

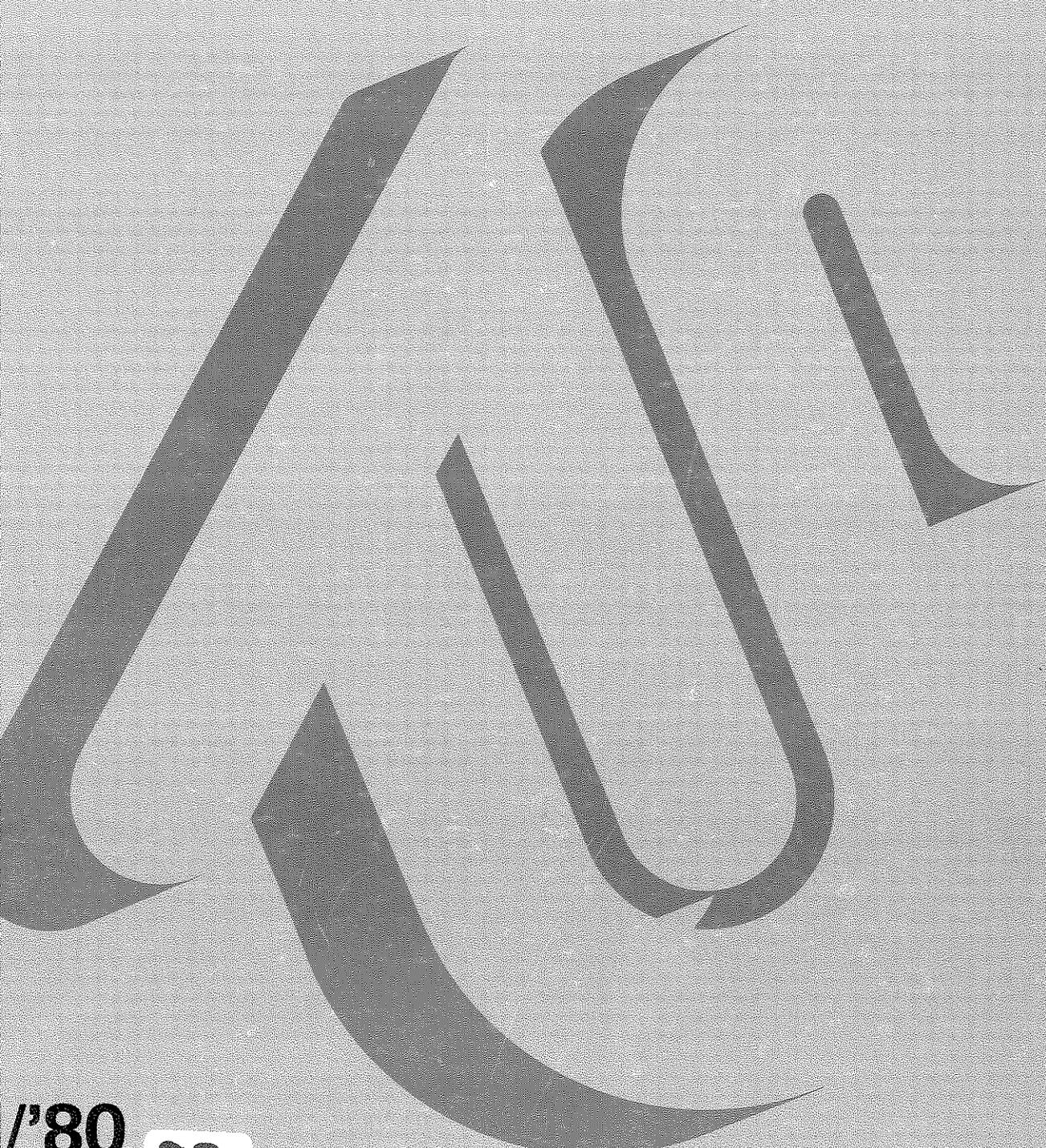
# l'assistenza sociale

Problemi della sicurezza  
sociale e del lavoro

Rivista bimestrale dell'**Inca-Cgil**

Anno 34°

Spedizione in abbonamento postale/Gr. IV 70%



/'80

37

## Le prestazioni economiche agli invalidi civili

All'inizio del 1977, in occasione dell'approvazione di una ennesima legge di modificazione delle prestazioni economiche agli inabili civili, la Camera approvò all'unanimità un ordine del giorno con l'impegno di elaborare entro tre mesi una nuova normativa per perequare e unificare i trattamenti pensionistici fra le varie categorie di invalidi civili.

L'ordine del giorno fu ispirato, non soltanto dalla consapevolezza dell'impossibilità di continuare a legiferare in modo frammentario e occasionale a proposito di assistenza economica agli handicappati civili, ma soprattutto dall'esigenza di eliminare sperequazioni e ingiustificate disparità di trattamento a cittadini che (secondo l'art. 38 della Costituzione) hanno uguali diritti, in una prospettiva di sicurezza sociale così come è attuata in altri Paesi della Comunità Europea.

Un Comitato ristretto della Commissione interni della Camera ha elaborato un testo che suggeriva qualche indicazione di perequazione, pur conservando sostanzialmente definizioni giuridiche e diversità di trattamenti (circa l'entità e le condizioni dell'assistenza), che ben poco corrispondevano all'impegno della Camera.

Tuttavia neppure questo timido

tentativo ebbe esito, sia per lo scarso impegno delle forze politiche, sia per la dichiarata impossibilità del ministero del Tesoro di coprire l'onere, peraltro modesto, che comportava l'attuazione del progetto.

Con l'inizio dell'VIII legislatura si stanno riproponendo da più parti le consuete «leggine» per il miglioramento delle pensioni e degli assegni a questa o a quella categoria, secondo la consueta logica di dare risposte parziali e senza nessuno sforzo di globalità e di unitarietà, nella logica del principio che ad uguali bisogni debbano corrispondere uguali prestazioni.

Questa situazione, aggravata dal ritardo, nell'approvazione della riforma dell'assistenza e dallo stentato affermarsi del significato politico complessivo dei decreti attuativi della legge 382, comporta, come effetto indotto, una riaffermazione di criteri corporativi e settoriali, un aumento della conflittualità da parte di cittadini in stato di bisogno e il riaprirsi di una assurda concorrenzialità fra le diverse categorie di handicappati, proponendo ciascuno per proprio conto istanze che finiscono per elidersi a vicenda in una assurda «guerra fra poveri». (L'esempio è costituito dal provvedimento approvato dal Senato

sull'aumento dell'assegno di accompagnamento ai ciechi assoluti).

Gli inabili civili sono stati giuridicamente definiti come: ciechi civili, sordomuti, mutilati ed invalidi civili. Ognuna di queste categorie ha una sua storia assistenziale che risale a tempi anche molto lontani, la cui evoluzione, pur traendo origine dall'unica matrice della legge Crispi del 1890, riflette impostazioni culturali e giuridiche correlative al periodo in cui si attuarono gli interventi.

Benché le modalità di proposizione del diritto siano mutate nelle varie epoche (carità nello stato borghese, beneficenza pubblica durante il periodo fascista, assistenza dal dopoguerra), si configura tuttora un contesto di principi e di metodologie pre-costituzionali e comunque in forte ritardo rispetto allo sviluppo economico del paese e alle dinamiche di una società democratica e industrializzata.

Infatti l'assistenza economica «a favore» degli inabili civili resta un fatto sostanzialmente discrezionale, ispirato ad esigenze di ordine pubblico e di «decoro nazionale», senza nessun riferimento ai principi della sicurezza sociale. Le disposizioni vigenti relative agli assegni e alle pensioni di

inabilità civile, sono state regolate sistematicamente per i ciechi dalla legge 27/5/1970, n. 382, per i sordomuti dalla legge 26/5/1970, n. 381, per gli invalidi e mutilati civili dalla legge 30/3/1971, n. 118 e riflettono sostanziali differenze sia per l'entità, sia per le condizioni delle prestazioni.

La disparità di trattamento è il risultato di risposte diverse correlate agli effetti delle «marce del dolore», del potere contrattuale degli ex enti pubblici di rappresentanza e di tutela, dell'apporto confusivo di clientelismo politico e di dinamiche di sottogoverno, di contingenze economiche.

Soltanto a partire dal 1972 si è cercato di legiferare in modo uniforme in un contesto di provvedimenti pensionistici generali: legge 11/8/1972, n. 485; legge 16/4/1974, n. 114; legge 3/6/1975, n. 160 e legge 21/2/1977, n. 29 (quest'ultima però circoscritta agli handicappati).

I risultati di questi provvedimenti — importanti per la generalizzazione della perequazione automatica, dell'assistenza sanitaria generica, dell'equiparazione fra alcune pensioni di inabilità e la pensione sociale — sono stati soltanto parzialmente perequativi, sia per quanto riguarda i successivi aumenti dell'entità dei trattamenti (riferiti ad un plafond già diversificato fra le diverse categorie accrescendo la disparità), sia per quanto riguarda i limiti di reddito per la concessione dell'assistenza.

Sarebbe estremamente difficile e tortuoso ricostruire la «storia» delle suaccennate differenziazio-

ni. Riteniamo invece utile riprodurre la situazione attuale coi dati del Ministero dell'Interno.

### INVALIDI CIVILI

Grado di invalidità	Numero di beneficiari (1978)	Entità mensile della prestazione (1979)	Assegno mensile di accompagnamento minori
Invalidi totali	82.431	70.675	
Invalidi totali ricoverati	8.860	35.335	
Invalidi totali con pensione ridotta per effetto di altri redditi	1.581	70.675 meno reddito	
Invalidi con minorazione superiore a 2/3	147.392	65.090	
Invalidi con minorazione superiore a 2/3 con assegno ridotto al 50% perché ricoverati	4.121	32.545	
Invalidi con minorazione superiore a 2/3 che percepiscono l'assegno ridotto per effetto di altri redditi	3.526	65.090 meno reddito	
Minori con difficoltà di deambulazione	1.536		65.090
Invalidi totali ricoverati e possessori di redditi personali	59	35.335 meno reddito	
Invalidi con minorazione superiore a 2/3 ricoverati e possessori di redditi personali	22	32.545 meno reddito	
<b>TOTALE</b>	<b>249.528</b>		

### CIECHI CIVILI

Grado di cecità	Numero di beneficiari (1978)	Entità mensile della prestazione (1979)	Assegno mensile di accompagnamento
Ciechi assoluti	40.513	94.855	65.090
Ciechi assoluti ricoverati	1.570	53.005	65.090
Ciechi assoluti che percepiscono solo assegno mensile accompagnamento	2.897		65.090
Ciechi con residuo visivo non superiore a 1/20	62.229	70.675	
Ciechi con residuo visivo non superiore a 1/20 ricoverati	803	45.575	
Ciechi con residuo visivo superiore a 1/20 e non superiore a 1/10	2.602	65.090	
<b>TOTALE</b>	<b>110.614</b>		

### SORDOMUTI

Grado di invalidità	Numero di beneficiari (1978)	Entità mensile della prestazione (1979)
Sordomuti che percepiscono l'assegno mensile di assistenza a misura intera	15.432	70.675
Sordomuti che percepiscono l'assegno al 50% perché ricoverati	625	35.335
Sordomuti che percepiscono l'assegno ridotto per altri redditi	121	70.675 meno reddito
<b>TOTALE</b>	<b>16.178</b>	

Dall'analisi delle precedenti tabelle risulta evidente la straordinaria molteplicità di situazioni, non solo fra le diverse categorie, ma anche all'interno dei singoli gruppi.

Ancora più profonde e di faticosa considerazione sono le differenze relative ai limiti di reddito (condizione economiche) per la concessione degli assegni e delle pensioni (le cifre si riferiscono al 1979).

— Invalidi civili con invalidità superiore a 2/3 non coniugati: reddito personale non superiore all'importo annuo dell'assegno (L. 846.170).

— Invalidi civili con invalidità superiore a 2/3 coniugati: reddito personale cumulato con quello del coniuge non superiore a L. 1.994.200.

Anche per gli invalidi civili parzialmente inabili valgono le esclusioni e le riduzioni sopra descritte.

— Minori di anni 18 non deambulanti: reddito, riferito al genitore col reddito più alto, L. 3.366.350; tale limite è aumentato di L. 500.000 per ogni figlio minore e viene raddoppiato (L. 6.732.700) se vi è un altro minore invalido.

— Sordomuti: reddito personale non superiore a L. 3.366.350.

— Ciechi assoluti: reddito personale non superiore a L. 3.366.350.

— Ciechi con residuo visivo non

## Le prestazioni economiche agli invalidi civili

### INVALIDI CIVILI TOTALMENTE INABILI NON CONIUGATI:

reddito personale	importo della pensione
nessuno inferiore a L. 918.775	intero (L. 918.775) ridotto = differenza fra reddito e importo pensione
superiore a L. 918.775	nessuno

L'incremento delle prestazioni, per effetto della perequazione automatica, di cui agli articoli 7 e 8 della legge 3/6/1975, n. 160, è stato il seguente:

1977: + 13,9%; 1978: + 19,5%; 1979: + 13,40%;

Per il 1980 si prevede un aumento fra il 14 e il 15%.

Anche i limiti di reddito aumentano (in modo sostanzialmente uguale, benché diversificato) o nella misura dell'incremento derivante dall'indicazione o secondo l'aumento annuo, in cifra fissa, della pensione sociale.

Si può comunque osservare che l'aumento del limite di reddito ha avuto una evoluzione molto lenta: dal 1975 al 1979 il «tetto» per la concessione delle prestazioni è cresciuto di appena 400.000 lire, mentre il processo inflazionistico ha assunto un ritmo sempre più accelerato.

La conseguenza è stata che molti inabili, soprattutto quelli coniugati per i quali valgono le restrizioni prima descritte, hanno perduto il diritto a percepire l'assistenza economica in quanto beneficiari di redditi superiori a quelli stabiliti.

Infatti i limiti di reddito, al momento della primitiva concessione della pensione, sono rimasti, come abbiamo visto, sostanzialmente invariati, mentre il costo della vita è aumentato in misura di gran lunga superiore e non certo in modo corrispondente all'indicizzazione, ritardata peraltro di 11 mesi (art. 8 della legge 3/6/1975, n. 160). Si è così determinata una progressiva divaricazione fra l'entità dell'assistenza

### INVALIDI CIVILI TOTALMENTE INABILI CONIUGATI:

reddito personale	reddito personale + reddito coniuge	importo pensione
nessuno	nessuno	intero (L. 918.775)
nessuno	non sup. 3.366.350	intero
nessuno	super. L. 3.366.350	nessuno
sup. L. 918.775	qualsiasi importo	nessuno
inf. L. 918.775	non sup. 3.366.350	ridotto = differenza fra reddito e importo pensione
inf. L. 918.775	sup. L. 366.350	nessuno

superiore ad un ventesimo: reddito personale non superiore a L. 1.994.200.

— Ciechi con residuo visivo superiore ad un ventesimo e non superiore ad un decimo: reddito personale non superiore a L. 1.994.200.

Come si può constatare da questa imponente casistica esiste una grande eterogeneità di criteri e di condizioni che risulta estremamente difficile giustificare in un quadro normativo costituzionale. Le principali diversità sono fra gli invalidi civili da una parte e gli invalidi sensoriali dall'altra: per i primi esistono rigidi meccanismi di limitazione e numerosi casi di

esclusione dai benefici economici; per i secondi esiste una legislazione molto più semplice e favorevole: si fa riferimento al solo reddito personale, non sono previste decurtazioni, la pensione è cumulabile con l'indennità di accompagnamento, la medesima può essere concessa al solo titolo della minorazione, ecc. Ulteriori differenze si riscontrano nelle procedure di accertamento della situazione di inabilità, delle condizioni economiche, della compatibilità con altri redditi.

Il dato riassuntivo è che, a parità di minorazione e di bisogno, vi sono trattamenti diversi a seconda delle cause di inabilità.

I dati complessivi per gli anni 1976-1977-1978 sono riportati a pag. 44.

**DISPARITÀ DEI TRATTAMENTI  
A SECONDA DELLE CAUSE INVALIDANTI:**

	numero assistiti	stanziamento
1976		
— invalidi civili	236.144	130.331.467.995
— ciechi civili	109.641	93.953.282.000
— sordomuti	15.539	8.202.500.000
<b>TOTALE</b>	<b>360.324</b>	<b>233.104.999.995</b>
1977		
— invalidi civili	248.923	155.000.000.000
— ciechi civili	110.997	124.000.000.000
— sordomuti	15.523	11.500.000.000
<b>TOTALE</b>	<b>375.443</b>	<b>290.500.000.000</b>
1978		
— invalidi civili	249.528	204.650.000.000
— ciechi civili	110.614	135.000.000.000
— sordomuti	16.178	12.300.000.000
<b>TOTALE</b>	<b>376.320</b>	<b>351.950.000.000</b>

economica e i limiti di reddito per usufruirne. Risulta in ogni caso evidente che gli attuali limiti di reddito non sono al livello minimo della sopravvivenza.

Per quanto sopra esposto e in una prospettiva di adeguamento della nostra legislazione alla sicurezza sociale, sia pure distinta nei sistemi della previdenza e dell'assistenza, si può affermare:

1) che la suddivisione dei soggetti in categorie giuridiche, definite secondo la natura o la causa dell'handicap o dell'inabilità, contrasta con il principio dell'uguaglianza dei cittadini;

2) che ad uguali bisogni devono corrispondere uguali prestazioni, eliminando le disparità di trattamento attuali, fondate su contin-

genze politiche e culturali che nulla hanno a che fare con il diritto e che costituiscono invece l'effetto distorto ed ingiusto della frammentaria e caotica evoluzione del nostro sistema assistenziale;

3) che la definizione del minimo vitale non può risultare da valutazioni statistiche (effettuate molti anni fa), né tanto meno essere riferito ai criteri della «sopravvivenza fisica», secondo gli antichi parametri elemosinieri della beneficenza pubblica; debbono invece essere presi in considerazione gli eventi e le circostanze che alterano l'equilibrio fra i bisogni ed i mezzi per soddisfarli; in questo senso, pur mantenendo il criterio del «test di

povertà», non si può proporre una astratta concezione di indigenza, ma si deve tener conto che i costi di sussistenza per un inabile sono notevolmente superiori a quelli dei normodotati (assistenza domiciliare, accompagnamento, ecc.);

4) che, stabilita una più adeguata ed omogenea entità delle prestazioni e delle condizioni economiche per ottenerle, occorre non soltanto dettare criteri rigorosi per l'attribuzione, distinguendo nettamente fra prestazioni a carattere continuativo e assegni assistenziali, ma soprattutto considerare l'assistenza economica in un contesto di programmazione complessiva degli interventi di prevenzione e di riabilitazione (recupero funzionale, istruzione, formazione professionale, collocamento al lavoro), per far sì che vi sia un passaggio costante dei soggetti dall'ambito assistenziale a quello partecipativo e produttivo. Si tratta insomma di capovolgere l'attuale tendenza di scaricare sui progetti assistenziali le carenze delle politiche sanitarie, riabilitative e della socializzazione, con l'effetto indotto di produrre una inflazione quasi incontrollabile delle invalidità pensionabili e la conseguente permanente passività dei soggetti.

La revisione delle pensioni assistenziali sia pure nella sua specificità, non può quindi essere considerata in modo a sé stante e deve essere coordinata con la riforma dell'assistenza, con l'attuazione del servizio sanitario nazionale, con la revisione del

sistema pensionistico, con il perfezionamento delle norme relative alla formazione e collocamento al lavoro dei cittadini portatori di handicaps.

Soltanto a queste condizioni si potrà configurare e circoscrivere l'identità dell'«inabile al lavoro» e dare risposte adeguate ed economicamente tollerabili dal sistema. La definizione costituzionale dell'inabilità al lavoro, quale presupposto dell'assistenza sociale, deve essere rigidamente rispettata e nella sua valutazione non debbono entrare coefficienti socio-economici o topografici (come attualmente accade anche nel sistema previdenziale) evitando che la mancanza di lavoro o lo stato di disoccupazione diventino la causa o il titolo dell'attribuzione di inabilità.

D'altro canto vi è anche l'esigenza di non esaurire con una definizione medico-legale il grado di inabilità o di deficit lavorativo, poiché questo deriva spesso dalle carenze degli interventi riabilita-

tivi. Si può quindi ritenere che una situazione di totale inabilità possa essere modificata, soprattutto se riferita a soggetti di età inferiore ai 35-40 anni, con adeguati interventi di recupero e con lo sviluppo delle tecniche ergonomiche e occupazionali che sono consentite dallo sviluppo tecnologico.

In questa prospettiva si dovrebbe verificare una forte diminuzione dei soggetti «assistibili», circoscrivendo il loro numero ai soli handicappati gravi ed escludendo quindi quegli handicappati che diventano tali per motivi socio-ambientali.

Una ultima considerazione deve essere proposta circa le modalità di finanziamento delle prestazioni economiche assistenziali continuative o temporanee.

Si tratta di attuare alcuni principi della sicurezza sociale con riferimento alla distribuzione del reddito in senso verticale e quindi come obbligazione giuridica dello Stato (sia pure in un contesto

di solidarietà generale), mediante il prelievo fiscale, proporzionale alle possibilità contributive dei cittadini attivi. Deve comunque essere chiaro che l'intervento assistenziale rivolto a posteriori nei confronti di persone in stato di bisogno non può mai prescindere da una politica complessiva per la prevenzione indiretta dei rischi (sanità pubblica, sviluppo dell'istruzione, piena occupazione, ecc.).

---

Al momento di licenziare l'articolo si debbono segnalare due iniziative in materia di assistenza economica agli invalidi civili inabili.

La prima, già trasformata in legge, prevede l'aumento dell'indennità di accompagnamento ai ciechi civili assoluti a L. 120.000 per il 1979, a L. 180.000 per il 1980, a L. 232.000 per il 1981; a partire dal 1982 l'indennità sarà equiparata a quella dei grandi invalidi di guerra (L. 22 dicembre 1979 - n. 682).

Un analogo provvedimento è stato approvato dal Senato l'8 gennaio scorso per «i mutilati e invalidi civili», sia pur con decorrenza posticipata. Il progetto è ora all'esame della Camera.