

RIABILITAZIONE E REINSERIMENTO DEI LAVORATORI COLPITI DA INFORTUNI SUL LAVORO E MALATTIE PROFESSIONALI. VERSO NORME, REGOLAMENTI E STANDARD EUROPEI

LUIGI LA PECCERELLA*

Volendo provare a definire il significato di riabilitazione, reinserimento e ricollocazione dei lavoratori colpiti da infortunio o malattia professionale non si può fare a meno di considerare che l'articolo 13 del d.lgs. n. 38/2000, introducendo l'indennizzabilità del danno biologico nell'ambito della tutela antinfortunistica, ha sostituito la menomazione dell'integrità psicofisica alla riduzione dell'attitudine al lavoro quale fondamentale parametro di valutazione del danno causato dagli infortuni sul lavoro e dalle malattie professionali.

Gli effetti della citata novella legislativa si riverberano anche su disposizioni non direttamente modificate dal d.lgs. n. 38/2000. In particolare, nessuna modifica è stata allora introdotta all'articolo 86 del T.U., ai sensi del quale l'Inail è tenuto a prestare le cure mediche e chirurgiche necessarie per il recupero della capacità lavorativa. Nonostante la disposizione sia rimasta inalterata nella sua formulazione letterale, evidenti ragioni di ordine sistematico e logico-giuridico impongono di rileggere l'articolo nel senso che ai lavoratori infortunati e tecnopatici devono essere garantite tutte le prestazioni necessarie per il recupero dell'integrità psicofisica, comprensive di quelle necessarie per il reinserimento socio-lavorativo, posto che l'oggetto della tutela non è più l'attitudine al lavoro, ma, appunto, l'integrità psicofisica.

Il coerente sviluppo del nuovo dettato dell'articolo 86 sopra citato ha indotto il legislatore a ridefinire le competenze dell'Inail in materia di erogazione di prestazioni sanitarie, e in particolare di riabilitazione.

Il d.lgs. n. 81/2008, come modificato con il d.lgs. n. 106/2009, all'articolo 9, comma 4, lett. d-bis), prevede che l'Istituto può erogare, presso le proprie strutture, oltre alle prime cure, anche prestazioni di assistenza sanitaria riabilitativa non ospedaliera, previo accordo quadro approvato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di

* Direttore responsabile della Rivista.

Bolzano. L'articolo 11, comma 5-bis, prevede, inoltre, che, al fine di garantire il diritto degli infortunati e tecnopatici a tutte le cure necessarie ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, e successive modificazioni, l'Inail può provvedere utilizzando servizi pubblici e privati, d'intesa con le regioni interessate.

In forza delle disposizioni sopra richiamate, l'Istituto, per un verso, eroga presso proprie strutture e con oneri a proprio carico, le prime cure e prestazioni riabilitative e, per altro verso, garantisce, anche in forma indiretta, il diritto degli infortunati sul lavoro e dei tecnopatici alle prestazioni integrative dei Livelli Essenziali di Assistenza, che siano necessarie per il recupero dell'integrità psicofisica e, quindi, per il reinserimento socio-lavorativo. In attuazione dell'accordo quadro, approvato nel febbraio 2012, sono stati stipulati protocolli di intesa con le Regioni e accordi attuativi.

Sono stati così realizzati i presupposti per un efficace raccordo sinergico tra le competenze del Servizio Sanitario e quelle primarie, ma concorrenti, dell'Inail; raccordo indispensabile per garantire l'effettività della tutela sanitaria privilegiata che la legge, in attuazione di principi costituzionali, accorda agli infortunati sul lavoro e ai tecnopatici.

Le prestazioni sanitarie erogate dall'Inail, così come quelle di assistenza protesica e, più in generale, di assistenza alla disabilità da infortunio o malattia professionale, sono finalizzate al recupero dell'integrità psicofisica e, quindi, al reinserimento socio-lavorativo.

Mentre in materia di reinserimento sociale l'Istituto poteva esercitare autonome competenze, sia pure in raccordo con altre istituzioni, ai fini del reinserimento lavorativo dei disabili da lavoro le competenze dell'Inail non erano chiaramente e univocamente definite dal legislatore.

Il mantenimento dell'occupazione del disabile da lavoro o il suo reinserimento in una realtà produttiva diversa da quella nella quale era occupato prima dell'evento lesivo presuppongono, oltre agli interventi sulla persona (quali quelli riabilitativi, di riqualificazione professionale, ecc.) anche adattamenti dell'ambiente di lavoro, di tipo sia organizzativo che strutturale.

All'Inail, peraltro, non era attribuita alcuna competenza che consentisse azioni di stimolo del datore di lavoro per l'adozione dei predetti adattamenti.

La lacuna è stata colmata con l'art. 1, comma 166 della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

Con il predetto comma 166 è stato, infatti, sancito che *“Sono attribuite all'Inail le competenze in materia di reinserimento e di integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro, da realizzare con progetti personalizzati mirati alla conservazione del posto di lavoro o alla ricerca di nuova occupazione, con interventi formativi di riqualificazione professionale, con progetti per il superamento e per l'abbattimento delle barriere architettoniche sui luoghi di lavoro, con interventi di adeguamento e di adattamento delle postazioni di lavoro.*

L'attuazione delle disposizioni di cui al presente comma è a carico del bilancio dell'Inail, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica."

La disposizione sopra riportata costituisce, quanto meno per quanto riguarda i disabili da lavoro, piena attuazione dei principi dettati dall'art. 5 della Direttiva 2000/78/CE.

È noto che all'Italia è stata, a suo tempo, contestata la violazione dell'obbligo di corretto e completo recepimento dell'art. 5 della direttiva 2000/78, sostanzialmente per due ordini di motivi:

- 1) la normativa in materia di collocamento mirato dei disabili riguarda soltanto limitate e specifiche categorie;
- 2) le politiche di incentivo e di sostegno all'inserimento lavorativo dei disabili non fondano un diritto soggettivo di ogni persona disabile ad ottenere un 'accomodamento ragionevole' della posizione lavorativa in relazione alle proprie necessità (Commissione europea c. Italia, C-312/11).

In ottemperanza ai rilievi della Corte di Giustizia, il legislatore ha provveduto ad un più puntuale recepimento dell'articolo 5 della Direttiva 2000/78 con il d.l. 28 giugno 2013, n. 76, convertito in L. 9 agosto 2013, n. 99, che ha introdotto il comma 3-bis nell'articolo 3 del d.lgs. n. 216/2003.

Ai sensi del sopra citato comma 3-bis, è fatto obbligo ai datori di lavoro di adottare accomodamenti ragionevoli, come definiti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata ai sensi della legge 3 marzo 2009, n. 18, nei luoghi di lavoro, per garantire alle persone con disabilità la piena eguaglianza con gli altri lavoratori.

L'introduzione dell'obbligo di adozione degli accomodamenti ragionevoli ha certamente inciso favorevolmente sulla possibilità di *repechage*.

In passato il datore di lavoro poteva licenziare per giustificato motivo il lavoratore disabile limitandosi a dimostrare che lo stesso non era ricollocabile in alcuna delle mansioni o attività previste dall'organizzazione lavorativa.

La Corte di Cassazione a Sezioni Unite, con sentenza n. 7755 del 1998, pronunciandosi su fattispecie di inidoneità sopravvenuta, aveva affermato il seguente principio di diritto: *«La sopravvenuta infermità permanente e la conseguente impossibilità della prestazione lavorativa, quale giustificato motivo di recesso del datore di lavoro dal contratto di lavoro subordinato (artt. 1 e 3 L. n. 604 del 1966 e 1463, 1464 cod. civ.), non è ravvisabile nella sola ineseguibilità dell'attività attualmente svolta dal prestatore, ma può essere esclusa dalla possibilità di altra attività riconducibile - alla stregua di un'interpretazione del contratto secondo buona fede - alle mansioni attualmente assegnate o a quelle equivalenti (art. 2103 cod. civ.) o, se ciò è impossibile, a mansioni inferiori, purché essa attività sia utilizzabile nell'impresa, secondo l'assetto organizzativo insindacabilmente stabilito dall'imprenditore».*

Per effetto dell'entrata in vigore del sopra richiamato articolo 3, comma 3-bis, del d.lgs. n. 216/2003 l'orientamento di cui sopra deve ritenersi superato e la sopravvenuta disabilità può costituire giustificato motivo di recesso soltanto laddove sia accertato che il disabile non è ricollocabile neppure apportando all'organizzazione del lavoro modifiche che non vadano oltre i limiti degli accomodamenti ragionevoli.

Si può, quindi, affermare che nel nostro ordinamento è previsto un diritto soggettivo dei disabili ai c.d. accomodamenti ragionevoli; diritto, peraltro, che può essere fatto valere essenzialmente in sede di contestazione del licenziamento o della mancata costituzione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro che abbia omesso di adottare gli accomodamenti ragionevoli necessari nel caso concreto.

Per altro verso, rimane parzialmente indefinito il limite entro il quale gli accomodamenti possano ritenersi ragionevoli.

Al riguardo soccorre il considerando 20 della Direttiva 2000/78, che elenca, sia pure a titolo soltanto esemplificativo, interventi di sistemazione dei locali o di adattamento delle attrezzature, di adeguamento dei ritmi di lavoro, di ripartizione dei compiti o di formazione o di inquadramento.

La giurisprudenza comunitaria si è pronunciata, al riguardo, essenzialmente con riferimento a misure di carattere organizzativo, ad esempio affermando che la riduzione dell'orario di lavoro può essere certamente una misura di 'accomodamento ragionevole' per consentire ai disabili di svolgerlo (Ring e Skouboe Werge - HK Danmark, 11 aprile 2013, C-335/11 e 337/11); nello stesso solco si inserisce anche la giurisprudenza nazionale.

Maggiore problematicità presenta la questione relativa agli adattamenti che richiedano interventi strutturali, comportanti oneri finanziari generalmente non irrilevanti. Non si riscontrano, invero, precedenti giurisprudenziali che forniscano indicazioni utili per l'univoca interpretazione del considerando 21, ai cui sensi, per determinare se le misure in questione danno luogo a oneri sproporzionati, è necessario tener conto in particolare dei costi finanziari o di altro tipo che esse comportano, delle dimensioni e delle risorse finanziarie dell'organizzazione o dell'impresa e della possibilità di ottenere fondi pubblici o altre sovvenzioni. Quest'ultimo concetto è, poi, ribadito nell'ultimo periodo dell'articolo 5 della direttiva n. 78 del 2000, laddove è previsto che la soluzione "*... non è sproporzionata allorché l'onere è compensato in modo sufficiente da misure esistenti nel quadro della politica dello Stato membro a favore dei disabili.*"

In questa situazione, il legislatore nazionale ha ritenuto necessario un ulteriore intervento finalizzato a garantire l'effettività della tutela privilegiata che l'articolo 38, comma 2, della Costituzione prevede in favore delle vittime di infortunio sul lavoro o di malattia professionale.

Al fine di evitare che il diritto dei disabili da lavoro possa essere compresso o vanificato in considerazione delle difficoltà economico-finanziarie dell'organizz-

zazione o dell'impresa, o della sua inerzia nell'attivarsi per ottenere i contributi di cui all'articolo 14 della legge 12 marzo 1999, n. 68, è stato, quindi, introdotto l'art. 1, comma 166 della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

L'intervento del legislatore è pienamente coerente con il monito della Corte di Giustizia, laddove ha affermato che *“per trasporre correttamente e completamente l'articolo 5 della direttiva 2000/78 non è sufficiente disporre misure pubbliche di incentivo e di sostegno, ma è compito degli Stati membri imporre a tutti i datori di lavoro l'obbligo di adottare provvedimenti efficaci e pratici, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, a favore di tutti i disabili, che riguardino i diversi aspetti dell'occupazione e delle condizioni di lavoro e che consentano a tali persone di accedere ad un lavoro, di svolgerlo, di avere una promozione o di ricevere una formazione.”* (Commissione europea c. Italia, C-312/11).

Con il sopra citato comma 166 non si attua una traslazione di obblighi dal datore di lavoro all'Inail, ma vengono soltanto posti a carico del bilancio dell'Inail gli oneri degli interventi ivi elencati.

In altri termini, l'obbligo di adottare gli accomodamenti ragionevoli rimane comunque in capo al datore di lavoro ed è, anzi, rafforzato, perché interventi che avrebbero potuto essere considerati sproporzionati per ragioni finanziarie divengono proporzionati, e quindi obbligatori, in conseguenza dell'intervento dell'Istituto, che si fa carico dei relativi oneri.

Il predetto intervento dello Stato, per il tramite dell'Inail, è pienamente compatibile con l'articolo 107 del trattato UE. Esso, infatti, rientra nei limiti di quanto previsto dall'articolo 34 del Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che regola, appunto gli aiuti intesi a compensare i sovraccosti connessi all'occupazione di lavoratori con disabilità.

Il sopra citato articolo 34 dichiara che gli aiuti de *quibus* sono compatibili con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, del trattato e sono esentati dall'obbligo di notifica di cui all'articolo 108, paragrafo 3, del trattato a condizione che:

- sia garantita la pubblicità del testo integrale della misura di aiuto nonché delle informazioni su ciascun aiuto individuale superiore a 500.000 euro.
- l'importo dell'aiuto non sia di importo superiore a 10 milioni di euro per impresa e per anno;
- l'intensità di aiuto non superi il 100 % dei costi ammissibili.

Sono ammissibili i seguenti costi:

- a) i costi per l'adeguamento dei locali;
- b) i costi relativi al tempo di lavoro dedicato dal personale esclusivamente all'assistenza dei lavoratori con disabilità e i costi di formazione del personale per assistere i lavoratori con disabilità;

- c) i costi relativi all'adeguamento o all'acquisto di attrezzature o all'acquisto e alla validazione di *software* ad uso dei lavoratori con disabilità, ivi compresi gli ausili tecnologici adattati o di assistenza, che eccedono i costi che il beneficiario avrebbe sostenuto se avesse impiegato lavoratori senza disabilità;
- d) i costi direttamente connessi al trasporto dei lavoratori con disabilità sul luogo di lavoro e per attività correlate al lavoro;
- e) i costi salariali relativi alle ore impiegate da un lavoratore con disabilità per la riabilitazione;
- f) nei casi in cui il beneficiario è un datore di lavoro che offre lavoro protetto, i costi connessi alla costruzione, all'installazione o all'ammodernamento delle unità di produzione dell'impresa interessata e qualsiasi costo amministrativo e di trasporto purché direttamente derivante dall'occupazione dei lavoratori con disabilità.

Gli interventi elencati dall'articolo 1, comma 166, della legge n. 190/2014 rientrano tutti nell'ambito di quelli ammissibili ai sensi dell'articolo 34 del Regolamento n. 651/2014, con l'unica eccezione degli interventi formativi di riqualificazione professionale. Questi ultimi, peraltro, sono disciplinati dall'articolo 31 del Regolamento, che li dichiara compatibili nei limiti di 2 milioni di euro per progetto di formazione, fissando il tetto dell'intensità di aiuto al 50 % dei costi ammissibili, aumentabile, fino a un'intensità massima del 70 % dei costi ammissibili, di 10 punti percentuali se la formazione è destinata a lavoratori con disabilità o a lavoratori svantaggiati, di 10 punti percentuali per gli aiuti concessi alle medie imprese e di 20 punti percentuali per gli aiuti concessi alle piccole imprese.

Giova ancora aggiungere che, in assenza di specifiche indicazioni limitative, il più volte citato comma 166 si applica a tutti i disabili da lavoro, per tali dovendo intendersi tutti i soggetti che, a causa di un infortunio sul lavoro o di una malattia professionale, abbiano riportato una menomazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che, indipendentemente dal grado della menomazione stessa, è causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione. L'ambito soggettivo di applicazione della disposizione è, quindi, coerente con la definizione di disabile di cui all'articolo 2, lett. b) del Regolamento Ue n. 651/2014, che fa riferimento a chiunque sia riconosciuto come lavoratore con disabilità a norma dell'ordinamento nazionale o, comunque, presenti durature menomazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali che, in combinazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la piena ed effettiva partecipazione all'ambiente di lavoro su base di uguaglianza con gli altri lavoratori.

Il compito demandato all'Inail, comunque, non è certo quello di semplice ente

pagatore. Una lettura sistematica della disposizione, che si inserisce in un più ampio ed organico contesto, impone di ritenere che all'Istituto sia demandato il governo del processo di elaborazione del progetto complessivo di reinserimento, con l'apporto delle conoscenze e delle professionalità tecniche di cui dispone e con la partecipazione attiva del datore di lavoro e sul quale grava l'obbligo di adozione degli accomodamenti ragionevoli. Soltanto in esito alla verifica della corretta esecuzione degli interventi previsti dal progetto, l'Istituto provvederà all'erogazione delle relative sovvenzioni.

Se ai fini del mantenimento del posto di lavoro l'Istituto potrebbe, in teoria assolvere ai propri compiti limitandosi a relazionarsi con il datore di lavoro interessato, la cui partecipazione attiva e condivisione sono indispensabili per garantire l'effettività della tutela del lavoratore disabile, considerato anche che alla sua iniziativa rimane affidata l'adozione delle misure organizzative, con oneri a suo carico, più complessa e articolata è la rete di rapporti che deve essere attivata ai fini del reinserimento del lavoratore che, a causa della disabilità conseguita all'infortunio sul lavoro o alla malattia professionale, non possa più trovare collocazione nell'azienda presso la quale era occupato prima dell'evento, neppure adottando ogni possibile accomodamento ragionevole.

Questa situazione rende ancor più evidente che i compiti dell'Inail, afferenti esclusivamente ai disabili da lavoro, rappresentano un tassello di un più complesso e ampio mosaico costituito dalla rete delle politiche attive per il lavoro, come delineata con il decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150. L'articolo 1 del citato decreto legislativo, infatti, indica appunto l'Inail, in relazione alle competenze in materia di reinserimento e di integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro, tra i soggetti costitutivi della rete dei servizi per le politiche del lavoro. L'articolo 4 dello stesso d.lgs. prevede, poi che l'Anpal stipuli convenzioni con l'Inail allo scopo di raccordare le attività in materia di collocamento e reinserimento lavorativo delle persone con disabilità da lavoro; gli articoli 13 e 14 regolano l'accesso ai dati e la partecipazione dell'Inail al Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro.

RIASSUNTO

L'autore sottolinea, innanzi tutto, lo stretto raccordo funzionale dell'articolo 1, comma 166, della legge di stabilità 2014 con le competenze attribuite all'Inail in materia sanitaria, riabilitativa, protesica e di assistenza alla disabilità, evidenziando che l'intervento del legislatore completa il quadro delle funzioni finalizzate a garantire il reinserimento sociale e lavorativo dei disabili da lavoro.

Viene, inoltre, evidenziata la piena coerenza della disposizione con la normativa comunitaria in materia di diritto al lavoro dei disabili e di aiuti di Stato.

SUMMARY

First of all, the author highlights the close functional connection between the article 1, paragraph 166 of the Stability Law 2014 and the competencies assigned to Inail regarding the sectors of health-care, rehabilitation, prosthetic and disability care, stressing how the legislative intervention completes the framework of the services aimed at the social and working reintegration of work disabled people.

Moreover, it is emphasized that the disposition is consistent to Community rules regarding the right to work for disabled people, and the welfare system.