

PREMESSA

La **legge quadro** per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate **n. 104 del 1992** detta i principi dell'ordinamento in materia di diritti, integrazione sociale e assistenza delle persone disabili.

Tra le sue finalità vi è quella di realizzare interventi volti a superare stati di emarginazione e di esclusione sociale che si persegue tra l'altro (**art.5**) *“garantendo alla persona disabile e alla famiglia ... servizi di aiuto personale o familiare...”*

In questo contesto si inseriscono i benefici previsti per i lavoratori dipendenti, primi fra tutti i permessi concessi direttamente ai lavoratori (sia pubblici che privati) disabili in situazioni di gravità (**art.33**).

La norma identifica i soggetti a favore dei quali è possibile usufruire dei permessi, ovvero i disabili in condizioni di gravità accertata dalle Commissioni operanti presso le Aziende Sanitarie Locali, la natura dei permessi (a ore o a giornate, usufruibili anche in maniera continuativa) e coloro che ne possono usufruire oltre ai genitori di figli disabili, ovvero i coniugi e i parenti e affini entro il 3° grado.

La normativa sui permessi retribuiti si combina, senza sovrapporsi, ad altre agevolazioni – limitate o comunque originariamente limitate ai figli - come quelle relative al prolungamento dell'astensione facoltativa per maternità e quelle relative al congedo retribuito di due anni¹.

¹ La norma originaria prevedeva che il congedo retribuito di due anni fosse concedibile solo ai genitori, anche adottivi o affidatari, della persona con disabilità grave e ai lavoratori conviventi con fratelli disabili, a condizione che entrambi i genitori fossero venuti a mancare. Alcune sentenze hanno esteso, successivamente, questo beneficio anche ai coniugi e ai figli conviventi con genitori disabili.

Nel corso degli anni sono intervenuti a regolamentare nel dettaglio questa materia l'INPS e l'INPDAP e alcuni Ministeri (Welfare, Funzione Pubblica, Tesoro) con pareri, circolari e indicazioni di servizio e anche il Consiglio di Stato e la Corte Costituzionale hanno contribuito a chiarire modalità di attuazione e, soprattutto, la platea dei soggetti aventi diritto.

Nel merito sono intervenuti anche i contratti collettivi a regolamentarne in maniera più dettagliata l'utilizzo nei diversi comparti.

La normativa, come si è già accennato in precedenza è identica per il settore privato e per quello pubblico, anche se le indicazioni operative fornite dai diversi enti non sempre sono tra di loro omogenee e, di conseguenza, le modalità di fruizione non sono del tutto identiche tra il settore privato e le pubbliche amministrazioni.

A partire dal 2008 il Governo ha deciso di intervenire in maniera decisa su queste materie sia sul versante della regolamentazione che su quello del controllo delle modalità di utilizzo dei benefici concessi (per quanto riguarda i dipendenti pubblici) al fine di evitare abusi e dispersione di risorse che vanno a nocimento del soggetto stesso con disabilità.

La **legge n.133 del 2008** ha previsto che solo i permessi utilizzati direttamente dai dipendenti pubblici disabili non costituiscano assenza ai fini della distribuzione delle somme dei fondi per la contrattazione integrativa, mentre quelli fruiti per i familiari siano considerate, con riferimento all'erogazione di questi emolumenti, assenze.

Il **disegno di legge n.1167**, attualmente in esame presso le Commissioni Affari Costituzionali e Lavoro e Previdenza sociale del Senato prevede modifiche più sostanziali che per la gran parte interessano tutta la platea dei destinatari, ovvero i lavoratori pubblici e quelli del settore privato.

Il diritto ai permessi mensili, infatti, viene limitato (con riguardo alle ipotesi in cui la persona da assistere non sia il coniuge o il figlio) alle fattispecie in cui il legame di parentela o di affinità sia di primo o di secondo grado; per i casi in cui il legame sia di terzo grado il diritto viene riconosciuto solo *“qualora i genitori o il coniuge della persona disabile in situazione di gravità abbiano compiuto i sessantacinque anni di età oppure siano anch'essi affetti da patologie invalidanti o siano deceduti o mancanti”*.

La norma in discussione specifica altresì che il diritto può essere riconosciuto a un solo lavoratore dipendente, relativamente alla stessa persona disabile in situazione di gravità.

Si prevede, ancora, la modifica della disciplina sulla possibilità di scelta della sede di lavoro (**art. 33, comma 5, legge n. 104 del 1992**) che deve essere vicina al domicilio della persona da assistere, non al proprio domicilio.

Per quanto riguarda in particolare i dipendenti pubblici la nuova normativa pone a carico delle PP.AA. l'obbligo di comunicare per via telematica al Dipartimento della Funzione Pubblica una serie di informazioni attinenti alla concessione di permessi mensili, che confluiranno in un'apposita banca dati istituita dallo stesso Dipartimento.

La rilevazione sui benefici previsti nelle pubbliche amministrazioni per i lavoratori e i familiari di persone disabili in situazione di gravità promossa dal Ministro per la Pubblica Amministrazione è stata realizzata in questo contesto, in una fase nella quale è in corso una riflessione su come ottimizzare l'utilizzo dei benefici previsti dalle normative, avendo come principale riferimento i beneficiari finali, ovvero come fare aumentare i vantaggi per le persone con disabilità gravi.

L'indagine intende contribuire a questa riflessione aprendo un focus sull'utilizzo effettivo di questi benefici con l'intento di raccogliere elementi anche per verificarne, almeno indirettamente, l'efficacia nel favorire il miglioramento della qualità della vita e l'inclusione sociale delle persone disabili, così come indicato nei principi guida della legge n.104/ 1992.

CAPITOLO I - EXECUTIVE SUMMARY

La rilevazione è stata effettuata tra il me~~se~~ di luglio ed il me~~se~~ di settembre 2009, direttamente on line, utilizzando un questionario a domande chiuse, articolato in 10 sezioni, ed è stata rivolta a tutti i comparti del settore pubblico.

Per facilitare la raccolta dei dati sono stati predisposti tre differenti questionari, uno per le amministrazioni in generale, uno per le istituzioni scolastiche e uno per il comparto sicurezza.²

I.1. - Le finalità della rilevazione

La motivazione principale alla base dell'indagine è la convinzione che la normativa attuale a tutela della disabilità – pur rispondendo a bisogni reali – necessita di una semplificazione e revisione e soprattutto di un più accentuato orientamento verso le reali necessità dei disabili.

I dati sui permessi mensili, così come quelli per maternità, congedi parentali, ecc. sono già rilevati ogni anno dalla Ragioneria Generale dello Stato e inseriti nel Conto Annuale.³

Ma i dati pubblicati sono distinti esclusivamente per genere e non consentono di conoscere, nel dettaglio, per quale finalità sono utilizzati i permessi e in che modo essi si distribuiscono tra le diverse categorie professionali; informazioni,

² Le sezioni e le domande sono identiche in tutti i questionari ma viene proposta una differente classificazione del personale dipendente.

³ Dal 2006 sia le assenze per legge 104 che quelle per maternità, congedo parentale, ecc. sul Conto Annuale sono censite autonomamente e non più inserite nella voce “Altri permessi e assenze retribuite”.

queste ultime necessarie se si vuole procedere ad una semplificazione e ottimizzazione dei benefici previsti.

Il disegno di legge attualmente in discussione prevede in capo alle amministrazioni pubbliche l'obbligo di fornire delle informazioni dettagliate sui lavoratori che fruiscono dei permessi e sulle modalità di utilizzo (giornate fruite nell'anno precedente e per ogni singolo mese).

L'indagine promossa dal Ministro per la pubblica amministrazione ha rappresentato un test per verificare a quale livello di dettaglio (e con quale tempestività) le pubbliche amministrazioni sono in grado oggi di fornire i dati al Dipartimento della Funzione Pubblica. Sarà possibile, in tal modo programmare in maniera più accurata l'organizzazione e il funzionamento della banca dati prevista per la raccolta dei dati.

L'indagine, inoltre, ha teso a verificare anche l'utilizzo di altri benefici, quali i congedi retribuiti di due anni, l'assenza facoltativa per maternità, l'avvicinamento al proprio domicilio, il part time.

Anche in questo caso l'intento è stato duplice: verificare l'impatto effettivo di questi benefici e soprattutto l'accuratezza e la completezza dei dati attualmente in possesso delle amministrazioni.

I.2. - Le amministrazioni partecipanti

Come destinatarie della rilevazione sono state individuate 19.717 unità organizzative di cui 9.024 amministrazioni di diverse tipologie e 10.693 istituti scolastici.⁴

Nel corso della rilevazione sono stati, inoltre, inviati dietro richiesta delle amministrazioni 278 questionari, è stata fornita assistenza a 1.400 amministrazioni (assistenza tecnica, risposta a quesiti di merito), sono stati verificati 1.388 indirizzi e effettuate 65 rettifiche dei dati inviati.

Dal 7 luglio al 11 settembre è stato, inoltre, in funzione un call center che ha fornito informazioni sulla rilevazione e assistenza tecnica alla compilazione del questionario.

Hanno inviato il questionario compilato correttamente, indicando dipendenti fruitori dei permessi prevista dalla **legge n. 104** e di altri benefici, 8.253 amministrazioni (il 45% di quelle invitate), in rappresentanza di oltre 1.700.000 dipendenti, circa il 50% del complesso di dipendenti pubblici⁵.

⁴ Il data base con le informazioni sugli istituti scolastici è stato messo a disposizione dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca che si ringrazia per la collaborazione.

⁵ Questa percentuale ha come riferimento i valori indicati nel Conto Annuale 2007, con l'esclusione dei lavoratori estranei all'amministrazione.

Tabella 1 - Enti invitati e enti rispondenti

Amministrazioni	Enti invitati	Enti rispondenti		
	Enti invitati	Con dipendenti fruitori	Senza dipendenti fruitori	Totale enti rispondenti
Agenzie	7	8		8
Altre Amministrazioni	38	33	14	47
Aziende e Enti del SSN	251	121	1	122
Camere di Commercio	107	67	1	68
Comuni	8.100	2091	1027	3.118
Comunità Montane	99	62	27	89
Consorzi e Unioni Territoriali	103	23	22	45
Enti di Ricerca	30	18	2	20
Enti e Agenzie Regionali	67	28	10	38
Enti pubblici non economici nazionali	29	24	17	41
Ministeri	16	11		11
Province	104	35	1	36
Regioni	20	15	1	16
Università	48	44		44
Totale Amm.ni	9.019	2580	1123	3.703
Comparto sicurezza	5	5		5
Scuole	10.693	5668	32	5.700
Totale Amm.ni e Scuole	19.717	8.253	1.155	9.408

Ulteriori 1.123 Amministrazioni e 32 scuole, che impiegano circa 16.000 dipendenti hanno inviato il questionario ma hanno dichiarato di non avere lavoratori che usufruiscono dei benefici.

Si tratta, per la gran parte di amministrazioni di piccole o piccolissime dimensioni.

Va sottolineato che la rilevazione è risultata, soprattutto per le amministrazioni di maggiori dimensioni e articolate sul territorio, abbastanza onerosa perché è stato necessario raccogliere le informazioni spesso in possesso di diversi uffici e non sempre classificate con il livello di dettaglio richiesto. La risposta delle amministrazioni è stata, in ogni modo molto positiva, anche in considerazione della complessità del questionario e del tempo limitato a disposizione per la compilazione.

Si segnalano come particolarmente significativi, il tasso di risposta delle amministrazioni regionali (15), delle Aziende Sanitarie (122 enti rispondenti cui fanno capo oltre 300.000 dipendenti), dei Comuni (3.118 amministrazioni con oltre 260.000 dipendenti) e del Comparto Sicurezza (5 amministrazioni con 317.276 dipendenti).

1.3. - I principali risultati della rilevazione

I risultati più significativi emersi dalla rilevazione sono, per i numeri rilevati e per il dettaglio delle informazioni raccolte, quelli relativi ai permessi mensili che