

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
DI CONTROLLO SULL'ATTIVITÀ DEGLI ENTI GESTORI  
DI FORME OBBLIGATORIE DI PREVIDENZA  
E ASSISTENZA SOCIALE**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

**19.**

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 18 LUGLIO 2002**

**PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE LINO DUILIO**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
DI CONTROLLO SULL'ATTIVITÀ DEGLI  
ENTI GESTORI DI FORME OBBLIGATORIE  
DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

19.

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 18 LUGLIO 2002**

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **LINO DUILIO**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		<b>Paganini Franco, Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'IPSEMA</b> .....	3, 6
Duilio Lino, <i>Presidente</i> .....	3	Treu Tiziano (Mar-DL-U) .....	6
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SULLA GESTIONE DELLE FORME OBBLIGATORIE DI PREVIDENZA E DI ASSISTENZA SOCIALE DA PARTE DEGLI ENTI PREPOSTI E SULLE PROSPETTIVE DI RIFORMA NAZIONALE E COMUNITARIA DELLA DISCIPLINA RELATIVA.</b>		<b>Audizione del presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'IPOST, Paolo Tullo:</b>	
		Duilio Lino, <i>Presidente</i> .....	7, 10
		Tullo Paolo, <i>Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'IPOST</i> .....	7, 10
<b>Audizione del presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'IPSEMA, Franco Paganini:</b>		<b>ALLEGATO:</b>	
Duilio Lino, <i>Presidente</i> .....	3, 6, 7	Documentazione consegnata dal presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'IPSEMA .....	11



**La seduta comincia alle 8,35.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'IPSEMA, Franco Paganini.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla gestione delle forme obbligatorie di previdenza e di assistenza sociale da parte degli enti preposti e sulle prospettive di riforma nazionale e comunitaria della disciplina relativa, l'audizione del presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'IPSEMA, dottor Franco Paganini.

Oggi concludiamo il ciclo delle audizioni dei presidenti dei consigli di indirizzo e di vigilanza degli enti previdenziali, come stabilito nel corso della riunione dell'ufficio di presidenza della Commissione del 3 luglio ultimo scorso.

Ringrazio i nostri ospiti per aver accolto il nostro invito e do subito la parola al presidente del Consiglio di indirizzo e di vigilanza dell'IPSEMA, dottor Franco Paganini, accompagnato dal signor Umberto Calcagno, responsabile della struttura tecnico-amministrativa del CIV stesso.

FRANCO PAGANINI, *Presidente del Consiglio di indirizzo e di vigilanza dell'IPSEMA.* Signor presidente, la ringrazio per questa opportunità di incontro, la prima dopo l'insediamento del Consiglio di indirizzo e di vigilanza da me presieduto avvenuto il 21 dicembre 1999 e porgo un saluto a tutti i componenti di questa autorevole Commissione.

Illusterò rapidamente alcuni aspetti ritenuti prioritari dalle linee di indirizzo 2001-2004 elaborate dal Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'IPSEMA, lasciando a vostra disposizione una documentazione più approfondita *(vedi allegato)*.

In questi ultimi tempi, si è discusso molto di previdenza e conseguentemente anche di fusione di enti previdenziali, non sempre, a mio parere, nelle forme più appropriate. Ritengo infatti che la fusione di enti previdenziali non sia tanto un problema di riforma della pubblica amministrazione e di semplificazione amministrativa, quanto di politica economica; difatti, le ragioni che mossero il legislatore ad istituire l'IPSEMA attengono a profili di ordine economico riferiti allo specifico settore e derivano anche, in parte, dalla storia degli istituti previdenziali che disciplinano gli infortuni e le malattie della gente del mare. Al riguardo, mi preme evidenziare che, data l'importanza della questione, le ex casse marittime e l'IPSEMA non hanno mai usufruito di contributi finanziari da parte dello Stato in quanto la contribuzione è a totale carico dei datori di lavoro.

L'IPSEMA, dalla sua costituzione ad oggi, ha operato per meglio integrare le strutture esistenti, adeguarle alle esigenze degli utenti, sfruttare le economie di scala, dimostrare la validità della scelta operata con il decreto legislativo n. 479 del 1994,

confermando la necessità che quella scelta non venga ora vanificata. Pertanto, l'annessione dell'IPSEMA da parte di strutture elefantache non andrebbe nella direzione di una semplificazione amministrativa o di una razionalizzazione del sistema, ma, al contrario, renderebbe più difficile quell'avvicinamento al cittadino che un'amministrazione moderna dovrebbe perseguire come principale finalità.

Nell'ottica di conferire una sempre maggiore consistenza all'attività dell'istituto, finalizzata a perseguire l'ottimizzazione delle prestazioni rese all'utenza, è necessario procedere innanzitutto al recupero delle attività che, agli inizi degli anni ottanta, a seguito di diversi provvedimenti legislativi, sono state attribuite al Ministero della sanità (gestione dell'assistenza sanitaria) e all'INPS (gestione assistenza economica delle malattie), lasciando alle casse marittime la sola gestione previdenziale. Si precisa che con le ex casse marittime l'intero arco della vita lavorativa del marittimo era gestito da un unico organismo che lo seguiva e lo tutelava sia dal punto di vista amministrativo sia da quello sanitario. Questo tipo di organizzazione consentiva di seguire in maniera più completa il marittimo e permetteva, altresì, di realizzare un contenimento dei costi relativi alle prestazioni economiche temporanee e permanenti. Quando, invece, in un sistema previdenziale si dividono le competenze tra prestazioni economiche e prestazioni sanitarie, l'istituto che eroga le prestazioni economiche si trova in una condizione anomala e priva di fondamento razionale, limitato, nell'espletamento delle sue funzioni, al ruolo di istituto cassiere, senza alcun potere di intervento sul presupposto della prestazione economica.

Di qui, secondo noi, la necessità che si riconducano all'IPSEMA tutte le competenze che ne caratterizzano la tipicità, mirate a perseguire con funzionalità, efficienza ed efficacia la missione dell'ente nell'ottica del contenimento dei costi.

In attesa che ciò avvenga - ci auguriamo - e del pieno recupero delle attività sanitarie, in linea con una logica di risparmio, fondamentale è la realizzazione

di una sinergia con il Ministero della salute che eroga i servizi ai quali è preposto attraverso il SASN (Servizio assistenza sanitaria ai naviganti) che ha configurato la propria struttura utilizzando i locali e il personale degli uffici periferici delle ex casse marittime, dislocati nei centri di maggior concentrazione dell'utenza marinara.

Per quanto riguarda l'ampliamento della base contributiva dell'IPSEMA, desidero sottolineare che un primo passo è già stato effettuato con l'emanazione del decreto-legge n. 515 del 1995, convertito nella legge n. 608 del 1996, che ha reso obbligatoria, dal 1996, presso il nostro istituto, l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali del personale navigante dell'ente Ferrovie Spa. Analogamente, è ora necessario procedere a porre in atto le opportune iniziative mirate all'estensione della platea dei soggetti assicurati all'IPSEMA, riferendosi a quelle categorie che sono più assimilabili a quella dei marittimi.

Per quanto riguarda il personale di volo, ad esempio, l'IPSEMA provvede, attualmente, per conto INPS, alla corresponsione dell'indennità di maternità alle *hostess* e al personale amministrativo delle società di navigazione aerea. L'intero personale di volo, valutabile all'incirca in 11.000 unità, di cui un terzo appartenente alla categoria dei piloti e due terzi a quella degli assistenti di volo, è attualmente iscritto rispetto agli infortuni sul lavoro presso compagnie private, non essendo prevista dalla norma l'assicurazione obbligatoria, per esempio all'INAIL.

La categoria dei marittimi e quella del volo sono talmente simili che quest'ultima ricorre, come il personale navigante, all'assistenza sanitaria del SASN anziché a quella delle ASL.

Un'altra categoria da prendere in considerazione è quella degli addetti alla navigazione interna (trasporto, diporto, pesca), valutabile intorno al migliaio di addetti.

In questo quadro, si configura la coerenza di un progetto che vede tutto il personale addetto al trasporto marittimo

ed aereo assicurato presso un unico ente, in grado di provvedere, con specifica professionalità, alle peculiari prestazioni che a tale personale competono.

La concretizzazione di quanto fin qui esposto consentirebbe all'IPSEMA di avere tutte le carte in regola per far sì che, nell'ambito del dibattito sulla riforma degli enti, possa essere preso a riferimento quale ente dei trasporti. Al riguardo, come IPSEMA, abbiamo costituito un gruppo di esperti per supportare, da un punto di vista tecnico-scientifico, la proposta politica. Pensiamo che nella prima decade di settembre sia possibile svolgere un convegno che certamente coinvolgerà le parti sociali e le istituzioni, nel corso del quale sarà presentato definitivamente il progetto che poc'anzi — seppure in maniera succinta — ho cercato di rappresentare.

Un altro dato positivo, perlomeno così credo, è dato dal fatto che il CIV ha approvato in questi giorni il bilancio consuntivo 2001 che presenta un avanzo di parte corrente di oltre 36 miliardi di vecchie lire (circa 9 miliardi in più rispetto all'anno precedente, che pure si era chiuso in forte attivo).

Il conto economico del 2001 si chiude, come il precedente, in maniera positiva e il patrimonio dell'istituto, alla fine dell'esercizio, è cresciuto di oltre 26 miliardi di lire raggiungendo il valore di oltre 316 miliardi. Questi risultati sono stati possibili anche grazie ad un'attenta gestione delle spese e ad un adeguamento delle aliquote contributive.

In materia di aliquote contributive, l'istituto sta ponendo in atto un approfondito studio tecnico-statistico finalizzato alla revisione delle stesse, che non può essere disgiunta dal concetto di prevenzione. Infatti, gli armatori che porranno in atto azioni mirate a tutelare maggiormente la salute dei dipendenti saranno, ovviamente, soggetti a sostenere un aumento di costi che, a seconda delle condizioni e del tipo di nave, potranno essere anche consistenti. In considerazione del fatto che un'adeguata prevenzione potrà tradursi in un risparmio nelle prestazioni economiche erogate dall'istituto, si potrà esaminare, in

parallelo, la possibilità di stabilire percentuali di riduzione sulle aliquote contributive, in proporzione al grado di tutela evidenziato dalla diminuzione del rischio.

Per quanto riguarda la prevenzione è utile sottolineare che la legge n. 626 del 1994, contenente norme per la tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori pubblici e privati, non prendeva in considerazione i lavoratori marittimi.

Infatti, per poter individuare le specifiche caratteristiche del lavoro nautico, è stata necessaria l'emanazione del decreto legislativo n. 271 del 1999 che ha posto le condizioni per estendere la normativa che tutela la sicurezza sui luoghi di lavoro anche ai lavoratori marittimi.

Risulta evidente che i lavoratori del mare sono più soggetti di altri ad eventi infortunistici, sia per i particolari disagi, le modalità, i tempi ed i luoghi in cui si svolgono le prestazioni lavorative, sia per i rischi specifici della navigazione.

L'articolo 29 del decreto n. 271 chiama l'IPSEMA, insieme ad altri organismi, a svolgere attività in materia di informazione, consulenza ed assistenza (e devo dire che il nostro istituto si sta già attivando in questo senso).

Infine, vorrei richiamare l'attenzione sul modello duale, con il quale si dava attuazione al principio della separazione tra funzioni di indirizzo e funzioni di gestione negli enti previdenziali, come previsto dal decreto n. 479 del 1994. Questo modello, seppure espressione di un principio largamente condiviso, non ha funzionato in maniera ottimale, ma ha prodotto, spesso, più ombre che luci, superate, in molti casi, con la regola non scritta del buon senso. È quindi auspicabile che si arrivi a prevedere un unico organismo che sia fortemente rappresentativo delle parti sociali.

A tale riguardo, nel ringraziare il presidente e i membri della Commissione per la loro attenzione, concludo dicendo che l'istituto è, come si suole dire, in salute — come peraltro avrete potuto recepire — e intende rafforzarsi nella specificità che gli è propria verso il progetto descritto, quello

appunto di un allargamento della platea, che passa attraverso la possibile costituzione dell'ente dei trasporti.

La vita interna dell'ente è abbastanza impegnativa ma anche molto positiva, perché gli organi che si sono succeduti alla guida dell'ente — come il personale e le stesse parti sociali — hanno contribuito notevolmente a questo dato di positività che poc'anzi ho richiamato.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il dottor Paganini per la sua esposizione e anche per il riferimento al modello duale, nell'ambito del percorso che stiamo intraprendendo, che rappresenta uno dei punti che cerchiamo di approfondire.

Do ora la parola ai colleghi per eventuali domande o richieste di chiarimento.

**TIZIANO TREU.** Ringrazio il dottor Paganini per la sua esposizione. Dalle sue parole abbiamo avuto la conferma di un ente in buona salute e con delle prospettive. Siamo tutti interessati ad avere a settembre queste ulteriori indicazioni sulla configurazione dell'ente come aperto, in grado di gestire la previdenza per tutto il settore dei trasporti.

Poiché in altre audizioni abbiamo sentito diverse opinioni riguardo al carattere duale, sul rapporto tra consiglio di amministrazione e Consiglio di indirizzo e sorveglianza, ci interesserebbe sapere come e perché ritenete che nel vostro caso si tratti di un sistema funzionale. Inoltre, ci interesserebbe approfondire la sua indicazione, che abbiamo già sentito anche in altre circostanze, riguardo all'opportunità di avviare delle attività preventive (differenziazioni dei premi) che premiano chi ottiene buoni risultati nella gestione dell'infortunistica.

**PRESIDENTE.** Do la parola al presidente Paganini per la risposta.

**FRANCO PAGANINI, Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'IPSEMA.** La prevenzione è un problema attuale che ci siamo già posti e che si potrebbe anche risolvere. È evidente che la

decisione da parte degli armatori di procedere ad una revisione del proprio naviglio comporta delle spese non indifferenti. Gli stessi armatori devono versare dei contributi a sostegno dell'ente per le attività istituzionali e di gestione. Ora, avendo delle navi in ottimo stato si è certi che tutte le questioni attinenti all'infortunistica e quindi alla prevenzione in senso generale avrebbero un'incidenza diversa, per cui contestualmente si potrebbe anche provvedere ad una riduzione delle aliquote erogate attualmente. Si tratterebbe di una compensazione, attuata attraverso la riduzione del contributo, delle maggiori spese che comporta una ottima manutenzione della nave, elemento determinante nella riduzione degli infortuni.

Sul modello duale ho già detto prima che molti problemi si superano con il buon senso; tuttavia esso non può essere preso come condizione necessaria per il funzionamento di un organismo, anche se è giusto che esso vi sia sempre. La conflittualità è presente, perché nel momento in cui si dice che il CIV è l'organo di vigilanza e di indirizzo ed il CDA è l'organo di gestione, mi chiedo dove comincino e dove finiscano la vigilanza e l'indirizzo e dove cominci la gestione; la questione non è per nulla chiara. Tenuto conto che le parti sociali rappresentano la componente più consistente, sarebbe opportuno passare ad un unico organismo, dove la presenza delle parti sociali sia maggioritaria. Inoltre, si potrebbe pensare, come da più parti è stato adombrato, alla nomina di un amministratore delegato e di un presidente. Un unico organismo risolverebbe molti problemi, perché la questione dipende sicuramente anche dalla qualità delle persone in gioco. Nel nostro caso i rapporti con il CDA sono sempre stati ottimi, tuttavia nei fatti il conflitto permane. Voglio fare un esempio: il CIV vota il bilancio; ma il CDA manda al CIV il bilancio o un progetto? Secondo me si tratta di un progetto, perché necessita della nostra approvazione; tuttavia a questo punto scatta il conflitto, perché se si tratta di un progetto, e non del bilancio, il CIV è legittimato ad elaborare delle os-

servazioni, rimettendolo di nuovo al CDA per le conseguenti modifiche. Non credo che gli enti di previdenza abbiano bisogno di una conflittualità così forte; pertanto sono necessarie una semplificazione ed una razionalizzazione. Secondo la nostra opinione, al fine di avere una gestione più snella, conviene andare nella direzione di un unico organismo maggiormente rappresentativo delle parti sociali.

**PRESIDENTE.** Ringrazio per la loro disponibilità il dottor Paganini ed il dottor Calcagno.

Dichiaro chiusa l'audizione e sospendo brevemente la seduta.

**La seduta, sospesa alle 9,10, è ripresa alle 9,15.**

#### **Audizione del presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'IPOST, Paolo Tullo.**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla gestione delle forme obbligatorie di previdenza e di assistenza sociale da parte degli enti preposti e sulle prospettive di riforma nazionale e comunitaria della disciplina relativa, l'audizione del presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'IPOST, Paolo Tullo.

Ringrazio ancora il presidente Paolo Tullo per aver accolto l'invito a partecipare ai nostri lavori e gli do immediatamente la parola per la sua relazione.

**PAOLO TULLO, Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'IPOST.** Ringrazio per questa convocazione, che consente anche al presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza di un ente tra i più piccoli della sfera pubblica di fornire un contributo all'interessantissima discussione che è stata avviata con l'indagine conoscitiva in corso. Sono al corrente anche dell'incontro che recentemente vi è stato tra una delegazione ristretta di questa Commissione ed il consiglio d'amministrazione

dell'IPOST, e mi auguro che un incontro analogo possa avere luogo a settembre, dopo la pausa estiva, quando il CIV che presiedo procederà a fornire una sintesi dei suoi primi quattro anni di attività, perché l'occasione di poterlo fare di fronte ad una delegazione della Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori sarebbe per noi estremamente gradita.

Con riferimento al programma dell'indagine conoscitiva, allegato alla lettera di convocazione, vorrei soffermarmi brevemente su tre questioni: una di carattere generale, che riguarda l'evoluzione del sistema previdenziale nel nostro paese ed il confronto tra tale processo e quello in atto negli altri paesi dell'Unione europea, un'altra sulla validità del sistema duale, che ho visto essere un argomento di estrema attualità, e l'ultima, infine, sulla odierna situazione gestionale dell'IPOST e sulle possibili evoluzioni che la stessa potrà avere a breve termine.

Per quello che può valere il mio modesto parere, dal punto di vista delle questioni di carattere generale ritengo che a seguito dei ripetuti interventi riformatori (da quelli adottati dal Governo Amato a quelli assunti dal Governo Dini e successivamente dal Governo Prodi), la spesa pensionistica sia sufficientemente sotto controllo e che i frutti di tali processi di riforma siano evidenti, come mi sembra sia stato ricordato in questi giorni anche dalla Corte dei conti; un'ulteriore e più netta separazione tra gli oneri previdenziali e le spese per l'assistenza, ad esempio, renderebbe a mio avviso ancora più evidenti e marcati gli effetti degli interventi riformatori cui facevo riferimento. Lo stesso passaggio graduale dal sistema retributivo a quello contributivo, a mio parere, concorre ulteriormente a migliorare la situazione.

Per quanto riguarda il raffronto con gli altri paesi europei, abbiamo contatti frequenti perché facciamo parte di un'associazione che riunisce a livello internazionale i vari enti gestori, da cui emerge la possibilità di un confronto. Esso ci porta ad affermare che i sistemi sono assoluta-



mente diversi tra loro sia dal punto di vista dei contenuti, sia dal punto di vista dei costi. Questo continuo richiamo da parte dell'Unione europea all'Italia affinché diminuisca la sua spesa sociale, quindi, appare a mio parere non sempre giustificato. In primo luogo, infatti, la spesa sociale del nostro paese è inferiore, e non di poco, a quella degli altri paesi europei; all'interno di questa spesa, naturalmente, la ripartizione è diversa, perché vi sono scelte nazionali che tengono conto della situazione interna. Mentre in Italia, ad esempio, nell'ambito della spesa sociale prevale quella diretta agli anziani, negli altri paesi predominano invece altre scelte: in Olanda, in Germania ed anche in Francia c'è un'attenzione molto più netta, ad esempio, nei confronti dell'indennità di disoccupazione.

Il problema, dunque, è costituito dalla ripartizione interna di tale spesa, perché per quanto riguarda il suo volume, a mio avviso, l'Italia non è in condizioni di vantaggio rispetto agli altri paesi. Tuttavia, questa è una scelta che spetta al Parlamento nazionale, e quindi, nel limite di una spesa resa omogenea, credo che la sua destinazione interna sia un compito che debba competere al Parlamento. Il sistema pensionistico, dunque, necessita più di aggiustamenti graduali che di ulteriori processi di riforma. È indubbio che vi è un problema sul quale occorre aprire una riflessione: credo che si debba procedere verso l'innalzamento dell'età del pensionamento, conseguenza inevitabile dell'incremento notevole dell'aspettativa media di vita. Si tratta di un problema che credo non faccia bene a nessuno continuare a rinviare.

Il secondo argomento sul quale vorrei soffermarmi riguarda la riforma degli enti ed il modello organizzativo attuato negli ultimi anni. Per quanto mi riguarda — e qui intendo esprimere un parere strettamente personale — il sistema duale ha rappresentato, con tutti i limiti che lo stesso presenta, un'esperienza positiva. Nel nostro caso, il riordino organizzativo ed istituzionale è stato introdotto con un decreto ministeriale del dicembre del

1997. Al CIV sono stati assegnati compiti di indirizzo strategico e vigilanza; l'organismo è composto solamente da 14 membri e non ha comitati o commissioni pletoriche, anzi, ha difficoltà operative perché non dispone di una struttura, come per esempio altri enti, con un dirigente preposto alla sua guida. Rimane valido il principio che ha ispirato tale assetto, vale a dire la separazione della funzione di indirizzo da quella di gestione.

Anche per noi, purtroppo, sotto questo punto di vista la norma istitutiva non traccia un confine ben delineato tra le funzioni dei vari organi. Ciò vale soprattutto per la funzione di vigilanza, affidata al CIV ma che, allo stesso tempo, rientra fra le prerogative del presidente del consiglio di amministrazione. Per quanto ci riguarda, posso assicurare che l'organismo che presiedo non ha mai sconfinato nel campo della gestione, anche se le norme lasciavano ampi spazi in tal senso: noi abbiamo concepito la vigilanza come un controllo ed un riscontro fra gli indirizzi impartiti e gli atti gestionali che il consiglio di amministrazione compiva.

Esiste tuttavia un problema: se il consiglio di amministrazione non attua gli indirizzi del CIV, non vi sono possibilità d'intervento. Il ricorso a valutazioni di terzi (nel nostro caso si tratta del ministero vigilante, quello delle comunicazioni) è previsto solo nel caso in cui vi siano discordanze sugli atti formali, quelli espressamente richiesti con atto deliberativo al CIV, vale a dire l'approvazione dei bilanci. Negli altri casi, come ad esempio quello di inadempienza del consiglio di amministrazione rispetto agli indirizzi, non è prevista alcuna possibilità di intervento, così come è labile il confine dell'attività gestionale tra le competenze del consiglio di amministrazione e del suo presidente e quello del direttore generale, che costituisce anch'esso un organo di questo ente. Anche il direttore generale, infatti, ha il compito di assicurare la realizzazione sul piano gestionale degli indirizzi del CIV, ma non gode della ne-

cessaria autonomia prevista per la dirigenza pubblica dal decreto legislativo n. 29 del 1993.

Allora, che fare? Credo che la soluzione ottimale sarebbe prioritariamente quella di mantenere il sistema duale riducendo, laddove si ritenga necessario, anche il numero e la composizione di questi organismi; tuttavia, è necessario definirne in modo migliore i compiti, perché vanno assolutamente delineate meglio le competenze ed i confini tra le prerogative dei vari organismi. La seconda ipotesi, che so essere anche questa all'ordine del giorno della discussione, potrebbe essere quella di raggruppare in un organismo unico le funzioni di programmazione, indirizzo e controllo, prevedendo al suo interno la presenza delle parti sociali e lasciando alla dirigenza la responsabilità nella gestione.

La situazione gestionale dell'ente - al riguardo confermo i dati forniti in questa sede precedentemente dal presidente dell'ente, il dottor Ialongo - ha presentato negli ultimi anni un avanzo, sebbene tendenzialmente decrescente. Il Consiglio di indirizzo e di vigilanza, nel fissare i propri indirizzi, ha puntato essenzialmente allo snellimento delle procedure e soprattutto a ridurre i tempi di erogazione delle pensioni, nonché ad agevolare il rapporto con gli assistiti attraverso l'introduzione di una serie di servizi. Si è anche puntato sia sull'innovazione tecnologica, al fine di ammodernare il sistema di lavoro dell'ente, sia sulla preparazione professionale degli addetti.

Non è mia intenzione ripetere lo slogan secondo cui « piccolo è bello », ma è indubbio che l'attuale condizione economica e gestionale dell'IPOST, oltre ad essere il risultato del lavoro svolto dagli amministratori, è una conseguenza anche della particolarità propria dell'ente; mi riferisco innanzitutto alla omogeneità della platea degli assistiti: l'ente si occupa prevalentemente della previdenza dei dipendenti delle Poste italiane, sebbene siano inclusi anche i dipendenti dell'IPOST che comunque rappresentano una percentuale irrisoria. Tale omogeneità garantisce che non

vi siano fenomeni di sottocontribuzione o di evasione contributiva ed oneri per prestazioni assistenziali; tutto ciò ha concorso a mantenere ben saldo il rapporto fra le entrate e le uscite dell'ente. Un altro elemento determinante, ai fini dello stato di salute dell'ente, è il rapporto, sia pure decrescente ma ancora nettamente positivo, fra addetti e pensionati.

Il quadro di riferimento generale delineato mi porta a dire che l'ipotesi paventata di accorpamento in enti più grandi vada attentamente valutata, in quanto potrebbe accadere che gli enti che presentano una discreta condizione economica, per effetto di questo inglobamento, potrebbero vederla peggiorata.

In seno al Consiglio di indirizzo e di vigilanza dell'ente si è discusso molto sulla possibile instaurazione di rapporti diretti alla realizzazione di sinergie con altri enti di previdenza; sinergie che potrebbero riguardare la formazione, l'assistenza legale e così via. Tuttavia, al riguardo si sta procedendo ancora in maniera molto timida.

Per quanto concerne l'evoluzione a medio termine uno studio appositamente predisposto ipotizza il mantenimento di un rapporto positivo fra entrate e uscite fino al 2005; tuttavia, esistono due incognite che potrebbero porre in discussione questo rapporto. La prima concerne l'ipotesi di un'eventuale riduzione del livello contributivo; se essa dovesse realizzarsi è probabile che l'ente incontri delle difficoltà nel mantenere una situazione di avanzo economico fino al 2005. La seconda incognita riguarda l'evoluzione della forza lavoro all'interno dell'azienda, dato che le Poste italiane hanno fatto registrare negli ultimi anni una riduzione notevole di personale, e non è escluso che ciò possa continuare anche in futuro provocando una riduzione del rapporto fra numero degli addetti e quello degli assistiti, determinando per l'ente difficoltà nel mantenimento dell'equilibrio economico.

Infine, un'ultima valutazione. Se da un lato si richiamano gli enti ad operare secondo i canoni di una sana gestione - cosa che abbiamo continuamente racco-

mandato attraverso una riduzione progressiva delle spese — dall'altro lato però si impedisce agli stessi di utilizzare le risorse di cui dispongono; in particolare, l'IPOST dispone presso la tesoreria centrale di 1.800 miliardi di lire (che fra l'altro non rendono nulla); di tale somma l'ente può usufruire solo per poco più di 200 miliardi all'anno. In queste condizioni le prospettive a medio termine dell'ente non destano preoccupazioni, che potrebbero invece sorgere nel lungo termine.

**PRESIDENTE.** A proposito del modello duale, che rappresenta uno dei temi che abbiamo cercato di approfondire nel corso dello svolgimento dell'indagine conoscitiva, il nostro ospite ha sostenuto che trattasi di un'esperienza positiva, sebbene qualche membro della Commissione abbia evidenziato che la presenza del presidente dell'ente, all'interno del Consiglio di indirizzo e di vigilanza dello stesso, costituisse una peculiarità; evidentemente non si tratta di una vostra colpa, tuttavia ciò rappresenta pur sempre una singolarità che pone l'esigenza di una precisazione, dato che i confini tra i vari organi non sono ben delineati. Pertanto, chiedo al nostro ospite se nel corso di questa esperienza si sia verificato qualche episodio in ordine a questioni oggettive, come ad esempio il bilancio od altro, il cui esito positivo sia derivato non dalla mancanza di problemi ma dal fatto che essi siano stati risolti; inoltre, chiedo anche se tale esperienza abbia offerto spunti che aiutino ad identificare i confini, che rappresentano il vero problema, di coesistenza o meno di questi organi all'interno del sistema duale; sistema che occorrerà valutare se mantenere o meno.

**PAOLO TULLO, Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'IPOST.** So che è stata evidenziata da alcuni membri della Commissione questa anomalia, su cui convergo e che presenta due aspetti. In primo luogo, è un'anomalia unica in quanto non presente nei consigli di indirizzo e vigilanza degli altri enti di previdenza; in secondo luogo, perché l'organo controllato si trova ad esercitare la funzione di controllo sui suoi stessi atti. Questa anomalia è stata evidenziata anche all'interno del Consiglio di indirizzo e vigilanza in occasione dell'inizio del suo mandato; inoltre, non nascondo che essa abbia determinato, in alcuni casi, discussioni dialetticamente molto accese soprattutto quando, all'interno del Consiglio di indirizzo e vigilanza, emergessero posizioni critiche su alcuni atti gestionali, dato che chi li aveva compiuti li ha difesi, in seno al consiglio, strenuamente. Queste divergenze non hanno creato problemi in seno al consiglio e sono state superate grazie ad un rapporto di reciproca comprensione; tuttavia, l'anomalia rimane, e mi auguro che venga eliminata.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il nostro ospite e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 9,30.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la stampa  
il 1° agosto 2002.

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

**ALLEGATO**





**ISTITUTO DI PREVIDENZA PER IL SETTORE MARITTIMO**

**CONSIGLIO DI INDIRIZZO E VIGILANZA**

**IL NUOVO ENTE DEI TRASPORTI  
IL PROGETTO IPSEMA  
NELLA PREVIDENZA ITALIANA**

**RELAZIONE**

**Franco Paganini, Presidente CIV**

# IPSEMA

## UN ISTITUTO UNICO PER IL SETTORE DEI TRASPORTI

### **1. Introduzione**

- *Quadro economico*
- *Le riforme previdenziali*

### **2. Infortuni sul lavoro, malattie professionali e istituzione dell'Ipsema**

- *Il sistema duale previsto dal Dlgs 479/94*

### **3. Situazione attuale**

- *Modello organizzativo*
- *Sinergie*

### **4. Dal Dlgs 479/94 alla legge 144/99. La ragione per cui.....**

### **5. Verso un nuovo Ente dei trasporti**

- *Dlgs 38/00*

### **6. Conclusioni**

## **INTRODUZIONE**

- *Quadro economico*

Quando si propone un nuovo modello, come quello di un ente di riferimento per il settore dei trasporti nel contesto di un più moderno sistema di riferimento del comparto previdenziale, è necessario mantenere sullo sfondo il quadro economico, nazionale ed internazionale, per contestualizzare in modo chiaro ed esauriente l'analisi proposta.

Il quadro economico internazionale per il 2001 ha mostrato un progressivo peggioramento, non solo rispetto all'anno precedente, ma anche relativamente alle stime effettuate nello scorso semestre. Ciò è stato causato sia da una brusca decelerazione della locomotiva statunitense che da una perdita di velocità dell'Europa, peraltro più accentuata di quanto ci si poteva attendere.

A questo va aggiunto, anche, uno stato di perdurante flessione del Giappone (rimane depresso, tra l'altro, anche il mercato azionario giapponese che denota problemi radicati e profondi che coinvolgono il sistema bancario ormai al collasso per i crediti inesigibili sul cui risanamento ha puntato il premier Koizumi) e l'affanno dei mercati emergenti che scontano in modo evidente la decelerazione dell'economia mondiale.

Il rallentamento europeo, in particolare, è evidenziato da un indebolimento dei consumi e degli investimenti dovuti ad una recrudescenza dell'inflazione e alla persistente debolezza nel cambio dell'Euro. L'economia maggiormente colpita è stata quella tedesca caratterizzata da due consecutivi trimestri di calo dell'attività economica. Le difficoltà della Germania, sono state anche accresciute da problemi strutturali collegati alle persistenti rigidità che caratterizzano il mercato del lavoro. In flessione risulta anche l'economia francese, pur evidenziando un andamento positivo della spesa in consumi.



L'andamento congiunturale sfavorevole è stato reso ancor più incerto dagli eventi drammatici dell'11 settembre. L'impatto macroeconomico dell'attentato terroristico, infatti, non potrà non manifestarsi anche in un rallentamento dell'economia che, tuttavia, si spera temporaneo. Nel breve e medio periodo, infatti, l'andamento delle economie dipenderà dalla risposta dei Governi al terrorismo, dalle decisioni assunte in campo economico e dalla fiducia dei consumatori e degli investitori.

Nel 2001, comunque, si stima che l'aumento del PIL dei Paesi industrializzati, previsto dell'1,8% nel DPEF, sia pari all'1,2% per raggiungere, solo nel 2002, il 2% (2,8% previsto nel DPEF)

#### LE PREVISIONI DELLA CRESCITA ECONOMICA

	2001		2002	
	Dpef	Previsionale	Dpef	Previsionale
PIL Paesi industrializzati				
Paesi industrializzati	1,8%	1,2%	2,8%	2,0%
Italia	2,4%	2,0%	3,1%	2,3%

*Relazione revisionale e programmatica 2002*

Per quanto riguarda il nostro Paese, il rallentamento economico è stato meno marcato anche se si inserisce in un contesto di rallentamento globale.

Secondo i dati Istat, il Pil nel primo semestre 2001 ha mostrato una crescita tendenziale media del 2,3% e un tasso di crescita annua dell'1,8%. La Relazione programmatica stima un incremento del Pil nel 2001 pari al 2,0%, lo 0,4% in meno rispetto a quanto indicato nel quadro programmatico del DPEF.

E' proseguita nel 2001, inoltre, l'evoluzione sfavorevole del mercato del lavoro. Il tasso di disoccupazione si è attestato in media d'anno al 9,6%

con una riduzione, rispetto al 2000, dell'1%. E' da segnalare, inoltre, una lieve progressione del tasso di inflazione che passa dal 2,6% del 2000 al 2,8% del 2001.

#### QUADRO MACROECONOMICO PROGRAMMATICO 2001 - 2006

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Pil	2,0%	2,3%	3,0%	3,0%	3,1%	3,1%
Inflazione	2,8%	1,7%	1,3%	1,0%	1,0%	1,0%
Disoccupazione	9,6%	9,2%	8,7%	8,0%	7,5%	7,0%

Per quanto riguarda, in particolare, il mercato del lavoro, il lavoro dipendente manifesta risultati migliori di quello autonomo mentre permane notevole il divario, in termini assoluti, tra uomini e donne occupate; 8,1 milioni di donne occupate contro 13,5 milioni di uomini. Negli ultimi anni, infine, è da registrare l'importanza determinata dal lavoro atipico ai fini dell'ampliamento della base occupazionale.

Le previsioni del 2002 (*Relazione revisionale e programmatica per il 2002*) scontano il forte peggioramento del quadro economico internazionale. La manovra di finanza pubblica presentata per il 2002 assume per l'Italia un aumento del PIL al 2,3% con un tasso di inflazione pari all'1,7%. La spesa delle famiglie dovrebbe crescere ad un tasso del 2,5%.

Il tasso di disoccupazione dovrebbe attestarsi al 9,2% con una riduzione di quattro punti rispetto al 2001. Per quanto riguarda la finanza pubblica, è confermato l'obiettivo d'indebitamento netto indicato dal DPEF per il 2002 pari a 0,5% del PIL.

- *La riforma previdenziale*

Sono trascorsi quasi dieci anni dalla legge delega 421/92 che ha aperto la stagione delle riforme previdenziali eppure, l'enorme cantiere aperto nel 1992 non è stato ancora chiuso, ma è rimasto al crocevia tra

l'arrivo e la destinazione delle modifiche apportate al vecchio sistema e l'entrata in vigore di quelle nuove.

Se appartiene ormai alla "storia" il dibattito relativo alle cause che hanno determinato l'avvio delle riforme, rimane, invece, attuale la discussione circa gli obiettivi che restano da conseguire e il modo con il quale realizzarli. In altre parole è ancora ben visibile il cartello "lavori in corso".

L'obiettivo dichiarato delle riforme degli anni 90 è stato quello dell'armonizzazione dei regimi previdenziali sulla base di due principi semplici e condivisi: eliminazione delle iniquità che si erano via via accumulate in virtù di una legislazione che si era stratificata nel tempo e contenimento della spesa pubblica.

L'armonizzazione della normativa previdenziale, tuttavia, non poteva essere disgiunta dalla razionalizzazione delle strutture amministrative. La riforma, in altre parole, poneva con forza la necessità di una complessiva riorganizzazione e ristrutturazione dei soggetti operanti nel comparto previdenziale. Obiettivo, questo, facile a parole, ma difficile nei fatti poiché il percorso che si profilava all'orizzonte è ben presto apparso arduo e complesso, tanto è vero che, ancora oggi, non si è concluso. Le difficoltà, d'altra parte, sono da ricondursi, non solo al modo con il quale realizzare l'obiettivo finale della razionalizzazione delle strutture, ma anche alle difficoltà insite nel superamento delle tradizioni, della storia e delle culture, in senso lato, delle quali gli enti previdenziali sono portatori.

Nell'Ordinamento italiano la previdenza è sostanzialmente un compito specifico e necessario dello Stato senza, con questo, voler escludere l'esistenza di uno spazio per altri soggetti che, anzi, in alcuni casi, è sollecitato dalla stessa Carta costituzionale. All'iniziativa privata è riservato un ruolo complementare, ma non per questo secondario, come testimonia l'ingresso dei fondi pensione nel nostro ordinamento che ha segnato una vera rivoluzione, anche se ancora in fase iniziale, quantomeno

per il settore pubblico. Causa non secondaria delle difficoltà per il ritardato decollo sono anche le problematiche relative al TFR.

Ciò detto, è comunque innegabile che il perseguimento dei compiti previsti della Costituzione (*art. 38. I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria*) costituiscono un fine fondamentale dello Stato, nel senso che ad essi corrisponde un interesse pubblico immediato e diretto. Il modello organizzativo prefigurato dalla Carta costituzionale si realizza mediante un sistema decentrato attraverso gli enti previdenziali.

La struttura organizzativa degli enti previdenziali si articola, sostanzialmente, secondo due schemi fondamentali: strutture costituite concettualmente su una ripartizione per categorie di iscritti e strutture che rispondono ad una ripartizione per eventi. Fondamentalmente le prime operano in senso verticale e le altre in senso orizzontale. Nel primo gruppo rientrano, ad esempio, l'Inps e l'Inpdap poiché, uno provvede alle pensioni per i dipendenti privati, mentre l'altro fa riferimento ai pubblici dipendenti. L'Inail, invece, risponde al secondo modello in quanto gestisce la tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, senza distinzione tra le categorie interessate.

Come si diceva in precedenza, tuttavia, la storia degli enti previdenziali italiani ha seguito spesso un percorso particolare dovuto, qualche volta, a ragioni sociali, ma più frequentemente a cause economiche e culturali. L'Ipsema non rientra in nessuno di questi due modelli in quanto gestisce la materia degli infortuni sul lavoro e malattie professionali specificatamente per la gente di mare.

Questo breve excursus è utile a chiarire alcuni aspetti che, seppure più avanti verranno trattati in modo esauriente, costituiscono, già da ora, la trama della proposta che vede l'Ipsema come il nuovo Ente di riferimento per il settore dei trasporti.

In questo senso si possono, già da ora, fissare alcuni paletti per sviluppare, successivamente, un ragionamento più articolato:

a) I compiti previsti dall'art 38 della Costituzione sono un fine fondamentale dello Stato e, tra questi, quello di assicurare mezzi adeguati anche in caso di infortunio. Se poi tale fine debba essere realizzato attraverso il ricorso ad un ente pubblico previdenziale, specificatamente dedicato, o se sia sufficiente solamente la previsione di un quadro normativo finalizzato ad assicurare in modo completo, efficiente ed economico la tutela dell'interesse costituzionale, è un altro discorso; quello che in questa sede interessa è stabilire la centralità del principio<sup>1</sup>.

b) Il comparto previdenziale si organizza attraverso un modello organizzativo decentrato. Il modello decentrato permette di adeguare l'azione pubblica ai bisogni della collettività, consente una maggiore conoscenza degli obiettivi da conseguire ed, infine, assicura un maggior dialogo tra cittadini e amministratori.

c) Gli enti pubblici sono organizzati secondo principi di imparzialità e buona amministrazione e, quindi, sui criteri di economicità, rapidità, efficacia ed efficienza. Strutture elefantiache o, al contrario, eccessivamente ridotte difficilmente consentirebbero di realizzare tali obiettivi.

Il procedimento di "entificazione" risponde ad una esigenza di semplificazione e di snellimento dell'azione amministrativa ed evita, nel contempo, un eccessivo appesantimento degli apparati centrali.

L'eccessiva proliferazione di enti, tuttavia, ha innescato un processo inverso di frammentazione e di disorganizzazione che ha prodotto, da un

---

<sup>1</sup> La sentenza della Corte costituzionale 7 febbraio 2000 n 36 che dichiara inammissibile il referendum sull'abrogazione del c.d. "monopolio Inail" ha stabilito che "la norma costituzionale lascia piena libertà allo Stato di scegliere i modi, le forme, le strutture organizzative ritenute più efficienti allo scopo". Tuttavia, aggiunge che il principio di automaticità delle prestazioni, peraltro ribadito e ampliato dal Dlgs 38 del 2000, non è di per se compatibile con un regime nel quale la copertura assicurativa venga affidata alla libera contrattazione tra singoli datori di lavoro e compagnie private operanti in regime di concorrenza, quanto meno senza l'introduzione di ulteriori meccanismi di garanzia, cui solo il legislatore potrebbe dare vita.

lato, un appesantimento dell'azione pubblica e, dall'altro, disuguaglianze e iniquità.

In tale contesto, e nel quadro di un riordino complessivo degli enti previdenziali, proprio con il Dlgs 479/94 attuativo della delega conferita dall'art 1 comma 32 della legge 537/93, sono stati istituiti l'Inpdap e l'Ipsema e riordinati gli altri enti pubblici di previdenza. L'istituzione sia dell'Inpdap che dell'Ipsema risponde, quindi, ad un principio di razionalizzazione e semplificazione del comparto realizzata, anche, attraverso lo "sfoltimento" degli enti previdenziali.

In realtà, l'obiettivo della razionalizzazione ha seguito proprio in quegli anni anche un diverso percorso, tanto è vero che, con il Dlgs 509/94, si è realizzata la privatizzazione di una pluralità di enti di categoria quasi a costituire una sorta di previdenza di mestiere. La privatizzazione, tuttavia, pur avendo realizzato la trasformazione di tali enti in soggetti privati, non ha modificato le funzioni, i compiti e i rapporti già in atto.

Su un diverso piano, invece, si muove il progetto di privatizzazione degli enti delineato dalla legge finanziaria per il 2002. In particolare, l'art. 19 prevede che, mediante regolamenti da emanarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, il Governo individui gli enti e le agenzie finanziate direttamente o indirettamente dallo Stato o da altri enti pubblici, disponendone la soppressione, la fusione ovvero la trasformazione in S.p.A.

La norma in questione non dovrebbe riguardare gli enti previdenziali anche se, una interpretazione meramente letterale, non lo esclude, ma si inquadra, tuttavia, in un contesto più ampio che fa della "privatizzazione" un obiettivo fondamentale.

L'art. 19, in particolare, subordina la trasformazione degli enti e delle agenzie alla verifica circa la possibilità che i servizi possano essere più proficuamente erogati al di fuori del settore pubblico. L'analisi meno critica che si può fare è che la norma pecca, quantomeno, di indeterminatezza non elencando le ragioni, i criteri e le condizioni attraverso le quali stabilire quando un servizio erogato dal pubblico sia meno proficuo rispetto ad una

gestione privata. Tale situazione appare ancora più delicata se solo si pensa che l'art. 19 rimanda, non già ad una successiva legge delegata, ma ad un regolamento governativo. I regolamenti che disciplinano in materia di organizzazione della pubblica amministrazione, infatti, sono ammissibili nel nostro Ordinamento in quanto siano preventivamente determinati dalla legge, sia nei principi che nei criteri.

In definitiva, la norma rischia di rappresentare la leva mediante la quale, in assenza di un contesto definito, è possibile realizzare progetti di privatizzazione discutibili quali: la privatizzazione dell'assicurazione obbligatoria, dell'ente di gestione, dell'Inail, l'unificazione in un unico ente di tutti i servizi previdenziali o l'abolizione indiscriminata di tutti gli enti minori.

La "privatizzazione", infine, riceve una spinta ulteriore con la previsione, sempre nella finanziaria, del ricorso all'outsourcing finalizzato a migliorare l'efficienza degli enti. In realtà l'art. 20 della finanziaria rimanda ad un successivo decreto del Presidente del consiglio la determinazione della tipologia dei servizi trasferibili, le modalità per l'affidamento, le tariffe e le clausole di carattere finanziario. Resta, comunque, già da ora, ferma la necessità di operare contemperando tutte le esigenze, spesso confliggenti, senza seguire l'unica chimera della mera riduzione dei costi. Il rischio altrimenti, è quello di abbandonare al mercato pezzi di stato sociale. L'efficienza, d'altra parte, non è caratteristica necessaria del mercato, così come Pubblica Amministrazione non è sinonimo di inefficienza.

### **INFORTUNI SUL LAVORO, MALATTIE PROFESSIONALI E ISTITUZIONE DELL'IPSEMA**

La prima forma di tutela del danno alla persona per i lavoratori colpiti da infortunio sul lavoro fu prevista già nel 1898 con la legge 80 la quale, sulla scorta del principio teorizzato dalla dottrina del "rischio

professionale”, obbligava i datori di lavoro dell’industria ad assicurarsi per i danni occorsi ai propri dipendenti. In tal modo i lavoratori venivano liberati dal rischio di insolvenza del datore di lavoro e potevano essere risarciti anche nel caso di sinistri verificatisi per caso fortuito, forza maggiore o in assenza di colpa del datore di lavoro. Nel corso degli anni, anche sulla spinta del processo di industrializzazione del Paese, il legislatore intervenne nuovamente, prima escludendo la possibilità che il datore di lavoro potesse assicurarsi presso compagnie private, successivamente con l’affermazione del principio di automaticità delle prestazioni ed, infine, con l’introduzione del Testo unico per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (DPR 1124/65) che ancora oggi è il testo base della materia.

L’attuale sistema dell’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali si articola sulla competenza di tre Istituti: l’Inail, con competenza generale, l’Ipsema, per il settore marittimo e l’Enpaia con competenza di comparto e di categoria (impiegati e dirigenti dell’agricoltura).

Nel settore marittimo, in particolare, la tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali era esercitata dalle tre Casse Marittime: Adriatica, Tirrena e Meridionale che trovavano il loro antecedente storico nella Cassa Nazionale per l’assicurazione contro le malattie e l’assistenza sociale della gente di mare e dell’aria, istituita nel 1929. I compiti di tale Cassa furono successivamente devoluti ai tre sindacati obbligatori per gli infortuni che, nel 1935, assunsero il nome di Casse Marittime. Nel corso degli anni, in virtù di ulteriori provvedimenti legislativi, alle Casse furono attribuiti nuovi compiti (l. 831 del 1938, l. 145 del 1978 e Testo unico approvato con DPR 1124 del 1965). Nel 1978, tuttavia, con la legge 833, furono sottratte le competenze in materia di assistenza sanitaria e contributi di malattia e maternità anche se, questi ultimi, per il personale navigante, sono ritornati nel 1980 alle Casse marittime.

Nel 1994, il Dlgs 479 ha previsto la confluenza delle tre Casse Marittime nell’Ipsema.



Attualmente l'Istituto gestisce l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali per la gente di mare. Sono assicurati gli addetti alla navigazione e alla pesca marittima e, dal 1996 l'assicurazione è stata estesa anche al personale navigante dell'Ente Ferrovie SpA.

Risultano assicurate all'Ipsema 6.267 imprese marittime che fanno capo a circa 4.500 armatori e 40.309 marittimi dei quali 24.500 occupati a bordo di navi di stazza superiore alle 500 tonnellate.

### GESTIONE PREVIDENZIALE

NAVI				POSTI DI LAVORO			
Categoria	1998	1999	2000	Anno	1998	1999	2000
Passeggeri	364	361	407		8.268	8.193	10.147
Carico	571	619	582		7.708	10.223	8.024
Rimorchiatori e Naviglio Ausiliario	788	843	810		3.822	4.738	4.960
Traffico locale e diporto	842	902	860		2.060	1.896	1.965
Pescherecci	3.878	3.723	3.608		18.500	16.528	15.213
<b>totale</b>	<b>6.443</b>	<b>6.448</b>	<b>6.267</b>	<b>Totale</b>	<b>40.358</b>	<b>41.578</b>	<b>40.309</b>

*Le riduzioni registrate nell'ambito del naviglio maggiore (carico) sono determinate dal ricambio della flotta con sostituzione di navi di minor tonnellaggio con navi di maggior tonnellaggio. Un decremento, invece, è evidenziabile nell'ambito della flotta da pesca.*

L'Istituto eroga anche altre prestazioni economiche tra le quali:

- Indennità temporanea per le malattie manifestatesi durante l'imbarco;
- Indennità temporanea per le malattie che si manifestano entro 28 giorni dallo sbarco;
- Indennità temporanea per le malattie che si manifestano dopo 28 giorni dallo sbarco;

➤ Indennità di maternità per le lavoratrici madri delle compagnie marittime ed aeree;

➤ rimborso per donatori di sangue.

• *Il sistema duale previsto dal Dlgs 479/94*

Le riforme degli anni 90 hanno investito, anche, aspetti più decisamente gestionali e operativi del comparto previdenziale tanto è vero che, con il Dlgs 479/94 istitutivo dell'Ipsema, è stato sanzionato, positivamente, il principio della separazione tra funzioni di gestione e funzioni politico - programmatiche. In tale contesto il Dlgs 479 adottò il modello duale, prevedendo l'istituzione dei Consigli di Indirizzo e Vigilanza con funzioni di indirizzo e controllo. Il disegno del legislatore, tuttavia, rimaneva caratterizzato dalla contemporanea presenza di una molteplicità di organi di amministrazione che realizzava di fatto, se non di diritto, una sovrapposizione di competenze.

Il dibattito e le critiche che ne sono scaturite hanno trovato una prima risposta, anche se non conclusiva, nella legge 127 del 1997 che rafforzò le funzioni dei CIV. Successivamente, con il Dlgs 80/98, il legislatore introdusse nuove norme dirette a modificare ed integrare il Dlgs 29/93.

Infine, la legge delega 144 del 1999, nell'ambito dell'obiettivo diretto a portare a compimento la riforma del 1994, ha delegato il Governo ad emanare nuove norme atte a definire meglio la distinzione e la separazione tra funzioni di gestione amministrativa e quelle di indirizzo e controllo allo scopo di evitare sovrapposizioni o conflitti tra organi e nel rispetto, comunque, dei poteri demandati alla dirigenza.

La scadenza della delega ha lasciato aperta la questione che attende, ancora oggi, una soluzione definitiva. La sovrapposizione di più organi, d'altra parte, non solo è causa di una difficile delimitazione delle rispettive competenze, ma anche di un depotenziamento degli Organi e di uno schiacciamento della dirigenza non consentendo di fatto il dipanarsi del disegno previsto dal Dlgs 29/93.

In definitiva, l'adozione di questo modello duale, seppure espressione di un principio largamente condiviso, non ha funzionato in maniera ottimale, ma ha prodotto, spesso, più ombre che luci superate, in molti casi, solo con la regola non scritta del buon senso.

In questi anni sono state numerose le proposte presentate per una riforma complessiva della struttura ordinamentale degli enti previdenziali. Se è indubbia, tuttavia, la necessità dell'eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali prodotte dalla riforma del 1994, è pure vero che l'intervento riformatore non può essere ricondotto alla costituzione di un unico grande CIV comune a tutti gli enti previdenziali che rischierebbe, in definitiva, di diluire in un coacervo di competenze, anche configgenti, l'attività di indirizzo e controllo.

L'obiettivo conseguito deve essere, in realtà, quello di dare una risposta esaustiva all'esigenza di un maggiore coinvolgimento delle forze sociali sottolineandone la funzione di garanzia e rappresentanza degli interessi che ad esse compete.

### **SITUAZIONE ATTUALE**

Dall'istituzione dell'Ipsema ad oggi, molti sono stati gli obiettivi perseguiti ed i risultati raggiunti. In questo arco temporale, infatti, si sono realizzati sforzi significativi per integrare le strutture esistenti, adeguandole alla platea degli iscritti, sia per rafforzare il legame che intercorre tra ente ed utente che, da sempre, è uno dei punti di forza di questo particolare comparto, sia per dare concreta attuazione alle politiche di sinergie, nel rispetto dell'identità dei singoli enti, al fine di dare compimento al processo di crescita della pubblica amministrazione.

L'Istituto ha chiuso il 2000 con una crescita del patrimonio di oltre 28 miliardi e con un avanzo economico che supera i 21 miliardi. Tali risultati sono il frutto di un contenimento delle spese correnti, cresciute

rispetto al 1999 di soli 460 milioni, con un incremento dello 0,4%, e di un aumento delle entrate attraverso una manovra correttiva sulle aliquote contributive atta ad adeguarle alle necessità di equilibrio delle singole categorie di naviglio.

L'adeguamento delle aliquote, peraltro, è un argomento particolarmente importante, non solo per i riflessi attuali relativamente all'obiettivo del riequilibrio del bilancio, ma, anche, per porre le basi sulle quali edificare il nuovo ente previdenziale di riferimento per il settore dei trasporti.

La revisione delle aliquote contributive dovrà necessariamente essere parametrata all'incidenza economica delle prestazioni erogate per categorie di iscritti senza, tuttavia, dimenticare la rilevanza delle eventuali misure di prevenzione poste in essere dal datore di lavoro finalizzate alla riduzione dell'evento lesivo.

Il valore della prevenzione, valutato sia nel senso di costo aggiunto per l'azienda che di riduzione del rischio, infatti, può essere tale da giustificare un abbattimento delle aliquote contributive. Il risultato, in definitiva, è quello di individuare un sistema di calcolo delle aliquote personalizzato, sia per gruppo di aziende (rischio medio) che per singola azienda (rischio specifico).

Il sistema, quindi, è strutturalmente preordinato a premiare quelle aziende che più investono in sicurezza a vantaggio dei lavoratori e della collettività in genere.

In tale contesto, d'altra parte, anche il Dlgs 38 del 2000, all'art 3, richiama espressamente una revisione del sistema tariffario fondata sul principio del cd bonus/malus prevedendo, quindi, misure premiali speciali, soprattutto per le piccole e medie imprese che investono su programmi di riorganizzazione produttiva e di adeguamento alle norme del Dlgs 626/94.

Per completezza della materia, è opportuno ricordare che l'Ipsema provvede al finanziamento delle prestazioni essenzialmente mediante la

riscossione dei premi e dei contributi assicurativi dovuti dai datori di lavoro e, solo in minima parte, con il contributo dei lavoratori dipendenti.

Il pagamento del premio di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali è a totale carico del datore di lavoro e le aliquote dei premi provvisori e definitivi sono stabilite dal Consiglio di Amministrazione in base all'andamento della gestione.

E', comunque, da segnalare il fatto che le aliquote assicurative dell'Ipsema sono sostanzialmente inferiori a quelle dell'Inail.

#### GESTIONE PREVIDENZIALE

RETRIBUZIONI				CONTRIBUTI			
Categoria	1998	1999	2000	Anno	1998	1999	2000
Passeggeri	420.838	414.781	432.781		18.265	18.914	30.319
Carico	537.539	552.767	489.258		19.407	26.963	40.487
Rimorchiatori e Naviglio Ausiliario	205.592	206.397	204.063		8.001	9.385	12.519
Trafficocolocale e diporto	38.730	41.480	44.665		2.427	2.904	4.358
Pescherecci	275.394	269.674	250.443		8.617	11.216	10.960
<b>totale</b>	<b>1.478.093</b>	<b>1.485.099</b>	<b>1.421.196</b>	<b>Totale</b>	<b>56.717</b>	<b>69.382</b>	<b>98.643</b>

In milioni - dati consuntivo 2000

**Distribuzioni navi per categorie**

Categoria	Attività	Numero navi	N. posti lavoro	Media posti lavoro
Passeggeri	Traffico nazionale	357	7.287	20
	Traffico intern.ale	50	2.860	57
Carico	Traffico nazionale	310	4.960	16
	Traffico intern.ale	272	3.064	11
Rim. e Nav. Aus.	Traffico nazionale	777	4.594	6
	Traffico intern.ale	33	366	11
Traff. Loc e dip.		860	1.965	2
Pescherecci	Pesca costiera	3.522	14.487	4
	P. mediterranea	62	538	8
	P. oltre stretti	24	288	12
<b>Totali</b>		<b>6.267</b>	<b>40.309</b>	

dati consuntivo 2000

**SPESA COMPLESSIVA PER PRESTAZIONI**

		1996	1997	1998	1999	2000
Gestione previdenziale	Indennità e altre prestazioni economiche	13.296	14.568	14.156	14.730	<b>14.295</b>
	Rendite	42.880	43.490	45.212	46.653	<b>46.773</b>
Gestione c/INPS	Indennità a altre prestazioni economiche	102.554	135.363	122.929	125.792	<b>130.198</b>

dati consuntivo 2000

La spesa per prestazioni è stata contenuta in limiti fisiologici. Da notare che la spesa per inabilità permanente non ha subito incrementi a causa della normativa in materia di danno biologico. Tali nuove spese influenzeranno sicuramente, i prossimi esercizi (oltre chiaramente quello attualmente in corso)

- *Modello organizzativo*

L'esigenza di rafforzare l'impianto ordinamentale, sia per dare risposta alle necessità dell'utenza sia per recuperare le attività di vigilanza sulle materie istituzionali, anche alla luce di quanto previsto dal Dlgs 271/99, ha trovato risposta nella costruzione di una nuova Direzione centrale. Tale struttura è deputata a ricomprendere l'insieme delle attività ispettive per la prevenzione, l'esecuzione dei controlli ispettivi, i processi di sviluppo organizzativo e gestionale tesi ad accrescere le attività istituzionali dell'Ente.

In tale contesto, la nuova direzione è destinata a garantire la vigilanza sulla riscossione dei contributi, sulla erogazione delle prestazioni, sull'adozione di misure di prevenzione infortunistica e sul funzionamento degli uffici centrali e periferici.

La neo direzione, peraltro, è espressione di un disegno più ampio teso ad accrescere le funzionalità dell'Istituto tenendo conto delle Linee di indirizzo 2001 - 2004 approvate dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza. L'obiettivo è quello di strutturare un modello organizzativo secondo il quale, al centro spettano i compiti di programmazione, coordinamento e controllo, e alla periferia piena autonomia nella gestione delle attività operative di produzione e approvvigionamento.

Il nuovo modello prevede, anche, l'apertura di strutture atte a realizzare un decentramento delle attività operative sul territorio laddove più chiaro e netto è il rapporto tra offerta e domanda di servizi.

- *Sinergie*

Il contenimento dei costi ed il perseguimento di più elevati livelli di efficienza ed efficacia nell'erogazione delle prestazioni non può prescindere dalla ricerca e concreta attuazione di processi sinergici con gli altri enti previdenziali e pubbliche amministrazioni. In realtà, la politica delle sinergie tra enti previdenziali era stata già avviata nel 1998 sulla scorta di

un documento comune predisposto da Inps, Inail e Inpdap, ma la realizzazione degli obiettivi prefissati ha incontrato numerose difficoltà.

La legge 388/00 (finanziaria del 2001) e il successivo decreto emanato in attuazione dell'art 77, hanno dato nuova linfa alla politica delle sinergie nel contesto di un più ampio progetto di modernizzazione del Paese. La nuova normativa si inserisce, quindi, in un percorso virtuoso diretto alla realizzazione di obiettivi di servizio puntualmente pianificati.

In particolare, gli obiettivi che dovranno essere perseguiti si sostanziano sia nell'abbattimento dei costi di gestione interna sia nella rinnovata ricerca di una maggiore trasparenza e semplificazione nei rapporti con i soggetti di riferimento.

Rispetto al primo aspetto, appare evidente che qualsiasi processo sinergico non può prescindere da una ottimizzazione nell'utilizzazione delle nuove tecnologie al fine di creare una rete di interazione tra gli enti tale da consentire un accesso comune alle informazioni in possesso del singolo ente.

L'utilizzo delle nuove tecnologie, d'altra parte, deve essere diretto all'obiettivo ultimo dell'affermazione della "centralità dell'utente". In tale contesto l'adozione di processi sinergici inter-enti è fondamentale per garantire il miglioramento del servizio offerto e per realizzare trasparenza e semplificazione nei rapporti con i datori di lavoro.

Sulla scorta di tali principi, sarà opportuno dirigere gli sforzi verso la creazione di sportelli integrati e, ancora, verso la definizione di attività comuni relativamente all'informatica, alle politiche del personale, ai servizi medico legali e allo sviluppo degli schemi di outsourcing per quelle attività che non sono elemento necessario ed insopprimibile del core business dell'Ente.

In tale contesto, tra l'altro, riveste una significativa importanza lo sforzo dell'Istituto per lo sviluppo del sistema informativo. A tal fine, l'Ipsema ha provveduto ad ultimare le reti "lan" presso tutte le strutture centrali e periferiche dell'Istituto ed a migrare il proprio sistema di



trasmissione dati sulla RUPA. Si tratta, chiaramente, di un obiettivo strategico destinato a favorire la circolazione di dati e informazioni che costituisce elemento fondamentale, come si è detto, per l'effettiva attuazione dei processi sinergici che costituisce, peraltro, la strada maestra anche per verificare la missione dei singoli Enti.

Nello stesso senso, infine, va inquadrata la scelta dell'Istituto di attivare una migliore collaborazione con il Ministero della Sanità che cura l'assistenza sanitaria ai marittimi.

Una delle caratteristiche peculiari delle ex Casse Marittime era quella di assicurare ai marittimi una tutela, non solo di tipo strettamente previdenziale, ma complessiva. Nell'intero arco della vita lavorativa, infatti, il personale marittimo era gestito da un unico organismo che lo tutelava sia dal punto di vista amministrativo che sanitario. Agli inizi degli anni 80 la situazione è profondamente mutata a seguito di numerosi interventi legislativi che hanno attribuito all'allora Ministero della Sanità la gestione dell'assistenza sanitaria e all'Inps la gestione dell'assistenza economica delle malattie. Con questa suddivisione di competenze, è venuta meno quella tipicità delle ex Casse Marittime che aveva garantito sia un contenimento della spesa che risultati significativi nel campo della prevenzione.

Il Ministero della Salute eroga i servizi sanitari ai quali è preposto attraverso il Servizio Sanitario Assistenza ai Naviganti (SASN) utilizzando sia i locali che il personale appartenente agli uffici periferici delle ex Casse Marittime, dislocati nei centri dove è maggiore l'utenza marinara (Bari, Civitavecchia, Genova, Livorno, La Spezia, Ercolano, Catania Chioggia, Messina, Palermo, Venezia, Roma, Terracina, Trieste etc.) Il rapporto collaborativo con il Ministero della Salute si svilupperà ulteriormente con l'istituzione di "punti operativi integrati" ai quali l'utente potrà ricorrere per avere, in un unico contesto, sia i servizi di natura sanitaria che le informazioni di tipo previdenziale

Il nuovo modello organizzativo, quindi, si fonda su una organizzazione rivolta ad assicurare all'utente una nuova centralità realizzando, nel contempo, una significativa presenza sul territorio delle strutture operative.

La proposta di fare dell'Ipsema l'ente di riferimento dei trasporti, tuttavia, porta con se l'opportunità di ricondurre all'Istituto tutte le competenze in materia sanitaria che le riforme degli anni 80 avevano sottratto. D'altra parte, attribuire al nuovo ente ai trasporti la sola gestione previdenziale assicurativa, non solo sarebbe riduttivo, ma cozzerebbe contro la linea legislativa, ormai tracciata, che attribuisce agli enti assicuratori una funzione più ampia di tutela dei lavoratori.

L'attività di prevenzione, infatti, non può più essere considerata un *surplus*, ma, piuttosto, un nucleo essenziale di una funzione più ampia che riconosce all'utente un nuova centralità. In tale contesto, considerando, peraltro, la tipicità del lavoro svolto dagli addetti ai trasporti, prevedere il recupero delle attività sanitarie da parte dell'Ipsema appare una scelta difficilmente contestabile.

Quando si parla di sinergia, ci si riferisce, spesso, a quella inter-enti dimenticando che esiste anche una sinergia di funzioni che garantisce efficacia, contenimento dei costi e funzionalità. Recuperare le funzioni sottratte all'Istituto, meglio alle ex Casse Marittime, dalla riforma degli anni 80 significa, appunto, garantire una maggiore sinergia funzionale evitando, nel contempo, quella frammentazione di competenze che caratterizza la situazione attuale.

### **DAL DLGS 479/94 ALLA LEGGE 144/99. LA RAGIONE PER CUI....**

Come si è accennato in precedenza, l'eccessiva proliferazione degli enti pubblici e la necessità di dare l'avvio ad un processo di

razionalizzazione e omogeneizzazione degli istituti previdenziali, ha reso necessario un generale riordino degli enti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza e assistenza.

In tale contesto, con la legge 537/93, il Governo è stato delegato ad emanare norme per realizzare la fusione o l'incorporazione degli enti previdenziali alle quali sono seguite, sia i ricordati provvedimenti di privatizzazione di vari enti di categoria, sia l'istituzione dell'Ipsema.

Successivamente, la legge 144/99, oltre a prevedere l'adozione di un provvedimento generale di privatizzazione degli enti per il cui finanziamento non è necessaria la personalità di diritto pubblico, ha stabilito, all'art. 57, la polarizzazione dell'attività previdenziale in capo a tre soli enti. In particolare, la norma delegava il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi atti a disporre "la fusione per incorporazione di enti con finalità o funzioni identiche, tendenzialmente in un solo ente per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali ed in due enti separati per le altre funzioni previdenziali."

Con la decadenza dei termini previsti dalla legge 144/99, per l'emanazione dei provvedimenti delegati è rimasta, comunque, aperta la questione della razionalizzazione degli enti previdenziali.

Uno dei problemi sul tavolo è sicuramente quello relativo alla entificazione in un solo soggetto di riferimento delle competenze generali, e tendenzialmente esaustive, in materia di infortuni sul lavoro e malattie professionali.

Ragionando solo in termini di numeri e di iscritti e alla luce dell'obiettivo della razionalizzazione, tutto sembrerebbe dirigersi verso una semplificazione del sistema attuata attraverso una maggiore centralità dell'Inail. Tuttavia, se solo si affrontano un po' più profondamente i problemi, non mancano ragioni che spingono per una diversa soluzione.

D'altro canto, è ancora da provare che la razionalizzazione del sistema determini, quasi come conseguenza ineludibile, l'accorpamento di tutte le funzioni in un unico soggetto, dato che non è dimostrabile

l'equazione grande struttura/efficienza. Spesso, invece, le megastrutture rendono più difficile il corretto svolgimento dei rapporti tra Amministrazione e cittadino. In realtà, la costruzione di grandi istituzioni capaci di ingoiare tutto, rappresenta, di fatto, la presa d'atto dell'incapacità a governare le nuove logiche della composizione sociale, sempre più variabile e segmentata.

Molto spesso, poi, il problema della razionalizzazione delle strutture amministrative è valutato soltanto dal punto di vista della riforma della Pubblica amministrazione senza considerare gli obiettivi di politica economica che pure sono essenziali e, forse, un "*prius*" rispetto al resto. Dico questo perché, spesso, non si tiene conto dei problemi economici connessi al settore marittimo.

In questi ultimi anni il settore ha visto venire a conclusione una serie di accadimenti particolarmente importanti: l'istituzione del Registro Internazionale, l'approvazione delle norme di sostegno al cabotaggio e la conclusione del contratto nazionale di lavoro.

Si tratta di fatti particolarmente importanti, soprattutto perché utili a fissare un punto di partenza nuovo nel quadro di uno sviluppo futuro certamente significativo.

D'altra parte il trasporto si propone sempre più come elemento diretto della concorrenza e del mercato: il costo del trasporto e la sua qualità incidono sensibilmente sui prezzi agendo come catalizzatore all'interno dei sistemi produttivi.

E' indubbio, d'altra parte, che la navigazione, specialmente quella di corto raggio, consente forti vantaggi in termini di costi totali, sia a livello ambientale che sociale.

Ciò spinge, e sempre più accadrà nel prossimo futuro, verso una nuova politica dei trasporti in grado di sviluppare la navigazione sulle cosiddette "autostrade del mare" garantendo, sia al trasporto marittimo che a quello fluviale, nuove e piene potenzialità.

Un primo esperimento di autostrada del mare, peraltro, è già stato avviato per la tratta Salerno - Messina servita, con un collegamento giornaliero, dalla nave "Cartour" che può trasportare più di 2000 metri lineari di carico, oltre a 900 passeggeri. La nuova nave consente di collegare i due porti in sette ore evitando i difficili e tortuosi 500 chilometri autostradali che uniscono le due città, con evidenti benefici sia in termini di costi che di tutela ambientale.

Gli sforzi realizzati e i progetti proposti, tuttavia, non possono farci dimenticare le attuali difficoltà del settore, dovute anche a condizioni organizzative, retributive, fiscali e previdenziali che svantaggiano la flotta italiana rispetto a quella di altri Paesi. Nel corso del 1999, proprio per dare nuovo impulso alla nostra flotta, erano stati estesi al cabotaggio marittimo, fino al 2001 e nella misura dell'80%, gli sgravi contributivi previsti per le navi iscritte al registro internazionale.

La finanziaria del 2002, purtroppo, non prevede alcuno stanziamento di fondi per il rinnovo degli sgravi contributivi né ci sono investimenti *ad hoc* o misure dirette a ridurre il costo del lavoro. Allo scadere dell'anno, quindi, verranno meno i precedenti sgravi contributivi e i costi torneranno ad essere assolutamente non competitivi con quelli delle altre flotte europee. Appare necessario, quindi, insistere per una riformulazione della materia, prevedendo il rinnovo degli sgravi contributivi ed, eventualmente, ampliandoli. Altro obiettivo è quello dell'introduzione della *tonnage tax*, già prevista in altri Paesi, che offre la possibilità di optare per un tassazione forfetaria più favorevole, commisurata al tonnello.

Il Governo, comunque, è tuttora impegnato a trovare una soluzione adeguata alla questione degli sgravi fiscali.

In definitiva, in questo momento, ci si trova ad un bivio: considerare la flotta italiana "figlia di un dio minore" oppure puntare, come già hanno fatto in altri Paesi, ad una politica di sviluppo in grado di renderla competitiva. D'altra parte, appare miope non investire su un settore che

può dare molto, sia all'economia nel suo complesso, sia, cosa altrettanto importante, allo stesso mercato del lavoro.

Nel settore dei trasporti, particolare rilievo assume la tutela dei lavoratori contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

In tale senso, depone il carattere professionale dell'evento protetto, il particolare rapporto che lega l'utente all'ente e, infine, ma non come ultima cosa, l'inopportunità di ridurre l'intervento degli istituti assicuratori alla semplice erogazione di prestazioni economiche. Attualmente, piuttosto, emerge con forza la necessità di andare verso un ampliamento delle attività istituzionali fino a ricomprendere, anche, la funzione di prevenzione e tutela della salute dei lavoratori.

La sempre maggiore importanza che la prevenzione assume nel nostro Ordinamento non può, d'altra parte, prescindere dall'attiva partecipazione degli enti previdenziali i quali sono in possesso, non solo dei dati di conoscenza del fenomeno, ma anche delle necessarie competenze tecniche. Questo spinge, pertanto, non già verso la definizione di macrostrutture omnicomprensive, ma, piuttosto, verso strutture agili e snelle capaci di rappresentare con completezza i singoli segmenti sociali. Per tutto il resto la parola d'ordine è sempre sinergia.

Nel settore dei trasporti, in particolare, lo sviluppo di una politica della sicurezza sul lavoro assume una importanza strategica ancora più significativa, non solo per il numero dei soggetti interessati, ma, soprattutto, per le modalità e i mezzi mediante i quali l'attività lavorativa è esercitata.

L'esigenza di una normativa specifica diretta ad assicurare una maggiore sicurezza sui luoghi di lavoro è stata soddisfatta dal Dlgs 626/94 che ha dettato norme per la tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori. Tale decreto, tuttavia, pur dettando una disciplina tendenzialmente esaustiva, non prendeva in considerazione i lavoratori marittimi che rimanevano, così, a margine di una disciplina che faceva della sicurezza del lavoro un obiettivo fondamentale.

Solo nel 1999 con il Dlgs 271 il vuoto normativo è stato colmato emanando una disciplina *ad hoc* a tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori marittimi a bordo delle navi mercantili e da pesca.

L'Ipsema è stato chiamato a svolgere un ruolo essenziale destinato a tradursi in azioni concrete a tutela della sicurezza dei lavoratori. Ai sensi dell'art 29 del decreto legislativo citato, l'Istituto, infatti, è chiamato a svolgere una attività di informazione, consulenza ed assistenza in materia di tutela e sicurezza dei lavoratori marittimi. All'Ente, quindi, è demandato un compito essenziale, quello di diffondere capillarmente la cultura della prevenzione e di realizzare agevolazioni per quelle imprese che si impegneranno nel posizionamento di misure atte a ridurre o a eliminare i rischi.

La disciplina dettata dal Dlgs 271/99, in definitiva attribuendo i compiti di cui all'art 29, riafferma, laddove ve ne fosse ancora bisogno, questa nuova natura degli enti previdenziali non riducibile solo alla mera erogazione di prestazioni di carattere economico ma, piuttosto tesa a definire una tutela completa del lavoratore.

Sotto un altro punto di vista, infine, la stessa normativa riconosce, seppur implicitamente alcune specificità quale, appunto, quella dei marittimi che, più di altri, sono soggetti ad eventi infortunistici, sia per le modalità di esercizio dell'attività, sia per il rischio connaturato alla navigazione.

L'ampliamento della tutela dei lavoratori, in altre parole, non passa attraverso la fusione di enti, ma, piuttosto, dal riconoscimento da un lato di peculiarità già esistenti nel mercato (quale è appunto il settore dei trasporti) e, dall'altro, dall'adozione di forme di collaborazione atte a realizzare processi sinergici tra gli enti e le altre PPAA onde evitare duplicazioni o incertezze. In questo senso, e richiamando quando prima affermato in tema di sinergie, l'utilizzo delle nuove tecnologie informatiche e del lavoro in rete tra gli enti potrebbero indicare la strada maestra.

## **VERSO UN NUOVO ENTE DEI TRASPORTI**

Malgrado la legge 608 del 1996 che ha reso obbligatoria, presso l'Ipsema, l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali del personale navigante dell'Ente ferrovie dello Stato SpA, è indubbio che vi sono altre categorie che, seppur assimilabili ai marittimi, non sono iscritte all'Ipsema oppure lo sono solo per alcune prestazioni. Questo determina situazioni difficilmente comprensibili e sicuramente in controtendenza rispetto ad un mercato nel quale le esigenze tecniche, ambientali ed economiche postulano nuovi bisogni di razionalizzazione e di integrazione. Esigenze alle quali appare doveroso rispondere anche in sede di razionalizzazione delle strutture previdenziali.

Attualmente l'Istituto, pur assicurando tutto il personale marittimo per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, non assicura gli addetti alla navigazione interna, malgrado una intuitiva assimilabilità ai marittimi.

Inoltre, l'Ipsema, pur provvedendo alla erogazione dell'indennità di maternità alle hostess e al personale amministrativo della navigazione aerea, non ha competenza per quanto riguarda gli infortuni sul lavoro. L'intero personale di volo, infatti, non è iscritto né all'Ipsema né all'Inail, in quanto la copertura per gli infortuni sul lavoro è assicurata da compagnie private. Si tratta di personale valutabile in circa 11.000 unità distinte tra piloti e assistenti di volo che si caratterizzano per una forte assimilabilità alla categoria dei marittimi. Questa sostanziale omogeneità risulta evidente anche perché l'assistenza sanitaria è assicurata, come per i marittimi, dal S.A.S.N. E' naturale, quindi, pensare di realizzare le condizioni necessarie per assicurare anche il personale di volo e quello addetto alla navigazione interna presso l'Ipsema, sia per gli infortuni che per le malattie professionali assicurando, così, omogeneità ad una situazione differenziata che non sembra avere ragione di esistere.



- *Dlgs 38/2000*

Il Decreto legislativo 38 del 2000 recante nuove disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, non realizza un semplice riordino della materia, ma si pone come testo fortemente innovativo e come ulteriore tappa fondamentale dello sviluppo della disciplina in materia di infortuni sul lavoro e malattie professionali. La nuova normativa, infatti, continua a trasferire nuove ipotesi di danno dal diritto comune all'ambito dell'assicurazione infortuni e malattie professionali. Si realizza, così un ulteriore sviluppo del principio del rischio professionale sottraendo altra parte del risarcimento del danno alla prova della colpa dell'imprenditore. Sulla scia dell'ampliamento del settore rispetto al diritto comune, il Dlgs 38/00, prevede l'ampliamento delle categorie soggette all'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali facendo, tuttavia, riferimento solo all'Inail.

Appare chiaro che, se si accoglie l'ipotesi di un ampliamento dei compiti dell'Ipsema e, quindi, della costruzione dell'Istituto come nuovo Ente dei trasporti, deve attribuirsi anche all'Istituto la possibilità di assicurare altre categorie di lavoratori.

Il decreto legislativo, inoltre, prevede il riordino del Casellario Centrale Infortuni che ha il compito di archiviare, conservare, elaborare e comunicare agli utenti i dati relativi ai casi d'infortunio e di malattia professionale nell'ambito di un progetto più ampio che fa della prevenzione un obiettivo strategico. Nel comitato di gestione del Casellario, l'art 19 indica espressamente l'Ipsema il quale, quindi, è chiamato attivamente a partecipare alla gestione dei dati e delle informazioni. Il legislatore, in altre parole, ribadisce, ancora una volta, la centralità dell'Istituto nel panorama previdenziale italiano e, in definitiva, la specificità significativa dello stesso.

## CONCLUSIONI

Perché un Ente di riferimento dei trasporti?

Le ragioni che sottendono questa scelta sono di politica legislativa, sociali ed economiche.

E' fuor di dubbio che gli ultimi interventi legislativi in tema di sicurezza sul lavoro, Dlgs 696/94 e successive modificazioni e integrazioni, Dlgs 271/99, nonché, per taluni versi, Dlgs 38/00, attribuiscono una spiccata rilevanza agli enti che gestiscono la tutela dei lavoratori contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Questi, infatti, sono chiamati a sviluppare una nuova politica della sicurezza che va ben al di là della mera erogazione delle prestazioni di carattere economico. La stretta connessione, d'altra parte, tra attività di prevenzione e conoscenza specifica del fenomeno, spinge verso una presenza attiva di tutti gli enti assicuratori che sono i soggetti in possesso dei dati e delle informazioni necessarie e che dispongono delle conoscenze specifiche e tecniche per svolgere una seria attività di prevenzione. D'altro canto, appare evidente la volontà del legislatore di collegare il premio al rischio specifico d'azienda, strettamente correlato all'adozione di programmi di sicurezza sul lavoro.

In questo contesto, l'obiettivo della fusione è un falso problema in quanto la vera scelta strategica è quella dell'implementazione delle politiche di sinergia. Negli stessi testi legislativi emerge, più d'una volta, con forza il richiamo ai processi sinergici che consentono, anche attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie, un abbattimento dei costi e una maggiore efficienza nei servizi.

Sinergia, prevenzione e tutela del lavoratore sono obiettivi che richiedono una razionalizzazione delle strutture esistenti. E', quantomeno, singolare il fatto che l'Ipsema assicuri il personale marittimo, ma non quello della navigazione interna, assicuri le assistenti di volo, ma solo per la maternità o il personale delle ferrovie, ma solo se impiegato sui traghetti.

Allo stesso tempo, appare irrazionale l'assenza di una normativa capace di ricongiungere in un sistema integrato e interconnesso il mare ed il porto, quasi che la salute e la sicurezza di chi opera a bordo delle navi fosse un bene diversamente tutelato rispetto a quello di chi opera in ambito portuale.

A questo proposito, è utile ricordare che la legge 485/98, per mettere fine alla ingiustificata penalizzazione dei lavoratori del settore marittimo non ricompresi nell'ambito del Dlgs 626/94, delegava il Governo ad emanare una disciplina diretta ad adeguare la normativa sulla sicurezza alle particolari esigenze dei servizi espletati, sia sui mezzi nazionali di trasporto marittimo, sia su quelli adibiti alla pesca nonché dei servizi svolti nei porti, comprese le operazioni di manutenzione, riparazione e trasformazione delle navi.

L'emanazione di due distinti decreti (271 e 272) ha deluso le aspettative di tutti coloro che speravano in una definitiva eliminazione del diaframma che distingue, ingiustificatamente, il sistema porto dal mare.

A favore della costruzione di un Ente di riferimento per il settore dei trasporti, infine, esistono anche profonde ragioni economiche.

Negli ultimi decenni l'economia nel nostro Paese, seppur tra luci ed ombre, ha registrato progressi positivi e, per molti versi, il "sistema Paese" è passato dalla periferia del sistema economico al suo centro. Le sfide che il prossimo futuro ci preannuncia sembrano esplicitarsi su due piani: mantenimento del ruolo conquistato e superamento delle incertezze e dei ritardi che ancora affliggono il Paese. In questo panorama, la proposta di una riqualificazione dell'Ipsema, come Ente di riferimento del settore dei trasporti, non è solo l'affermazione di un progetto chiuso nei perimetri del comparto previdenziale, ma, piuttosto, esprime la volontà di creare una struttura che tiene conto degli scenari politici e socio-economici attuali e del prossimo futuro. Lo sviluppo del settore dei trasporti è indubbiamente strategico per la crescita economica del Paese e, d'altra parte, le strutture pubbliche debbono essere in grado di accompagnarne l'espansione

creando, nel contempo, tutte quelle condizioni che garantiscono alla risorsa umana impegnata dignità, sicurezza e tutela. L'allargamento delle categorie iscritte all'Ipsema, la revisione del sistema di finanziamento e, quindi, lo sviluppo di una cultura della prevenzione sono ragioni forti che spingono verso l'obiettivo di nuovo Ipsema, più vicino alla realtà economica e soggetto attivo nelle dinamiche, non solo previdenziali, del settore.

Non vi è in questo caso una difesa del "particolare" o un ritorno al passato, ma, piuttosto, una logica disamina della realtà e dei prevedibili scenari futuri. Le esigenze del settore sono indubbiamente tipiche e specifiche proprio perché tipica e specifica è la modalità di lavoro e i mezzi sui quali tale attività è svolta e di questo occorre prendere atto.

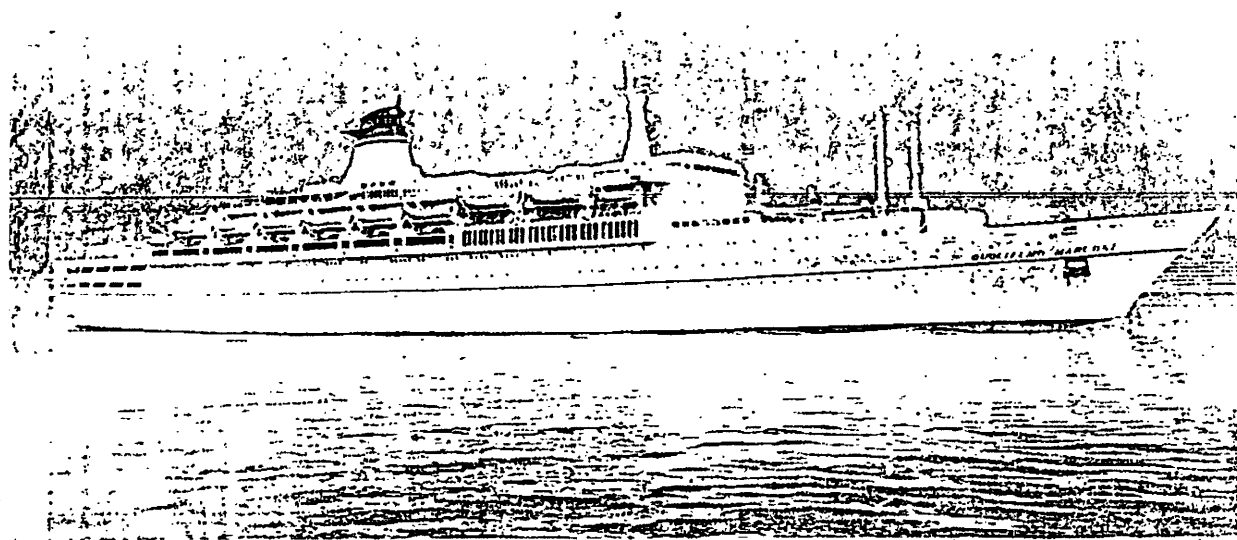
Diversamente, il rischio è quello di mantenere l'Istituto nel limbo senza, peraltro, apprezzare ciò che è stato fatto e che già oggi si rivolge verso il nuovo. Lo sviluppo della prevenzione e la rinnovata centralità dell'utente sono realtà che costituiscono già da ora le basi sulle quali costruire il futuro.

Tra la possibilità di riproporre strutture elefantache e rinnovare problemi già da altri vissuti, connessi ad un eventuale fusione, forse è il caso di rischiare scegliendo il futuro, scegliendo l'Istituto unico per i trasporti.

IPSEMA

ISTITUTO DI PREVIDENZA PER IL SETTORE MARITTIMO

CONSIGLIO DI INDIRIZZO E VIGILANZA



LINEE DI INDIRIZZO 2001 - 2004

## Indice

- Premessa*
- Situazione politico-economica*
- Settore marittimo*
- Armamento pubblico e privato*
- Settore pesca*
- Specificità I.P.SE.MA. - Ente Trasporti*
- Linee di indirizzo 2001-2004*
  1. *Recupero attività*
  2. *Presenza sul territorio*
  3. *Allargamento base contributiva*
  4. *Revisione aliquote*
  5. *Anticipazioni sul fabbisogno finanziario*
  6. *Prevenzione - D.Lgs. n. 271/99*
  7. *D.Lgs. n. 38/00*
  8. *Modello organizzativo*
  9. *Politiche del personale*
  10. *Formazione*
  11. *Organizzazione medico legale*
  12. *Commissioni mediche permanenti*
  13. *Patrimonio immobiliare*
  14. *Sistema informatico*
  15. *Ufficio Studi*
  16. *Ufficio Legale*

## PREMESSA

Il presente documento viene adottato dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza in base all'art. 6 del Regolamento Generale, quale atto strategico fondamentale per indirizzare l'attività dell'I.P.SE.MA. nel prossimo quadriennio.

Il quadro di riferimento strategico tiene conto dell'evoluzione degli scenari politici, legislativi e socio-economici, dello stato dell'armamento pubblico e privato e di quello del settore pesca.

Il D.Lgs. n. 479/94, prevedendo la confluenza delle tre ex Casse Marittime in una nuova realtà istituzionale su base nazionale, ha perseguito, tra le altre, la finalità strategica fondamentale di riconoscere e confermare la specificità del settore marittimo.

Le linee di indirizzo 2001-2004 tracciano un percorso fortemente caratterizzato dalla volontà di attribuire all'I.P.SE.MA. il ruolo di Ente di riferimento del Settore dei Trasporti riqualificando la presenza dell'Istituto nel panorama della Pubblica Amministrazione.

La realizzazione degli obiettivi di indirizzo converge al soddisfacimento delle richieste e delle attese dell'utenza e si configura con la presenza sul territorio e il decentramento dei servizi, riconfermando, in tal modo, quella specificità e tradizione storica che vede, da sempre, nei rapporti diretti con l'utenza il vanto dell'attività delle preesistenti Casse Marittime, confluite ora nell'I.P.SE.MA.

## SITUAZIONE POLITICO - ECONOMICA

E' buona norma, quando ci si accinge ad effettuare analisi di fenomeni economici e sociali, anche settoriali e limitati nello spazio e nel tempo, mantenere sullo sfondo il riferimento ad un quadro più ampio e comprensivo nel quale porre l'esame dei fenomeni interessati, affinché la loro lettura sia più esauriente, chiara e, in definitiva, più efficace.

A tale scopo, si è ritenuto di far precedere l'esposizione delle questioni che più specificamente riguardano l'attività del nostro Ente da alcuni sintetici cenni di economia, avvalendosi delle più recenti analisi e dei dati più aggiornati, prodotti da noti centri studi nazionali e internazionali come di seguito verrà evidenziato.

Si deve anche osservare, per brevità, che alla base di una esposizione sommaria come la presente non può omettersi un cenno preliminare alle gravi crisi economico-finanziarie che hanno squassato negli anni decorsi i mercati russo, asiatici e latino-americani ed alle più o meno forti ripercussioni negative che le stesse crisi hanno determinato nel sistema economico mondiale e in comparti specifici di esso, con particolare riferimento ai paesi occidentali e, segnatamente, a quelli più economicamente evoluti.

L'asso nella manica della politica di risanamento e del controllo dell'inflazione, attuata in Italia dal 1995 in poi sull'onda del primo accordo sul costo del lavoro del 1992 e dall'intesa sulla politica dei redditi del 1993 perseguita da C.A. Ciampi e dalle parti sociali, è stata la moderazione salariale,



configurata, peraltro, dallo stesso Governatore della Banca d'Italia nelle "considerazioni finali" presentate all'Assemblea nel mese di maggio scorso, e come risulta confermato dal rapporto CER, IRS, Prometeia per il CNEL presentato pure nel mese di maggio.

Nel commentare quel rapporto, Il Sole 24 ore del 29 maggio, rilevava, tra la situazione attuale e quella di allora (1994-1995), una analogia consistente nella denunciata "divergenza tra i tassi di inflazione programmata e quelli effettivi" e non esitava a considerare "ancora attuale la politica dei redditi".

Ciò premesso, si deve notare che l'economia del nostro paese ha recentemente registrato progressi via via più positivi.

I dati di contabilità nazionale relativi al 1° trimestre di quest'anno diffusi dall'ISTAT il 20 giugno u.s., mostrano una crescita del PIL pari all'1% (a fronte di una crescita attesa fra lo 0,5 e lo 0,8%). Se tale andamento favorevole verrà confermato, secondo le previsioni effettuate dal Centro Studio Confindustria, la crescita del PIL dovrebbe salire dell'1,4% del 1999 sino al 2,7 - 2,8% nel biennio 2000-2001. Dovrebbe anche ridursi il differenziale di crescita fra l'Italia e la media dell'area Euro: da oltre 1 punto della media degli ultimi due anni dovrebbe scendere a 0,7 e 0,4 punti rispettivamente nel 2000 e nel 2001.

I principali dati favorevoli sono da registrarsi sia in termini di produzione industriali, di ordini e di fatturato, sia per quanto concerne consumi privati, di importanti settori (edilizia, mobili, arredamento, elettrodomestici, ecc...). Nel 1° trimestre di quest'anno sono risultati inaspettatamente in crescita, secondo i dati ISTAT, i consumi delle famiglie (più 1,2% a fronte del più 0,2%

del 4° trimestre del 1999), progressi certo non ostacolati da una recente liberalizzazione del commercio.

Al termine di un periodo critico protrattosi fino all'anno '99 inoltrato, è emerso il netto miglioramento degli investimenti connesso alle aspettative di ripresa dell'economia europea e alla prevista espansione della domanda mondiale. Il modello di sviluppo della nostra economia è tuttavia condizionato da problemi strutturali di non poco momento, come è anche messo in luce da un rapporto diffuso recentemente dalle Nazioni Unite, il quale rileva come il tessuto produttivo italiano sia prevalentemente costituito da imprese di modeste dimensioni (il 90% delle iniziative produttive sono imprese con meno di 10 addetti e danno lavoro al 47% degli occupati) le quali sono caratterizzate da particolare esposizione a rischio, modesta propensione ad espandere l'occupazione e afflitte da forti problemi finanziari.

Come segnalato infatti anche dal Centro Studi Confindustria, i divari competitivi dell'Italia riguardano un modello produttivo costretto entro limiti dimensionali angusti ed una specializzazione eccessivamente esposta alla concorrenza dei paesi emergenti.

Sulle possibilità di crescita di diversi settori, eserciterebbero effetti negativi sia la progressiva riduzione del risparmio (la cui propensione delle famiglie è ormai inferiore al 15%), sia l'eccessivo assorbimento del risparmio da parte del settore pubblico.

Dall'analisi della parte finanziaria della bilancia dei pagamenti riferita al marzo scorso è emersa, poi, una vera e propria fuga di capitali verso l'estero nel corso del 1° trimestre dell'anno pari ad oltre 22 mila miliardi e cioè oltre sei

Inoltre, da una recente indagine del SECIT, l'Ispettorato del Ministero delle Finanze, è emerso che le piccole e medie imprese praticano un'evasione fiscale valutabile, in media, a 9,1 miliardi di lire (che costituisce ben il 39% dell'intero valore della loro produzione) mentre le grandi imprese celano al fisco 762 milioni in media (l'1,6% della produzione).

A proposito di fiscalità, giova ricordare che l'Italia, con il 43,4% di indice di pressione fiscale nel 1999, il 42,8% per il 2000 e il 42,5% per il 2001, si pone attualmente al 7° posto della graduatoria decrescente europea dopo Svezia, Danimarca, Finlandia, Belgio, Francia e Austria (la media dell'Unione è — rispettivamente per i 3 anni suddetti — del 42,5%, del 41,9% e del 41,2%).

Un indice più alto dell'attuale, in Italia, si è verificato — nell'ultimo decennio — nel 1993 (44,4%) e nel 1997 (44,6%).

Per tornare all'andamento più specificamente economico del nostro Paese, pare opportuno notare che le esportazioni, superati gli effetti della crisi russa, asiatica e latino-americana, ed anche favorite dal deprezzamento dell'Euro, hanno oggi buone prospettive, connesse anche ai vigenti rapporti di cambio e alle buone aspettative circa la domanda mondiale che il Wto ha quantificato in una probabile imminente crescita del 6-7%.

A ciò si deve aggiungere il recupero di competitività dei nostri prodotti sui mercati esteri recentemente segnalato dall'ICE, nonostante le disomogeneità regionali rilevate recentemente da un'analisi di Prometeia.

Per quanto riguarda l'occupazione, essa dovrebbe continuare a crescere a ritmi prossimi all'1%, soprattutto attraverso il ricorso ai contratti di lavoro atipici ed al part-time che, secondo l'ISTAT, hanno contribuito a creare in un anno 266.000 posti di lavoro. Secondo quanto riportato in un recente documento del Centro Studi Confindustria, nel triennio 2000 - 2002, si avrebbero ben 730.000 nuovi posti di lavoro.

Secondo l'ISTAT, ad ottobre '99 i disoccupati erano 2.600.000, gli occupati 20.861.000 e il tasso di disoccupazione era sceso all'11,1% rispetto all'11,9% dell'ottobre precedente.

La riduzione al Nord era passata dal 6,1% al 5,4%, mentre al Sud il tasso era sceso dal 22,1% al 21,1%, confermandosi così la frattura storica che affligge il nostro mercato del lavoro, per ora alquanto resistente alle speciali misure adottate in campo contributivo e fiscale e agli interventi di flessibilità concordati.

Inoltre il lavoro nero - anche irraggiungibile dalle misure suddette, sostanzialmente refrattario ad ogni incentivo volto alla sua emersione è fonte di squilibri molteplici (in campo fiscale, previdenziale e di armoniosità di mercato) - interesserebbe complessivamente, secondo una recente indagine ISTAT, ben 3,3 milioni di persone.

Per i motivi sopra esposti, il nostro Paese è al 1° posto (a quota 73%) della graduatoria dei "disoccupati cronici" per il 1999 - redatto dalla Commissione Europea. L'Italia è seguita dalla Spagna (63%) e dal Belgio (59%), a fronte di una media UE pari al 57%.

La Francia e la Gran Bretagna sono a quota 53%, mentre la Germania è a quota 50%.

La dinamica dei prezzi al consumo, soggetta ai costi del greggio, al dollaro forte e, in minor misura, ai rincari dei premi assicurativi e di certe tariffe pubbliche, registra un certo incremento, essendosi l'inflazione attestata intorno al 2,5%.

Il documento di programmazione economica e finanziaria per gli anni 2000-2003 prospetta una riduzione del rapporto tra deficit pubblico e PIL che, partendo dal 2,4% del '99, perviene al pareggio nel 2003.

A tale scopo, esso prevede una complessa manovra che comporta sgravi fiscali, provvedimenti per l'edilizia, aiuti alle fasce sociali più esposte, investimenti pubblici addizionali, interventi per l'efficienza della Pubblica Amministrazione, aiuti al Commercio e, per l'incremento dell'occupazione con particolare riferimento al meridione, provvedimenti per il controllo del deficit e del debito pubblico.

A proposito dei conti pubblici, sono da segnalare due recentissimi autorevoli interventi. Con il primo, del 20 maggio, il Ministro del Tesoro ha avvertito che le spese di Regioni ed Enti locali sono aumentate, rispetto alle previsioni, nei primi mesi dell'anno ed ha ricordato che il rispetto del patto di stabilità impone il recupero del surplus nei restanti mesi dell'anno.

Con il secondo, del 25 maggio, il presidente della C.E. Romano Prodi, dando atto che "il debito pubblico italiano è sceso", ha, però, ammonito che esso, "situandosi intorno al 110% del PIL, contro l'obiettivo europeo del 60%,

configura una situazione ancora troppo fragile, soprattutto se i tassi dovessero continuare a salire” (come è, infatti, avvenuto dopo pochi giorni).

In questo panorama, un elemento certamente positivo è costituito dalle entrate fiscali, che risultano tendenzialmente in forte crescita, come dimostra il dato diffuso dal Ministro delle Finanze (si tratta, infatti, di un incasso record di 171.430 miliardi nel primo quadrimestre dell'anno corrente, ben oltre il 14% di aumento rispetto allo stesso periodo dell'anno decorso).

Per quanto concerne, in particolare, il contributo ai conti pubblici offerto dalle dismissioni di aziende già di proprietà pubblica, si deve osservare che in 7 anni i ricavi sono valutabili in circa 164.000 miliardi di lire, pari a 1,8 punti di PIL all'anno. Un dato rilevante, soprattutto se confrontato alla Gran Bretagna, dove, tra il 1985 e il '95, nella fase di massima intensità di vendite spinta dal Governo di Margaret Thatcher, gli incassi furono pari a 1,2 punti del PIL all'anno.

Le previsioni più autorevoli sull'economia dell'Azienda Italia nei prossimi anni stimano un andamento in crescita che si spera possa restringere considerevolmente il gap rispetto ai paesi Europei più economicamente evoluti.

Uno studio di Prometeia del maggio scorso sugli scenari regionali Italiani, pur facendo rilevare con dovizia di dati le permanenti discrasie fra le diverse zone del paese, espone l'evoluzione, chiaramente positiva, di alcuni indicatori economici fondamentali nel periodo 2000-2003, che, riferiti all'intero paese alla fine del triennio, possono riepilogarsi così:

- ◆ tasso di occupazione (occupati su popolazione presente): 37,0% al 2003 (+ 0,5 rispetto al 2000);
- ◆ tasso di disoccupazione (sul totale della forza lavoro): 10,7% al 2003 (- 0,5 rispetto al 2000);
- ◆ export di merci e servizi (quote % sulle risorse interne): 25,5% al 2003 (+ 2,5 rispetto al 2000);
- ◆ investimenti in macchinari (c.s.): 12,3% al 2003 (+ 1,3 rispetto al 2000);
- ◆ investimenti in costruzioni (c.s.): 7,9% al 2003 (- 0,3 rispetto al 2000).

Anche il recentissimo rapporto OCSE (giugno 2000) pur esprimendo (in coincidenza con l'ISTAT) il consueto richiamo ai costi della previdenza italiana contiene diversi complimenti all'Italia ed elenca diversi punti positivi sulla nostra crescita, che si prospetta migliore del previsto.

## **IL SETTORE MARITTIMO**

### ***Dimensioni e composizione della flotta***

La flotta mercantile di proprietà italiana a fine 1999 comprende 1.387 navi per un totale di 9.590.819 tsl (navi di stazza lorda superiore alle 100 tonnellate).

In complesso, rispetto alla fine del 1998, l'aumento della flotta mercantile italiana è pari al 10% nel tonnellaggio ed al 4% nel numero delle navi. La crescita più vistosa si registra nella componente di naviglio battente bandiera italiana che, a fine 1999, risulta aumentata del 18% (oltre 1.200.000 tsl) ed è pari a 1.339 unità per 8.437.254 tsl, crescita in gran parte dovuta alle iscrizioni nel Registro Internazionale italiano di navi provenienti da bandiera estera o di nuova costruzione.

### ***Occupazione marittima***

I posti di lavoro a bordo della flotta italiana di stazza lorda superiore alle 100 tsl, alla fine del 1999, risultano 24.500, secondo una valutazione fondata sulla composizione del naviglio e sulla consistenza delle tabelle medie di armamento.

I posti di lavoro coperti da marittimi italiani o europei, risultano pari a circa 19.200 unità, mentre 5.300 sono coperti da personale non europeo imbarcato sulle navi iscritte nel registro internazionale o locate, a scafo nudo, temporaneamente all'estero (bare - boat charter).



### ***Relazioni industriali***

Il 1999 è caratterizzato da tre fatti importanti: il pieno sviluppo degli effetti prodotti dalla legge n. 30 del 1998, istitutiva del Registro Internazionale italiano, l'approvazione delle norme di sostegno al cabotaggio e la conclusione del contratto nazionale di lavoro.

Le due leggi di sostegno all'armamento italiano nascono da intese concertative che hanno consentito, almeno per il presente, di risolvere una situazione di emergenza che altrimenti avrebbe portato il naviglio italiano sotto altre bandiere.

La conclusione del contratto nazionale pone le basi per il futuro sviluppo di un modulo organizzativo per la flotta italiana che, pur non superando completamente le leggi di sostegno, consente però di sviluppare le potenzialità che la globalizzazione del settore pure offre.

### ***Sviluppo dello short sea shipping e Piano Generale dei Trasporti.***

La navigazione di corto raggio, sia internazionale sia in cabotaggio tra porti nazionali, presenta forti vantaggi in termini di costi ambientali e sociali, rispetto ai sistemi di trasporto terrestre.

L'indagine, che Confitarma e il Gruppo Navi Ro-Ro dell'ECSEA (l'organizzazione europea degli armatori) hanno commissionato all'associazione Amici della Terra nel 1999, ha confermato che i costi esterni prodotti dalla navigazione sono notevolmente inferiori, a parità di carico, rispetto a quelli rilevati per i sistemi di trasporto terrestre.

Ad esempio, l'utilizzo di una nave di grandi dimensioni potrebbe consentire per ogni viaggio il trasporto del carico di 1.800 camion o di 900 carri ferroviari.

Tali vantaggi devono spingere il Governo ad attuare una politica atta a sviluppare la navigazione sulle cosiddette “autostrade del mare”, progetto cui ha fatto più volte riferimento anche il Capo dello Stato.

## PROPOSTE

### ◆ Navigazione internazionale:

Per ottenere un allineamento del Registro Internazionale con i registri europei più competitivi è necessario:

1. avere maggior flessibilità nella composizione degli equipaggi sotto il profilo della nazionalità, demandandone la definizione alle rappresentanze delle parti sociali.
2. adottare misure di stabilizzazione e semplificazione degli adempimenti tributari, introducendo a livello opzionale la tonnage-tax, cioè un sistema di determinazione forfetaria del reddito amatoriale che includa anche le plusvalenze derivanti dalla cessione della nave;
3. affrontare la questione degli adempimenti tributari del personale marittimo, in particolare quello utilizzato in bandiera estera, in quanto la nuova normativa che entrerà in vigore nel 2001, anomala rispetto a quella degli altri paesi europei, rischia di mettere fuori mercato parte dei nostri naviganti;
4. mantenere per le attività armatoriali, in relazione alle recenti misure proposte dal Governo in materia di CFC (c.d. controlled foreign companies), la deducibilità fiscale di alcuni costi derivanti da paesi a bassa fiscalità, tenuto conto che la competizione tipica dei mercati marittimi ha sempre obbligato le imprese di navigazione di tutto il mondo ad acquisire beni e servizi da società collocate in quei paesi.

**◆ Navigazione di cabotaggio:**

Per fronteggiare la crescente presenza di armamento comunitario sulle rotte di cabotaggio nazionale, occorre urgentemente:

1. dare stabilità alla normativa che riduce i costi del cabotaggio, prolungandone l'applicazione oltre la scadenza prevista per il 2001;
2. rafforzare nei nostri porti gli strumenti di controllo amministrativo sul rispetto delle condizioni dello Stato ospitante da parte di vettori degli altri Stati membri, per evitare che l'armamento italiano operi in condizioni di svantaggio;
3. risolvere i crescenti dubbi interpretativi, sorti recentemente negli ambienti ministeriali, sulla portata di alcuni passaggi della normativa nazionale e comunitaria sul cabotaggio.

Tutto ciò consentirebbe il rafforzamento del nostro cabotaggio e la riduzione dei costi di trasporto a vantaggio dell'utenza.

**◆ “Autostrade del mare”:**

Il nuovo Piano Generale dei Trasporti e della Logistica dovrà dare attuazione alle scelte strategiche di riequilibrio ed integrazione modale, per far sì che anche il trasporto marittimo e fluviale possa esprimere a pieno le proprie potenzialità.

Si ritiene necessaria la creazione di un tavolo operativo con la partecipazione delle parti interessate, per identificare le azioni concrete di supporto riguardo a linee, porti, infrastrutture e autotrasporto, azioni necessarie ad un effettivo sviluppo delle “autostrade del mare”.

Occorre pertanto:

1. promuovere programmi per il miglioramento delle infrastrutture portuali, in modo da garantire l'effettiva integrazione della navigazione in cabotaggio con le altre modalità di trasporto terrestri;
2. identificare un sistema integrato efficiente: reti — infrastrutture portuali — nodi, sotto il profilo degli investimenti;
3. motivare al tempo stesso il ricorso dell'autotrasporto alla modalità marittima;
4. eliminare vincoli burocratici e procedurali, connessi alle procedure di arrivo e partenza delle navi e di imbarco e sbarco delle merci;
5. ridurre i costi dei servizi resi nei porti alle navi che operano nello short sea shipping;
6. prevedere per la flotta italiana che opera su rotte di corto raggio condizioni operative equivalenti a quelle dei concorrenti comunitari;
7. sollecitare l'attivazione del centro di promozione dello short sea shipping, che faccia parte di una rete con i centri già operativi in Grecia, Olanda, Belgio e Francia.

◆ **Investimenti navali:**

Fermo restando per le imprese di navigazione la necessità, per essere competitivi, di ordinare le navi nei cantieri che offrono le condizioni più favorevoli, consci dell'importanza che il settore della cantieristica ha da sempre avuto nel nostro Paese, vi è la disponibilità delle imprese armatoriali verso qualsiasi strumento che consenta allo stesso tempo di ridurre il costo delle nuove costruzioni e di effettuare una efficace politica nazionale di settore.

**◆ Lavoro Marittimo:**

La risorsa equipaggio costituisce uno degli assi di rilevanza strategica delle imprese di navigazione, e pertanto la sua evoluzione va attentamente monitorata.

E' di assoluta urgenza dare operatività all'Osservatorio del mercato del lavoro marittimo, previsto dalla legge istitutiva del Registro internazionale, poiché un simile osservatorio è la sede più indicata per accertare la effettiva disponibilità di personale marittimo e le conseguenti esigenze di formazione della gente di mare. E' necessario rafforzare il livello di formazione dei marittimi italiani e adottare politiche incentivanti soprattutto perché la carenza di personale marittimo comunitario impone il ricorso a marittimi provenienti da paesi terzi.

**◆ Sicurezza della navigazione:**

E' emblematico il ritardo con cui in Italia vengono affrontati importanti temi marittimi, Il Sistema globale di comunicazione e sicurezza GMDSS attende da otto anni l'approvazione di una legge, per diventare operativo anche nel nostro Paese.

**◆ La nave: un fattore produttivo viaggiante.**

Si nota ultimamente la preoccupante tendenza ad assimilare la nave ad un qualsiasi impianto manifatturiero o deposito, senza tenere conto delle sue particolarità di mezzo prevalentemente in movimento e delle caratteristiche del lavoro a bordo.

Questa tendenza è presente specialmente sotto il profilo ambientale e sanitario, aspetti nei quali il settore marittimo, regolamentato ampiamente a livello internazionale, è già sottoposto a specifiche discipline spesso più avanzate di quelle nazionali.

Sono stati di recente emanati due decreti legislativi, che recepiscono le norme europee in materia di sicurezza e salute degli equipaggi delle navi e dei lavoratori portuali.

Le disposizioni di tali decreti legislativi non tengono conto delle specifiche caratteristiche della nave, con conseguenze pratiche paradossali.

La sorveglianza sanitaria prevista per i marittimi dai provvedimenti di cui trattasi genera inutili duplicazioni con quanto già fatto nel settore in materia di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, ai sensi di disposizioni internazionali e nazionali.

Comunque la specificità del settore è stata riconosciuta dal legislatore con l'istituzione di questo Ente, l'I.P.SE.MA., quale ente specifico per la previdenza e l'assistenza dei marittimi e sarebbe opportuno ampliare e migliorare il suo campo di azione.

## ARMAMENTO PUBBLICO E ARMAMENTO PRIVATO

Circa la presenza pubblica nel settore marittimo, è stato recentemente predisposto il piano di riordino dell'ex Gruppo Finmare che, come noto, ha previsto l'accentramento delle funzioni di controllo del polo cabotiero presso la Tirrenia, al fine, anche, di una leadership unitaria di coordinamento delle politiche gestionali.

Tale piano ha comportato, quindi, una ridefinizione della presenza pubblica nell'ambito del trasporto marittimo ora prevalentemente concentrata nei traffici di cabotaggio nazionale.

La flotta di proprietà del Gruppo Tirrenia è composta da 92 unità per circa 500.000 tonnellate di stazza lorda. Essa costituisce, per quanto riguarda il cabotaggio di linea, il 54% dell'armamento italiano in termini di tonnellaggio ed il 38% in termini di numero di navi adibite.

Si tratta di un comparto in cui si sono realizzati importanti cambiamenti tecnologici con l'introduzione di mezzi ad alta velocità (navi non convenzionali con velocità di 40 nodi, atte a trasportare passeggeri e mezzi gommati).

Le società del Gruppo Tirrenia, oltre ai collegamenti con la Sicilia e la Sardegna, assicurano la loro presenza nelle linee per il basso, il medio e l'alto adriatico, nonché nei collegamenti con l'arcipelago toscano, campano, e con le isole minori della Sardegna e della Sicilia.

L'armamento privato, per la quasi totalità facente capo alla CONFITARMA, rappresenta più del 93% dell'intera flotta italiana in termini di tonnellaggio.

Si tratta di una flotta giovane: metà del naviglio italiano è di età inferiore a 10 anni ed un quarto risulta inferiore a 5 anni.

Sotto il profilo della composizione, la flotta si è ancor più specializzata con un progressivo aumento delle tipologie di naviglio ad ancor maggiore valore aggiunto, incrementando, da ultimo, significative quote di traffico nei collegamenti con le isole maggiori, grazie alla flessibilità ed all'affidabilità dei servizi offerti.

Sul cabotaggio, le imprese associate a CONFITARMA sono presenti con oltre 360 navi di varie tipologia per circa 2.000.000 di tsl., assicurando collegamenti di linea merci/passeggeri e trasportando prodotti di massa e finiti tra il continente e le isole.



## SETTORE PESCA

I numerosi problemi della categoria, presenti negli anni novanta, sembrano esplosi, anziché avviarsi a soluzione, all'inizio del nuovo millennio.

Alle difficoltà di ordine strutturale, sempre presenti nel settore, si sono aggiunte ulteriori limitazioni, quantitative e qualitative, e maggiori oneri per l'impresa.

I dati sulla struttura della flotta sono abbastanza sconcertanti, poiché si assiste anno per anno ad una riduzione delle navi e dei posti-lavoro.

Allo stato, la flotta conta circa 3.500 natanti, che occupano circa 20.000 lavoratori, con turnazioni, peraltro, stagionali. Questi motopescherecci, che stazzano oltre le 10 tonnellate di stazza lorda, sono quelli assicurati con l'I.P.SE.MA. La flotta conta, poi, altre 12.000 piccole imbarcazioni — di stazza lorda inferiore alle 10 tonnellate — su cui prendono posto pescatori autonomi o associati nelle cooperative ex lege n. 250/58.

Il fatturato globale dell'anno 1999 ammonta a 9.000 miliardi, a fronte di una produzione nazionale di 764.000 tonnellate di prodotto ittico, interessanti i settori della pesca marittima, l'acquacoltura, la trasformazione, e — in via indotta — altri servizi e altre attività (cantieristica, trasporto, ecc.). E' inutile sottolineare come la produzione nazionale lascia sempre più il passo alle importazioni ed alla concorrenza dei Paesi esteri.

I principali gravi problemi del momento sono rappresentati da fenomeni di varia natura:

- ◆ Sempre minori investimenti nel settore, per la mancanza di prospettive a lungo termine e per la carenza di mezzi finanziari e operativi.
- ◆ Limitazioni quantitative: al fermo biologico si sono aggiunti i problemi creati da danni ambientali e dall'emergenza bombe nell'Adriatico, che hanno determinato inevitabili sospensioni e interruzioni dell'attività.
- ◆ Limitazioni qualitative: la pezzatura del pescato, imposta dalle convenzioni internazionali, non fa che creare disagi e svantaggi delle imprese nazionali nei confronti della concorrenza; non ultima la rilevante questione delle "quote tonno", per nulla compensata da contributi risarcitori.
- ◆ Aumento del prezzo del gasolio: il costo dei rifornimenti ha subito un vortice in continuo rialzo, che penalizza fortemente l'attività delle nostre imprese di pesca.

I possibili programmi di intervento presentano un ventaglio di vari obiettivi, di cui, però, alcuni sono di difficile realizzazione ed altri di lenta realizzazione.

E' innegabile, comunque, che ogni sforzo dovrà essere inteso al miglioramento della qualità totale del processo produttivo, sia attraverso il recupero e il potenziamento delle attività, sia mediante l'abbattimento di oneri e di costi che gravano pesantemente sul settore.

I suggerimenti e le proposte avanzate riguardano essenzialmente i seguenti punti:

- ◆ **innovazione e modernizzazione della flotta;**
- ◆ **sviluppo e integrazione delle imprese in sistemi locali;**
- ◆ **rafforzamento dell'intero sistema dell'economia ittica;**
- ◆ **attuazione del Regolamento CEE n. 2792/99 che definisce modalità e condizioni delle azioni strutturali nel settore della pesca;**
- ◆ **accrescimento del valore dei prodotti, mediante la tempestiva integrazione e certificazione delle diverse fasi (cattura – trasformazione – distribuzione - allevamento);**
- ◆ **riduzione dei costi di produzione, mediante lo sviluppo dei servizi comuni di supporto alle varie fasi e mediante l'abbattimento degli oneri fiscali e previdenziali, con l'estensione degli sgravi alla pesca costiera, che oggi sopporta oneri eccessivi rispetto alla pesca mediterranea e oceanica;**
- ◆ **fermo restando l'applicazione della Direttiva CEE n. 103/93 relativa alle prescrizioni di sicurezza e salute per il lavoro a bordo delle navi da pesca (decreto legislativo n. 271/99 che regola la sicurezza a bordo e decreto legislativo n. 298/99 che prevede la dotazione di particolari strutture sulle nuove imbarcazioni), si rendono necessari particolari accorgimenti per la loro applicazione in ambienti così limitati e specifici come quelli delle navi da**

**SPECIFICITA' I.P.SE.MA. — ENTE TRASPORTI**

Si è discusso molto, in questi ultimi tempi, di “fusione” di Enti previdenziali e non sempre nelle forme più appropriate.

Infatti, il problema della “fusione” di Enti previdenziali non è tanto un problema di “riforma della Pubblica Amministrazione” e di “semplificazione amministrative”, quanto di politica economica.

Le ragioni che mossero il legislatore a istituire l'I.P.SE.MA. attengono, infatti, a profili di ordine economico riferiti allo specifico settore e derivano anche, in parte, dalla “storia” degli Istituti previdenziali che disciplinano gli infortuni e le malattie della gente del mare.

In questo particolare ambito, infatti:

- ◆ la contribuzione è stata a carico esclusivo dei datori di lavoro (senza alcun onere per lo Stato);
- ◆ il patrimonio immobiliare delle ex Casse Marittime (e ora dell'I.P.SE.MA.), a garanzia delle rendite, è stato costituito, pertanto, solo con l'apporto finanziario delle forze imprenditoriali;
- ◆ il livello di contribuzione, a parità di prestazioni garantite, è sensibilmente inferiore a quello degli altri settori;
- ◆ i lavoratori hanno uno spiccato senso di appartenenza alle categorie e quindi all'Ente di previdenza che tutela la stessa categoria.

Tutto ciò non è venuto meno da 5 anni a questa parte, anzi lo sforzo che l'I.P.SE.MA. ha fatto, in questo periodo, per integrare le strutture esistenti, adeguarle alle esigenze degli utenti, sfruttare le economie di scala, dimostrare la

validità della scelta operata con il D.Lgs. 479/94 conferma la necessità che quella scelta non venga ora vanificata.

Andrebbe aggiunto che l'annessione dell'I.P.SE.MA., da parte di strutture elefantache, non andrebbe nella direzione di una "semplificazione amministrativa" o di una razionalizzazione del sistema, ma, al contrario renderebbe più difficile quell'avvicinamento al cittadino che una amministrazione moderna dovrebbe perseguire come principale finalità.

Ci sarebbe semmai da considerare l'eventualità di una enucleazione di compiti degli Enti maggiori da attribuire a quelli più piccoli, per riequilibrare il sistema generale.

In questo quadro è possibile ampliare la sfera di attività dell'I.P.SE.MA. (aereo, marittimo e terrestre) realizzando così un Ente di previdenza del settore Trasporti.

Questa impostazione che vuol salvaguardare la "specificità" del settore marittimo e nel contempo allargare il raggio di azione dell'I.P.SE.MA., contrasta con quanto previsto dall'art. 57 della legge n. 144/99 - Riordino degli Enti pubblici di previdenza e di assistenza - che contempla la gestione della materia sopra richiamata tendenzialmente in soli tre Enti.

Ora che la legge delega, prevista dalla legge 144/99 è decaduta per decorrenza dei termini, si rende necessario esercitare una forte iniziativa da parte degli Organi dell'Ente: C.d.A. - CIV nei confronti delle istituzioni competenti, a partire dal Ministero del Lavoro e dei Trasporti, finalizzata a concretizzare il progetto sopra descritto.

## • LINEE DI INDIRIZZO 2001 - 2004

### 1. RECUPERO ATTIVITA'

Nell'ottica di conferire una sempre maggiore consistenza alle attività dell'Istituto finalizzata a perseguire l'ottimizzazione delle prestazioni rese all'utenza, è necessario procedere al **recupero delle attività** che, agli inizi degli anni '80, a seguito di diversi provvedimenti legislativi, sono state attribuite al Ministero della Sanità (gestione dell'assistenza sanitaria) e all'INPS (gestione assistenza economica delle malattie), lasciando alle Casse Marittime la sola gestione previdenziale.

*Nate agli inizi del secolo scorso come Sindacato Marittimo, volute sia dai lavoratori che dal mondo armatoriale, le Casse Marittime si misero subito in luce per la peculiarità dell'assistenza che erogavano ai marittimi, a partire dalla cosiddetta visita preventiva di imbarco fino ad arrivare alla consegna del libretto all'Ufficio gente di mare dei compartimenti marittimi che ne estraeva, a fini pensionistici, il foglio matricolare da consegnare alla Cassa Nazionale Previdenza Marinara.*

*L'intero arco della vita lavorativa del marittimo era gestito da un unico organismo che lo seguiva e lo tutelava sia dal punto di vista amministrativo, sia da quello sanitario tramite uno staff medico preparato e competente formato da una rete di medici fiduciari dislocati su tutto il territorio nazionale e da specialisti convenzionati nei porti più importanti del Mondo: dall'America, all'Africa, all'Europa, all'Asia, all'Australia.*

*Al centro di questa organizzazione era posta la tutela della salute del marittimo e le cure prestate erano finalizzate al recupero ottimale della sua capacità lavorativa.*

*Questo tipo di organizzazione produceva efficaci risultati nel campo della prevenzione e consentiva, altresì, di realizzare un contenimento dei costi relativi alle prestazioni economiche temporanee e permanenti.*

Quando, invece, in un sistema previdenziale si dividono le competenze tra prestazioni economiche e prestazioni sanitarie, l'Istituto che eroga le prestazioni economiche si trova in una condizione anomala e priva di fondamento razionale, limitato, nell'espletamento delle sue funzioni, al ruolo di Istituto cassiere, senza alcun potere d'intervento sul presupposto della prestazione economica.

Di qui la necessità che si riconducano all'I.P.SE.MA. tutte le competenze che ne caratterizzano la tipicità, mirate a perseguire con funzionalità, efficienza ed efficacia la missione dell'Ente nell'ottica del contenimento dei costi.

I marittimi devono tornare a vedersi riconosciuta la peculiarità dell'attività prestata, sancita dagli statuti particolari delle Repubbliche Marinare, che era già tutelata, sia pure parzialmente, quando si era ancora ben lontani dall'odierno concetto di previdenza.

La realizzazione di tale progetto richiederà tempi e fasi diverse e dovrà concretizzarsi attraverso il massimo impegno e la sinergia di tutti gli Organi Istituzionali.

## 2. PRESENZA SUL TERRITORIO

Tra le finalità strategiche dell'Istituto, si inquadra la creazione di un modello operativo improntato a criteri di efficienza, economicità e qualità dei servizi.

In una organizzazione fondata sul servizio non è sufficiente il corretto espletamento delle attività e delle procedure, ma è indispensabile la presenza sul territorio, anche in relazione al previsto allargamento della platea contributiva.

Di qui la necessità di realizzare, a breve termine, un assetto delle attività territoriali, in rapporto alla consistenza dei bacini di utenza.

In un contesto finanziario dell'Istituto che non può prescindere da un contenimento dei costi, fondamentale è la ricerca di sinergie con altri Enti Previdenziali e Pubbliche Amministrazioni, in particolare con il Ministero della Sanità che cura l'assistenza sanitaria dei marittimi.

Lo stesso Ministero, per erogare i servizi ai quali è stato preposto, ha istituito il S.A.S.N. (Servizio Assistenza Sanitaria ai Naviganti) che ha configurato la propria struttura utilizzando i locali e il personale degli Uffici Periferici delle ex Casse Marittime, oggi di proprietà dell'I.P.SE.MA., dislocati nei centri di maggior concentrazione dell'utenza marinara:

Bari	Catania	Chioggia
Civitavecchia	Ercolano	Fiumicino
Genova	La Spezia	Lerici
Lido di Ostia	Livorno	Mazara del Vallo



Messina	Molfetta	Monfalcone
Monte di Procida	Napoli	Olbia
Palermo	Porto S. Stefano	Roma
Roma Eur	Savona	Terracina
Torre del Greco	Trapani	Trieste
Venezia	Viareggio	Vibo Valentia

Il nuovo concetto di utente proiettato verso una maggiore assistenza, informazione e consulenza, deve trovare l'Istituto preparato al soddisfacimento delle sue esigenze e dei suoi bisogni.

La collaborazione con il Ministero della Sanità, regolamentata da un protocollo d'intesa, sarà improntata ad offrire all'assistito l'opportunità di acquisire assistenza sanitaria e previdenziale in un unico contesto, attraverso la costituzione di "*punti operativi integrati*" ai quali l'utenza attuale e quella futura, potrà ricorrere per ottenere delucidazioni in merito all'iter amministrativo delle pratiche.

La realizzazione di questo modello organizzativo, concorrerà a consolidare e qualificare maggiormente il ruolo dell'Istituto nel quadro del sistema previdenziale e costituirà la base di partenza verso la configurazione di un futuro Ente dei Trasporti.

### 3. ALLARGAMENTO BASE CONTRIBUTIVA

Nella realizzazione della strategia programmatica pluriennale, l'impegno degli Organi dell'Istituto dovrà essere rivolto al conseguimento del progetto I.P.SE.MA. quale Ente di riferimento assicurativo per tutto il Settore dei Trasporti.

Il D.L. n. 515/95, convertito in L. n. 608/96, ha reso obbligatoria, presso il nostro Istituto, l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali del personale navigante dell'Ente Ferrovie S.p.A.

Sulla scia del sopra citato decreto, è necessario volgere lo sguardo verso le categorie che, attualmente, sono più assimilabili a quella dei marittimi e porre in atto le opportune iniziative mirate all'estensione della platea dei soggetti assicurati all'I.P.SE.MA.

#### ➤ *Personale di volo*

*L'I.P.SE.MA. provvede, attualmente, per conto INPS, alla corresponsione dell'indennità di maternità alle hostess e al personale amministrativo delle Società di navigazione aerea.*

*L'intero personale di volo, valutabile all'incirca in 11.000 unità, di cui un terzo appartenente alla categoria dei piloti e i due terzi a quella degli assistenti di volo, è attualmente iscritto, contro gli infortuni sul lavoro, presso compagnie private, non essendo prevista dalla norma l'assicurazione obbligatoria all'INAIL.*

*La categoria dei marittimi e quella del volo sono talmente simili che, quest'ultima, ricorre, come il personale navigante, all'assistenza sanitaria del S.A.S.N. anziché a quella delle A.S.L.*

➤ *Addetti alla navigazione interna*

*Per la conformazione geografica del nostro Paese, la presenza di laghi e di fiumi navigabili è prevalente nel Nord Italia dove, per il solo trasporto, il numero di addetti ai lavori è valutabile intorno al migliaio ed è maggiormente concentrato nelle zone di Venezia, Lago Maggiore, Lago di Garda e nell'area del Po.*

*La categoria dei lavoratori della navigazione interna (trasporto, diporto, pesca), pur presentando specificità proprie dei marittimi, non è iscritta all'I.P.SE.MA..*

In questo quadro, si configura la coerenza di un progetto che vede tutto il personale addetto al trasporto marittimo ed aereo assicurato presso un unico Istituto, in grado di provvedere, con specifica professionalità, alle peculiari prestazioni che a tale personale competono.

Si devono, pertanto, porre in atto gli interventi necessari affinché le categorie del volo e della navigazione interna vengano assicurate contro gli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali presso il nostro Istituto.

#### 4. REVISIONE ALIQUOTE

**L'attuale situazione finanziaria richiede nell'immediato una manovra differenziata delle aliquote contributive che consentirà, attraverso il riequilibrio del bilancio dell'Ente, di mettere in atto gli obiettivi strategici che caratterizzano le linee di indirizzo di questa consiliatura.**

La realizzazione della strategia di indirizzo dovrà portare, nel medio-lungo termine, ad un consolidamento dei conti economici tale da incidere positivamente su un'eventuale rivisitazione delle aliquote contributive.

Nel medio termine, si dovrà addivenire ad un sistema di calcolo delle aliquote che consideri l'incidenza specifica delle prestazioni economiche erogate per ogni categoria, quale elemento essenziale da prendere a riferimento per il calcolo delle aliquote stesse.

Sarà necessario effettuare un approfondito studio tecnico-statistico finalizzato alla revisione delle aliquote contributive che non può essere disgiunta dal concetto di prevenzione.

Gli armatori che porranno in atto azioni mirate a tutelare maggiormente la salute dei dipendenti saranno, ovviamente, soggetti a sostenere un aumento di costi che, a seconda delle condizioni e del tipo di nave, potranno essere anche consistenti.

In considerazione del fatto che un'adeguata prevenzione potrà tradursi

in un risparmio nelle prestazioni economiche erogate dall'Istituto, sarà opportuno esaminare, in parallelo, la possibilità di stabilire percentuali di riduzione sulle aliquote contributive, in proporzione al grado di tutela evidenziato dalla diminuzione del rischio.

In un secondo tempo, sarà opportuno prendere in esame la possibilità di applicare un sistema di calcolo che preveda aliquote diversificate e "personalizzate" per azienda, o gruppo di aziende, secondo il concetto "*bonus/malus*".

**ASSICURAZIONE  
GESTIONE PREVIDENZIALE**

		NAVI							POSTI DI LAVORO						
CATEGORIA		1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999		
Passeggeri		401	305	364	361	8.024	6.970	8.268	8.193						
Carico		565	521	571	619	7.908	7.558	7.708	10.223						
Rimorchiatori e Naviglio Ausiliario		856	780	788	843	3.913	4.282	3.822	4.738						
Traffico Locale e Diporto		799	803	842	902	1.861	1.684	2.060	1.896						
Pescherecci		4.170	4.027	3.878	3.723	18.650	17.752	18.500	16.528						
<b>TOTALI</b>		<b>6.791</b>	<b>6.436</b>	<b>6.443</b>	<b>6.448</b>	<b>40.356</b>	<b>38.246</b>	<b>40.358</b>	<b>41.578</b>						

		RETRIBUZIONI (*)							CONTRIBUTI (*)						
CATEGORIA		1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999		
Passeggeri		373.633	374.971	420.838	414.781	11.578	11.560	18.265	18.914						
Carico		441.994	411.840	537.539	552.767	15.078	14.016	19.407	26.963						
Rimorchiatori e Naviglio Ausiliario		186.284	173.069	205.592	206.397	6.474	5.967	8.001	9.385						
Traffico Locale e Diporto		35.128	34.962	38.730	41.480	1.611	1.591	2.427	2.904						
Pescherecci		286.042	276.577	275.394	269.674	7.743	7.526	8.617	11.216						
<b>TOTALI</b>		<b>1.323.081</b>	<b>1.271.419</b>	<b>1.478.093</b>	<b>1.485.099</b>	<b>42.484</b>	<b>40.660</b>	<b>56.717</b>	<b>69.382</b>						

(\*) IN MILIONI.

## **5. ANTICIPAZIONI SUL FABBISOGNO FINANZIARIO**

Per quanto riguarda il sistema di finanziamento delle prestazioni basato, per l'I.P.SE.MA., sull'autoliquidazione anticipata dei premi assicurativi, le vigenti disposizioni legislative, rimandano il reintegro degli importi contributivi a tempi successivi a quelli di riferimento della decorrenza delle prestazioni.

L'INPS e l'INPDAP sono già ammessi al sistema delle autorizzazioni di trasferimenti pubblici a titolo di anticipazione sul fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali nel loro complesso.

Si rende, pertanto, necessario intervenire nelle sedi più opportune affinché anche l'I.P.SE.MA., per poter continuare a corrispondere senza soluzione di continuità le prestazioni previdenziali a favore dei marittimi, possa essere autorizzata a beneficiare dei trasferimenti a carico del bilancio dello Stato a titolo di anticipazione sul fabbisogno finanziario.

## 6. PREVENZIONE - D.LGS. N. 271/99

Nel contesto generale della tutela previdenziale dei lavoratori, il continuo evolversi delle relazioni sociali ha sempre più accentuato l'esigenza della formulazione di norme che potessero garantire maggiore sicurezza sul luogo di lavoro e di misure atte a prevenire eventi che potessero influire negativamente sulla salute del lavoratore stesso.

Questa esigenza è stata soddisfatta, nel 1994, con l'emanazione del D.Lgs. n. 626, contenente norme per la tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori pubblici e privati che, però, non prendeva in considerazione i lavoratori marittimi.

Pur non cogliendo pienamente le specifiche caratteristiche del lavoro nautico, con il D.Lgs. n. 271/99, sono state poste le condizioni per estendere la normativa che tutela la sicurezza sui luoghi di lavoro, anche ai lavoratori marittimi.

Risulta evidente che i lavoratori del mare sono più soggetti di altri ad eventi infortunistici, sia per i particolari disagi, le modalità, i tempi ed i luoghi in cui si svolgono le prestazioni lavorative, sia per i rischi specifici della navigazione.

Da un monitoraggio che ha preso in esame gli ultimi quattro anni degli eventi infortunistici invalidanti avvenuti nel settore marittimo, risulta un'incidenza media del 3,87% su una media totale di posizioni lavorative pari a circa 41.000 unità.



ANNO	N.° INFORTUNI	INCIDENZA
1996	1613	3,93%
1997	1483	3,62%
1998	1485	3,62%
1999	1769 *	4,31%
Incidenza media		3,87%

In considerazione dei dati emersi dal citato monitoraggio, è necessario che l'Istituto si ponga come parte attiva, promuovendo interventi di prevenzione che, da un lato, si traducano concretamente in una riduzione dei costi relativi alle prestazioni e, dall'altro, concorrano ad accrescere la tutela della salute e la dignità della "gente di mare" che svolge la propria attività in condizioni di disagio ambientale e sociale tipiche della categoria.

L'art. 29 del D.Lgs. n. 271/99 chiama l'I.P.SE.MA., insieme ad altri organismi, a svolgere attività in materia di informazione, consulenza ed assistenza.

Ne consegue che l'Istituto dovrà provvedere a:

- diffondere la cultura delle prevenzione;
- realizzare forme di agevolazione da applicare alle imprese di armamento che dimostreranno particolare impegno nell'attuazione effettiva di misure dirette all'eliminazione o alla riduzione dei rischi;
- svolgere i compiti di assistenza attraverso figure professionalmente preparate.

**\* NATURA DELLE LESIONI  
RIFERITE AGLI INFORTUNI  
AVVENUTI NEL 1999**

Ferite da taglio	13
Ferite da punta	53
Ferite lacere	31
Ferite lacero-contuse	108
Contusioni, abrasioni, escoriazioni	644
Slogature, distorsioni, lussazioni	222
Fratture, infrazioni, schiacciamenti	282
Amputazioni, asportazioni	29
Corpi estranei penetranti	26
Commozioni, rotture interne, ernie	24
Distrazioni muscolari, lombaggini	33
Ustioni, causticazioni chimiche	45
Intossicazioni da gas, alimentari, asfissie	11
Annegamenti	1
Congelamenti e colpi di freddo	5
Ferite d'arma da fuoco	4
Lesioni multiple	238
<b>Totale complessivo</b>	<b>1769</b>

## 7. DECRETO LGS. N. 38/00

Il D.Lgs. del 23.2.2000 n. 38, prevede l'ampliamento delle categorie soggette all'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali, prendendo in considerazione esclusivamente l'INAIL (area dirigenziale, lavoratori parasubordinati, sportivi professionisti, lavoratori italiani operanti nei paesi extracomunitari).

**Nell'ottica di porre l'Istituto quale unico Ente dei trasporti, si ritiene indispensabile chiedere al legislatore, che anche l'I.P.SE.MA. possa assicurare altre categorie di lavoratori ai fini dell'allargamento della base assicurativa.**

Il suddetto decreto, peraltro, prevede una maggiore copertura per quanto attiene le malattie professionali e, soprattutto, il risarcimento per eventuali danni biologici che, fino ad oggi, non erano previsti dalla normativa.

La norma contempla, inoltre, il riordinamento del Casellario Centrale Infortuni, titolare della banca dati relativa a malattie professionali ed infortuni sul lavoro (o extralavorativi) occorsi all'utenza, prevedendo la creazione di un comitato di gestione, del quale anche l'I.P.SE.MA. è chiamato a far parte con un suo rappresentante.

Occorrerà, pertanto, seguire con particolare attenzione la materia trattata dalla legge in quanto si può ipotizzare, con certezza quasi assoluta, un notevole aumento del costo delle prestazioni, dovuto al ristoro del danno biologico e

all'incremento delle richieste di riconoscimento di malattie professionali che, come si è detto, sono state ormai codificate in un elenco, lasciando aperta, peraltro, la possibilità di riconoscere come professionali un numero per ora non quantificabile di altre malattie.

La normativa prevede la creazione di una Commissione di esperti che avrà il compito di aggiornare le tabelle delle malattie professionali.

Per garantire adeguatamente la specificità del settore, è necessario che anche un tecnico dell'I.P.SE.MA. entri a far parte di questa Commissione, per tutelare sia i lavoratori marittimi, sia l'Istituto stesso.

Si rende, pertanto, indispensabile il rafforzamento della struttura medico legale affinché l'Istituto possa essere adeguatamente garantito e rappresentato, sia in vista di quanto richiesto dalle nuove normative, sia per far fronte al previsto aumento del contenzioso.

## 8. MODELLO ORGANIZZATIVO

L'emergente strategia organizzativa richiede una funzionalità centrale e periferica coerente ad un modello organizzativo che, nella logica dei processi, attraverso l'adeguamento del sistema informativo, assicuri la massima qualità e tempestività nell'erogazione dei servizi.

Si rende, quindi, necessario effettuare un decentramento di tutte le attività operative, di produzione e di approvvigionamento ripartendo l'autonomia decisionale sul territorio, laddove i provvedimenti manifestano i loro effetti.

In considerazione degli obiettivi di indirizzo, sarà necessario prevedere la seguente organizzazione:

- ◆ Direzione Generale funzionale e snella, priva di compiti operativi, centrata sull'emanazione di direttive relative alle attività gestionali e caratterizzata da funzioni di programmazione, coordinamento e controllo delle strategie direzionali.
- ◆ Sedi Compartimentali, con piena autonomia decisionale nell'ambito degli indirizzi della Sede Centrale, per la gestione delle attività operative di produzione e di approvvigionamento.
- ◆ Punti operativi integrati dislocati nei centri che presentano una maggiore consistenza dei bacini di utenza, dotati di strumenti telematici adeguati a soddisfare le richieste di chiarimenti di tipo informatico/informativo e

finalizzati ad ottimizzare il rapporto con gli assistiti. Nel medio-lungo termine, a fronte dell'acquisizione di nuove attività, detti "punti" saranno adeguatamente potenziati.

## **9. POLITICHE DEL PERSONALE**

In questi anni, il personale dell'Istituto si è distinto nella difficile opera di amalgama di esperienze, assicurando il superamento delle impostazioni professionali ereditate, all'interno di una complessiva prospettiva di sviluppo dell'Ente.

**Nella riconfigurazione dei processi lavorativi e del potenziale umano dell'Istituto, si dovrà definire il livello di fabbisogno coerente alle strategie gestionali attraverso l'elaborazione di un piano programmatico.**

In un'ottica di contenimento dei costi, ma di riqualificazione della spesa, assume particolare importanza il ricorso, anche in attuazione delle disposizioni contrattuali in materia, a percorsi di riqualificazione del personale interno coinvolto in processi di riorganizzazione e riconversione. Processi che richiedono un salto culturale e qualitativo attuando la valorizzazione delle risorse umane che in una ricomposizione qualitativa le porti ad identificarsi con l'Istituto per migliorarlo.

**Il nuovo modello organizzativo richiede una rivisitazione della dotazione organica quali-quantitativa che, a fronte del turn-over e nei limiti delle compatibilità finanziarie nel rispetto delle disposizioni vigenti, dovrà, in particolare, tener conto delle carenze di personale esistenti in alcune Sedi e del previsto assetto territoriale.**

Nell'immediato, l'Istituto dovrà provvedere a:

- **portare a termine le procedure concorsuali già deliberate;**
- **agevolare le richieste di mobilità in uscita, laddove viene riscontrato un esubero di personale.**

Per quanto riguarda il sistema premiante, dovranno essere definite regole e modalità di corresponsione del salario incentivante che consentano di correlare alle reali necessità di organico delle strutture, i criteri di indirizzo, in termini meritocratici e di valutazione degli apporti individuali.



## **10. FORMAZIONE**

La risorsa umana costituisce sempre il fattore principale di successo od insuccesso delle politiche gestionali.

La formazione accompagna, anche, i percorsi formativi attraverso i quali viene offerta al personale dell'Istituto l'opportunità di crescere, sia dal punto di vista della professionalità, sia da quello delle funzioni svolte.

Per realizzare la sua funzione di supporto all'evoluzione dell'organizzazione del lavoro in logica di processo, finalizzata a rispondere adeguatamente alle richieste dell'utenza, la formazione deve essere garantita a tutto il personale in forma permanente.

La formazione continua, infatti, si rende indispensabile per assicurare un solido sistema che accompagni l'evoluzione delle risorse umane cogliendo con flessibilità i cambiamenti con particolare riferimento al previsto ampliamento del panorama delle attività istituzionali, nonché il turn-over generazionale. Vanno, quindi, attuate iniziative di formazione mirate a riqualificare il personale, in particolare rispetto ai compiti istituzionali nella consapevolezza che i miglioramenti devono portare benefici agli utenti.

La formazione dovrà, altresì, essere finalizzata alla creazione di specifiche figure professionali (informatici, addetti alla vigilanza, addetti al controllo di gestione, comunicatori) in linea con la nuova organizzazione e con la ottimizzazione e razionalizzazione dei processi lavorativi e dei servizi istituzionali.

## 11. ORGANIZZAZIONE MEDICO LEGALE

La già consistente attività medico legale dell'Istituto, è stata ulteriormente appesantita dalle disposizioni contenute nelle nuove normative, in particolare dal D.Lgs. n. 38/2000, che produrranno, data la loro articolazione, un aumento del contenzioso e un prevedibile incremento delle uscite.

L'accresciuta consapevolezza del lavoratore in merito ai suoi diritti, la maggiore presenza dei patronati, la complessità di trattazione che presentano le nuove norme, nonché il previsto ampliamento della base assicurativa, richiedono all'Istituto una riconsiderazione dell'attività sanitaria che, in una gestione ottimale, è volta a produrre un contenimento dei costi.

Si rende, pertanto, indispensabile procedere ad una **riorganizzazione e ad un rafforzamento dell'attuale struttura medico legale cercando, peraltro, di contenerne i costi di gestione.**

L'Ente dovrà provvedere, a breve termine, a dotarsi di due strutture medico legali, non vincolate all'attuale concetto di territorialità, inserite nelle Sedi Compartimentali di Genova e Napoli che presentano, per la loro collocazione sul territorio, una migliore raggiungibilità da parte dall'utenza.

Nell'organico di ognuna delle due strutture sarà previsto un responsabile medico legale e, ad uno di essi, verrà, altresì, affidata la funzione di coordinatore.

Gli obiettivi di indirizzo, fermo restando il mantenimento dei compiti medico legali previsti dall'Ordinamento dei servizi, tengono conto della complessità e della specificità rivestita dall'attività medico legale e configurano, pertanto, i giudizi espressi in merito alla valutazione e alla revisione dei postumi invalidanti, nell'ambito delle attività specifiche dei due responsabili medico legali.

Nelle altre Sedi operative, saranno previsti consulenti medici legali che svolgeranno i loro compiti, nell'ambito delle indicazioni impartite dal coordinatore delle attività.

La missione I.P.SE.MA., in considerazione del fatto che la specificità dell'attività medico legale deve essere assicurata attraverso la maggiore continuità e professionalità del servizio, richiede che, nel rispetto della normativa vigente, i contratti stipulati con i medici legali prevedano rapporti collaborativi di più ampia durata.

L'espletamento delle funzioni istituzionali al di fuori del territorio nazionale, mirato a perseguire una migliore tutela dell'utenza e dell'Istituto, dovrà essere garantito mediante forme di collaborazione con medici legali situati nei maggiori centri esteri.

## 12. COMMISSIONI MEDICHE PERMANENTI

Il Regio Decreto legge 14 dicembre 1933 n. 1773, ha previsto la costituzione presso ogni Capitaneria di porto di una Commissione Medica Permanente di 1° con il compito di decidere in merito all'idoneità fisica dei marittimi ai servizi della navigazione.

Le ex Casse Marittime, componenti di diritto nelle Commissioni Mediche Permanenti, a seguito della riforma sanitaria, sono state escluse dalla composizione delle Commissioni previste dalle nuove normative.

La Cassa Marittima Tirrena ha ritenuto di avviare un ricorso in opposizione a quanto stabilito dal legislatore, ottenendo la sospensiva del provvedimento che le ha consentito, altresì, di mantenere un componente di diritto anche in seno alla Commissione Medica Permanente di 2° che, svolgendo le sue funzioni a Roma, rientrava nel territorio di competenza della stessa.

La costituzione dell'I.P.SE.MA. non ha modificato tale situazione e, pertanto, l'Istituto è rappresentato in Commissione Medica Permanente di 1°, soltanto in una parte del territorio.

La possibilità di intervento dell'Istituto in merito ai giudizi espressi dalla Commissione Medica Permanente di 1°, risulta, pertanto, limitata con conseguenti ricadute nell'ambito dell'erogazione delle prestazioni economiche a carico dell'I.P.SE.MA.

**Si deve, pertanto considerare la possibilità di intervenire nelle sedi più opportune affinché sia riconosciuto all'I.P.SE.MA. il diritto di essere rappresentata nelle Commissione Medica Permanente di 1° in tutto il territorio nazionale.**

### 13. PATRIMONIO IMMOBILIARE

La Legge finanziaria, per l'anno 2000, ha previsto all'art. 2, una serie di disposizioni, con le quali si dettano i tempi, le regole ed i beneficiari dell'operazione di dismissione del patrimonio immobiliare degli Enti Pubblici Previdenziali.

I proventi delle vendite vengono destinati allo Stato che verserà agli Enti che non beneficiano di trasferimenti statali a copertura di disavanzi, un interesse annuo pari alla media dei rendimenti degli immobili rilevati negli esercizi dell'ultimo triennio. L'ammontare dell'interesse non supera, certamente, gli effetti negativi che una sottrazione di risorse come quella messa in atto produce.

La norma prevede un diverso trattamento per quanto riguarda l'INAIL, lasciando i proventi delle vendite nella disponibilità dell'Ente e consentendo un loro impiego redditizio a favore dei datori di lavoro per misure di esonero dal versamento dei premi, facendosi, così, carico del costo del lavoro.

E', pertanto, chiaro che l'operazione, così come prevista dalla norma, comporta un impatto negativo sullo stato patrimoniale dell'I.P.SE.MA. compromettendo il processo di risanamento in atto nell'Istituto e contribuendo ad un ulteriore inasprimento delle aliquote contributive del settore con ulteriori aggravii del costo del lavoro.

**Il patrimonio immobiliare dell'I.P.SE.MA.:**

- si è formato nel tempo esclusivamente con le contribuzioni a carico dei datori di lavoro;
- rappresenta per l'Ente un obbligo collegato alla circostanza che l'Istituto opera in regime di capitalizzazione delle rendite spettanti ai marittimi;
- costituisce, quindi, un investimento a garanzia delle riserve matematiche a copertura delle rendite.

**In linea con le iniziative già intraprese dagli Organi gestionali dell'Istituto, dovrà essere messo in atto un intervento sulle forze politiche e di governo, per riportare all'Ente i proventi delle vendite da finalizzare al contenimento degli aumenti contributivi richiesti dal risanamento degli squilibri finanziari della gestione.**

Il patrimonio immobiliare deve essere gestito seguendo criteri di massima redditività, prevenendo l'insorgere dei crediti, affrontando le situazioni creditizie con tempestività ed efficacia, riducendo le sfittanze entro limiti fisiologici.

**In relazione alle nuove attività di sviluppo dell'Istituto, dovrà essere riconsiderato il piano di dismissione straordinaria degli immobili, con particolare riguardo ai locali collocati nei punti strategici del territorio ed attualmente occupati dagli uffici-ambulatori del SASN.**

Gli immobili ad uso strumentale dovranno essere oggetto di una particolare attenzione, anche in considerazione del previsto ampliamento delle attività istituzionali, e resi idonei a rispondere pienamente a tutti i requisiti richiesti dall'attuale normativa in materia di sicurezza (D.Lgs. n. 626, ecc.)

**Per ottimizzare l'organizzazione del patrimonio immobiliare dell'Istituto, nell'ottica del contenimento dei costi, si dovrà ridelineare la gestione del patrimonio attribuendo alle Sedi Compartimentali il compito di dare attuazione alle direttive centrali, garantendo, in tal modo, un costante rapporto con le ditte esterne, celerità nelle decisioni operative e una presenza più continua nella sorveglianza dei lavori.**

**: In riferimento ai contratti di beni e servizi, si dovrà procedere in modo tale da garantire lo svolgimento delle gare di appalto entro le scadenze previste, attuando forme di decentramento, nei casi in cui le gare stesse lo richiedano.**



## 14. SISTEMA INFORMATICO

Al sistema informatico attualmente in uso nell'Istituto, si è giunti attraverso un complesso lavoro di superamento di quelli utilizzati dalle ex Casse Marittime.

L'evoluzione delle attività che ha accompagnato il processo di consolidamento dell'Istituto, unitamente ai progressi tecnologici che sono stati particolarmente forti nel settore informatico, richiedono un radicale ridisegno del sistema, ormai datato e non in grado di supportare a lungo una realtà istituzionale diversa da quella per la quale fu originariamente concepito.

La necessità di dover dare una risposta adeguata a tale realtà ha spinto l'Istituto a riprogettare il proprio sistema informatico, con l'obiettivo di reingegnerizzare tutte le procedure ed aprirle al mondo esterno attraverso le possibilità offerte da Internet.

E' stata, pertanto, bandita una apposita procedura di gara, recentemente aggiudicata, utilizzando il modello dell'outsourcing, in considerazione dell'attuale mancanza di professionalità specifiche all'interno dell'Istituto, alla quale, comunque, si dovrà ovviare attraverso la **riqualificazione del personale addetto al settore.**

**Per garantire l'Istituto nei rapporti con il gestore esterno del sistema informatico è necessario prevedere nella dotazione organica una figura altamente qualificata, quale responsabile del nucleo informatico, in grado**

di monitorare l'attività del gestore esterno con particolare riferimento a:

- corrispondenza dei prodotti/servizi progettuali con l'offerta tecnica;
- rispetto degli obblighi contrattuali e di quanto enunciato nel capitolo di gara;
- verifica delle opportunità di varianti;
- efficacia ed efficienza della soluzione realizzata in relazione alle aspettative implicite ed esplicite dell'Amministrazione.

**Il processo di reingegnerizzazione deve essere in linea con la strategia di indirizzo tracciata per il prossimo quadriennio e coerente con:**

- **il progetto di decentramento delle funzioni previste dal modello organizzativo**
- **un'adeguata presenza dell'Istituto sul territorio**

## **15. UFFICIO STUDI**

L'obiettivo di sviluppare una politica autonoma di Ente è in linea con l'avvenuta costituzione di un organismo interdisciplinare capace di supportare adeguatamente gli Organi istituzionali.

E', pertanto, necessario rendere al più presto operativo l'Ufficio Studi, di cui potranno avvalersi gli Organi dell'Istituto, quale punto di riferimento, di raccolta, di elaborazione, di studio e di valutazione per tutte le materie che coinvolgono le funzioni dell'Istituto.

In tale struttura dovranno confluire elevate professionalità, interne ed esterne, di tipo giuridico, organizzativo, informatico, attuariale, contabile ed economico — finanziario.

## 16. UFFICIO LEGALE

L'area del contenzioso dell'Istituto, non avendo trovato a tutt'oggi una sua ottimale organizzazione, presenta una situazione particolarmente critica, anche a causa dell'entità delle pratiche in atto che, a seguito delle nuove normative, subiranno un prevedibile aumento.

L'azione dell'Istituto deve essere orientata a comportamenti interni tali da prevenire il contenzioso e, per quanto concerne il versante esterno, tale da ricondurre a univocità le politiche giudiziarie, prevedendo, altresì, il contenimento della spesa in ordine all'organizzazione, al funzionamento, all'affidamento degli incarichi e all'uniformità su liquidazione parcelle.

Il normale espletamento dell'attività legale, dovrà, pertanto, essere assicurato attraverso la seguente organizzazione:

- Sede Centrale: un avvocato in organico con compiti di indirizzo, studio, coordinamento e controllo
- Sedi Compartimentali: avvocati in organico e/o consulenti individuati con particolare riferimento all'esperienza in materia di previdenza marittima, con compiti di rappresentanza difesa dell'Istituto in sede giudiziaria, di consulenza legale agli uffici amministrativi delle rispettive Sedi e quanto altro previsto dal coordinatore dell'attività.

€ 1,81

*Stampato su carta riciclata ecologica*



\*14STC0003900\*