

Obiettivo dell'indagine.

La Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale ha deliberato, nella seduta del 14 febbraio 2007, lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sulla situazione organizzativa e gestionale degli enti previdenziali pubblici e sulle eventuali prospettive di riordino avente la finalità di verificare quale sia l'attuale situazione organizzativa e gestionale degli enti di previdenza pubblici, al fine di valutare eventuali ipotesi di riforma normativa.

In particolare, si è inteso verificare se sia possibile, ed entro quali limiti, prospettare ipotesi di razionalizzazione a livello organizzativo e gestionale (di INPS, INPDAP, INAIL, IPOST, ENPALS, IPSEMA, ENAM) idonee a favorire il processo di unificazione di tali enti in un unico istituto di previdenza pubblico.

Si è ritenuto opportuno approfondire, da un lato, la possibilità di unificazione dei maggiori enti di previdenza pubblici in un unico istituto di previdenza e, dall'altro, valutare gli eventuali risparmi di spesa derivanti da tale unificazione, ovvero dalla realizzazione di sinergie nell'ambito di settori omogenei all'interno degli stessi istituti.

L'indagine conoscitiva ha avuto anche lo scopo di valutare gli effetti di tale eventuale processo di riordino sull'efficienza del servizio in relazione alle esigenze degli utenti, così come prevede all'articolo 56, comma 2, la legge n. 88 del 1989, istitutiva della Commissione parlamentare di controllo sugli enti gestori.

CAPITOLO I

PROSPETTIVE DI RIORDINO DEGLI ENTI PREVIDENZIALI PUBBLICI: IPOTESI DI UNIFICAZIONE IN UN UNICO ISTITUTO DI PREVIDENZA OVVERO UNIFICAZIONE DI SETTORI OMOGENEI*1.1 Unificazione tout court? Necessità di un approfondimento: la posizione dei rappresentanti degli enti previdenziali pubblici.*

Nel corso dell'indagine conoscitiva la Commissione ha proceduto alle audizioni degli organi di vertice degli enti previdenziali pubblici coinvolti nell'ipotesi di riordino. In particolare, sono stati auditi in rappresentanza dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP), il 14, 15 e 28 marzo 2007, rispettivamente, il Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza, dott. Guido Abbadessa, il Presidente dell'Istituto, dott. Marco Stade-

rini, ed il Direttore generale, dott.ssa Giuseppina Santiapichi. Il 29 marzo 2007 sono stati sentiti il Presidente dell'Istituto nazionale della previdenza Sociale (INPS), avv. Gian Paolo Sassi, quindi il Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza, dott. Franco Lotito, ed il Direttore generale, dott. Vittorio Crecco.

Il Presidente dell'INPDAP, dott. Marco Staderini, ha manifestato la propria perplessità circa la mancanza di iniziativa, da parte del governo, tesa ad acquisire dati ed informazioni utili al processo di unificazione degli enti di previdenza. Il Presidente del CIV, Guido Abbadessa, ha ricordato per primo come il processo di unificazione degli enti previdenziali che ha portato alla costituzione dell'INPDAP non si è ancora concluso a causa di difficoltà oggettive. Così, circa il 20 per cento delle sedi nel territorio non sono state ancora riunificate; l'afflusso dei dati nel sistema informatico non è del tutto soddisfacente e sussiste un problema di comunicazione tra l'INPDAP ed alcune amministrazioni pubbliche, tra cui in particolare il Ministero della pubblica istruzione ed il Ministero della difesa che, sebbene le previsioni normative lo prevedano, non comunicano sempre e tempestivamente, i dati riguardanti i propri dipendenti. Egli ha infine concluso sostenendo che le operazioni di razionalizzazione, che possono essere tante e di varia natura, non debbano contrastare l'autonomia di gestione degli enti previdenziali.

L'ipotesi di unificazione è ritenuta dal Presidente dell'INPDAP un processo meramente politico che difficilmente potrebbe assicurare economie e risparmi. Egli ha ricordato che i costi sostenuti annualmente dall'ente per gli organi di vertice ammontano a 2,6 milioni di euro, pari allo 0,05 per cento del totale; le spese per il personale sono pari a 420 milioni di euro, lo 0,57 per cento del totale, e quelle relative all'acquisto di beni e servizi equivalgono allo 0,28 per cento del totale. Una riduzione di tali costi sarebbe possibile attraverso un processo di razionalizzazione e l'attuazione di sinergie — come quelle prospettate — riguardanti i servizi dell'avvocatura, la gestione del sistema informatico e la gestione del patrimonio immobiliare.

Un processo di unificazione, è stato affermato, è reso difficile dalla disparità dei trattamenti pensionistici. La gestione delle pensioni dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche presenta caratteristiche uniche, come la virtualità di alcuni contributi. Inoltre la disparità di trattamento economico dei dipendenti degli enti da unificare potrebbe dar luogo a rivendicazioni salariali che potrebbero comportare un aumento dei costi anziché una loro riduzione.

Il Direttore generale dell'INPDAP, dott.ssa Santiapichi, nel ricordare che l'ente si configura come una vera e propria azienda di servizi anziché come un mero ente erogatore, si è soffermata sulle prestazioni assistenziali fornite dall'istituto, consistenti in iniziative creditizie e sociali in favore degli iscritti, dei loro figli e dei pensionati. Complessivamente, dal 30 al 40 per cento dell'attività dell'INPDAP riguarda l'assistenza. Analoghe prestazioni assistenziali sono fornite ai propri iscritti sia dall'IPOST che dall'ENAM dietro corresponsione di specifici contributi.

Il Direttore generale dell'INPDAP ha concluso ricordando che i processi di unificazione, come quello che ha portato alla costituzione

dell'INPDAP nel 1994, richiedono importanti impegni economici in campo organizzativo, informatico e per l'allineamento professionale e retributivo del personale; nel caso ricordato, l'unificazione non ha avuto riflessi economici vantaggiosi.

Il Presidente dell'INPS, avv. Gian Paolo Sassi, ha evidenziato, in primo luogo, i presupposti alla base di un progetto di riordino degli enti pubblici, tra i quali egli ha elencato:

produrre economie di gestione o risparmi finanziari;
mettere in campo potenti sinergie;

razionalizzare le risorse (è noto a tutti sanno, ad esempio, che larghi settori della pubblica amministrazione sono afflitti da una mancanza di *turn-over* e caratterizzati da una quasi totale assenza di personale giovane che, in quanto tale, è capace e disponibile ad innovare e rinnovare);

rivisitare la *governance* degli enti previdenziali, la cui gestione duale è spesso costretta in una linea d'ombra in cui si confondono competenze e responsabilità;
fornire servizi tempestivi e migliori a tutti i cittadini e alle amministrazioni pubbliche di riferimento.

Il Presidente ha poi fornito alcuni dati economici riguardanti la gestione dell'INPS che fornisce 300 servizi differenziati pagando ogni mese oltre 15 milioni di pensioni, tutte le prestazioni a sostegno del reddito e quelle assistenziali. Il « volume di affari » dell'ente (sommando il totale delle entrate e delle uscite) è di circa 474 miliardi di euro. L'incidenza dei costi di gestione è stata pari allo 0,77 per cento, circa 3,6 miliardi di euro, di cui il personale rappresenta la voce più importante pari complessivamente allo 0,39 per cento del fatturato; l'informatica incide per lo 0,04 per cento e le spese di funzionamento degli organi delle commissioni centrali e locali, dal Presidente fino ai 6 mila rappresentanti diffusi sul territorio, incidono complessivamente per lo 0,002 per cento. La consistenza del personale dell'ente è di 33.277 unità, con un rapporto tra dirigenti e dipendenti del 1,62 per cento, il secondo più basso tra gli enti pubblici.

Anche l'INPS si occupa di assistenza. I servizi di assistenza erogati dall'Istituto non hanno un carattere creditizio e di promozione di attività sociali, come quelli svolti dall'INPDAP, dall'IPOST o dall'ENAM, ma hanno una funzione di assistenza sociale integrando o sostenendo il reddito delle famiglie in casi particolari previsti dalla legge (integrazione al minimo della pensione, assegno per il nucleo familiare, pensioni sociali).

Il Presidente dell'INPS si è dichiarato favorevole ad una ipotesi di razionalizzazione degli enti pubblici che, però, non deve necessariamente sfociare in una fusione degli stessi, essendo più ragionevole tentare un percorso di verticalizzazione di competenze e di attività. Tale verticalizzazione potrebbe avvenire nelle attività di produzione e fornitura di servizi; mentre per quanto attiene agli aspetti previdenziali e contributivi, semplificando gli adempimenti burocratici per i cittadini e per i soggetti economici, che di norma coinvolgono sia

l'INPS che l'INAIL. È necessario dunque considerare il soggetto contribuente come un'entità unica ed immaginare un'attività integrata ed esclusiva connessa a tutti gli obblighi contributivi. La stessa ipotesi potrebbe essere presa in considerazione per il complesso settore dell'invalidità civile e dell'assistenza agli anziani che, in una prima fase, potrebbe almeno riguardare l'integrazione degli interventi medico-legali. Si potrebbero, quindi, mettere in campo, oltre al documento unico di regolarità contributiva, che l'ultima manovra finanziaria estende a tutte le aziende che intendano usufruire di benefici, altre sinergie sia nel settore della prevenzione, della sicurezza e del benessere sul posto di lavoro, sia nell'ambito della vigilanza.

Ulteriori sinergie possono essere attuate in altri campi quali, ad esempio: la gestione del patrimonio immobiliare e la logistica; la razionalizzazione del posizionamento territoriale delle sedi; l'unificazione dei vari albi dei fornitori; l'integrazione a livello locale delle politiche dei rapporti con altre istituzioni pubbliche; il coordinamento dei sistemi ispettivi o la condivisione di un sistema informatico.

Per quanto concerne la posizione espressa dal CIV dell'INPS, si ricorda che anch'esso, nella seduta del 27 marzo 2007, ha approvato un ordine del giorno con il quale si esprimeva a favore di un serio progetto di sinergie in grado di dare una autentica risposta alle disarmonie normative, gestionali e metodologiche e che si misuri con le diversità degli assunti economico-finanziari degli enti, piuttosto che seguire un processo di unificazione in un unico soggetto.

Il Presidente del CIV, dott. Francesco Lotito, ha ricordato che otto anni fa INPS, INAIL ed INPDAP sottoscrissero un protocollo in cui si prospettavano le possibili sinergie da realizzare e che prevedeva l'istituzione di un certo numero di commissioni di studio. Il protocollo produsse una maggiore collaborazione tra gli enti ma non riuscì ad intaccare il principio di autoreferenzialità, di conseguenza, le sinergie vere e proprie non decollarono. Ciò nonostante, il mutato contesto socio economico e le cambiate condizioni politiche di fondo rendono allo stato attuale realizzabile un progetto che preveda la predisposizione di azioni di sistema volte a:

riorganizzare il sistema di *governance* duale sulla base del principio di valorizzazione del ruolo delle parti sociali, di razionalizzazione e di esemplificazione degli organi di vertice, nonché dei compiti e della composizione dei comitati provinciali, regionali e centrali (di cui all'articolo 1, comma 469, della legge finanziaria per il 2007);

semplificare il controllo contabile per mezzo dell'unificazione dei collegi dei sindaci;

ristrutturare e riunificare i sistemi di Audit, di controllo interno e di gestione;

l'unificazione delle avvocature in funzione dello smaltimento e della prevenzione del costosissimo contenzioso giudiziario;

la riorganizzazione delle competenze di vigilanza, articolandole per settori omogenei;

l'adozione di una politica del patrimonio immobiliare comune agli enti, con l'obiettivo della razionalizzazione degli impieghi e della valorizzazione di mercato; la ristrutturazione della rete territoriale, in vista della creazione degli sportelli unici, della concentrazione delle sedi, dell'unificazione delle funzioni di supporto tecnico-edilizio, della riunificazione dei cosiddetti processi abilitati; la riorganizzazione delle funzioni medico-legali;

la ristrutturazione dei ruoli dirigenziali in funzione di un ampio snellimento dei ranghi, di ringiovanimento e di riequilibrio a favore del territorio;

l'integrazione della rete informatica, con l'obiettivo di eliminare le duplicazioni, armonizzare le architetture, mettere in comune le piattaforme, unificare gli archivi dei lavoratori attivi e quelli dei pensionati; l'adozione di una politica del personale in grado di unificare le procedure di selezione e, al tempo stesso, liberata dal vincolo burocratico delle piante organiche basate sul *turn-over* come strumento di ricambio e di mobilità professionale e sulla riqualificazione della mobilità inter-ente.

Il Presidente del CIV ha concluso ricordando che senza un progetto di sinergie un eventuale riordino che puntasse all'unificazione sarebbe irrealizzabile, mentre un progetto di sinergie potrebbe essere realizzato anche prescindendo da un intervento di carattere fusorio.

Può dunque dirsi che da tutte le audizioni svolte è emerso che un processo di unificazione comporterebbe non poche difficoltà. Prime tra queste le problematiche legate al personale la cui riqualificazione professionale richiederebbe notevoli risorse e tempo da dedicare alla formazione; sarebbe inoltre necessario un serio confronto con le organizzazioni sindacali sui vari temi dall'efficienza, alla mobilità, e non è da escludere che un'eventuale unificazione possa essere utilizzata come argomento in grado di giustificare la richiesta di allineamenti salariali verso l'alto e conseguenti ridefinizioni delle qualifiche. In conclusione, può rilevarsi come tutti i rappresentanti degli enti previdenziali pubblici auditi dalla Commissione abbiano manifestato forti perplessità in merito ad un'unificazione *tout court* degli enti di previdenza pubblici evidenziando le grandi difficoltà che tale ipotesi potrebbe comportare.

1.2 Polo salute e sicurezza: l'INAIL e l'IPSEMA.

La Commissione ha continuato la sua indagine procedendo alle audizione degli organi di vertice dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL). In particolare, sono stati auditi il 18 aprile 2007, il Presidente, dott. Vincenzo Mungari, ed il Direttore generale, dott. Piero Giorgini; il 19 aprile ed il 10 maggio, il presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza, dottor Giovanni Guerisoli.

I vertici dell'Istituto si sono manifestati contrari all'unificazione in un ente unico delle competenze previdenziali e assicurative sostenendo che recuperi di efficienza e di efficacia sono conseguibili accorpando enti che esercitano funzioni omologhe o almeno assimilabili.

Le funzioni dell'INAIL, essi sostengono, sono oggettivamente del tutto eterogenee rispetto a quelle tipiche degli istituti previdenziali e assistenziali in quanto gli interventi non sono limitati alla semplice erogazione delle provvidenze economiche, ma comprendono rilevanti attribuzioni in materia di sanità, sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, reinserimento sociale e lavorativo degli infortunati e dei tecnopatici; l'imprescindibile natura assicurativa dell'INAIL comporta l'adozione di un modello economico-finanziario completamente diverso da quello delle strutture previdenziali, in quanto basato sull'autosufficienza e sull'autonomia, anche in relazione alla interdipendenza tra sistema assicurativo sociale e sistema della responsabilità civile di diritto comune, rispetto al quale l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni si pone come sistema derogatorio a tutela sia dei lavoratori (l'Inail ha sempre esercitato la funzione di protezione sociale dei lavoratori infortunati e tecnopatici) sia degli imprenditori (esentati per effetto dell'assicurazione sociale dalla responsabilità civile derivante dagli esiti lesivi prodotti dal lavoro). Queste funzioni vengono espletate senza gravare sul bilancio dello Stato e assicurando, anzi, una disponibilità depositata presso la Tesoreria unica ammontante al 31.12.2005 a 8,845 miliardi di euro, oltre un avanzo economico nell'ultimo triennio pari a circa 2 miliardi di euro all'anno.

La peculiare natura della tutela assicurativa svolta dall'INAIL è caratterizzata da:

l'automaticità delle prestazioni che sono erogate anche nel caso in cui il datore di lavoro non abbia versato i contributi o, addirittura, abbia omesso di denunciare il rapporto di lavoro;

l'assoluta mancanza di proporzionalità tra i premi versati, o dovuti, e l'importo delle prestazioni che sono raggugliate soltanto alla gravità della inabilità e alla retribuzione percepita;

l'esigenza di garantire il ciclo della tutela integrata (prevenzione, cura, indennizzo, riabilitazione, reinserimento sociale e lavorativo) che viene attuata, a seguito della legge di riforma sanitaria n. 833 del 1978, attraverso una attiva funzione sinergica con le altre strutture pubbliche e i soggetti privati che, a diverso titolo, sono titolari di competenze in campo sanitario, prevenzionale e riabilitativo.

L'INPS e l'INPDAP, come rilevato dal Direttore generale dell'Istituto, sono enti previdenziali erogatori di prestazioni previdenziali economiche, mentre l'INAIL è un ente assicuratore che, oltre ad indennizzi economici, eroga anche una serie di prestazioni e di servizi di prevenzione, riabilitazione e sostegno per il reintegro professionale, attraverso un modello di gestione piuttosto complesso. La natura assicurativa dell'INAIL determina, inoltre, un modello finanziario assolutamente diverso da quello degli enti previdenziali. Si tratta di

un modello misto a ripartizione di capitali di copertura. Alla base di tale modello assicurativo si colloca un preciso principio politico, secondo cui il lavoro genera rischi e danni, per cui chi « beneficia » del lavoro deve farsi carico dell'assicurazione, da cui consegue che il premio assicurativo sia esclusivamente a carico delle aziende. La via per l'abbattimento dei costi non è, dunque, individuata nell'unificazione degli enti bensì nella prevenzione degli infortuni, che consentirebbe la riduzione dei premi erogati, e nella maggiore efficacia delle politiche riabilitative e di reinserimento.

Dopo aver esposto le ragioni alla base di un orientamento contrario all'unificazione di tutti gli enti pubblici di previdenza ed assistenza, i vertici dell'Istituto, non si sono dichiarati contrari all'ipotesi di « separazione » tra un « Polo previdenziale pensionistico » ed un « Polo assicurativo » destinato alla effettiva ed integrale copertura assicurativa pubblica del « danno alla salute » di origine lavorativa ricorrente nei casi di infortunio sul lavoro o malattia professionale. Infatti, durante la sua audizione, il presidente dell'INAIL Mungari, ha espresso la sua convinzione, a titolo personale, che l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL) e l'IPSEMA non abbiano una necessità ontologica di esistere, ma solo una ragione funzionale legata alla loro storia. L'ISPESL svolge attività di ricerca e l'IPSEMA, Istituto di previdenza per il settore marittimo, esercita le stesse finzioni dell'INAIL con riferimento alla gente di mare.

Nell'ipotizzata divisione di competenze tra un Polo previdenziale pensionistico ed un Polo assicurativo significative economie possono essere realizzate, senza necessità di stravolgimenti dell'attuale assetto della tutela, migliorando le sinergie tra gli enti e gestendo in comune servizi omogenei. Alcune iniziative di tale genere sono già state avviate quali:

Contact-center unificato INPS/INAIL;

Centro unico di *back up* unificato Inail/Inps/Ipsema/Inpdap/Ipost/Enpals — che custodisce le memorie elettroniche relative alla situazione previdenziale di 57 milioni di persone e di 4,5 milioni di imprese —;

DURC — Documento unico di regolarità contributiva — INPS/INAIL/Casse Edili;

Pagamento delle rendite INAIL da parte dell'INPS, Sedi comuni INAIL-INPS;

Vigilanza congiunta INPS-INAIL-Ministero del Lavoro;

Sinergie in campo informatico.

Altre rilevanti attività potrebbero essere gestite in comune in relazione a specifici settori di intervento quali:

le acquisizioni di beni e servizi;

la elaborazione delle retribuzioni;

- le manutenzioni immobiliari;
- la gestione dei servizi di prevenzione e protezione;
- la gestione dei servizi legali.

Ulteriore ambito di razionalizzazione e collaborazione è rappresentato dalla condivisione di sedi, in particolare nelle strutture territoriali. La condivisione, oltre a rappresentare un oggettivo vantaggio per l'utenza, consente di ottenere rimarchevoli economie sui costi di gestione attraverso l'ottimale utilizzo di ambienti, servizi, mezzi e tecnologie.

Un sostanziale apporto alla realizzazione di misure strutturali per il contenimento del costo del lavoro, fermi restando gli obiettivi di incremento di efficacia ed efficienza già evidenziati, potrà essere realizzato mediante l'attuazione del sistema di « tutela integrale » del lavoratore che dovrà tendere:

ad una efficace valorizzazione della fase della « prevenzione e sicurezza del lavoro » e alla tempestività e qualità degli interventi curativi al fine di conseguire la progressiva riduzione del numero degli infortuni e di attenuarne comunque le conseguenze invalidanti, in coerenza con la strategia adottata dalla Commissione europea per il quinquennio 2007/2012, che pone ai Paesi membri un obiettivo di riduzione del 25 per cento degli infortuni sul lavoro;

alla tendenziale eliminazione dei disagi economici e sociali determinati dall'infortunio, ottenibile attraverso la congruità dell'indennizzo economico e l'efficacia dei processi di reinserimento sociale e lavorativo, anche in considerazione della previsione di una riduzione dei costi gravanti sulle imprese collegati al risarcimento del cd. « danno differenziale » da parte dei lavoratori.

Nelle conclusioni del documento consegnato alla Commissione, il Presidente dell'INAIL sostiene che è necessario riorientare l'assicurazione attraverso un diverso modo di gestire rischi e danni: non più e non solo per incassare premi ed indennizzare, le menomazioni, ma per analizzare fattori e cause degli infortuni, colti nel contesto dei singoli settori di attività e attraverso la comparazione di eventi simili verificatisi in contesti produttivi diversi. Finora il « focus » dell'assicurazione è stato rappresentato dall'evento infortunistico che innesca, sul versante delle entrate, una sequenza perversa: più rischio, più danni, più premi, più costo del lavoro. È indispensabile, al contrario, attivare nuove sequenze virtuose: più prevenzione, meno rischi, minori entrate, riduzione del costo del lavoro; più riabilitazione, più reinserimento sociale e lavorativo, meno danni, minori uscite, riduzione dei costi sociali. È questo il nuovo punto di equilibrio gestionale che va perseguito, in quanto non si tratta solo di conseguire obiettivi economici (ridurre i danni per ridurre le spese) bensì di rendere effettiva la tutela prevista dalla Costituzione ponendo al centro dell'azione assicurativa l'integrità psico-fisica del lavoratore e, quindi, la tutela dei diritti di libertà e di dignità di quest'ultimo.

Anche il Presidente dell'ANMIL, Associazione nazionale mutilati ed invalidi del lavoro, Pietro Mercandelli, sentito dalla Commissione il 30 maggio 2007, ha sostenuto la necessità di mantenere la specificità e la funzione pubblica dell'INAIL che deve essere messo in condizioni di svolgere al meglio il suo compito che è quello di garantire la tutela integrale del lavoratore rispetto ai rischi professionali. Si è dichiarato infine contrario ad ogni riforma che non abbia come obbiettivo il miglioramento delle prestazioni ma miri semplicemente ad utilizzare le risorse finanziarie dell'Istituto per altri scopi.

La Commissione ha proceduto, il 3 maggio 2007, all'audizione del presidente dell'Istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA), Antonio Parlato, quindi del Direttore generale, Palmira Petrocelli, e del presidente del consiglio di indirizzo e vigilanza, Giancarlo Fontanelli.

Nelle loro relazioni sia il Presidente, sia il Direttore generale dell'Istituto hanno sottolineato le peculiarità dell'IPSEMA che è un ente assicurativo per la gente di mare che si occupa di malattie professionali ed infortuni sul lavoro. L'ente, anche se il nome può generare confusione, non eroga pensioni bensì indennità e rendite. L'IPSEMA è un Istituto contraddistinto da una specificità dovuta alle caratteristiche del tutto particolari della categoria dei propri assistiti che, per le modalità di costituzione e svolgimento del rapporto di lavoro, si differenziano dagli altri lavoratori. Il legislatore ha voluto fornire alla materia una peculiarità, infatti, il diritto della navigazione ha una disciplina speciale, autonoma e prevalente rispetto a quella di diritto comune, formata da un complesso di norme di diritto privato, amministrativo, penale, del lavoro, processuale civile e penale ed internazionale.

Tra le peculiarità del lavoro marittimo sono state ricordate:

il tipo di luogo in cui si esplica (la nave è superficie instabile che produce infortuni da cadute, avverse condizioni meteorologiche, esposizione a rumori, ambienti confinati che impongono movimenti scomodi, permanenza a bordo per lunghi periodi);

la modalità del suo svolgimento (periodicità del rapporto di lavoro legata all'imbarco, per la gente di mare si determina una condizione di « lavoro atipico », per cui al momento dello sbarco si rimane senza occupazione fino al momento del nuovo imbarco);

la modalità di costituzione del rapporto di lavoro (si applica una particolare disciplina di natura pubblicistica, il contratto di arruolamento, disciplinato dal codice della navigazione e dalla contrattazione collettiva, espressione dell'interesse dello Stato alla sicurezza della navigazione, con il quale si garantisce non solo la prestazione lavorativa – interesse privato, ma soprattutto la sopravvivenza della nave e di tutti coloro che si trovano a bordo – interesse pubblicistico); la disciplina del rapporto di lavoro (si applicano solo alcune norme dello Statuto dei lavoratori riguardanti, ad esempio, la libertà dei lavoratori di manifestare le proprie opinioni sul luogo di lavoro, il diritto di associarsi, il diritto dei lavoratori di controllare l'applicazione delle norme prevenzionistiche e di promuovere misure per la tutela della loro salute).

Per tali ragioni, l'eventuale percorso di avvicinamento dell'IPSEMA verso strutture di grandi dimensioni, quali l'INAIL, non andrebbe nella direzione di una semplificazione amministrativa ed una razionalizzazione del sistema ma, al contrario, renderebbe più arduo perseguire quella riduzione della distanza con il cittadino che un'amministrazione moderna dovrebbe perseguire come finalità principale.

Inoltre, da un'analisi effettuata nell'ambito dei paesi dell'Unione Europea, in relazione alla previdenza ed assistenza del settore marittimo, è emerso che in tutti quei paesi che hanno un peso preponderante nella politica marittima dell'Unione, operano istituti che svolgono un'attività analoga a quella dell'IPSEMA, i quali godono di autonomia e gestiscono la materia della previdenza ed assistenza della gente di mare, garantendo la specificità del lavoro marittimo; così la Spagna, la Francia, la Germania e la Grecia. Con l'eventuale nascita di un unico sistema previdenziale e assistenziale, sostiene il Presidente dell'Ipsema, l'Italia si discosterebbe da quelli che sono gli indirizzi intrapresi dagli altri Paesi membri dell'UE.

L'Istituto, come chiarito dal suo Presidente, tutela la salute dei propri iscritti attraverso il Servizio assistenza sanitaria naviganti (SASN) che, in caso di malattia o incidente, provvede alla visita del marittimo e rilascia un certificato. Il SASN ha configurato la propria struttura utilizzando i locali ed il personale degli uffici periferici delle ex Casse Marittime, dislocati nei centri di maggior concentrazione dell'utenza marinara. Gli accertamenti sanitari del SASN sono presi come base per l'erogazione delle indennità temporanee per infortunio e malattia professionale da parte dell'IPSEMA, che provvede altresì — sempre sulla base delle valutazioni del predetto Servizio — ad erogare le indennità di malattia: un'attività svolta per conto dell'INPS su base convenzionale ad ulteriore conferma della peculiarità del sistema di tutela per il personale navigante. Il SASN si occupa, inoltre, dell'idoneità alla navigazione, delle visite preventive d'imbarco e della istruttoria dei giudizi di idoneità o inidoneità alla navigazione, in stretto raccordo con gli uffici dell'IPSEMA per la erogazione di provvidenze speciali previste da apposita legge.

Con l'eventuale nascita di un unico sistema assicurativo, si realizzerebbe un conflitto di competenza per ciò che concerne l'assistenza sanitaria al personale navigante ed i connessi accertamenti utili per la valutazione ed il riconoscimento della inabilità a fini assicurativi. Infatti, come sopra esplicitato, attualmente risulta competente il SASN, ma a seguito dell'eventuale creazione di un unico ente assicurativo, si realizzerebbe un contrasto, in considerazione della competenza generica attribuita in materia all'INAIL, che, infatti, si occupa per i lavoratori (esclusi, appunto, i marittimi) di riconoscere l'inabilità. Tale conflitto andrebbe risolto, con conseguente riorganizzazione del SASN o comunque rivedendo il quadro normativo in materia di assistenza sanitaria per il personale navigante al fine di superare tale conflitto di competenza, tenendo conto delle competenze in materia del Servizio Sanitario Nazionale esercitate d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.