

Prospettive Sociali e Sanitarie

7

15 aprile 1989 anno XIX

- La riorganizzazione del Servizio sanitario nazionale per decreto: testo e commento
- Il futuro dei ragazzi disabili psichici
- Droga, volontariato e ospedale

146/89

C I S

CENTRO PER L'INFORMAZIONE SANITARIA SRL EDITORE
Via S. Siro, 1 - 20149 Milano - Spediz. in abb. postale gr. II/70

Notiziario handicap

Le recenti innovazioni normative in materia di portatori di handicap

a cura di **Gianni Selleri**

Esenzioni fiscali

Il 1 gennaio 1988 è entrato in vigore il Testo Unico delle Imposte sui redditi (DPR 817/86).

Il Testo Unico contiene alcune disposizioni che interessano particolarmente gli handicappati e le loro Associazioni.

Art. 10

Oneri deducibili

comma 1 lettera e)

Dal reddito complessivo si deducono i seguenti oneri:

“Le spese chirurgiche, per prestazioni specialitiche e per protesi dentarie e sanitarie in genere, *compresi i mezzi necessari per la deambulazione e la locomozione di portatori di menomazioni funzionali permanenti*, nonché la parte dell'ammontare complessivo delle spese mediche e delle spese di assistenza specifica necessarie nei casi di grave e permanente invalidità che eccede il 5% del reddito complessivo dichiarato. La deduzione è ammessa a condizione che il contribuente, nella dichiarazione dei redditi, indichi il domicilio o la residenza del percipiente e dichiari che le spese sono rimaste effettivamente a proprio carico. Si considerano rimaste a carico del contribuente o di premi di assicurazione da lui versati e non deducibili dal suo reddito complessivo né dei redditi che concorrono a formarlo, ovvero per effetto di contributi o premi che pur essendo versati da altri concorrono a formare il suo reddito”.

Risultano quindi deducibili le spese “per mezzi necessari alla deambulazione e alla locomozione” (quindi qualsiasi tipo di sedia a rotelle, di protesi e anche gli autoveicoli modificati).

Si possono inoltre dedurre i costi dell'assistenza per gli handicappati gravi, purchè superino il 5% del reddito dichiarato.

Sono infine deducibili le spese per assicurazioni.

Art. 65

Oneri di utilità sociale

Stabilisce che le imprese possono dedurre le erogazioni liberali fatte a favore di persone giuridiche che senza finalità di lucro svolgono attività di educazione, istruzione, ricreazione, assistenza sociale e sanitaria o di culto.

Tali spese sono deducibili per un ammontare non superiore al 2% del reddito di impresa dichiarato.

Patente comunitaria (legge 111/88)

Per quanto riguarda gli handicappati è stata abolita la patente F e sostituita con le patenti A - B - C speciali. Inoltre i portatori di handicap potranno guidare qualsiasi tipo di vettura o trainare un rimorchio fino a 250 Kg., poichè sono state soppresse le limitazioni riguardanti il rapporto peso-potenza.

Sono inoltre cambiati i criteri di valutazione dell'idoneità alla guida poichè sono ammesse la coesistenza di più minorazioni e la possibilità di usare protesi.

In teoria qualsiasi handicappato, anche se affetto da minorazioni molto gravi (menomazione di tutti e quattro gli arti), potrà ottenere l'autorizzazione a guidare.

Gli handicappati con patente sono in Italia 750.000, d'ora in poi un maggior numero potrà accedere alla guida, in conseguenza appunto del fatto

che sono ammesse più menomazioni coesistenti e l'utilizzazione di protesi.

Le nuove norme, abolendo queste due limitazioni, hanno in sostanza riconosciuto che un handicappato “compensato” è uguale ad una persona normale e che protesi e adattamenti tecnici, anzichè escludersi a vicenda, possono vantaggiosamente integrarsi.

Si è preso finalmente atto dei progressi compiuti nel campo delle bioprotesi e delle auto speciali.

I riferimenti legislativi sono:

- la legge 18 marzo 1988, n. 111

- il Decreto ministeriale 23 giugno 1988, n. 263

- il Decreto ministeriale 27 settembre 1988, n. 419

Legge quadro

La Commissione Affari Sociali della Camera, nella seduta del 21 settembre 1988 ha accolto il testo unificato della “*Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e la tutela dei diritti dei cittadini handicappati*” di cui ha chiesto il trasferimento in sede legislativa (ciò significa che sarà discussa e approvata in commissione anzichè in aula).

Abbiamo ripetutamente riferito di questo progetto del quale si tratta da oltre 5 anni (e che adesso sembra in dirittura d'arrivo) e abbiamo espresso non poche perplessità.

La stesura definitiva è veramente deludente: si è verificato un progressivo svuotamento. Di tutti i contenuti concreti dei 46 articoli della proposta soltanto 6 hanno carattere precettivo e innovativo, tutti gli altri contengono enunciazioni di principio, indicazioni programmatiche, definizioni risapute.

Inoltre per la realizzazione e applicazione della legge si richiede l'intervento delle Unità sanitarie locali in otto casi, dei Comuni 22 volte, delle Regioni 16, sono inoltre previsti 7 decreti ministeriali.

Le precedenti stesure erano molto più incisive, ma evidentemente problemi di compromesso hanno finito con lo stemperare tutto il dispositivo fino a fargli assumere il carattere di *documento*.

Vi è infine il rischio che l'approvazione di una legge di soli principi costituisca un alibi, culturale e politico, per non adottare più urgenti e necessari provvedimenti (riforma del col-

locamento, riforma dei servizi socio-assistenziali, ecc.).

Resta il giudizio positivo sull'avvio di alcuni interventi per le famiglie degli handicappati gravi, sulla parte relativa all'inserimento scolastico e su quella che detta nuove disposizioni in materia di barriere architettoniche. Tutto il resto è sostanzialmente un atto di indirizzo e di coordinamento rivolto alle Regioni e ai Comuni che dovrebbero così operare in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale.

Torneremo sull'argomento, intanto si potrebbe concludere sull'esigenza che la legislazione sociale si esprima con strumenti giuridici di tipo "anglosassone": più fatti e meno opinioni.

Non bisogna dimenticare che lo stanziamento complessivo per il triennio 1988-1990 è di lire 60 miliardi (ci sono alcune regioni che per gli handicappati spendono molto più di 20 miliardi l'anno).

Legge 21 novembre 1988, n. 508

È stata approvata la legge: "Norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi ed ai sordomuti".

Si tratta della conversione di un disegno di legge del Governo che ha cercato di corrispondere a due esigenze: l'adeguamento delle indennità di accompagnamento e il riordino dei trattamenti assistenziali agli handicappati civili. Il risultato è stato di approfondire le sperequazioni di trattamento.

In base alle leggi 165/83 e 392/84 ogni aumento per l'indennità degli invalidi di guerra doveva essere automaticamente esteso agli invalidi civili totalmente inabili e ai ciechi civili assoluti.

Per questo agganciamento erano stati stanziati 800 miliardi nella legge finanziaria 1987, ma non se fece nulla: nella finanziaria 1988 sono stati previsti accantonamenti di lire 400 miliardi per ciascuno degli anni '88 - '89 - '90.

Per evitare che per la seconda volta lo stanziamento cadesse in perenzione ci si è affrettati e si è voluto cogliere l'occasione per corrispondere ad altre richieste dei ciechi e dei sordomuti.

Ecco una breve sintesi della legge:

Art. 1

Aventi diritto alle indennità di accompagnamento

Si stabilisce che l'indennità di accompagnamento è concessa ai ciechi assoluti e ai cittadini totalmente inabili, per affezioni psico-fisiche, che si trovano nell'impossibilità di deambulare senza l'aiuto di un accompagnatore, oppure che abbiano bisogno di assistenza continua per compiere gli atti quotidiani della vita.

Si precisa che l'indennità di accompagnamento non è incompatibile con lo svolgimento di attività lavorative e che anche coloro che ottengono il riconoscimento dopo il compimento del sessantacinquesimo anno di età ne hanno diritto.

Rispetto alla legislazione vigente le uniche novità, peraltro già riconosciute dalla giurisprudenza, sono la possibilità di concessione gli ultrasessantacinquenni e agli handicappati che pur essendo totalmente inabili hanno una attività occupazionale.

Art. 2

Misura e periodicità delle indennità di accompagnamento

A decorrere dal 1 gennaio 1988 l'importo dell'indennità di accompagnamento ai ciechi civili assoluti è stabilito in lire 588.000 mensili.

A decorrere dal 1 gennaio 1988 l'indennità di accompagnamento agli invalidi civili è stabilita in lire 539.000 mensili.

È previsto l'adeguamento annuale con l'indennità di accompagnamento degli invalidi di guerra.

L'aumento mensile per i ciechi è di 78.800 lire, per gli invalidi civili è di 29.800 lire.

Art. 3

Ciechi parziali

Per i ciechi con un residuo visivo non superiore ad un ventesimo in entrambi gli occhi (che già fruiscono di una pensione pari a quella dei totalmente inabili) viene istituita una indennità speciale di lire 50.000 mensili al solo titolo di minorazione.

Questa "indennità" costituisce una novità di cui peraltro è difficile, data l'entità, capire il senso (assistenzialismo o clientelismo?).

Art. 4

Indennità di comunicazione in favore dei sordi prelinguali

A decorrere dal 1 gennaio 1988 è concessa una indennità di comunica-

zione di lire 200.000 mensili ai sordi dalla nascita.

Il beneficio è corrisposto d'ufficio a tutti i sordomuti che percepiscono l'assegno mensile di assistenza.

Si tratta di una antica richiesta della categoria che avrebbe lo scopo di consentire ai sordi l'aiuto "di un interprete", ma evidentemente il vero significato è di tipo assistenziale e di equiparazione, anche se parziale, con altri gruppi di handicappati.

Art. 5

Ciechi di età inferiore ai 18 anni

Ai ciechi assoluti di età inferiore ai 18 anni, in sostituzione della pensione di cui attualmente fruiscono, viene attribuita l'indennità di accompagnamento nella misura di lire 588.000 mensili.

È questa l'unica norma corretta e giuridicamente "pulita" della legge poiché estende ai ciechi minorenni un diritto di cui già beneficiano gli invalidi civili minorenni.

Art. 6

Abrogazione

L'assegno mensile di assistenza, attualmente concesso agli invalidi civili con invalidità superiore al 67%, viene limitato a chi ha una riduzione della capacità lavorativa superiore all'80%; chi ha un'invalidità inferiore continua a percepirlo senza alcuna rivalutazione o aumento.

Viene abrogato l'assegno di accompagnamento (da non confondere con l'indennità) del quale hanno diritto gli invalidi civili di età inferiore ai 18 anni che frequentino la scuola o i corsi di formazione professionale e che siano riconosciuti non deambulanti.

Art. 7

Copertura finanziaria

Definisce lo stanziamento complessivo che è appunto di 1.200 miliardi per il triennio '88-'90.

La legge richiede tuttavia qualche considerazione aggiuntiva di carattere generale, soprattutto con riferimento al fatto che l'adeguamento dell'indennità è stato per i ciechi di circa 80.000 lire, mentre per gli invalidi civili si è rimasti ad un aumento di appena 30.000 lire. Ciò contrasta con il principio che ad eguali bisogni debbono corrispondere uguali prestazioni.

Nella relazione tecnica che accompagnava il disegno di legge governativo si leggeva: "Le disponibili-

tà finanziarie non consentono di attuare il completo riallineamento fra le due categorie (invalidi di guerra e invalidi civili)". A sostegno di questo fatto si riportavano i dati complessivi sui beneficiari delle varie categorie: 33.000 sordomuti, 54.000 ciechi parziali, 60.000 ciechi totali, 617.000 invalidi civili totalmente inabili.

Ebbene, alcuni di questi dati non sono assolutamente attendibili.

Secondo il Ministero dell'Interno, al 31 dicembre 1987 gli invalidi civili con indennità di accompagnamento erano 392.206, quindi è stato previsto un incremento numerico di 244.794 unità (circa il 60%). Si tratta di una previsione veramente insostenibile tenuto conto che presso le prefetture sono in via di definizione 150.000 pratiche delle quali soltanto la metà (secondo la media corrente), verrà accolta e ricordato che i tempi di definizione delle pratiche variano dai due ai tre anni.

Bisogna inoltre tenere conto del fatto che delle 392.206 indennità del 1987 ben 214.000 sono riferite ad invalidi ultrasessantacinquenni, gruppo nel quale la mortalità risulta naturalmente molto alta.

Sempre secondo la medesima relazione i sordomuti verrebbero calcolati in 33.000 unità, mentre in realtà si tratta di 14.729 persone.

Soltanto le cifre riferite ai ciechi, assoluti e parziali, presentano un incremento ragionevole (+ 5.000).

È evidente che una più corretta stima degli assistiti avrebbe consentito una più equa distribuzione dello stanziamento fra i vari gruppi, fermo restando il principio che non si può infrangere il criterio dell'uguaglianza e che se non c'erano soldi sufficienti per l'equiparazione dell'indennità agli invalidi civili, non ci dovevano essere neppure per i ciechi e che il peso della differenza negativa avrebbe dovuto essere ripartito in modo omogeneo fra le due categorie.

A questo punto sarebbe necessario capire perchè i ciechi hanno ottenuto 80.000 lire mensili e gli invalidi civili sono rimasti a 1/3 del loro aumento e perchè i dati sui potenziali beneficiari invalidi civili sono stati tanto "gonfiati". Una prima ipotesi potrebbe essere che il Governo stesso non sappia bene quali sono le dinamiche di incremento (ma non è vero); una seconda ipotesi è che prevedendo un numero maggiore di beneficiari di quello reale, ci si sia voluti premunire da eventuali "sorprese" o

addirittura si sia previsto di risparmiare qualche decina di miliardi nel triennio (probabile); terza ipotesi è che l'adeguamento maggiore per i ciechi dipende dal fatto che il Ministro del Tesoro è socialista e che l'unione Italiana Ciechi è tradizionalmente di area socialista.

È anche probabile che la legge rappresenti un affrettato compromesso fra le associazioni storiche (E.N.S., U.I.C., A.N.M.I.C.) che sono state preventivamente e come al solito esclusivamente consultate.

Un'osservazione conclusiva dev'essere fatta circa l'entità degli aumenti che secondo la legge doveva essere uguale a quella stabilita per i grandi invalidi di guerra.

Per i ciechi assoluti (in base alla legge 4 maggio 1983, n. 165) l'equiparazione deve essere fatta con gli invalidi di guerra di cui alla Tabella E lettera A, n. 1 allegata alla legge 656/1986; per gli invalidi civili (secondo la legge 26 luglio 1984, n. 392) l'equiparazione è riferita alla Tabella E lettera A-bis. Ebbene secondo queste disposizioni l'aumento sia per i ciechi civili sia per gli invalidi civili avrebbe dovuto essere di circa 500.000 lire mensili.

Ciò significa che oltre alla beffa dei calcoli tendenziosi, si è aggiunto un danno che deve essere risarcito.

Il Pretore di Ascoli Piceno con una sentenza del 16.11.1988 relativa ad una causa promossa da un invalido civile, ha dichiarato che l'indennità di accompagnamento deve essere corrisposta nella misura di lire 960.000 mensili con decorrenza 1986 e ha condannato lo Stato al pagamento delle differenze a quanto effettivamente corrisposto e quanto stabilito dalla legge, oltre gli interessi sulle somme insolute.

È il primo segno di una situazione che richiede ben altre soluzioni di quelle che abbiamo descritto.

Decreto legislativo 23 novembre 1988, n. 509

Il Consiglio dei Ministri ha approvato un Decreto Legislativo (cioè un decreto con valore di legge) secondo la delega espressa dall'articolo 2 della legge 291/88 che prevedeva la revisione delle categorie delle minorazioni e malattie invalidanti, *nonchè dei benefici previsti dalla legislazione vigente.*

Si tratta di un testo sconnesso e confuso, composto di 12 articoli che si possono così riassumere:

a) i primi cinque articoli dettano in modo caotico e contraddittorio nuove definizioni dell'invalidità civile, i criteri generali per la determinazione delle percentuali, prevedono una nuova tabella indicativa dell'invalidità "sulla base della classificazione internazionale delle menomazioni elaborata dall'O.M.S.", che è assolutamente inconciliabile con le premesse del decreto stesso;

b) per essere iscritti negli elenchi degli uffici provinciali del lavoro, ai fini del collocamento obbligatorio, è richiesta una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45% (ora è del 33%). Gli invalidi già iscritti, che abbiano una minorazione inferiore, conservano il diritto al collocamento per 12 mesi;

c) per ottenere l'assegno mensile di assistenza, la riduzione della capacità lavorativa è elevata al 74% (attualmente è del 67%); è incredibile come si sia pensato ad una soluzione così impraticabile. Gli attuali beneficiari dell'assegno con invalidità compresa fra il 67% e il 74% conservano l'assegno, che però non è più soggetto a perequazione;

d) il congedo per cure può essere concesso soltanto agli handicappati lavoratori con invalidità superiore al 50%, purchè le cure siano connesse all'infermità riconosciuta;

e) le domande di visite per l'aggravamento devono essere corredate da documentazione clinica;

f) gli invalidi civili che percepiscono la pensione d'inabilità o l'assegno mensile di assistenza, dopo il compimento del sessantacinquesimo anno di età ottengono la pensione sociale da parte dell'INPS (è l'unica disposizione "decente" poichè risolve una controversia giuridica che aveva bloccato l'assistenza economica agli handicappati anziani).

È veramente straordinario constatare come il parlamento abbia potuto ratificare un dispositivo che dal punto di vista dei contenuti rappresenta uno stillicidio di nuove norme per limitare i diritti degli invalidi (con un misto di intenzionalità finanziarie e moralistiche), mentre dal punto di vista tecnico è un indescrivibile pasticcio. □