

Nel mese di marzo sono stati fruiti 287.000 giorni di permesso, con una media di 2,43 giorni nelle amministrazioni, di 1,34 giorni nelle scuole e di 1,43 nel comparto sicurezza per il personale disabili. Per l'assistenza ai familiari la media è stata di circa 2 giornate nelle amministrazioni e nel comparto sicurezza e di circa 1,5 giornate nelle scuole ¹¹.

Tabella 6 – Amministrazioni - Media giornate di permesso fruito nel mese di marzo 2009 per personale disabile e tipologia di familiare assistito

PERSONALE DISABILE	2,43
ASSISTENZA A FIGLI DISABILI	2,17
ASSISTENZA A CONIUGI DISABILI	2,13
ASSISTENZA A GENITORI DISABILI	2,14
ASSISTENZA A PARENTI ENTRO IL 3° GRADO	2,14
ASSISTENZA A PARENTI DISABILI (AGGREGATI PER GRADO DI PARENTELA)	1,76
Media complessiva giornate di permesso fruito nelle PA	2,17

Tabella 7 - Scuole - Media giornate di permesso fruito nel mese di marzo 2009 per personale disabile e tipologia di familiare assistito

PERSONALE DISABILE	1,34
ASSISTENZA A FIGLI DISABILI	1,77
ASSISTENZA A CONIUGI DISABILI	1,71
ASSISTENZA A GENITORI DISABILI	1,52
ASSISTENZA A PARENTI ENTRO IL 3° GRADO	1,82
ASSISTENZA A PARENTI DISABILI (AGGREGATI PER GRADO DI PARENTELA)	1,78
Media complessiva giornate di permesso fruito nelle Scuole	1,56

Tabella 8 - Comparto Sicurezza - Media giornate di permesso fruito nel mese di marzo 2009 per personale disabile e tipologia di familiare assistito

PERSONALE DISABILE	1,42
ASSISTENZA A FIGLI DISABILI	2,22
ASSISTENZA A CONIUGI DISABILI	1,64
ASSISTENZA A GENITORI DISABILI	2,14
ASSISTENZA A PARENTI ENTRO IL 3° GRADO	1,87
ASSISTENZA A PARENTI DISABILI (AGGREGATI PER GRADO DI PARENTELA)	2,73
Media complessiva giornate di permesso fruito nel Comparto Sicurezza	1,99

¹¹ Si presentano i valori medi per comparto, piuttosto che il dato di sintesi per evidenziare le differenze che in un unico valore medio non sarebbero più evidenti.

La media annuale è stata stimata sul numero di fruitori 2009 poiché non era disponibile il dato relativo all'anno precedente. E' ragionevole supporre tuttavia, che non si siano prodotte grandi differenze tra un anno e l'altro.

Riportato all'anno la media di giorni fruiti diminuisce ulteriormente, soprattutto di quelli fruiti direttamente dai lavoratori disabili.¹²

Tabella 9 - Amministrazioni - Media giornate di permesso usufruite nel 2008 per personale disabile e tipologia di familiare assistito

MEDIA GIORNI PERMESSI FRUITI DA DIRIGENTI E DIPENDENTI DISABILI	19,83
MEDIA GIORNI PERMESSI FRUITI DA FAMILIARI DI DISABILI	22,25
Media complessiva giornate di permesso fruiti nelle PA	21,82

Tabella 10 – Scuole - Media giornate di permesso usufruite nel 2008 per personale disabile e tipologia di familiare assistito

MEDIA GIORNI PERMESSI FRUITI DA DIRIGENTI E DIPENDENTI DISABILI	6,08
MEDIA GIORNI PERMESSI FRUITI DA FAMILIARI DI DISABILI	10,10
Media complessiva giornate di permesso fruiti nelle Scuole	9,27

Tabella 11 - Comparto Sicurezza - Media giornate di permesso usufruite nel 2008 per personale disabile e tipologia di familiare assistito

MEDIA GIORNI PERMESSI FRUITI DA DIRIGENTI E DIPENDENTI DISABILI	10,01
MEDIA GIORNI PERMESSI FRUITI DA FAMILIARI DI DISABILI	16,53
Media complessiva giornate di permesso fruiti nel Comparto Sicurezza	16,08

In particolare per le scuole la media annuale risulta particolarmente bassa; presumibilmente essa è correlata alla particolare organizzazione dell'orario di lavoro degli istituti scolastici.

In conclusione, la rilevazione effettuata ha rappresentato un'occasione, particolarmente significativa per dare evidenza a un fenomeno – quello dei benefici concessi ai lavoratori in relazione alla disabilità grave – che ha un grande rilievo sia per le caratteristiche dei soggetti direttamente o indirettamente interessati, sia per l'onere economico che esso comporta.

I dati raccolti – che hanno una valenza qualitativa oltre che quantitativa – possono consentire di orientare la discussione sulle proposte di riforma nella quale coinvolgere in primo luogo gli stakeholders, ovvero i disabili e le loro rappresentanze.

¹² Le informazioni raccolte non sono sufficienti per poter essere certi che tale media non sia l'effetto della non completezza dei dati raccolti. Tuttavia il dato appare abbastanza realistico, tenendo conto che i giorni di permesso non sono cumulabili e che, di conseguenza se non fruiti nel corso del mese di riferimento non possono essere più utilizzati.

I.4. - Confronti commenti e proposte

La rilevazione ha interessato complessivamente oltre 1.700.000 dipendenti pubblici, appartenenti a tutti i comparti delle pubbliche amministrazioni, ovvero circa il 50% del totale dei dipendenti pubblici.

Gli unici dati con i quali è possibile effettuare un confronto, con riferimento alle pubbliche amministrazioni, sono quelli presentati nel Conto Annuale redatto dalla Ragioneria Generale dello Stato sulla base dell'universo pressoché completo delle pubbliche amministrazioni.

In quella rilevazione (anno 2007) le assenze per i benefici per lavoratori disabili e familiari di disabili risultano essere il 2,47% del totale (per un totale di 4.313.388 gg fruiti)¹³ e nel 64% dei casi interessano le lavoratrici.

Tabella 11 – Giorni di assenza per permessi legge 104/1992

Comparto	LEGGE 104/ 92		Totale Assenze		Percentuali	
	Totale	di cui	Totale	di cui	Totale	di cui
Servizio Sanitario Nazionale	1.543.738	1.109.179	43.004.574	28.731.132	3,59%	3,86%
Enti pubblici non economici	153.635	101.366	3.329.534	1.968.557	4,61%	5,15%
Enti di ricerca	24.323	14.938	758.769	364.395	3,21%	4,10%
Regioni e aut.loc. (ccnl)	860.141	514.372	26.556.332	14.011.439	3,24%	3,67%
Regioni a statuto speciale	53.533	35.267	3.276.199	2.072.134	1,63%	1,70%
Ministeri	458.242	270.949	9.712.034	5.308.903	4,72%	5,10%
Agenzie fiscali	153.874	91.435	2.972.331	1.537.982	5,18%	5,95%
Presidenza consiglio ministri	8.425	5.593	183.605	105.721	4,59%	5,29%
Monopoli di stato	2.918	1.772	81.243	37.113	3,59%	4,77%
Scuola	611.914	550.890	51.380.423	39.554.705	1,19%	1,39%
A.f.a.m.	4.173	2.754	313.107	150.272	1,33%	1,83%
Universita'	92.927	59.183	4.044.159	2.189.836	2,30%	2,70%
Vigili del fuoco	25.181	4.390	1.343.685	110.200	1,87%	3,98%
Corpi di polizia	301.942	21.939	19.625.733	1.445.629	1,54%	1,52%
Forze armate	17.616	69	7.509.708	55.102	0,23%	0,13%
Magistratura	0	0	140.871	90.070	0,00%	0,00%
Carriera diplomatica	0	0	33.911	6.346	0,00%	0,00%
Carriera prefettizia	357	285	37.765	20.304	0,95%	1,40%
Carriera penitenziaria	449	338	25.945	17.513	1,73%	1,93%
Totale pubblico impiego	4.313.388	2.784.719	174.329.928	97.777.353	2,47%	2,85%

Fonte: Ragioneria Generale dello Stato – Conto Annuale 2007

Nella rilevazione da noi effettuata la percentuale delle lavoratrici risulta ancora più elevata (79% nelle scuole, 67% nelle amministrazioni).

¹³ Tenendo conto che le amministrazioni rispondenti alla nostra rilevazione rappresentano circa il 50% dei dipendenti, il dato rilevato dal Conto Annuale sembra essere confermato anche con riferimento al 2008

Per quanto riguarda il peso percentuale dei singoli comparti non è possibile un confronto sistematico tra la nostra rilevazione e i dati forniti dal Conto Annuale, anche perché le aggregazioni utilizzate sono differenti.

Gli istituti scolastici ad esempio – che hanno risposto in maniera massiccia, dichiarano un numero (e una percentuale) abbastanza significativa di dipendenti fruitori dei permessi mensili, mentre è sicuramente sottodimensionato il comparto Sanità perché hanno risposto meno della metà delle aziende interpellate, nonostante la platea dei dipendenti sia risultata comunque significativa.

Nel Conto Annuale, inoltre, viene indicato il numero di giornate medie per dipendente e per tipologia di assenze; le medie riferite all'utilizzo dei permessi mensili vanno da 0,5 giorni della scuola a 2,8 giorni delle Agenzie Fiscali e presentano valori in crescita tra il 2006 e il 2007.

In questa rilevazione si è ritenuto più indicativo, per elaborare i valori medi, avere come riferimento il numero dei fruitori e non quello dei dipendenti perché tale valore può fornire informazioni utili sull'utilizzo effettivo di tale beneficio.

Peraltro entrambi le rilevazioni evidenziano che le percentuali tendono ad abbassarsi in relazione all'aumento del numero dei dipendenti, ovvero sembra che le percentuali più elevate si riscontrino negli enti di dimensioni più ridotte.

Presumibilmente, in considerazione della prevalenza di fruitori per l'assistenza a genitori e ad anziani, il loro numero è direttamente dipendente dalla età media dei dipendenti (in aumento in quasi tutte le amministrazioni), piuttosto che da ragioni soggettive o da specifiche politiche gestionali.

E' possibile, inoltre che dato l'uso prevalente dei permessi da parte di chi ha genitori anziani, possa esistere una correlazione tra numerosità dei fruitori di permessi e quantità e qualità dei servizi assicurati nelle diverse regioni a disabili e anziani non autosufficienti.

La spesa sociale, infatti presenta forti differenze tra le diverse aree del paese.

Avendo come riferimento le aree di utenza anziani e disabili si rileva che la spesa pro capite (valori 2006) per gli anziani va da 1103,8 € della Valle D'Aosta ai 19,4 € della Calabria, con valori medi per il Nord Est di 172,7 € e per il Mezzogiorno di 49,9. Per quanto riguarda i disabili le differenze sono ancora più marcate e vanno dai 21.145 € della Provincia Autonoma di Bolzano ai 326 € della Calabria con un valore medio per il Nord Est di 4925 € e per il Sud di circa 9 volte inferiore (500 €).

E' evidente che laddove (è il caso di tutte le Regioni del Mezzogiorno) la spesa procapite è molto contenuta i servizi assicurati alle categorie più deboli (in primo luogo disabili ed anziani) sono largamente insufficienti e la famiglia fa ricorso a tutte le proprie risorse, anche della risorsa tempo, per sopperire alle carenze del welfare pubblico.

Rinviando ad altro momento le considerazioni sul fatto che il fenomeno è probabilmente amplificato da casi di abuso o uso distorto (analogamente registrati nell'uso dei permessi per il parcheggio riservato), si può sostenere che i benefici previsti a favore dei familiari disabili solo in parte (per i figli e/o parenti conviventi) continuano ancora oggi a svolgere le funzioni per la quale erano stati concepiti, ovvero favorire l'inclusione sociale delle categorie più svantaggiate.

Nel corso del tempo, infatti sembra essersi prodotto uno spostamento di focus e presumibilmente alcuni benefici concessi ai lavoratori più che finalizzati all'inclusione sociale sono diventati - dando per scontato che siano utilizzati sempre ed esclusivamente a favore dei familiari per i quali vengono richiesti - veri e propri sostegni alle famiglie tesi a integrare servizi e prestazioni non sufficienti o, addirittura non garantiti (è il caso, ad esempio, dell'assistenza domiciliare integrata in alcune aree quasi del tutto assente).

Il fenomeno dei permessi è limitato al 9% del totale del personale dipendente (i dirigenti ne usufruiscono in maniera molto meno significativa) e l'utilizzo effettivo ne riduce ulteriormente l'impatto sulle amministrazioni.

La modifica prevista nel disegno di legge in discussione al Parlamento inciderà sui potenziali destinatari in maniera non molto significativa per quanto riguarda i rapporti di parentela (i parenti e affini assistiti risultano mediamente pari a circa l'11% e si può supporre che per una parte di essi potranno essere ancora assistiti). Molto più significativo potrebbe essere l'impatto se si intervenisse in maniera incisiva su altri requisiti d'accesso, ad esempio la convivenza (è ragionevole, ad esempio che solo una parte dei lavoratori condivida il proprio domicilio con i genitori), eventualmente ridefinendo le modalità di utilizzo per i familiari non conviventi.

Un'ulteriore razionalizzazione nell'utilizzo dei permessi potrebbe derivare, per quanto riguarda in particolare le pubbliche amministrazioni, dall'istituzione della banca dati presso il Dipartimento della Funzione Pubblica.

Sarà possibile, in tal modo effettuare un monitoraggio costante dell'utilizzo dei benefici di legge e anche incrociare le informazioni raccolte con altre banche dati per verificare se e come vi è rispondenza tra l'utilizzo di questi benefici e la presenza e diffusione di servizi per anziani e disabili.

Potrebbe essere anche opportuno, per rafforzare la funzione sociale di questi benefici, che, periodicamente i lavoratori che ne fruiscono diano conto alla loro amministrazione delle modalità con le quali vengano utilizzati tali permessi (eventualmente in sede di richiesta di rinnovo). Ciò non solo al fine di effettuare una qualche forma di controllo - peraltro molto poco invasiva perché fondata su un'autodichiarazione del disabile stesso - ma soprattutto per avere indicazioni sulle carenze e sui bisogni che in questo modo vengono soddisfatti.

La rilevazione ha consentito di verificare, anche oltre i numeri raccolti, che l'utilizzo dei benefici a favore dei lavoratori disabili e dei familiari di disabili è fortemente radicato nelle amministrazioni, con una distribuzione pressoché lineare correlata, più che a specifiche politiche gestionali, ai ruoli professionali, al genere e all'età media dei lavoratori (oltre che alla tipologia di familiari assistiti).

Di conseguenza gli interventi volti a razionalizzarne l'utilizzo dovrebbero interessare, oltre alle modalità di fruizione anche le politiche di settore rivolte, in particolare ai disabili e agli anziani non autosufficienti.

Questo appare particolarmente rilevante e opportuno soprattutto in considerazione del fatto che il fenomeno, causa il progressivo invecchiamento della popolazione, se non circoscritto ai disabili conviventi, potrebbe avere in pochi anni un forte sviluppo arrivando a comprendere il 25-30% dei dipendenti pubblici. Tale espansione inevitabilmente causerebbe problemi al funzionamento dell'Amministrazione Pubblica danneggiando presumibilmente i disabili stessi.

Inoltre va considerato che la progressiva distorsione del fenomeno — i fruitori di permessi tendono a concentrarsi sempre di più tra coloro che assistono i genitori anziani — ha comunque un effetto iniquo ponendo sullo stesso piano chi ha in casa un figlio o il coniuge disabile, spesso impossibilitato per tutta la vita a produrre reddito, con chi deve assistere genitori che possono avere situazioni economico-patrimoniali agiate, o redditi indotti e/o pensione anche consistenti.

Se con l'entrata in vigore di nuove norme si riuscisse ad ottenere una riduzione del 10% dei fruitori si potrebbe stimare, in termini di giornate di lavoro un risparmio di almeno mezzo milione di giornate/anno, pari a circa 50.000.000 €. Le somme risparmiate potrebbero essere, almeno parzialmente¹⁴ utilizzate direttamente per assistenza domiciliare a favore dei disabili e degli anziani non autosufficienti con redditi medio bassi.

¹⁴ In considerazione del fatto che il risparmio in giornate di lavoro non dà automaticamente la possibilità alle amministrazioni di avere delle risorse spendibili

CAPITOLO II

II.1— La metodologia

Per la predisposizione e la pubblicazione on line del questionario è stato utilizzato *Line survey* (ver. 1.7) un software open source che ha consentito di realizzare:

- il mailing di invito alla rilevazione e i successivi solleciti
- la compilazione *on line* da parte delle amministrazioni invitate
- il monitoraggio e l'elaborazione dei dati pervenuti.

Il questionario è stato articolato in 10 sezioni:

<i>Sezione I</i>	<i>Anagrafica dell'Amministrazione</i>
<i>Sezione II</i>	<i>Referente per la compilazione</i>
<i>Sezione III</i>	<i>Personale dell'amministrazione</i>
<i>Sezione IV</i>	<i>Permessi per dipendenti e familiari di persone disabili</i>
<i>Sezione V</i>	<i>Congedi retribuiti</i>
<i>Sezione VI</i>	<i>Assenza Facoltativa di maternità</i>
<i>Sezione VII</i>	<i>A vicinamento al proprio domicilio</i>
<i>Sezione VIII</i>	<i>Precedenza nell'assegnazione di sede</i>
<i>Sezione IX</i>	<i>Part time</i>
<i>Sezione X</i>	<i>Permessi usufruiti nel 2008</i>

Ognuna delle sezioni da IV a IX è stata finalizzata a raccogliere informazioni su un singolo beneficio. Nella sezione X è stato richiesto di indicare le giornate di permesso mensile, già oggetto della sezione IV, fruite nel 2008.

Le Sezioni III e IV hanno previsto la possibilità di fornire i dati o disaggregati per tipologia di familiare assistito o distinguendo esclusivamente i lavoratori disabili dai familiari assistiti.

I dati sono stati raccolti, inoltre, distinti per genere e per ruolo professionale (dirigenti e dipendenti articolati per aree professionali).

Il questionario è stato predisposto in tre versioni:

- a) Amministrazioni in generale;
- b) Scuole;
- c) Comparto Sicurezza

che si distinguono tra di loro per la diversa articolazione delle aree professionali nelle quali si chiede di classificare il personale dipendente.

II. 2 – I dati raccolti per singolo comparto

Nei paragrafi seguenti vengono presentati i dati raccolti attraverso i tre questionari (Enti, scuole, Comparto Sicurezza), articolati per genere e per ruolo professionale. In alcuni casi - laddove la distribuzione dei dati appare significativa - vengono forniti anche i dati dei dipendenti articolati oltre che per genere per area professionale.

II.2.1 – Le amministrazioni

Nelle tabelle che seguono vengono presentati i dati relativi a tutte le amministrazioni rispondenti, fatta eccezione per le scuole e il comparto sicurezza che sono presentati a parte.

Le amministrazioni maggiormente rappresentate (**Tab. II.2.1.1A**) risultano essere le Aziende Sanitarie (complessivamente tra amministrazioni che hanno dichiarato di avere personale fruitore e l'amministrazione che ha risposto ma non ha segnalato dipendenti interessati ai benefici, il personale interessato è di 306.000 unità), seguite dai comuni (263.000 dipendenti interessati, 251.000 appartenenti ad amministrazioni che hanno dichiarato fruitori dei benefici).

Le regioni maggiormente rappresentate (**Tab. II.2.1.1B**), in linea con il numero dei dipendenti pubblici effettivamente presenti, sono il Lazio, che raccoglie anche le amministrazioni centrali e la Lombardia.

Valori significativi presentano anche l'Emilia Romagna, la Toscana, la Campania.

Nella ripartizione territoriale (**Tab. II.2.1.1C**) si evidenzia che nelle regioni del Nord, a fronte di una percentuale più ridotta di fruitori sul totale del personale (7%) i lavoratori che assistono i familiari sono in numero maggiore (85%) rispetto alla media complessiva; le regioni del Centro presentano una percentuale di fruitori di due punti superiore alla media, mentre i fruitori di permessi per l'assistenza ai familiari sono il 3% meno della media.

La tabella **II.2.1.2**, il grafico **II.2.1.1** e le tabelle da **II.2.1.3.A** a **II.2.1.3.H** presentano, nel dettaglio, i dati relativi all'utilizzo dei permessi per ruolo professionale e per genere, oltre che per familiare assistito.