

Deliberazione n. 53/05

OGGETTO Indennità per inidoneità temporanea alla navigazione

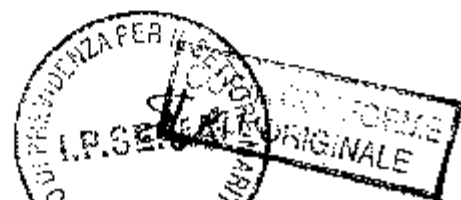
Il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza

(Seduta del 09 giugno 2005)

Visto	l'art.3, comma 4, del D. Lgs. 30 giugno 1994, n. 479 nel testo modificato dall'art. 17, comma 23, l. 15 maggio 1997, n. 127;
visto	l'art. 17, comma 23, della Legge n. 127 del 15.5.1997, che modifica il citato art. 3, comma 4, del D. Lgs. N. 479/94;
visto	il D.P.R. n. 27/98 concernente il funzionamento e l'organizzazione dell'Ente;
visto	il Regolamento Generale di Organizzazione e funzionamento del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza;
viste	le Linee di indirizzo 2004/2008 approvate dal CIV nella seduta del 2 luglio 2004;
vista	la Legge 16 ottobre 1962, n. 1486 (c.d. Legge Focaccia)
considerata	la nota del Presidente Avv. Antonio Parlato del 3 maggio 2005, con la quale si trasmette la relazione dell'Avvocatura Generale in merito all'argomento in oggetto;
vista	la relazione delle Commissioni congiunte "Programmazione - Organizzazione - Personale - Informatica" e "Istituzionale - Ordinamentale - Assicurazione e Prestazioni" che fa parte integrante della presente delibera per indicazioni e proposte che si condividono,

Delibera di

- far propria la relazione delle Commissioni congiunte "Programmazione-Organizzazione-Personale-Informatica" e "Istituzionale-Ordinamentale-Assicurazione e Prestazioni";
- impegnare gli Organi di gestione:
 1. ad evitare, sentita l'Avvocatura centrale, per il caso di specie, ma più in generale in tutti i casi di consolidato e generalizzato orientamento giurisprudenziale, di intraprendere cause giudiziali, adeguando la trattazione delle pratiche all'orientamento stesso;
 2. ad adottare idonee e tempestive iniziative per l'approvazione di una legge che chiarisca le modalità di applicazione della c.d. Legge Focaccia;
 3. nell'attesa della modifica legislativa, ad intervenire sulle Autorità competenti affinché siano rispettati i tempi di giudizio delle Commissioni di primo grado come previsto dalla norma in vigore;

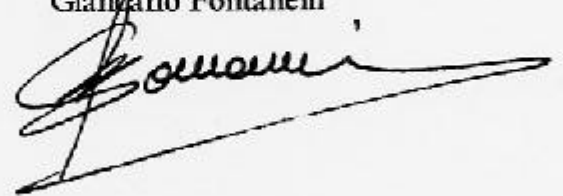


4. nell'attesa della modifica legislativa prima richiamata, a costituire un tavolo permanente con i rappresentanti delle istituzioni preposte, per il governo delle attività relative alle certificazioni riguardanti i lavoratori marittimi con l'obiettivo di rendere il servizio sempre più tempestivo e qualificato nell'interesse della salute dei lavoratori;
5. a richiedere ai soggetti responsabili la compensazione di eventuali costi derivanti da ritardi attribuibili ai tempi lunghi di definizione delle pratiche per responsabilità delle Commissioni di primo grado.

Il Segretario
Antonio Siciliano



Il Presidente
Giancarlo Fontanelli



IPSEMA

*Commissioni congiunte "Programmazione - Organizzazione - Personale - Informatica" e
"Istituzionale - Ordinamentale - Assicurazione e Prestazioni"*

Prime valutazioni contenzioso legale

OGGETTO: Indennità per inidoneità temporanea alla navigazione

L' **indennità di cui all'oggetto** è prevista dalla Legge 16 ottobre 1962, n. 1486 (c.d. Legge Focaccia) per i lavoratori marittimi che, all'atto della cessazione dell'assistenza per malattia o infortunio, siano sottoposti, anche a loro richiesta, a visita medica da parte della Commissione medica di primo grado, tenuta a pronunciarsi entro dieci giorni dalla richiesta, prevista dal regio decreto-legge 14 dicembre 1933, n. 1773, e dichiarati temporaneamente inidonei. I lavoratori marittimi hanno diritto, per tutto il periodo della inidoneità, fino al massimo di un anno dalla dichiarazione, ad una indennità giornaliera pari al 75 per cento della retribuzione goduta alla data dell'annotazione di sbarco sul ruolo, escluso il compenso per lavoro straordinario.

Il Presidente dell'Istituto ha sottoposto all'attenzione del Consiglio di indirizzo e vigilanza una relazione redatta dall'Avvocatura Generale in merito a proposte di modifica della Legge su citata, che consentirebbero di superare le attuali difficoltà operative delle Sedi connessi alla interpretazione evolutiva di detta Legge operata dalla Corte di Cassazione.

La relazione consente alle Commissioni congiunte "Programmazione - Organizzazione - Personale - Informatica" e "Istituzionale - Ordinamentale - Assicurazione e Prestazioni" di avviare - al proprio livello di attenzione strategica - una prima riflessione sul contenzioso legale dell'Istituto al fine non solo di valutarne l'andamento fine a se stesso, quanto piuttosto per utilizzarne la lettura come punto di osservazione per una corrispondente visione dei comportamenti ed indirizzi amministrazioni in materia di premi e di prestazioni.

A tal fine si ricorda in premessa come nelle Linee di indirizzo 2004-2005 il tema è affrontato pur indirettamente laddove:

- si riconduce l'eccellenza dei servizi ad obiettivi, fra l'altro, di garanzia di equità per prestazioni giuste ai soggetti giusti. Infatti, l'obiettivo dell'Istituto

nei rapporti con i lavoratori è di garantire la piena soddisfazione dei diritti in un quadro di equità complessiva del sistema, che eviti sia fiscalismi fini a se stessi sia l'erogazione di prestazioni non corrispondenti puntualmente al dovuto. Il contenzioso e la sua lettura, quindi, costituiscono un essenziale osservatorio a supporto delle funzioni amministrative chiamate ad operare nel costante rispetto dei diritti individuali e delle istanze collettive di cui l'Istituto è garante;

- si colloca l'Avvocatura Generale a diretto rapporto con il Direttore Generale per consentire una partecipazione coordinata ad attività di recupero crediti e l'accelerazione della definizione del contenzioso in atto, che ovviamente passa sia per il miglioramento dei processi operativi dell'Avvocatura, sia da una attenta valutazione delle cause del contenzioso per verificare poi la congruità delle azioni amministrative.

E' intuitivo, infatti, che la verifica dell'andamento del contenzioso legale offre una eccellente occasione di verifica delle scelte generali di gestione delle pratiche amministrative, consentendo quindi, ai responsabili tecnici ed agli organi, tempestivi interventi per:

- la correzione od aggiornamento degli indirizzi generali;
- uno specifico orientamento della formazione del personale;
- la proposta di riforme di singoli istituti giuridici.

Per questo nel marzo scorso si è valutato con particolare attenzione un documento illustrativo delle potenzialità di "Teleforum sul Web", predisposto dagli uffici quale strumento per la gestione ed il monitoraggio del contenzioso legale dell'IPSEMA, ricco di informazioni e dati già di per sé utili e, con notevoli potenzialità.

A fronte, infatti, delle prime schede contenute nel documento già una prima lettura mostra come sia possibile integrare fra loro le schede stesse ed i relativi dati in modo da ottenere disarticolazioni per Sede, un raccordo dei dati del contenzioso con quelli di produzione di Sede ecc.; tutte informazioni, insomma, che appaiono essenziali per le scelte operative, organizzative e gestionali ai vari livelli di responsabilità, territoriali e centrali.

Le Commissioni, quindi, si sono riservate di proporre al Consiglio di sviluppare una specifica riflessione, per una più articolata declinazione delle Linee di indirizzo rispetto al contenzioso, non appena sviluppato ulteriormente il relativo quadro statistico.

La relazione trasmessa dal Presidente dell'Istituto, peraltro, già offre l'opportunità di una prima considerazione di sintesi circa i rapporti fra gestione del contenzioso e gestione delle attività produttive nei loro reciproci riflessi e condizionamenti.

Nel merito l'Avvocatura rappresenta come in base alla Legge 1486/1962 ai marittimi ammalati o infortunati spetti dopo la guarigione clinica e fino a quando perduri una inidoneità temporanea alla navigazione una indennità pari al 75% della retribuzione fino al massimo di un anno.

La concessione del beneficio secondo l'Istituto è subordinata alla cessazione dell'assistenza per malattia o infortunio ed al riconoscimento da parte della Commissione medica (entro 10 giorni) dello stato di inidoneità temporanea alla navigazione.

Rispetto a questa impostazione, mutuata dalla lettura della norma, la giurisprudenza della Cassazione ha sviluppato una interpretazione largamente evolutiva nel senso di:

- a) superare il limite della "temporanea inidoneità" ammettendo al beneficio anche nell'ipotesi di permanente inidoneità;
- b) riconoscere come momento iniziale della fruizione dell'indennità in oggetto quello della cessazione della indennità di infortunio o malattia;
- c) trarre la conseguenza che l'indennità spetta anche nel caso in cui l'interessato sia riconosciuto poi permanentemente inidoneo, come per una sorta di indennizzo per il tempo di attesa che preclude comunque la possibilità di imbarcarsi.

Per tutto il tempo che intercorre fra la cessazione dello stato di morbilità e il giudizio della Commissione, insomma, spetta comunque l'indennità di cui alla Legge 1486/1962, quale che sia la conclusione della verifica di detta Commissione.

Da questo excursus, diffusamente illustrato nella nota cui si rinvia dell'Avvocatura, questa ultima conclude rilevando:

- l'inopportunità del persistere da parte dell'Istituto in una interpretazione destinata ad essere comunque perdente in tutti i gradi di giudizio;
- l'opportunità di proporre una modifica legislativa che prenda atto, codificandolo dell'anzidetto, consolidato indirizzo giurisprudenziale, suggerendo un articolato che fra l'altro amplia a 30 giorni il termine entro il quale la Commissione medica deve esprimere la sua valutazione.

Senza entrare nel merito delle argomentazioni della Cassazione - che sembrano delineare il diritto del marittimo in attesa di verifica della idoneità all'imbarco come diritto perfetto ed autonomo - il quadro così delineato

offre lo spunto per formulare alcuni indirizzi di massima che recepiscono in termini generali, le proposte della stessa Avvocatura.

Sul piano generale, infatti, si può convenire che a fronte di un consolidato orientamento giurisprudenziale come quello descritto nella Relazione, appare incongruo che le funzioni amministrative continuino a mantenere ferma la posizione che prevede di non riconoscere al marittimo i giorni compresi fra la fine della malattia o infortunio e la decisione della Commissione di primo grado.

Tale posizione è destinata ad essere contraddetta dai giudizi della Cassazione e, coerentemente, dai giudici di merito, con:

- costi di esercizio delle azioni giudiziarie significativi sul piano finanziario ed anche su quello organizzativo, che è opportuno quantificare, pur in via approssimativa, a supporto delle valutazioni complessive degli Organi;
- disagio per gli interessati per la gestione dei giudizi e soprattutto perché si snatura, così, la “ratio” dell’intervento sociale, in ritardo rispetto all’insorgere del bisogno, per disfunzioni amministrative che lo privano del sostegno economico all’indomani della guarigione clinica, in attesa delle conclusioni della Commissione di primo grado.

Per quanto riguarda, infine, la presentazione di una proposta, per confermare in legge l’interpretazione della Cassazione, resta affidata alla valutazione degli Uffici e degli Organi di gestione la sua opportunità al di fuori dalla revisione complessiva del sistema della “Legge Focaccia” e, in definitiva della tutela per infortunio e malattia della gente di mare.

Potrebbe argomentarsi, infatti, che detto sistema consolida, nell’interpretazione ora richiamata, il “doppio binario” della valutazione medico legale:

- ai fini assicurativi, con riferimento all’impossibilità di svolgere temporaneamente le proprie mansioni specifiche a seguito e causa dell’infortunio;
- ai fini di sanità pubblica, ma sempre avendo riguardo alla idoneità a svolgere dette mansioni.

Con la distinta valutazione, quindi, sembra avvalorarsi l’idea che l’assicurazione si preoccupa ed indennizza solo la situazione di incapacità al lavoro generica (propria invece della valutazione dei danni permanenti), mentre con la successiva valutazione di idoneità si accerterebbero i riflessi essenzialmente di sanità pubblica e di lavoro specifico, della menomazione conseguente all’infortunio.

Pertanto, prescindendo in questa sede da valutazioni di ordine strettamente giuridico, sembrano sussistere sufficienti motivi per approfondire la possibilità di un diverso assetto del sistema che affidi all'Istituto assicuratore la valutazione per l'applicabilità del beneficio previsto dalla Legge Focaccia, con possibilità - se del caso - di ricorrere alla Commissione sanitaria.

La modifica consentirebbe di superare le difficoltà pratiche legate all'applicazione di detta Legge, ben presenti all'Avvocatura, ma che appaiono riconducibili strutturalmente alla laboriosità stessa del giudizio della Commissione, che sarebbe opportuno confermare con valutazioni statistiche pur campionarie.

La valutazione - agevolata da tabelle di riferimento per menomazioni di particolare interesse - potrebbe cioè essere effettuata dall'Istituto, quale responsabile delle valutazioni medico legali a fini assicurativi contestualmente a quella sulla guarigione clinica, con possibilità di ricorrere alla Commissione in caso di dissenso circa il giudizio dell'Istituto di inidoneità parziale ed applicazione, nelle more, dei benefici della Legge Focaccia.

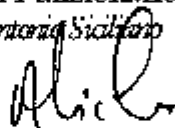
Si supererebbero, così, obiezioni legate ad esigenze di "terzietà" del giudizio affidato, del resto, ad un Istituto che già effettua in piena autonomia valutazioni medico legali ben più significative per la vita dell'invalido.

Sulla base di questo approfondimento, si ritiene di prospettare al CIV che gli Organi di gestione possano valutare l'opportunità che:

- per il caso di specie, ma più in generale in tutti i casi di consolidato orientamento giurisprudenziale, le funzioni amministrative, sentita l'Avvocatura centrale, evitino di intraprendere cause giudiziali, adeguando la trattazione delle pratiche all'orientamento stesso;
- si adottino idonee iniziative per l'approvazione di una legge che chiarisca le modalità di applicazione della legge Focaccia - rischiando, peraltro, di metterlo implicitamente in discussione - ovvero, nell'occasione, ribadisca per l'IPSEMA la piena titolarità delle funzioni medico legali assicurative. Si riconoscerebbe, così, l'integrale allineamento di tali funzioni per la gente di mare a quelle in generale previste dal T.U. n. 1124/1965, accelerandone il consolidamento, all'interno, avviato dal nuovo "Fabbisogno";
- si intervenga sulle Autorità competenti affinché i tempi di giudizio della Commissione di primo grado si riducano;

- nell'attesa della modifica legislativa nei termini più generali prima richiamati, si costituisca un tavolo permanente con i rappresentanti delle Istituzioni preposte, per il governo delle attività relative alle certificazioni riguardanti i lavoratori marittimi con l'obiettivo di rendere il servizio sempre più tempestivo e qualificato nell'interesse della salute dei lavoratori.

Il Funzionario
Antonio Siciliani



Il Presidente
Giancarlo Fontanelli

