

# ATLANTE DELLO STATO SOCIALE ITALIANO

Diritti e prestazioni nella legislazione nazionale



Le prestazioni agli invalidi | Documento 6 di 8

Febbraio 2019

Documento a cura di Giuseppe Foresti



# LE PRESTAZIONI AGLI INVALIDI | NON AUTOSUFFICIENZA | HANDICAP

Il tema della disabilità e della non autosufficienza investe una mole enorme di politiche sociali, di politiche territoriali, di interventi consistenti della cooperazione, del terzo settore, del volontariato. Ed anche di normative regionali e nazionali (es. legge "Dopo di noi"<sup>1</sup>).

Ma volendo mettere a punto le prestazioni economiche e le normative nazionali concernenti i diritti soggettivi degli invalidi, bisogna ricorrere alle norme concernenti **gli "invalidi civili"**, cioè quelle persone che hanno diritto a fruire di **prestazioni assistenziali** in base alla cittadinanza. Ultimamente vi rientrano anche gli stranieri regolarmente soggiornanti sulla base di numerose sentenze della magistratura estese poi in via amministrativa. Ma bisogna aver presente che **le prestazioni per invalidità possono trarre origine da altre misure** da non confondere con l'invalidità civile: dalla previdenza sociale (pensioni di invalidità derivanti dall'assicurazione per l'attività lavorativa regolarmente assicurata), dagli infortuni sul lavoro (prestazioni infortunistiche), dalle cause di servizio (pensioni privilegiate).

Questa normativa di tutela connessa alla cittadinanza trae origine in definitiva dall'art. 38 della Costituzione: "ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale".

È possibile anticipare che sulla quantificazione di questo "mantenimento" siamo lontani dal precetto costituzionale, anche se, come da premessa, non siamo nel deserto normativo ed assistenziale. Le normative esistenti sono il frutto di molte revisioni e aggiustamenti ed evidenziano non pochi problemi.

## LE PRESTAZIONI PER GLI INVALIDI CIVILI

Le provvidenze economiche per questa categoria traggono origine da norme di legge degli anni '70 che hanno delineato l'impianto ancora esistente<sup>2</sup>. Norme analoghe, e tuttora vigenti, hanno interessato i ciechi ed i sordomuti. Si è trattato per molto tempo di prestazioni in capo al Ministero dell'Interno (titolare delle funzioni di assistenza e beneficenza) finché non c'è stato il decentramento regionale ed il passaggio alle regioni ed all'INPS. Ancora oggi, dove la concessione di queste prestazioni è diventata di routine anche per tempi di concessione

<sup>1</sup> Si tratta della [Legge 22 giugno 2016, n. 112](#), Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare (GU n.146 del 24-6-2016), pervicacemente sostenuta da organizzazioni di genitori con figli disabili, attraverso la quale - per la prima volta nell'ordinamento giuridico - vengono individuate e riconosciute specifiche tutele per le persone con disabilità quando vengono a mancare i parenti che li hanno seguiti fino a quel momento.

<sup>2</sup> Con la [legge 118/1971](#) si ha il primo provvedimento organico sull'invalidità civile, che istituisce le provvidenze economiche dell'assegno mensile e della pensione di invalidità civile. [Per saperne di più](#) sull'evoluzione della legislazione italiana sulla disabilità.

abbastanza brevi, le competenze sono suddivise in linea generale tra le regioni (ed in specifico le commissioni sanitarie presso le ASL per l'accertamento dell'invalidità) e l'INPS che ha una funzione di controllo e di erogazione dei benefici economici.

Si è fatta distinzione tra due tipi di prestazione: la **pensione di inabilità** (18.000 lire nel 1971) per gli invalidi totali ed un **assegno mensile** (12.000 lire nel 1971) agli invalidi con riduzione della capacità di guadagno superiore ai due terzi, poi del 74%, per il periodo di incollocamento al lavoro. Annoveriamo tra queste prestazioni anche **l'indennità di frequenza**, una misura rivolta ai minori di anni 18 con "difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni della propria età" istituita con [Legge 289/90<sup>3</sup>](#), con limite reddituale del minore identico a quello dell'assegno mensile e strettamente collegata ai periodi di frequenza scolastica o di trattamenti riabilitativi e terapeutici (in sostanza in condizioni di handicap significativo ma non tale da ottenere l'indennità di accompagnamento).

Dati 2018			
	Importo	Limite di reddito	Età
Indennità di frequenza	€ 282,55	€ 4.853,29	Minore di 18 anni
Assegno mensile invalidi parziali	€ 282,55	€ 4.853,29	Tra 18 e 66 anni e 7 mesi. Invalidità pari o superiore al 74% No attività lavorativa
Pensione inabilità invalidi totali	€ 282,55	€ 16.664,36	Tra 18 e 66 anni e 7 mesi. Invalidità 100%

I limiti di reddito sono personali e di tipo IRPEF. Sono state accantonate e superate ipotesi di considerare i redditi del coniuge a seguito di sentenze giurisprudenziali connesse ad una incertezza normativa. Al compimento dell'età per il diritto all'assegno sociale le prestazioni di invalidità parziale o totale sono sostituite dall'assegno sociale ma la prestazione di base si mantiene con i limiti di reddito più favorevoli degli invalidi. **È dunque di fondamentale importanza il diritto acquisito prima di 66 anni e 7 mesi poiché dopo è precluso.** Non solo, è anche possibile mantenere requisiti più favorevoli per la prosecuzione dell'assegno sociale.

**La pensione di inabilità** è compatibile con le prestazioni dirette concesse a titolo di invalidità contratta per causa di guerra, di lavoro o di servizio, nonché con gli altri trattamenti pensionistici diretti concessi per invalidità (assegni ordinari d'invalidità, pensioni di inabilità, ecc.) ed è compatibile anche con l'eventuale attività lavorativa (nei casi particolari dove essa si concilia con il grado di invalidità).

Agli invalidi civili totali dal 60° anno, con i limiti di reddito dell'assegno sociale, che considera ogni tipo di reddito, è possibile la maggiorazione sociale fino a 643,86 €.

**L'assegno mensile** (invalidità 74%) è incompatibile con qualsiasi pensione diretta di invalidità a carico dell'assicurazione generale obbligatoria, e delle altre gestioni previdenziali. È data facoltà all'interessato di optare per il trattamento economico più favorevole. L'assegno è

<sup>3</sup> Legge 11 ottobre 1990, n. 289, Modifiche alla disciplina delle indennità di accompagnamento di cui alla legge 21 novembre 1988, n. 508, recante norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti e istituzione di un'indennità di frequenza per i minori invalidi. (GU n.243 del 17-10-1990).

incompatibile con tutte le prestazioni pensionistiche ottenute a seguito di invalidità contratte per causa di guerra, di lavoro o di servizio (quindi anche con le pensioni dirette di guerra e con le rendite INAIL).

Il grado di invalidità sanitario pari o superiore al 74% dà diritto ad un accredito di contribuzione figurativa di 4 mesi per ogni anno di attività lavorativa svolta dopo tale riconoscimento.

Sulle **invalidità civili** il primo problema è costituito dalla misura dell'importo che certamente è difficile dire realizzi quel mantenimento previsto dall'art.38 della Costituzione, sia che si tratti dell'assegno mensile che, a maggior ragione, della pensione di inabilità.

L'assegno mensile vorrebbe essere una misura di sostegno in attesa dell'occupazione anche se, con il grado di invalidità richiesto, il collocamento resta spesso un miraggio, anche in presenza delle norme sul collocamento obbligatorio degli invalidi. È in ogni caso incompatibile con qualunque altra prestazione economica riconducibile all'invalidità e con redditi oltre una soglia molto contenuta. Svolge dunque una funzione assistenziale minima per gli invalidi in assenza di altri diritti e di risorse economiche significative.

La **pensione di inabilità** è di importo uguale all'assegno ed è francamente incomprensibile anche se è molto più elevato il limite di reddito. È evidente come in questa fattispecie, non necessariamente, ma di solito rientrano categorie di persone portatrici di handicap gravi o di malattie gravemente invalidanti che di solito (non di diritto) escludono possibilità effettive di lavoro. Il limite di reddito più elevato (Irpef e personale) e la frequente annessa indennità di accompagnamento (ma non necessariamente, poiché l'indennità di accompagnamento richiede un ulteriore requisito specifico) ne fanno una misura minima ma utile, purché acquisita prima dell'età della vecchiaia (66 anni e 7 mesi) oltre la quale non è concessa. È anche interessante notare come in mancanza di qualunque risorsa al 60° anno sia possibile conseguire la maggiorazione sociale fino a 643,86 euro.

Vi sono stati diversi tentativi di riforma, ma in questo settore conta molto anche il consenso delle associazioni degli invalidi che sono una vera galassia influente. E laddove il rischio di compromettere una misura certa in vista di servizi condizionati ed incerti è facile che venga preferito lo status quo. L'ultima "idea" di riforma risale alle previsioni dell'art. 24 della [legge 328/2000](#)<sup>4</sup>, un tentativo fallito perché la delega al governo non è stata esercitata. Era in realtà difficile da esercitare perché il presupposto era "senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica". Si faceva riferimento in quella delega al raggiungimento di un reddito minimo di inserimento che pure non è stato mai realizzato benché indicato nell'art. 23 della medesima legge 328/2000.

### LE PRESTAZIONI PER ACCOMPAGNAMENTO

L'indennità di accompagnamento agli invalidi civili (120.000 lire mensili nel 1980, 180.000 lire nel 1981, 232.000 lire nel 1982) è stata introdotta nel 1980 ([Legge 11 febbraio 1980, n. 18](#), Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili). Misure analoghe, della stessa natura giuridica, esistevano già per i ciechi, ed altre indennità similari minori esistono

<sup>4</sup> Legge 8 novembre 2000, n. 328, Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (GU n.265 del 13-11-2000 - Suppl. Ordinario n. 186).

per i ciechi parziali e per i sordomuti (indennità di comunicazione). Altri tipi di indennità di accompagnamento, ma incompatibili, sono previste per gli inabili pensionati INPS e per gli infortunati sul lavoro.

La prestazione è concessa “al solo titolo della minorazione”. Un assunto importante sotto il profilo giuridico che ha sempre retto nel tempo, nel senso che non solo è escluso un requisito reddituale ma ha anche determinato l’irrelevanza di questa prestazione ai fini fiscali e per ogni altro tipo di prestazione assistenziale. Questo perché la funzione della misura non è di tipo economico ma assume, anche secondo la giurisprudenza, una funzione di ristoro rispetto alle capacità dell’individuo che non porta situazioni di handicap.

Il concetto sanitario sta anche oggi, come previsto dalla legge del 1980, in un duplice e alternativo caso: 1) impossibilità a deambulare senza l’aiuto di un accompagnatore, 2) non essere in grado di compiere gli atti quotidiani della vita con bisogno di assistenza continua. La medicina legale ha dispiegato su questi concetti una dottrina ed una giurisprudenza enorme. È anche evidente come nel tempo questa misura, concepita nel 1980 forse in prevalenza per le situazioni di handicap grave, sia in realtà divenuta una misura provvidenziale per il riconoscimento delle condizioni di non autosufficienza, specie delle persone anziane, che assumono proprio le caratteristiche sanitarie previste dalla legge.

Il diritto va da zero anni fino alla morte. La misura è in capo alla persona invalida finché è in grado di intendere e volere, ma in assenza di questa capacità solo il giudice, con l’amministratore di sostegno, può disporre dell’uso di questa risorsa.

Misura dell’indennità di accompagnamento 2018: **516,35 €**.

Spesso questa misura, per lunghi anni dopo la sua introduzione, quando veniva concessa con molto ritardo, anche dopo che l’invalido nel frattempo era morto, si è trasformata in una risorsa economica per gli eredi con non poche diatribe anche giuridiche non essendo rilevante il grado di assistenza e da quale parente sia prestata. In effetti anche oggi, dove la concessione si definisce in tempi brevi, la misura non tiene conto di chi e di come viene prestata l’assistenza. In concreto una ricerca fatta con l’IRS (Istituto di ricerca sociale) dal Patronato ACLI Lombardia<sup>5</sup> evidenzia come questa risorsa sia utilizzata per i costi dell’assistenza quando essa ha oneri certi (badante, casa di riposo) ma diversamente sia una risorsa che viene gestita indistintamente nei bisogni della famiglia di appartenenza.

Inutile dire che le ipotesi di riforma, gli studi, le ricerche hanno attirato un impegno enorme e vastissimo anche per l’obiettivo di finalizzare e magari differenziare meglio delle risorse che sono complessivamente ingenti.

Ma ogni ipotesi di cambiamento che non si misuri con le caratteristiche di un diritto soggettivo incondizionato (con tutti i difetti, qui sta anche il pregio della leggina istituita del 1980) rischia di non trovare il consenso sufficiente (quantomeno di quello popolare che nella ricerca citata dell’IRS vede le famiglie interessate a privilegiare il beneficio economico, prima ancora dell’utilità di interventi assistenziali).

Forse una riforma dei piccoli passi potrebbe cambiare di molto la finalità della prestazione: basterebbe che al momento della concessione si dovessero declinare ai servizi sociali le modalità di assistenza adottate, sia che ne prenda cura il caregiver familiare, sia un assistente familiare

<sup>5</sup> Primo rapporto sul lavoro di cura in Lombardia. Gli anziani non autosufficienti, a cura di Sergio Pasquinelli, Maggioli editore, 2015

(badante) ovvero una struttura pubblica o privata. Sarebbe un modo semplice di finalizzare questa risorsa ed anche un modo di contrastare stati di abbandono nonostante la prestazione. Sono comunque in corso disegni di legge volti a definire la figura del caregiver familiare e sostenere il lavoro di cura anche per utilizzare alcuni fondi stanziati allo scopo nella legge di bilancio 2018 incrementati nella legge di bilancio 2019.

Prestazioni vigenti al 31.12.2017	Costi 2016
Pensioni di inabilità 486.777 (247.650 maschi, 50,8%)	Prestazioni di invalidità: 3 miliardi 432 milioni circa
Assegno di invalidità 348.666 (154.050 maschi, 44%)	
Indennità di frequenza 155.907 (97.541, maschi 62,5%)	Indennità di accompagnamento: 12 miliardi 296 milioni circa
<b>Indennità di accompagnamento 1.785.442</b> (625.710 maschi, 35%)	

Rapporto INPS 2018

### I PERMESSI PER I PORTATORI DI HANDICAP IN STATO DI GRAVITÀ (LEGGE 104/92)

La Legge 5 febbraio 1992, n. 104, Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate, oggi famosa per i permessi dal lavoro dei parenti per motivi assistenziali, è in effetti una ampia normativa di tipo complessivo che declina i diritti delle persone diversamente abili.

In prima battuta sono declinati gli obiettivi. La Repubblica:

- garantisce il pieno rispetto della dignità umana e i diritti di libertà e di autonomia della persona handicappata e ne promuove la piena integrazione nella famiglia, nella scuola, nel lavoro e nella società;
- previene e rimuove le condizioni invalidanti che impediscono lo sviluppo della persona umana, il raggiungimento della massima autonomia possibile e la partecipazione della persona handicappata alla vita della collettività, nonché la realizzazione dei diritti civili, politici e patrimoniali;
- persegue il recupero funzionale e sociale della persona affetta da minorazioni fisiche, psichiche e sensoriali e assicura i servizi e le prestazioni per la prevenzione, la cura e la riabilitazione delle minorazioni, nonché la tutela giuridica ed economica della persona handicappata;
- predispone interventi volti a superare stati di emarginazione e di esclusione sociale della persona handicappata.

L'art. 3 della legge definisce i soggetti aventi diritto. In particolare il **comma 3** indica i **soggetti in stato di gravità**: "qualora la minorazione, singola o plurima, abbia ridotto l'autonomia personale, correlata all'età, in modo da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione, la situazione assume connotazione di gravità. Le situazioni riconosciute di gravità determinano priorità nei programmi e negli interventi dei servizi pubblici".

La legge definisce una serie di diritti e prescrizioni su molti temi ai fini dell'integrazione sociale, del diritto all'educazione ed alla formazione, all'integrazione lavorativa, alle attività sportive e turistiche, all'abbattimento delle barriere architettoniche.

L'art. 33, richiamando anche disposizioni precedenti, regola il sistema dei permessi per i soggetti con **handicap in stato di gravità**, un sistema denso di particolarità che richiede molte attenzioni applicative. In via preliminare il diritto ai permessi richiede il possesso della certificazione rilasciata dalle apposite commissioni ASL previa richiesta che viene effettuata all'INPS. In linea generale i permessi sono i seguenti:

- **Per il lavoratore disabile** (per sé stesso): riposi orari giornalieri di 1 ora o 2 ore a seconda dell'orario di lavoro; in alternativa tre giorni di permesso mensile (frazionabili in ore).
- **Per i genitori di figli disabili minori di 3 anni:** ai genitori (anche adottivi o affidatari) spettano in alternativa: tre giorni di permesso mensili anche frazionabili a ore, ovvero il prolungamento del congedo parentale con diritto per tutto il periodo ad un'indennità pari al 30% della retribuzione con un massimo di tre anni, ovvero permessi orari retribuiti rapportati all'orario giornaliero di lavoro; 2 ore al giorno in caso di orario lavorativo pari o superiore a 6 ore, un'ora in caso di orario lavorativo inferiore a 6 ore. Il prolungamento nel massimo di tre anni può essere fruito entro il dodicesimo anno di età del figlio.
- **Per i genitori, il coniuge, la parte dell'unione civile, il convivente di fatto** (art. 1, commi 36 e 37, [legge 76/2016](#)<sup>6</sup>), **i parenti e gli affini della persona disabile in situazione di gravità** spettano: tre giorni di permesso mensile, anche frazionabili a ore.
- Il diritto ai tre giorni di permesso mensile può essere esteso ai **parenti e agli affini di terzo grado** della persona con disabilità in situazione di gravità soltanto qualora i genitori o il coniuge o la parte dell'unione civile o il convivente di fatto (art. 1, commi 36 e 37, [legge 76/2016](#)) della persona in situazione di disabilità grave abbiano compiuto i sessantacinque anni di età oppure siano anche essi affetti da patologie invalidanti o siano deceduti o mancanti ([Legge 183/2010](#)<sup>7</sup>, [circolare INPS 155/2010](#)).

### PERMESSO STRAORDINARIO FINO A DUE ANNI

C'è un permesso molto più significativo di quelli sopra indicati: il congedo straordinario previsto dall'art. 42 co. 5 della [Legge 151/2001](#)<sup>8</sup>, che prevede la possibilità di assentarsi dal lavoro **fino a due anni** nell'arco della vita lavorativa. Il periodo è **indennizzato in misura pari alla retribuzione** calcolata sulla base del mese di lavoro precedente l'astensione entro limiti abbastanza elevati (47 milioni annui circa comprensivi della contribuzione figurativa). Il periodo comporta dunque il contestuale accredito di contribuzione figurativa. Il beneficio è frazionabile anche a giorni interi.

Possono fruire del congedo i lavoratori dipendenti (esclusi domestici, agricoli giornalieri, autonomi, parasubordinati). È previsto in presenza di una persona da assistere in situazione di disabilità grave (art. 3 co. 3 [legge 104/1992](#)) non ricoverata a tempo pieno. Non è compatibile

<sup>6</sup> Legge 20 maggio 2016, n. 76, Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze (GU n.118 del 21-5-2016).

<sup>7</sup> Legge 4 novembre 2010, n. 183, Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro (GU n.262 del 9-11-2010 - Suppl. Ordinario n. 243).

<sup>8</sup> Decreto Legislativo 26 marzo 2001, n. 151, Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53. (GU n.96 del 26-4-2001 - Suppl. Ordinario n. 93).

con i permessi sopra indicati (ex art. 33 legge 104/1992). Spetta in base al seguente ordine di priorità (che degrada solo in caso di mancanza, decesso o in presenza di patologie invalidanti del parente più prossimo): coniuge o parte dell'unione civile, il padre o la madre, uno dei figli, uno dei fratelli o sorelle, un parente/affine entro il terzo grado. È necessario il requisito della convivenza col parente disabile.

Questo sistema di permessi è molto conosciuto dalle famiglie interessate per esigenze d'altra parte impellenti anche se la normativa ha subito modifiche. Gli aspetti particolari sono innumerevoli. Anche la giurisprudenza, ivi compresa la Corte Costituzionale, ha fatto la sua parte, specie per l'estensione del diritto nei casi di analogia con le situazioni già in precedenza tutelate.

Si tratta dunque di un tassello importante di un sistema di welfare che vuole coniugare gli impegni familiari lavorativi con le cure necessarie nelle situazioni di gravità. È una modalità che per altro non esclude la prestazione di servizi sociali integrativi di formazione, di socializzazione, che anzi sono comunque indispensabili, essendo esclusi solo i casi di ricoveri a tempo pieno.

Non mancano voci critiche. Ma la critica ha ragione di essere nei casi in cui le valutazioni sanitarie dello stato di handicap non fossero rigorose ovvero nei casi in cui l'assistenza non fosse effettivamente prestata essendo in tal modo disatteso lo scopo del beneficio.

Particolare rilievo assume il permesso straordinario che talora si trasforma in una transizione verso la pensione laddove il lavoratore, e più spesso la lavoratrice, già avanti con la carriera lavorativa, dovendo assistere un parente in situazione di gravità fruisce di una prestazione che arriva a due anni e che comporta l'accredito della contribuzione figurativa. I permessi in oggetto sono d'altra parte stati considerati utili ai fini delle norme di salvaguardia per evitare i requisiti della legge Fornero.

8

### Permessi concessi nel 2017

Permessi orari giornalieri per genitori di minori con handicap (Art.33 co.2 L.104/92)	30.687
Permessi mensili di 3 giorni per genitori e parenti di persone con handicap (Art.33 co.3 L.104/92)	374.667
Permessi orari giornalieri per lavoratori con handicap (Art.33 co.6 L.104/92)	18.442
Permessi mensili di 3 giorni per lavoratori con handicap (Art.33 co.6 L.104/92)	39.052
Prolungamento congedo parentale fino a 3 anni di vita del bambino con handicap (Art.33 co.1 L.104/92)	1.077
Congedo straordinario fino a 2 anni per assistenza persone con handicap grave (Art. 42 co.5 D.lgs. 151/01)	50.895

Rapporto INPS 2018, dati 2017 provvisori

