

Carlo Giacobini, Responsabile del Centro per la documentazione legislativa, Unione Italiana Lotta alla Distrofia Muscolare - Direzione Nazionale

Permessi lavorativi: nuove disposizioni INPS

Con la [Circolare 53](#) del 29 aprile l'INPS, l'Istituto previdenziale di riferimento per gran parte dei dipendenti del settore privato, interviene ancora una volta sulla fruizione delle agevolazioni lavorative riservate ai familiari delle persone con disabilità e agli stessi lavoratori con handicap grave. Buona parte delle nuove disposizioni INPS sono dedicate alle nuove prassi operative di controllo e di concessione di permessi e congedi previsti dalla Legge 104/1992 e dal Decreto Legislativo 151/2001. Il quadro delineato non è affatto chiaro e darà verosimilmente adito ad un aumento del contenzioso fra aziende e lavoratori. Vediamone i passaggi essenziali.

Informatizzazione delle domande

Come noto il lavoratore che intenda avvalersi di permessi e congedi deve presentare, all'azienda e all'INPS, una formale domanda corredata della documentazione prevista ed in particolare del certificato di handicap grave (art. 3 comma 3 della Legge 104/1992).

I moduli di domanda, per gli assicurati INPS, sono disponibili sul sito dell'Istituto e su HandyLex.org. D'ora in poi tutte le domande saranno gestite dall'INPS per via informatica. Nel sistema informatico sarà gestito anche il provvedimento di concessione o di diniego dei permessi e dei congedi. In tal senso la [Circolare 53/2008](#) predispone anche un fac-simile di lettera di concessione.

La concessione dei permessi e dei congedi

La questione si complica rispetto all'obbligo della concessione dei permessi.

L'INPS, rifacendosi alla Sentenza 5 gennaio 2005 n. 175 della Corte di Cassazione-Sezione Lavoro, ricorda che è stato fissato il principio secondo cui "è il datore di lavoro destinatario dell'obbligo di concessione di tre giorni di permesso mensile a favore del lavoratore che assiste una persona con handicap in situazione di gravità".

Pertanto, viene chiarito che l'INPS si limiterà ad un controllo preventivo e formale sulle domande. È l'INPS infatti che provvede all'erogazione economica al datore di lavoro a compensazione dei giorni di permesso o congedo fruiti dal lavoratore. Quindi quella dell'INPS è un'autorizzazione preventiva al datore di lavoro a compensare le somme eventualmente corrisposte a tale titolo con i contributi obbligatori.

Ma è il datore di lavoro che formalmente concede la fruizione dei permessi e dei congedi dopo aver verificato in proprio se sussistono i requisiti di legge e cioè, oltre alla certificazione di handicap grave, la verifica della concreta sussistenza dei requisiti di sistematicità e adeguatezza dell'assistenza ai fini della concessione dei permessi ai lavoratori che risiedono o lavorino in luogo distante da quello in cui risiede il soggetto disabile.

Il Programma di assistenza previsto solo per questi casi dalla [Circolare 90/2007](#), non è più acquisito e verificato dall'INPS, ma dal datore di lavoro.

La procedura che sembrerebbe emergere dalla nuova Circolare è la seguente:

- 1) Il lavoratore presenta la domanda al datore di lavoro e all'INPS.
- 2) L'INPS acquisisce la domanda per via informatica ed effettua un controllo formale.
- 3) Se il controllo dà esito positivo, l'INPS comunica l'accoglimento al datore di lavoro e all'interessato. Si tratta di una conferma che l'INPS autorizza l'azienda ad anticipare il pagamento.
- 4) Il datore di lavoro effettua le verifiche sostanziali sui requisiti di legge e concede i permessi e i congedi se ne rileva la sussistenza.

La Circolare lascia intendere chiaramente che nel caso in cui il datore di lavoro non riconosca comunque i permessi o i congedi nell'ipotesi in cui rilevi che i requisiti di legge non sono rispettati, la questione non riguarda l'Istituto, ma viene "risolta" all'interno del rapporto di lavoro.

Validità temporale del riconoscimento

Fino ad oggi la domanda per la concessione dei permessi lavorativi doveva essere presentata annualmente. La Circolare 53/2008 modifica questa condizione: il provvedimento di riconoscimento del diritto alla fruizione dei permessi viene emanato in modo definitivo, a meno che la condizione di handicap non sia sottoposta a rivedibilità. In questo caso il provvedimento è valido solo fino alla data di “scadenza” del verbale.

Tuttavia il lavoratore è obbligato a comunicare:

- l'eventuale ricovero a tempo pieno del familiare assistito;
- la revisione del giudizio di gravità della condizione di handicap da parte della Commissione ASL,
- le modifiche ai periodi di permesso richiesti,
- la fruizione di permessi, per lo stesso soggetto in condizione di disabilità grave, da parte di altri familiari.

La comunicazione deve avvenire entro 30 giorni dall'avvenuta modificazione delle situazioni indicate.

Validità della certificazione provvisoria di handicap

La [Legge 27 ottobre 1993, n. 423](#) prevede che nel caso in cui la Commissione Asl non si pronunci entro novanta giorni dalla presentazione della domanda, l'accertamento di handicap può essere effettuato in via provvisoria dal medico specialista nella patologia denunciata. Contrariamente a quanto previsto dal Legislatore, in precedenza l'INPS aveva affermato che tale certificazione provvisoria aveva validità di sei mesi. Con la [Circolare 53/2008](#) ritorna al dettato legislativo: quel certificato ha valore fino all'accertamento definitivo da parte della Commissione.

Il lavoratore dovrà allegare alla richiesta copia della domanda presentata alla citata commissione e, come indicato nella circolare n. 32 del 2006, la dichiarazione liberatoria con la quale si impegna alla restituzione delle prestazioni che, a procedimento definitivamente concluso, risultassero indebite.

Cumulabilità dei permessi: lavoratori con handicap

Precedentemente l'INPS ([Circolare 37/1999](#)) non ammetteva la possibilità per il lavoratore che già beneficia dei permessi della Legge 104/92 per se stesso, di cumulare il godimento dei tre giorni di permesso mensile per assistere un proprio familiare con handicap grave.

La nuova Circolare modifica la disposizione in senso favorevole per il lavoratore: potrà beneficiare del doppio permesso (per sé e per il familiare) a prescindere dall'acquisizione di parere medicolegale sulla capacità del lavoratore di soddisfare le necessità assistenziali del familiare anch'esso in condizioni di disabilità grave.

Cumulabilità di permessi e congedi nello stesso mese

Ultima novità introdotta dalla [Circolare 53/2008](#) ammette la possibilità di cumulare nello stesso mese (ovviamente in giornate diverse) i permessi lavorativi con il congedo straordinario retribuito (massimo due anni, frazionabile) concesso ai genitori, coniugi, fratelli e sorelle (convidenti e solo in casi particolari).

7 maggio 2008

Circolare INPS - Direzione centrale Prestazioni a sostegno del reddito - 29 aprile 2008, n. 53
“Nuove disposizioni in materia di diritto alla fruizione dei permessi di cui all'articolo 33 della legge n. 104/92”

SOMMARIO:

1. Gestione informatica delle domande

2. *Natura giuridica del provvedimento di riconoscimento del diritto alla fruizione del beneficio*
3. *Programma di assistenza*
4. *Validità temporale del provvedimento di riconoscimento del diritto alla fruizione dei permessi*
5. *Validità temporale della certificazione provvisoria*
6. *Possibilità, da parte del lavoratore con disabilità grave, di cumulare i permessi di cui al comma 6, art. 33, legge 104/92 con i permessi previsti dal precedente comma 3 per assistere altro familiare disabile*
7. *Possibilità di cumulare nello stesso mese periodi di congedo straordinario con i permessi di cui all'art. 33 della legge 104/92*

Premessa

La crescita della domanda di servizio espressa dai diversi portatori di interesse (principalmente lavoratori ed aziende) in termini non soltanto quantitativi, ma anche qualitativi, nell'area dei permessi e dei congedi per l'assistenza ai disabili e rivolta alle strutture centrali e periferiche dell'Istituto, impone una riconsiderazione delle attuali prassi operative, finalizzata a conseguire maggiore tempestività, trasparenza e correttezza nella concessione dei benefici in questione.

1) Gestione informatica delle domande

In tale contesto, assume importanza fondamentale la gestione dell'intero processo mediante le specifiche applicazioni informatiche ed a tale scopo si dispone che, con decorrenza immediata:

1. tutte le domande siano sottoposte a protocollazione informatica,
 2. tutte le domande siano acquisite nella procedura di gestione,
 3. tanto il provvedimento di concessione, quanto quello di diniego dei permessi e dei congedi siano esclusivamente prodotti dalla procedura di gestione ed inviati al lavoratore ed al rispettivo datore di lavoro.
- A tale proposito si allega lo schema di lettera di accoglimento.

2) Natura giuridica del provvedimento dell'Istituto di riconoscimento del diritto alla fruizione dei permessi

Riguardo alla natura ed all'efficacia del provvedimento dell'Istituto di riconoscimento del diritto alla fruizione dei permessi de quo, è necessario offrire agli operatori delle Sedi ed alle diverse categorie di utenti, ulteriori informazioni.

A tale proposito risulta particolarmente chiarificatrice la sentenza 5 gennaio 2005 n. 175 della Corte di Cassazione-Sezione Lavoro, nella quale viene, innanzitutto, enunciato il seguente principio fondamentale: “è il datore di lavoro destinatario dell'obbligo di concessione di tre giorni di permesso mensile a favore del lavoratore che assiste una persona con handicap in situazione di gravità”.

La stessa sentenza rimarca anche un altro principio, non meno importante del precedente, e precisamente: “la circostanza che l'istituto previdenziale sia deputato a restituire al datore di lavoro le somme corrisposte..., attiene esclusivamente all'aspetto economico e non incide sul diritto del lavoratore a beneficiare del permesso retribuito”.

Da tutto quanto sopra esposto, emerge con nettezza come il provvedimento di riconoscimento della fruibilità dei permessi ex [articolo 33](#) della [legge n. 104/1992](#) emanato dall'Istituto, incida esclusivamente sul rapporto previdenziale (che, come noto, si svolge tra l'ente assicuratore ed il datore di lavoro ed ha come beneficiario il lavoratore), e come il suo contenuto si sostanzi in un'autorizzazione preventiva al datore di lavoro a compensare le somme eventualmente corrisposte a tale titolo con i contributi obbligatori.

Conformemente a quanto enunciato dalla Suprema Corte, si può, dunque, affermare che sul datore di lavoro incombe il diritto-dovere di verificare in concreto l'esistenza dei presupposti di legge per la concessione dei permessi citati, rispetto alla quale non ha alcuna ulteriore discrezionalità, al di là della verifica della sussistenza dei requisiti di legge.

In tale contesto l'INPS, al cui carico è posto l'onere finanziario dei benefici in questione, interviene esclusivamente, in una logica di controllo preventivo generale circa la congruità della richiesta con il titolo di legge, a presidio della correttezza dell'erogazione economica, tanto più laddove questa avvenga per pagamento diretto (come avviene nel caso dei lavoratori agricoli), non potendo e non dovendo intervenire nella concessione specifica dei permessi, che rientra esclusivamente nella concreta gestione del singolo rapporto di lavoro.

3) Programma di assistenza

La [circolare 90/2007](#) aveva previsto, per il richiedente i permessi di cui alla [legge 104/92](#) che risiedesse o

lavorasse in luogo distante da quello in cui risiedeva il soggetto disabile, la presentazione, all'atto della richiesta, di un programma di assistenza a firma congiunta con la persona da assistere, consistente in una pianificazione motivata delle modalità con cui si intendesse assistere il disabile in situazione di gravità. Tale modalità, a garanzia del disabile e dell'Istituto, ha incontrato diverse difficoltà attuative.

Scopo della suddetta programmazione era quello di poter accertare, nel precipuo interesse del disabile e a tutela della correttezza sostanziale dell'erogazione economica, il requisito della continuità dell'assistenza, richiesto dall'art. 33, comma 3 della [legge 104/92](#).

Ciò premesso, anche a seguito di approfondimenti sollecitati dal Garante per la Protezione dei dati Personali e con sua approvazione, facendo seguito alle indicazioni contenute al punto precedente relativamente alla natura giuridica del provvedimento dell'Istituto di riconoscimento del diritto alla fruizione dei permessi cui all'[art. 33](#) della [legge 104/92](#), si precisa quanto segue: la verifica della concreta sussistenza dei requisiti di sistematicità e adeguatezza dell'assistenza ai fini della concessione dei permessi, è un potere che compete esclusivamente al datore di lavoro nella concreta gestione del singolo rapporto lavorativo (anche alla luce dell'orientamento giuridico espresso dalla citata sentenza della Corte di Cassazione-Sezione Lavoro del 5 gennaio 2005 n. 175), nell'esercizio del diritto-dovere di verifica in concreto dei requisiti di legge per la concessione dei permessi citati.

Le sedi, pertanto, dovranno da adesso in avanti astenersi dal richiedere detto programma.

E' in corso di revisione la nuova modulistica che sarà successivamente pubblicata nella banca dati on line.

4) Validità temporale del provvedimento di riconoscimento del diritto alla fruizione dei permessi

In considerazione del fatto che, già con la compilazione del modello di domanda, il richiedente i permessi si impegna, con dichiarazione di responsabilità, a comunicare entro 30 giorni dall'avvenuto cambiamento le eventuali variazioni delle notizie o delle situazioni autocertificate nel modello di richiesta, con particolare riguardo a :

- l'eventuale ricovero a tempo pieno del soggetto in condizione di disabilità grave,
- la revisione del giudizio di gravità della condizione di handicap da parte della commissione ASL,
- le modifiche ai periodi di permesso richiesti,
- la fruizione di permessi, per lo stesso soggetto in condizione di disabilità grave, da parte di altri familiari;

allo scopo di ridurre gli oneri dell'utenza per la fruizione dei benefici di legge, e di concentrare le risorse umane dedicate al processo prestazioni a sostegno del reddito su attività a maggior valore aggiunto nell'ottica del cliente, si dispone che per tutti i nuovi provvedimenti di riconoscimento del diritto alla fruizione dei permessi, e per tutti i prossimi rinnovi di quelli già emessi, non sia più apposto limite temporale di validità, con l'ovvia eccezione dei provvedimenti di riconoscimento solo temporaneo della disabilità grave.

5) Validità temporale della certificazione provvisoria

Analogamente a quanto indicato nel punto precedente (4), allo scopo di evitare che sul cittadino si riversi il danno conseguente al ritardo nella conclusione del complesso procedimento di accertamento della condizione di grave disabilità (obiettivo al quale tende la stessa ratio dell'art. 2 della [legge 27 ottobre 1993, n. 423](#)), si può ritenere che, laddove la commissione medica di cui all'[art. 4](#) della legge n. 104/92 non si pronunci entro novanta giorni dalla presentazione della domanda, l'accertamento effettuato in via provvisoria dal medico specialista nella patologia denunciata, sempre dopo 90 giorni, sia efficace fino all'accertamento definitivo da parte della commissione.

In tal caso, il lavoratore dovrà allegare alla richiesta copia della domanda presentata alla citata commissione e, come indicato nella [circolare n. 32 del 2006](#), la dichiarazione liberatoria con la quale si impegna alla restituzione delle prestazioni che, a procedimento definitivamente concluso, risultassero indebite.

Inoltre, non essendo più previsto per la cosiddetta certificazione provvisoria il termine di validità di sei mesi, per prevenire l'eventuale indebita fruizione da parte del lavoratore dei permessi o dei congedi in caso di mancato riconoscimento della condizione di gravità dell'handicap da parte della citata commissione, sarà cura delle Sedi verificare periodicamente, attraverso la consultazione della procedura INVCIV-NEW, l'esito dell'accertamento definitivo.

6) Possibilità, da parte del lavoratore con disabilità grave, di cumulare i permessi di cui al comma 6, art. 33, legge 104/92 con i permessi previsti dal precedente comma 3 per assistere altro familiare disabile

Sempre nell'ottica di garantire il pieno godimento dei benefici previsti dall'attuale normativa, si ritiene che il lavoratore con disabilità grave, che già beneficia dei permessi ex lege 104/92 per se stesso, possa anche cumulare il godimento dei tre giorni di permesso mensile per assistere un proprio familiare con handicap grave, senza che debba essere acquisito alcun parere medico legale sulla capacità del lavoratore di soddisfare le necessità assistenziali del familiare anch'esso in condizioni di disabilità grave.

In proposito si chiarisce, come specificato in apposito parere ministeriale, che la capacità del lavoratore di soddisfare i bisogni assistenziali del familiare anch'esso in condizioni di disabilità grave, non necessariamente sono riconducibili ad una idoneità suscettibile di accertamento medico-legale.

Sicché l'acquisizione del parere dei Dirigenti medico legali di sede, di fatto non appare più necessitato.

7) Possibilità di cumulare nello stesso mese periodi di congedo straordinario con i permessi di cui all'art. 33 della legge 104/92

L'art. 42 del [D.Lgs. 151/2001](#), al comma 5, prevede, tra l'altro, che durante il periodo di congedo in esame, non sia possibile fruire dei benefici di cui all'art. 33 della legge [104/92](#).

Si ritiene che questo divieto si riferisca al caso in cui si richiedano per lo stesso disabile i due benefici nelle stesse giornate e non comprenda, invece, il caso della fruizione nello stesso mese, ma in giornate diverse.

Tale interpretazione, del resto, non sembra causare alcun onere economico aggiuntivo, comportando esclusivamente un'anticipazione dell'esercizio del diritto al congedo straordinario fruibile, comunque, per un massimo complessivo, tra tutti gli aventi diritto, di due anni per ogni soggetto in condizione di handicap grave.

Il Direttore generale
Crecco

Istituto Nazionale *Data*
della Previdenza Sociale
Agenzia di (*nome agenzia*)
Ufficio Prestazioni a sostegno del reddito
Prat. (*tipo pratica*) n. (*numero pratica*)

Al Sig. / Alla Sig.ra
Nome Cognome
Indirizzo
e, p. c. Al datore di lavoro
Indirizzo
e, p. c. Al Patronato
Indirizzo

Oggetto: provvedimento di accoglimento

Gentile Sig./Sig.ra,

La informiamo che è stata accolta la Sua domanda, presentata in data (*data di presentazione*), volta ad ottenere i benefici di legge correlati alle condizioni di handicap in situazione di gravità.

Il/I periodo/i di riconoscimento è/sono stabilito/i come di seguito:

Dal (*data*) al (*data*) (*numero giornate*) giornate

Dal (*data*) al (*data*) (*numero giornate*) giornate con permesso di due ore

Dal (*data*) al (*data*) (*numero giornate*) giornate con permesso di un'ora

La validità del presente provvedimento ha decorrenza e durata vincolata al periodo di fruibilità sopra indicato.

Ogni eventuale **variazione** intervenuta per la persona richiedente i benefici ovvero per la persona portatrice di handicap, deve essere tempestivamente comunicata a questa sede INPS.

I nostri uffici sono a Sua disposizione per qualsiasi chiarimento.

Cordiali saluti

Il Responsabile dell'Unità di processo