

TUTELA ASSICURATIVA PRIVATA E PUBBLICA: POSSIBILE EVOLUZIONE DEL RAPPORTO?



Dott. Fabio Cerchiai - Presidente ANIA Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici, Roma



Signore e Signori,
è con grande piacere che ho accettato di prendere parte ai lavori di questo 11° Convegno annuale organizzato da Reinsurance International Brokers. Il piacere deriva - oltre che, ovviamente, dalla bellezza dei luoghi che ci circondano - dal tema che gli organizzatori hanno individuato per l'occasione. Tema, quello delle tutele infortunistiche obbligatorie e volontarie, che forse è oggi meno al centro dell'attenzione dei media di quanto non fosse qualche anno fa, ma che, in realtà, conserva ancora tutta la sua importanza ed attualità.

Necessità di affrontare il cambiamento.

Mi ha colpito il fatto che sia nel titolo generale del convegno sia in quello della relazione che mi è stata assegnata vi sia un riferimento al termine "evoluzione". Evoluzione significa cambiamento e credo che mai come in questi tempi sia percepibile da parte di tutti la necessità di gestire consapevolmente le forze che, sempre più intense, spingono verso il cambiamento.

Tale necessità riguarda gli individui e riguarda, a maggior ragione, le istituzioni. E' ormai chiaro che nessuna istituzione, pubblica o privata che sia, può sopravvivere senza adattarsi al cambiamento.

L'esempio, recente, del settore assicurativo.

Consideriamo, ad esempio, il settore assicurativo privato e quello che è successo negli anni appena trascorsi. Chi avrebbe immaginato, prima dell'11 settembre 2001, quali dimensioni avrebbe potuto raggiungere il rischio terroristico? Chi avrebbe potuto prevedere, nel corso degli anni '80 e di buona parte degli anni '90, che i rendimenti dei mercati finanziari sarebbero scesi ai livelli attuali e, per di più, che al declino dei tassi dei titoli a reddito fisso si sarebbe affiancato un parallelo calo delle quotazioni azionarie?

I fenomeni che ho citato, sicuramente i più eclatanti ma certo non gli unici, hanno concorso a determinare profondi cambiamenti nel modo di operare delle imprese di assicurazione, che sono state spinte a rivedere modelli di

business non più adeguati alle mutate condizioni ambientali. Un esempio in tal senso è costituito dall'adozione di una più severa politica di valutazione e assunzione dei rischi, finalizzata al ripristino di condizioni di equilibrio tecnico nella gestione caratteristica. Dopo un periodo irto di difficoltà, intense soprattutto in certi mercati, il cambiamento ha cominciato a dare i suoi frutti.

L'esempio dei sistemi di sicurezza sociale.

Passando dal settore privato a quello pubblico, è da tempo chiaro che anche le istituzioni e le regole della sicurezza sociale dei paesi occidentali, così come sono andate formandosi nel corso del secolo passato, sono chiamate a fare i conti con forti spinte al cambiamento.

In diversi paesi europei i sistemi di welfare hanno oltrepassato i cento anni di vita; è appena il caso di ricordare - per rimanere nel campo oggi di nostro interesse - che risale al 1883 la costituzione, nel nostro Paese, della Cassa Nazionale di Assicurazione degli Infortuni sul Lavoro (che assunse nel 1933 la denominazione di INAIL), mentre è del 1898 l'introduzione dell'obbligo, a carico di determinate imprese industriali, di assicurazione degli operai contro gli infortuni.

L'istituzione, e il successivo sviluppo, dei sistemi di sicurezza sociale ha innegabilmente offerto un contributo importante alla modernizzazione della società europea, concorrendo a stabilizzare l'economia e fornendo risposte nuove a bisogni essenziali di lavoratori e cittadini.

Nonostante l'inequivocabile successo, il welfare state - soprattutto quello europeo - ha via via evidenziato segni di invecchiamento, che hanno reso necessaria l'adozione di misure di riforma, talvolta anche molto profonde, da parte di quasi tutti i paesi occidentali.

Le forze del cambiamento.

Non è inutile ai nostri fini, benché esse siano ormai ben note, soffermarsi brevemente sulle ragioni che hanno reso necessario tale adattamento:

- anzitutto, **l'evoluzione demografica**. L'aumento della speranza di vita ed il declino dei tassi di fertilità ha comportato negli ultimi anni un progressivo aumento della popolazione anziana e della sua incidenza in rapporto alla popolazione attiva. Secondo le più accreditate previsioni internazionali, tale andamento è destinato a provocare, senza l'adozione di serie

misure di aggiustamento, una fortissima crescita della spesa sociale - soprattutto per pensioni, sanità ed assistenza -, alla lunga non sostenibile dai bilanci pubblici nei paesi occidentali;

- in secondo luogo, la **globalizzazione**. La liberalizzazione della circolazione delle merci, dei servizi e dei capitali, con la relativa maggiore interconnessione dei mercati, ha ridotto la capacità di un paese di agire in modo autonomo nel disegnare le proprie istituzioni. E' sempre più evidente che il rafforzamento della posizione competitiva ed il mantenimento di condizioni idonee allo sviluppo economico rendono indispensabile un recupero di efficienza che passa anche attraverso un alleggerimento degli oneri che gravano sui fattori produttivi (capitale e lavoro) e che sono in parte non certo trascurabile destinati al finanziamento dei sistemi di sicurezza sociale;
- in terzo luogo, i **cambiamenti nella struttura delle famiglie**, con il connesso graduale allentamento dei tradizionali vincoli familiari e l'emergere di nuovi bisogni di sostegno ed assistenza;
- in quarto luogo, i **mutamenti sul mercato del lavoro**, dettati da esigenze di maggiore flessibilità, che si sono tradotti in una minore stabilità dei rapporti lavorativi;
- infine, la **crescente difficoltà di conciliare obiettivi di controllo e riequilibrio della spesa pubblica con la tendenza alla crescita della spesa sociale**. Tendenza, quest'ultima, dettata - oltretutto dall'evoluzione demografica - dalle maggiori aspettative di sostegno legate all'aumento del reddito e, infine, dall'innovazione tecnologica, che ha reso possibile fornire servizi più sofisticati ma anche più onerosi (ad esempio, nell'area della sanità e dell'assistenza).

Un nuovo rapporto pubblico/privato.

Come ho accennato, l'operare di queste forze ha spinto i governi di quasi tutti i paesi europei a mettere mano, negli ultimi anni, all'assetto originario dei propri sistemi di welfare.

La vivacità del dibattito in corso in paesi come Gran Bretagna, Germania e Olanda testimonia come il tema sia più che mai all'ordine del giorno.

Nei settori della previdenza, della sanità e dell'assistenza, le riforme hanno in genere condotto ad un ripensamento del rapporto fra le aree di intervento del settore pubblico e del settore privato, nel presupposto che quest'ultimo pos-

sa fornire un contributo importante in termini di efficienza complessiva.

Di qui, in diversi casi, l'impostazione di sistemi di welfare strutturati su tre pilastri, di cui il primo - pubblico ed obbligatorio - destinato ai servizi di base; un secondo - collettivo o individuale, ma sempre professionale - destinato a fornire una prima "fascia" di prestazioni integrative; ed il terzo - a carattere prevalentemente individuale e non legato a basi professionali - a completare ed arricchire le prestazioni offerte dai primi due pilastri.

Anche nel terreno specifico dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro si è assistito a livello internazionale, col passare degli anni, alla realizzazione di una serie di programmi di riforma, diversi dei quali volti ad accrescere il ruolo dell'assicurazione privata.

Assicurazione degli infortuni sul lavoro: un quadro variegato.

Il quadro oggi, negli ormai numerosissimi paesi che si sono dotati di un sistema di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, si presenta estremamente variegato.

A paesi che dispongono di un sistema completamente in mano pubblica, esercitato - direttamente o tramite apposite istituzioni - in condizioni di monopolio, si contrappongono paesi che vedono l'intervento dei privati quali principali operatori del settore, naturalmente nel quadro di una regolamentazione ben precisa. Tra l'altro, alla molteplicità dei sistemi corrisponde un'eterogeneità di soluzioni con riguardo ad aspetti quali l'obbligatorietà o meno della copertura, le tipologie delle prestazioni garantite, i metodi di finanziamento, il grado di autonomia rispetto agli altri settori della sicurezza sociale. Ogni soluzione presenta specifici vantaggi o inconvenienti, il che rende difficile sia una valutazione economica complessiva delle differenti esperienze sia l'individuazione di un modello ottimale.

Legittimità del ruolo dell'assicurazione privata.

Quello che si può affermare con certezza è che le esperienze estere dimostrano come l'ipotesi di un intervento dell'assicurazione privata nel settore sia pienamente legittima, sia dal punto di vista "tecnico" sia dal punto di vista economico.

D'altra parte, come sappiamo, l'assicurazione infortuni sul lavoro nasce in Italia come settore aperto alla concorrenza, con la Cassa Nazionale di Assicurazione attiva a

fianco di imprese di assicurazione private e altre casse o mutue; e tale situazione si è protratta sino all'entrata in vigore della legge n. 532 del 14 aprile 1927, che ha istituito il regime di monopolio escludendo dall'operatività le imprese private.

L'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, del resto, presenta alcune specificità che la differenziano dagli altri comparti della sicurezza sociale e la avvicinano alle logiche dell'assicurazione privata.

Fra queste, il fatto che il finanziamento si basi sui contributi versati dai soggetti esposti al rischio (i datori di lavoro, esposti al rischio di dover risarcire i propri dipendenti per infortunio) anziché sulla fiscalità generale; il fatto che tali contributi riflettano, almeno in parte, le caratteristiche del relativo rischio; l'importanza, nel sistema, delle misure di prevenzione adottate dalle aziende assicurate.

Tali affinità, insieme alla numerosità delle esperienze estere, rafforzano il convincimento che gli assicuratori privati abbiano pieno titolo ad operare nel settore. Resta però la questione, importante, dei benefici che si ritiene possano derivare al sistema da un'eventuale sua apertura alla concorrenza.

Benefici della concorrenza.

In generale, è opinione radicata che l'operare di un libero mercato consenta di beneficiare degli effetti positivi della concorrenza in termini di maggiore efficienza complessiva del sistema: ciò sul piano della qualità dei servizi offerti, degli incentivi all'innovazione, del livello dei prezzi praticati. Con riguardo a quest'ultimo aspetto, tuttavia, vorrei formulare due considerazioni.

Attività di prevenzione e attività di investimento.

La prima è che, in un settore come quello dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, la prevenzione costituisce un aspetto cruciale, che deve riflettersi nel prezzo pagato per la copertura. Quella della prevenzione è un'area in cui gli assicuratori privati hanno accumulato un'ampia esperienza, che li pone in una posizione ideale per fornire una valutazione completa dei rischi di un'azienda e per esaminare le modalità più idonee per gestirli. Qualora fosse ammessa la loro operatività in questo campo ne risulterebbe favorito, soprattutto nelle aziende di minore dimensione, un approccio più organico ed efficace alle varie problematiche di risk management.

La seconda considerazione deriva dal fatto che è tipico dell'assicurazione privata svolgere un'importante attività di investimento delle risorse raccolte presso gli assicurati: tale attività di investimento, che è strumentale rispetto a quella tipica dell'assunzione dei rischi, fornisce normalmente un contributo significativo in termini di risultati di gestione, con effetti positivi anche sui premi applicati alla clientela. In altri termini, come in altri comparti del welfare, l'assicurazione privata consente di cogliere le opportunità offerte, in termini di rendimento - o meglio di mix rischio/rendimento -, dai mercati finanziari.

Limiti dell'intervento privato.

Ovviamente, l'intervento dei privati presenta anche dei limiti, evidenti soprattutto quando non possono esprimersi tutte le potenzialità di un regime concorrenziale, quando esistono fortissime asimmetrie informative a sfavore dell'assicuratore, quando l'entità dei rischi è tale da rendere impraticabile l'intervento della sola assicurazione privata. E' evidente che, in queste circostanze, la presenza di una regolamentazione ben precisa e la previsione di uno spazio idoneo per l'intervento pubblico sono elementi che possono contribuire al superamento delle difficoltà. E' facile rendersi conto, a questo punto, come gli elementi in gioco nel definire l'equilibrio tra pubblico e privato nel campo di nostro interesse siano molteplici; ho già detto come non sia per nulla facile individuare un modello ottimale.

Recente ampliamento del monopolio in Italia.

Nel nostro paese, come voi tutti sapete, l'esperienza degli ultimi anni ha fornito indicazioni univoche. Il monopolio pubblico, infatti, è stato ampliato, prima con la legge 433 del 3 dicembre 1999, che ha esteso l'obbligo di assicurazione contro gli infortuni al lavoro svolto in ambito domestico, poi con il decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38, che ha ricompreso nell'obbligo assicurativo anche i dirigenti, gli sportivi professionisti e i lavoratori parasubordinati.

La tendenza sembrerebbe confermata dall'art. 4 della Legge n. 350 del 24 dicembre 2003 che, modificando l'art. 51 della Legge 27 dicembre 2002, n. 289, ha attribuito alla Sportass la competenza in materia di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni degli sportivi dilettanti.

In realtà, non va dimenticato che tale esito è andato a

modificare, in modo piuttosto inatteso, un orientamento parlamentare maggioritario, che si era originariamente dichiarato a favore dell'istituzione di un sistema aperto alla concorrenza ed alla libertà di scelta dell'assicurato.

Pur in presenza di una scelta di campo del legislatore italiano nettamente a favore del solo intervento pubblico, ritengo esistano le condizioni per una riflessione ad ampio raggio sul contributo che l'assicurazione privata può fornire al sistema di welfare.

L'assicurazione infortuni sul lavoro riveste un'importanza primaria sul piano economico e sociale. Le cifre del fenomeno, che possiamo leggere nella relazione che il Presidente Mungari ha presentato lo scorso mese di luglio, illustrano inequivocabilmente tale rilievo. E' impensabile che lo stato sociale, che interi comparti dello stato sociale, vengano smantellati, ma è sempre più evidente - per le ragioni che ho menzionato in apertura di intervento - la necessità che il welfare tenga il passo con l'evoluzione dell'economia e della società.

In questa prospettiva, il settore privato può contribuire ad aumentare l'efficienza complessiva del sistema e costituire un efficace complemento dell'intervento pubblico.

Disponibilità al dialogo ed al confronto.

Gli assicuratori italiani hanno a più riprese manifestato la propria disponibilità al confronto su questi temi. Confermo in questa sede la nostra apertura ad un dialogo pacato e sereno, ma approfondito, con tutti coloro che sono interessati al buon funzionamento del sistema. L'obiettivo ultimo, che risponde all'interesse generale, è quello di avere un welfare moderno, equo, efficiente, che favorisca la coesione sociale e la crescita economica del paese.