gravante sulle imprese di assicurazione arriva nella gran parte dei casi al 6,82%.

Come se ciò non bastasse, il settore assicurativo (e, nello specifico, le compagnie operanti nei rami vita) è soggetto da ormai venti anni a un prelievo del tutto peculiare, costituente un vero e proprio unicum in ambito internazionale: ci si riferisce all'imposta sulle riserve matematiche dei rami vita, ossia su un debito che le compagnie hanno nei confronti degli assicurati per effetto degli impegni contrattualmente assunti nei loro confronti. Si tratta, nella sostanza, di un vero e proprio anticipo (un "credito d'imposta", come all'epoca testualmente definito dallo stesso legislatore) della tassazione che verrà operata sui rendimenti di polizza alla scadenza contrattuale o al momento del riscatto (totale o parziale) del capitale assicurato. Proprio quest'ultima misura è oggetto, addirittura, di un inasprimento ad opera dell'articolo 51 del ddl di bilancio che innalza, appunto, l'aliquota del prelievo sulle riserve matematiche dei rami vita.

In questo contesto, un aggravamento della tassazione sul risparmio, complessivamente cifrata nelle relazioni tecniche in oltre 700 milioni per il 2023 - sia pure a fronte di un qualche recupero previsto negli anni successivi - ci sembra il segnale sbagliato da inviare ai tanti piccoli risparmiatori che vedono un salvadanaio sicuro nell'investimento a lungo termine nelle polizze vita tradizionali.

Le due misure, analizzate successivamente nel dettaglio, insistono entrambe su questo tipo di polizze, che riguardano circa 20 milioni di assicurati per un importo medio di riserva intorno ai 30 mila euro. Si tratta di misure, quindi, che hanno un riflesso negativo, diretto o indiretto, su un'enorme platea di piccoli risparmiatori. A tal proposito, si evidenzia sin da subito che l'imposta sulle riserve matematiche, di cui si prospetta l'aumento, non è solo un mero anticipo finanziario a carico delle imprese di assicurazione, ma un intervento che determina un impatto negativo di portata significativa a danno dei risparmiatori. L'ammontare del versamento effettuato ai fini dell'IRM, infatti, cresciuto progressivamente nel tempo anche a seguito dell'aumento dell'aliquota, grava in termini di mancato rendimento riconosciuto agli assicurati, problema ancor più acuto oggi in una fase di alta inflazione.

Le due misure, che per quanto detto valutiamo complessivamente in maniera negativa, non sono tra loro neanche coordinate. È quasi certo che sommando quanto versato dall'assicurato per l'affrancamento e quanto versato dalla compagnia a titolo di imposta sulle riserve matematiche si ottenga un ammontare di gran lunga superiore a quanto l'assicurato dovrà pagare a scadenza. **Almeno questa distorsione andrebbe eliminata, prevedendo che le riserve matematiche riferibili alle polizze i cui rendimenti risulteranno assoggettati alla sostitutiva del 14 per cento prevista per l'affrancamento in parola vengano escluse definitivamente dallo stock di quelle alle quali è applicata l'IRM.**

Più in generale, riteniamo che sarebbe necessario incoraggiare il risparmio e il flusso di finanziamento a lungo termine delle imprese italiane. **È arrivato il momento di estendere agli assicurati delle polizze tradizionali, l’agevolazione - in vigore ormai dal 2017 - sui rendimenti ottenuti sui cosiddetti “investimenti qualificati” effettuati da fondi pensione e da altri investitori istituzionali, anche tramite piani individuali di risparmio (PIR).**

Si compenserebbe – sia pure molto parzialmente – questa categoria di risparmiatori e, contemporaneamente, si garantirebbe un flusso significativo di nuove risorse a favore delle PMI italiane, risorse molto preziose nell’attuale congiuntura.

▪ **ANALISI DI DETTAGLIO DELLE PRINCIPALI NORME DI INTERESSE**

- a) **Affrancamento quote di polizze assicurative (articolo 27)**
- b) **Ulteriori disposizioni in materia fiscale (articolo 51)**

La prima delle misure ipotizzate a carico del settore assicurativo (**cfr. l’articolo 27, comma 2**) introduce la possibilità di affrancare, a titolo oneroso (*i.e.* dietro il versamento di un’imposta sostitutiva delle imposte sui redditi) i rendimenti maturati *medio tempore* (segnatamente alla data del 31 dicembre 2022) sugli investimenti effettuati nell’ambito di contratti assicurativi sulla vita “di tipo tradizionale” e di capitalizzazione di cui, rispettivamente, ai rami I e V dell’articolo 2, comma 1, del D.lgs. n. 209 del 2005 (“Codice delle assicurazioni private”).

Il rendimento eventualmente maturato fino a tale data potrà, quindi, a scelta dell’assicurato essere affrancato (con conseguente riconoscimento ai fini

fiscali in termini di riduzione dell'entità dei redditi di capitale imponibili alla scadenza o all'atto del riscatto) versando un'imposta sostitutiva con un'aliquota (14%) inferiore sia a quella ordinaria (26%), sia, soprattutto, a quella mediamente praticata all'atto dell'imposizione dei redditi di capitale di fonte assicurativa (quest'ultima stimata pari al 19,2% dalla relazione tecnica al ddl bilancio 2023, in conseguenza della presenza - negli attivi investiti dalle imprese di assicurazione nell'ambito delle predette polizze - di titoli di Stato ed equiparati i cui rendimenti sono tassati con l'aliquota di favore del 12,50%).

Per un corretto inquadramento di tale misura non si può prescindere da una considerazione preliminare: sebbene la norma preveda che la provvista per il versamento della sostitutiva sia "*fornita dal contraente*", la sostitutiva stessa si traduce in un **pesante aggravio nei confronti delle imprese di assicurazione**. Queste ultime, infatti, in virtù dell'espresso divieto previsto nella norma in parola, non potranno scomputare l'importo dell'imposta sostitutiva da quello del credito d'imposta relativo ai pregressi versamenti dell'IRM.

La norma, dunque, porta con sé una **penalizzazione a carico delle compagnie assicurative** che a causa di essa subiranno un **ulteriore differimento della tempistica di rientro - e, di conseguenza, un sensibile aggravio finanziario** - dall'anticipo d'imposta conseguente al versamento dell'IRM. Quest'ultima, per inciso, ha generato un credito d'imposta non ancora recuperato dal settore assicurativo per la cifra, obiettivamente eclatante, di circa 10 miliardi di euro.

Come se ciò non bastasse, è agevole prevedere che la misura comporterà molteplici **complessità di carattere** gestionale (sia in termini di corretta applicazione del prelievo, che in termini di *compliance* contrattuale) **e, inoltre**, potrà costituire un **incentivo al riscatto anticipato delle polizze**.

In particolare, proponiamo le seguenti considerazioni:

- da un punto di vista legato alla fisiologia del *business* assicurativo, la norma introduce un'evidente "contaminazione" di natura fiscale in scelte di investimento che avvengono notoriamente in un orizzonte di medio-lungo periodo. L'introduzione della possibilità di "congelare" fiscalmente il rendimento *medio tempore* maturato, affrancandolo con un'aliquota di favore in modo da ridurre l'entità del reddito ordinariamente imponibile a tendere, potrebbe risolversi in un chiaro incentivo a riscattare la polizza una volta eseguito l'affrancamento. Ciò determina, innegabilmente, un inquinamento della fisiologica dinamica del prodotto assicurativo da parte di una variabile, quella fiscale, spuria, rispetto a tale contesto. A nostro avviso la previsione di un divieto di riscattabilità della polizza oggetto di affrancamento limitato a soli 24 mesi non fornisce sufficiente garanzia circa il non verificarsi della "contaminazione" appena descritta, con conseguente, probabile inflazione di riscatti anticipati non appena verificatosi il decorso del "periodo di sorveglianza" in parola;
- dal punto di vista degli adempimenti discendenti dall'attuazione pratica della norma (c.d. "oneri di *compliance*"), la stessa è foriera di un appesantimento procedurale non solo sotto il profilo fiscale, ma anche della gestione contrattuale. La concreta operatività della norma implicherà, infatti, una sovrastruttura particolarmente ingombrante per la rilevazione, in un primo momento, e per la memorizzazione, in un secondo momento, del rendimento effettivamente oggetto di affrancamento. Quest'ultimo dovrà essere calcolato per singolo contratto, in modo da poterne tenere puntualmente traccia e riferirlo al (*rectius*, defalcarlo dal) reddito di capitale imponibile (eventualmente) rilevato alla scadenza della polizza (o al riscatto della stessa a partire dal 2025). A complicare l'applicazione di tale meccanismo concorre la circostanza che i redditi di capitale di fonte assicurativa non sono, come detto, tassati in

maniera omogenea (dal momento che la quota parte riferibile ai titoli di Stato ed equiparati sconta il prelievo ad aliquota ridotta) e, soprattutto, hanno un montante stratificato in tre diverse fasi di maturazione quanto all'aliquota di tassazione applicabile. Quest'ultima considerazione vale, in particolare, per i redditi riferibili a strumenti finanziari negoziati anteriormente al 2012, tra i quali rientra certamente un gran numero delle polizze che potrebbero essere oggetto della facoltà di affrancamento in commento. Non sfugge, quindi, l'elevata complessità tecnica insita nel funzionamento di un meccanismo del genere (dovuta, *in primis*, alla necessità di effettuare un monitoraggio analitico del singolo contratto assicurativo oggetto di affrancamento per tener memoria del rendimento di volta in volta affrancato). Vi sono, poi, degli oneri di *compliance* non meno invasivi e soverchianti, anche dal punto di vista contrattuale, attese le interlocuzioni/comunicazioni che un meccanismo del genere renderà, con ogni probabilità, dovute tra compagnia e assicurati, da principio relativamente all'informativa circa la facoltà di affrancamento e, poi, circa le modalità per la messa a disposizione della provvista da parte di questi ultimi.

Ma soprattutto la misura introduce un profondo effetto distorsivo se letta in coordinamento con la natura della IRM.² Infatti, l'art. 27 prevede

² La norma istitutiva della IRM (articolo 1, commi 2 e ss., del decreto-legge n. 209 del 2002) ha stabilito a carico delle imprese assicurative l'obbligo di versare all'Erario ogni anno un importo calcolato come percentuale (attualmente lo 0,45%) dello stock delle riserve matematiche dei rami vita presenti nel bilancio d'esercizio. Tale importo costituisce, di fatto, un anticipo delle imposte sostitutive e delle ritenute che la compagnia sarà tenuta a prelevare sui rendimenti di polizza all'atto della scadenza contrattuale o di eventuali riscatti anticipati. È, in effetti, la stessa norma istitutiva dell'IRM a stabilire che il relativo versamento "è effettuato entro il termine di versamento a saldo delle imposte sui redditi e costituisce credito di imposta, da utilizzare a decorrere dal 1 gennaio 2005, per il versamento delle ritenute previste dall'articolo 6 della legge 26 settembre 1985, n. 482, e dell'imposta sostitutiva prevista dall'articolo 26-ter del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600; (...)".

Questo meccanismo, dunque, per espressa previsione del legislatore si fonda sul presupposto che quanto anticipato dalla compagnia a titolo di IRM verrà dalla stessa progressivamente recuperato

esplicitamente il divieto per le compagnie di compensare (scomputare) l'importo versato - per conto dell'assicurato che fornisce la provvista - a titolo di imposta sostitutiva con quello già versato a titolo di IRM (che, come tale, ha generato *ipso facto* un credito d'imposta nei confronti dell'Erario).

Sarebbe, quanto meno, necessario per ripristinare la dovuta simmetria nel funzionamento dell'IRM (e mantenerne un funzionamento confacente alla propria originaria *ratio* di anticipo di imposta), prevedere che le riserve matematiche riferibili alle polizze i cui rendimenti risulteranno assoggettati alla sostitutiva del 14 per cento in parola vengano escluse definitivamente dallo stock di quelle alle quali è applicata l'IRM.

La seconda delle misure previste a carico del settore assicurativo (**cfr. l'articolo 51**) stabilisce, come anticipato, l'innalzamento allo 0,50% dell'aliquota dell'IRM. **Si tratta, se possibile, di un intervento ancor più criticabile di quello appena descritto.**

Come *supra* ricordato l'IRM nasce, ormai oltre vent'anni fa, come un prelievo operante nella forma di un anticipo di imposta effettuato dalle compagnie in favore dell'Erario rispetto alle imposte sostitutive e ritenute che in futuro verrebbero “naturalmente” prelevate sui rendimenti di polizza.

Ora, un anticipo di imposta per essere tale deve, quanto meno a tendere, formare oggetto di restituzione (o in via diretta, sotto forma di rimborso, o in via indiretta – come previsto appunto dalla norma istitutiva dell'IRM – sotto forma di somma scomputabile da un successivo debito d'imposta).

Ebbene tale “restituzione”, costituente la caratteristica ineliminabile di qualunque anticipo d'imposta che si possa definire tale, non si è mai

mano a mano che i rendimenti di polizza verranno corrisposti agli assicurati, scomputando, appunto, l'IRM dalle imposte e dalle ritenute che si renderanno via via dovute.

integralmente verificata, **essenzialmente per il progressivo aumento dell'aliquota.**

Infatti, nonostante i correttivi introdotti nel corso del ventennio di funzionamento dell'IRM, quanto anticipato a tale titolo dalle compagnie all'Erario (costituente, nei fatti, un prestito forzoso infruttifero di interessi) è progressivamente salito, fino a raggiungere **quasi i 10 miliardi.**

Ecco perché necessariamente una misura come quella che innalza ulteriormente l'aliquota dell'IRM, che peraltro si muove in controtendenza con gli ultimi interventi normativi che avevano almeno cercato di rallentare l'ulteriore crescita, ci trova del tutto contrari.

* * *

In conclusione, auspichiamo che sia eliminata una delle due misure. Se fosse ritenuto impossibile eliminare l'art. 27, allora che almeno sia evitato l'inasprimento dell'aliquota della IRM prevista dall'art. 51. In ogni caso l'art. 27 va modificato per eliminare la distorsione introdotta dal sovrapporsi di due misure sullo stesso ammontare, prevedendo che le riserve matematiche riferibili alle polizze affrancate vengano escluse definitivamente dallo stock di quelle alle quali è applicata l'IRM.

Inoltre, visto che questi provvedimenti gravano fortemente sulle compagnie e sugli assicurati delle polizze vita tradizionali in un momento di congiuntura economica estremamente difficile, auspichiamo fortemente che venga estesa agli assicurati di tali polizze, l'agevolazione sui rendimenti ottenuti sui cosiddetti "investimenti qualificati", anche tramite piani individuali di risparmio (PIR), come avviene dal 2017 per i fondi pensione e gli altri investitori istituzionali. Ciò compenserebbe – sia pure molto parzialmente – gli assicurati delle polizze vita tradizionali e, contemporaneamente, garantirebbe un flusso significativo di nuove risorse a favore delle PMI italiane, risorse molto

preziose per supportare l'economia italiana in questa difficile congiuntura.