

**SECONDA PARTE**

## **IL DS GARANTE DELLE TUTELE EX LEGGE 104/1992: SENTENZE, ORIENTAMENTI E CONTROLLI**

**EGIDIO PAGANO**

- **I diritti tutelati ed i soggetti aventi titolo**
- **Permessi Legge 104/1992: motivazioni e durata**
- **Casi, pronunciamenti ed orientamenti applicativi**
- **Fruizione dei Diritti ex Legge 104/1992: controlli e abusi**
- **Legge n. 167/2025: misure di semplificazione**
- **Normativa di riferimento**

**SOS** Dirigenti scolastici

# GESTIRE LA SCUOLA mese per mese

SUPPORTO ON LINE PER AFFRONTARE  
ADEMPIMENTI E SCADENZE

EDIZIONE  
ASINCRONA

## UN PERCORSO AGGIORNATO ALLE NORMATIVE VIGENTI, PER AFFRONTARE ADEMPIMENTI, SCADENZE E SCELTE STRATEGICHE PER L'A.S. 2025/2026

Il percorso fornisce un supporto costante e mirato a chi ricopre ruoli organizzativi e strategici nella scuola, offrendo strumenti concreti e aggiornamenti normativi per affrontare con sicurezza le sfide di ogni mese. Pensato per dirigenti, staff e referenti, propone approfondimenti sui principali adempimenti da gestire durante l'anno.

Grazie a videolezioni mensili e materiali di supporto, mette a disposizione strumenti operativi, indicazioni pratiche e riferimenti normativi aggiornati per affrontare con efficacia scadenze e processi organizzativi.

### OBIETTIVO

Il percorso è curato da Dirigenti scolastici con lunga esperienza, capaci di condividere pratiche collaudate e soluzioni efficaci

### A CHI SI RIVOLGE

Dirigenti scolastici, staff del Ds, figure di coordinamento e docenti referenti

### EDIZIONE ASINCRONA

14 videolezioni tratte dai nostri webinar supportate da slides e risorse

**VAI ALLA SCHEDA DEL CORSO**



## I DIRITTI TUTELATI ED I SOGGETTI AVENTI TITOLO

Innanzitutto nel richiamare i diritti previsti dalla Legge n. 104 del 5/2/1992, e ss.mm.ii., si invita il lettore a voler tenere in considerazione la Guida, già pubblicata per la rubrica “SOS Dirigenti” dal titolo “Legge n. 104/1992 e Dirigente scolastico tra diritti e gestione amministrativa ed organizzativa”. Infatti in tale guida sono stati presentati e chiariti non solo i presupposti ed i termini delle garanzie tutelate ma anche i soggetti aventi diritto e le posizioni giuridiche necessarie per la fruizione.

Di seguito si richiamano, sinteticamente, le garanzie principali della Legge ed i soggetti aventi titolo.

1. La **Persona con disabilità** (in situazione di handicap): intesa come colui che “presenta durature compromissioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali che, ..., possono ostacolare la piena ed effettiva partecipazione nei diversi contesti di vita su base di uguaglianza con gli altri” e qualora “la compromissione, 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, il sostegno è intensivo e determina priorità nei programmi e negli interventi dei servizi pubblici”. Tale persona può trovarsi in situazione di “handicap” (art. 3 c. 1) o di “handicap grave” (art. 3 c. 3).

2. I familiari (c.d. caregiver): quanti assistono familiari portatori di disabilità in situazione di gravità che possono essere genitori (anche adottivi), coniugi, parenti o affini fino al 2° grado.
3. I parenti o affini: soggetti entro il terzo grado di parentela che assistono i soggetti portatori di disabilità grave nei casi in cui i genitori, o il coniuge della persona disabile, hanno compiuto i 65 anni, sono affetti da patologie invalidanti o sono deceduti o mancanti.
4. Le parti dell'unione civile o i conviventi di fatto: coloro che rivestono, e possono documentare, tale posizione giuridica riconosciuta dalle norme vigenti.
5. Lavoratori esclusi dalla fruizione del beneficio dei permessi previsti dall'art. 33 (tre giorni al mese, fruibili anche in modalità oraria):
  - Lavoratori autonomi
  - Lavoratori parasubordinati
  - Lavoratori a domicilio



- Lavoratori domestici
- I lavoratori agricoli a tempo determinato, occupati a giornata.

## **LA PRINCIPALI GARANZIE EX LEGGE 104 E SS.MM.II.**

1. **Permessi mensili - tre giorni al mese - Legge n. 104/1992, art. 33 c. 3**
2. **Congedo straordinario - 24 mesi - Legge n. 151/2001, art. 42 c. 5**
3. **Prolungamenti del congedo biennale e permessi per figlio con handicap grave; Legge n. 388/2000, art. 8; D.Lgs. n. 80/2015; D.Lgs. n. 151/2001, art. 32**
4. **Permessi retribuiti per esami e cure mediche - in favore dei lavoratori affetti da malattie oncologiche, invalidanti e croniche - D.Lgs. n. 106/2025, art. 2.**



## PERMESSI LEGGE 104/1992: MOTIVAZIONI E DURATA

Sia sui temi relativi alle motivazioni, a fondamento della concessione dei benefici della Legge 104, che sulla durata delle prestazioni connesse ai benefici si rilevano, sia nelle ordinanze e sentenze dei tribunali che in quelle della stessa Cassazione, pronunce ed interpretazioni troppo spesso contraddittorie. Così pure sulla stessa forma di utilizzo, totale o parziale, dei giorni di permesso retribuito e garantiti sia dalla Legge n. 104/1992 che dalla Legge n. 54 del 10/3/2000.

Infatti alcune sentenze pongono l'accento sulla necessità ed ineludibilità della presenza continuativa e utile a garantire l'effettiva assistenza (presso il disabile), mentre in altre non è stata considerata tale necessità e pertanto si è ritenuto del tutto legittimo, da parte del lavoratore, l'utilizzo di parte del tempo previsto dai permessi per il riposo e il recupero personale delle energie o anche per il disbrigo di incombenze prettamente personali avulse dai presupposti giustificativi della fruizione del permesso.

A tal proposito anche la Cassazione con la sentenza n. 4069/2018 dopo aver richiamato l'art. 1 della Legge n. 61 del 25/2/2000



(testo unico sul part-time) che sancisce la non discriminazione in considerazione del tempo parziale con cui è contrattualizzato il lavoratore, si rileva che *“la finalità dell’istituto disciplinato dall’art. 33 della Legge n. 104/1992, attiene ai diritti fondamentali dell’individuo; conseguentemente il diritto ad usufruire dei permessi costituisce un diritto del lavoratore non comprimibile e da riconoscersi in misura identica a quella del lavoratore a tempo pieno”*.

Ovviamente seppur comprensibili le diverse motivazioni adottate nei vari pronunciamenti degli attori giuridici, magari motivati da contesti e specificità diversificate, ogni posizione ed interpretazione giurisprudenziale difforme, variegata e/o discontinua, mettono il dirigente di fronte a scelte che lo espongono a contestazioni sia da parte dei dipendenti che dei loro legali, quando non a responsabilità civile o erariale.

È importante sottolineare, e tenere ben presente, che i permessi previsti dalla Legge n. 104/1992 non necessitano di autorizzazione da parte del datore di lavoro, tuttavia, anche se non esiste un obbligo esplicito di effettuare formale “richiesta” di permesso, il lavoratore è tenuto a comunicare l’intenzione di usufruirne, per consentire al datore di lavoro di organizzare



**l'attività lavorativa (Corte di Cassazione - Sezione Lavoro, Ordinanza n. 5611 del 3/3/2025). Infatti, seppur non è previsto l'obbligo da parte del dipendente di comunicare la programmazione anticipata mensile, ciò permette al datore di lavoro di predisporre ogni azione necessaria a consentire sia la fruizione dei permessi che la gestione del servizio agli utenti (vedi Interpelli del Ministero Lavoro e Previdenza sociale n. 31/2010 e n. 1/2012 che hanno riconosciuto al datore di lavoro la facoltà di richiedere la programmazione).**

**Infatti l'eventuale mancata comunicazione di fruizione dei permessi ex legge n. 104/1992 è stata ritenuta dalla Corte di Cassazione, con l'Ordinanza sopra richiamata, assenza "non giustificata" e pertanto comportamento soggetto a procedura di "licenziamento disciplinare".**

**Infine si sottolinea che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 213 del 5/7/2016, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 33, c. 3, della Legge n. 104/1992 nella parte in cui non include il convivente tra i soggetti legittimati a fruire dei permessi ex art. 33, c. 3, della Legge n. 104/1992. Norma e sentenza che investendo l'ambito dei permessi lavorativi (i tre giorni mensili) ampliano notevolmente la platea degli interes-**





sati in quanto destinatari di un diritto. Ancora si rileva che con la legge n. 76 del 20/5/2016 si hanno ricadute sulla concessione dei congedi retribuiti (fino a due anni, anche frazionabili).



## CASI, PRONUNCIAMENTI ED ORIENTAMENTI APPLICATIVI

Di seguito si riportano alcuni casi di problematiche (tra i tantissimi) su cui sono stati chiamati, a vario titolo, i diversi organismi preposti (TAR, Cassazione, ARAN, INPS, ecc.) per dirimere contenziosi nati in seguito a contestazioni, dinieghi, ricorsi e provvedimenti dirigenziali.

Riteniamo che quanto di seguito riportato possa dare al dirigente, in un quadro di insieme, la possibilità di orientare la sua azione e consentirgli di prendere decisioni o adottare deliberazioni con la giusta attenzione e la cautela necessaria al fine di tutelarsi rispetto alle proprie responsabilità. Considerato inoltre, che nel tempo si sono avute interpretazioni contraddittorie da parte sia dei tribunali che anche della Cassazione. Per questo vengono indicati, di seguito ai singoli casi, gli estremi dei pareri, orientamenti o sentenze adottate per consentire eventuale ulteriore approfondimento personale sulle diverse fattispecie.



**A. È stato ritenuto illegittimo il licenziamento del dipendente, considerando legittimo l'utilizzo di parte del tempo dei permessi per il riposo e il recupero delle energie o per il disbrigo di pratiche personali, come nei seguenti casi**

**Caso 1:** dipendente trovato lontano dall'abitazione dell'assistito durante il congedo straordinario retribuito.

Il dipendente era stato trovato lontano dall'abitazione dell'assistito durante il congedo straordinario retribuito, essendosi riservato spazi di libertà personale. Il licenziamento è stato ritenuto illegittimo in quanto tale comportamento è stato giudicato corretto con la seguente motivazione: *“a patto che risultino complessivamente salvaguardati i connotati essenziali di un intervento assistenziale che deve avere carattere permanente, continuativo e globale”* (sentenza n. 29062 del 5/12/2017, Cassazione civ. Sez lavoro).

**Caso 2:** lavoratore che ha accompagnato la moglie (assistita) sofferente di asma presso una località balneare e svolto altre incombenze (aver condotto il cane dal veterinario).

La cassazione ha giudicato illegittimo il suo licenziamento nonostante durante la fruizione dei permessi si fosse dedicato ad altre attività. Infatti è stata ritenuta legittima la perma-



nenza al mare per l'utilità nei confronti dei pazienti asmatici, mentre è stato ritenuto che il tempo dedicato all'accudimento dell'animale domestico è stato minimo. Pertanto sono da considerare consentiti sia interventi che non implicano necessariamente la vicinanza fisica all'assistito (per es. svolgimento di pratiche amministrative o incombenze domestiche altrimenti ricadenti sul disabile) sia eventuali singoli momenti dedicati alle esigenze di vita e al recupero delle energie del caregiver (Cassazione ordinanza n. 12679 del 9/5/2024).

**Caso 3:** dipendente licenziato per aver svolto attività non inerente l'assistenza durante la fruizione dei permessi. Fatti accertati tramite indagine conoscitiva.

La Cassazione ha confermato la sentenza con cui la Corte d'Appello di Salerno ha annullato, in riforma della sentenza del 4/10/2023 del Tribunale della stessa sede, il licenziamento intimato al lavoratore per violazione del diritto di difesa pur in presenza di attività senza nesso di causalità tra permessi ed assistenza. Ciò in quanto la tipologia di accertamento della condotta tenuta dal lavoratore in costanza di beneficio è stata ritenuta effettuata con modalità abusive difformi da quelle richieste dalla natura e dalla finalità per



cui il congedo è consentito. Infatti si richiama l'attenzione sul fatto che in sede di contestazione è necessario indicare con precisione il fatto contestato al fine di consentire la difesa del lavoratore. Oltretutto considerato che i fatti, svolgendosi fuori dall'azienda, sfuggono alla diretta cognizione del datore di lavoro; conseguentemente, è opportuno che quest'ultimo indichi la fonte della sua conoscenza e dimostri che il personale, autore del report, fosse autorizzato (Cassazione, sez. lavoro, Ordinanza n. 24558 del 4/9/2025).

**Caso 4:** dipendente che, in permesso Legge 104, non assiste per l'intera giornata l'assistito disabile.

Il licenziamento del dipendente, seppur accusato di aver violato la Legge n. 104/1992 sui permessi, non avendo offerto l'assistenza adeguata al familiare in stato di grave disabilità per l'intera giornata, è stato considerato illegittimo. In quanto la fruizione dei permessi non può impedire, a chi offre l'assistenza, di riservarsi spazi temporali adeguati alle personali esigenze di vita quali il disbrigo pratiche personali (Cass. civ., sez. lavoro, Sentenza n. 29062 del 5/12/2017). Pertanto è preminente la qualità dell'assistenza sul tempo dedicato alla stessa (Cassazione, Sentenza n. 21529 del 20/8/2019).



**Caso 5:** dipendente che in permesso art. 33 per assistenza alla madre si allontanava spesso dal domicilio della stessa; fatto comprovato da investigatore.

Per il dipendente che si allontanava spesso dal domicilio dell'assistita, nonostante beneficiasse dei permessi per assistere la madre disabile, ai sensi della Legge n. 104/1992 il licenziamento è stato ritenuto dalla Corte illegittimo in quanto la relazione fornita dall'investigatore privato non dimostrava il nesso causale tra l'assenza dal lavoro e la mancata assistenza del disabile (Cassazione, Sent. n. 12032 del 19/6/2020).

**Caso 6:** lavoratore disabile che utilizza i permessi per una migliore sua integrazione familiare. Per il lavoratore portatore di disabilità è stato considerato legittimo l'utilizzo dei permessi per consentirgli una migliore integrazione familiare e sociale. Si è ritenuto in tal caso che la fruizione del beneficio non debba essere necessariamente diretta alle esigenze di cura. Questo in quanto la Corte ha ritenuto che le condizioni di svantaggio ed i ritmi di lavoro possono compromettere la sua interazione sia familiare che sociale, pertanto i permessi possono anche essere utili a tale integrazione (Cassazione, sez. Civile Ordinanza n. 20243 del 25/9/2020).



**B. La suprema Corte ha invece ritenuto legittimo il licenziamento per giusta causa, con conseguente conferma della necessaria presenza continuativa per assistenza presso il disabile, nei casi di seguito riportati**

**Caso 1:** lavoratore che fruendo dei permessi art. 33 li ha utilizzati come riposo personale senza recarsi presso la residenza della persona disabile.

La Cassazione ha ritenuto legittimo il licenziamento del dipendente che utilizzava abusivamente i permessi accordati a norma della Legge n. 104/1992 come riposo personale, senza recarsi presso l'anziana alla quale avrebbe dovuto prestare assistenza. In questo caso il provvedimento di licenziamento adottato dal datore di lavoro è stato giudicato legittimo, nonostante l'abuso riguardasse solo un periodo dei permessi fruiti. Nello specifico "per il disvalore sociale ed etico della condotta del dipendente e la compromissione del vincolo fiduciario con il datore di lavoro" (Cassazione Sentenza n. 18411 del 9/7/2019).

**Caso 2:** il dipendente nei giorni di fruizione dei permessi si dedicava ad altre incombenze.

Durante la fruizione dei permessi Legge n. 104 ex art. 33 è



necessario che ci sia nesso causale tra l'assenza dal lavoro e l'assistenza al disabile. Nel caso in cui questo manchi del tutto si è in presenza di comportamento che evidenzia l'abuso del diritto da parte del prestatore. Pertanto il licenziamento per giusta causa legittima il datore di lavoro. In questo caso il dipendente si era dedicato ad attività non attinenti l'assistenza alla madre con disabilità. La pronuncia della Cassazione ha confermato il licenziamento intimato dal datore di lavoro al dipendente, considerando tale comportamento come violazione dei principi di correttezza e buona fede in quanto anche se l'assistenza non deve impedire di dedicare spazi temporali alle proprie esigenze di vita essa deve comunque garantire un aiuto di carattere permanente, continuativo e globale (nesso causale tra assenza dal lavoro ed assistenza alla persona disabile) (Cassazione n. 11999/2024).

**Caso 3:** il lavoratore ha utilizzato giorni di congedo straordinario senza alcuna comunicazione al datore di lavoro.

La Corte di Cassazione ha respinto il ricorso proposto dal dipendente (licenziato) il quale senza dare alcuna comunicazione al datore di lavoro aveva fruito di permessi ex Legge 104/1992 per n. 8 giorni consecutivi. Comportamento, rite-





nuto illegittimo dalla Corte non per l'eventuale "equiparazione della mancata comunicazione ad assenza ingiustificata". La sola motivazione basata sulla sopra indicata equiparazione avrebbe reso il licenziamento illegittimo. Ciò in quanto la comunicazione del lavoratore non è formalmente disciplinata né dalla legge né dalle disposizioni contrattuali vigenti. La Corte invece ha rilevato il venir meno dei doveri di correttezza e buona fede, previsti dal rapporto di lavoro del dipendente pubblico, tanto da aver sanzionato il lavoratore con il licenziamento disciplinare (a conferma della prima sentenza ed in riforma della sentenza della Corte di appello di Brescia che invece accoglieva l'appello proposto dal dipendente). Con tale Ordinanza (marzo 2025) la Corte indirettamente stabilisce l'obbligo di preventiva comunicazione al datore di lavoro (seppur non soggetta ad autorizzazione) per la fruizione dei benefici previsti dalla Legge n. 104/1992.

## C. Le posizioni

### SUL REQUISITO DELLA CONVIVENZA

#### Dipartimento della funzione pubblica

Con la circolare n. 1 del 3/2/2012 l'Istituto chiarisce che il re-



quisito della convivenza può essere provato, anche, attestando la dimora temporanea risultante dall'iscrizione nello "schedario della popolazione temporanea" di cui all'art. 32 del D.P.R. n. 223/1989; tale iscrizione, tuttavia, può essere concessa solo nel caso sia richiesta ad un Comune diverso da quello di residenza e non può superare i 12 mesi.

## INPS

In seguito alla Legge n. 76/2016 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze) ed alla sentenza della Corte Costituzionale n. 213 del 5/7/2016, l'Istituto ha fornito le conseguenti indicazioni applicative con la circolare n. 38 del 27/2/2017. Indicazioni relative, inizialmente, ai soli dipendenti del comparto privato. Per i dipendenti pubblici le indicazioni possono essere estratte da una nota della RTS sede di Novara, del 6/9/2022 prot. n. 22579, - avente ad oggetto *"Provvedimenti concessivi del congedo biennale retribuito per l'assistenza ai portatori di handicap grave ai sensi dell'ex art. 42, c. 5, del D.Lgs. n. 151/2001. Indicazioni operative"* - in cui si legge quanto segue: *"Al coniuge convivente sono equiparati, ai fini della presente disposizione, la parte di un'unione civile di cui all'art. 1, c. 20, della Legge n. 76*



*del 20/5/2016, e il convivente di fatto di cui all'art. 1, c. 36, della medesima legge. In caso di mancanza, decesso o in presenza di patologie invalidanti del coniuge convivente o della parte di un'unione civile o del convivente di fatto, hanno diritto a fruire del congedo il padre o la madre anche adottivi".*

## SUL CONGEDO STRAORDINARIO E CONTEGGIO GIORNI FESTIVI O NON LAVORATIVI

### Dipartimento Funzione Pubblica

Con la nota prot. n. 66814-P dell'8/10/2021, avente ad oggetto *"parere in materia di fruizione del congedo biennale per l'assistenza alle persone con disabilità..."*, il DFP così si esprime: *"... il congedo è fruibile anche in modo frazionato (a giorni interi, ma non ad ore). Affinché non vengano computati nel periodo di congedo i giorni festivi, le domeniche e i sabati (nel caso di articolazione dell'orario su cinque giorni), è necessario che si verifichi l'effettiva ripresa del lavoro al termine del periodo di congedo richiesto. Tali giornate non saranno conteggiate nel caso in cui la domanda di congedo sia stata presentata dal lunedì al venerdì, se il lunedì successivo si verifica la ripresa dell'attività lavorativa ovvero anche un'assenza per malattia del dipendente*



*o del figlio. Pertanto, due differenti frazioni di congedo straordinario intervallate da un periodo di ferie o altro tipo di congedo, debbono comprendere ai fini del calcolo del numero di giorni riconoscibili come congedo straordinario anche i giorni festivi e i sabati (per l'articolazione su cinque giorni) cadenti subito prima o subito dopo le ferie o altri congedi o permessi".*

**Pertanto**

- se il congedo straordinario viene fruito in modalità continuativa o frazionata, i giorni festivi o non lavorativi, ricadenti nel periodo di fruizione, vengono computati come giorni di congedo straordinario
- se, invece, al congedo fa seguito la ripresa del servizio o situazione equiparata, gli stessi giorni vanno esclusi dal computo.

La **programmazione**, e successiva fruizione dei permessi e dei congedi come previsti sia dalla Legge 104 e ss.mm.ii. che dal CCNL di comparto, rappresenta uno strumento finalizzato a conciliare le esigenze di funzionalità e di organizzazione dell'attività amministrativa con quelle private e personali del lavoratore e del disabile assistito.

Pertanto ogni eventuale reiterata condotta del dipendente vol-



ta a evitare il conteggio delle giornate non lavorative o festive fra quelle di congedo possono giustificare l'utilizzo, da parte dell'Amministrazione, di ogni possibile strumento nell'esercizio dei propri poteri datoriali come, ad esempio la modifica dell'articolazione dell'orario di lavoro del dipendente, ai fini di tutelare le esigenze di funzionalità dell'Amministrazione stessa.

Già il Dipartimento FP, con la circolare n. 1 del 3/2/2012, aveva affermato che *“il congedo è fruito anche in modo frazionato (a giorni interi, ma non ad ore). Affinché non vengano computati nel periodo di congedo i giorni festivi, le domeniche e i sabati (nel caso di articolazione dell'orario su cinque giorni) è necessario che si verifichi l'effettiva ripresa del lavoro al termine del periodo di congedo richiesto. Tali giornate non saranno conteggiate nel caso in cui la domanda di congedo è presentata dal lunedì al venerdì, e se il lunedì successivo si verifica la ripresa dell'attività lavorativa”*.

## SUL CONTRATTO PART-TIME (VERTICALE, ORIZZONTALE) FERIE E PERMESSI

### ARAN

Relativamente ai dipendenti con contratti di lavoro part-time



si presentano al dirigente scolastico, ed agli uffici del personale, problemi legati al conteggio dei giorni di assenza nei casi di congedo biennale frazionato di cui all'art. 42, c. 5 del D.Lgs. n. 151 del 26/3/2001 e all'art. 4, c. 2 della Legge n. 53 dell'8/3/2000, condizione nei casi di fruizione da parte sia di personale ATA che di personale docente, tanto con contratto part-time verticale quanto orizzontale.

A tale proposito l'ARAN con orientamento applicativo CIRS91, e tenendo conto della sentenza della Cassazione n. 4069/2018 in cui si richiama il principio di non discriminazione nel diritto ai permessi, ex art. 33 della Legge n. 104/1992, tra i lavoratori in part-time e quelli a tempo pieno, conferma quanto previsto dal CCNL. Infatti ripropone che: *“in caso di rapporto di lavoro part-time verticale, disciplinato dall'art. 58, c. 11 del CCNL Scuola del 29/11/2007, espressamente dispone che «I dipendenti a tempo parziale orizzontale hanno diritto ad un numero di giorni di ferie e di festività sopprese pari a quello dei lavoratori a tempo pieno. I lavoratori a tempo parziale verticale hanno diritto ad un numero di giorni proporzionato alle giornate di lavoro prestate nell'anno».*

Pertanto, per il part-time il conteggio delle giornate dovrà es-



sere effettuato sottraendo i periodi in cui non è prevista l'attività lavorativa, considerato che in tale ipotesi la prestazione e la retribuzione del dipendente sono entrambe proporzionate alla percentuale di part-time».

### **Permessi Legge 104 - CIRS84 15/6/2021**

Relativamente al diritto a fruire del **permesso di tre giorni al mese** previsti dalla Legge n. 104/1992, considerato che il primario obiettivo è quello di tutelare la salute psico-fisica del disabile, in linea generale non è comprimibile. A tale proposito sono, inoltre, consultabili le seguenti circolari: Circolare n. 34 del 10/7/2000 dell'INPDAP; Circolare n. 133 del 17/7/2000 dell'INPS; Circolare n. 100 del 24/7/2012 dell'INPS.

Pertanto sulla base degli orientamenti espressi riguardo la fruizione dei permessi di cui all'art. 33, cc. 3 e 6, della Legge n. 104/1992 si devono distinguere, all'interno delle posizioni contrattuali dei dipendenti che assistono il familiare con handicap, coloro che hanno un contratto a tempo pieno o a tempo parziale, fra cui part-time verticale, e coloro che hanno un contratto part-time orizzontale. Infatti:

#### **1. Nel caso di part-time verticale**

- il permesso mensile di tre giorni deve essere ridotto propor-



zionalmente alle giornate effettivamente lavorate, esclusivamente nel caso di impegno orario su numero di giorni lavorativi inferiori al 50% dell'ordinario

- nel caso di impegno orario superiore 50% dell'ordinario, invece, non saranno proporzionati all'impegno lavorativo

## 2. In caso di rapporto di lavoro **part-time orizzontale**

- poiché l'impegno lavorativo del dipendente è certamente superiore al 50% dell'ordinario egli ha titolo a tutti i diritti come per i dipendenti con contratto a T.I. o T.D.

Questo quanto espressamente previsto, sempre in materia di riproporzionamento delle assenze e dei permessi nei confronti dei lavoratori in regime di part-time verticale, dalle pronunce della Corte di Cassazione intervenute, con sentenza n. 22925 depositata il 29/9/2017 e con sentenza n. 4069 del 20/2/2018. La Cassazione, infatti, ha dato ragione alla lavoratrice relativamente al principio di non discriminazione nel trattamento dei lavoratori part time verticale purché con giorni lavorati superiore al 50% del tempo ordinario di lavoro dei dipendenti a tempo pieno.

L'ARAN, quindi, nel suo orientamento ha richiamato la sentenza n. 22925 della Cassazione nella quale ha affermato che “//





*criterio che può ragionevolmente desumersi da tali indicazioni è quello di una distribuzione in misura paritaria degli oneri e dei sacrifici connessi all'adozione del rapporto di lavoro part-time e, nello specifico, del rapporto part-time verticale. In coerenza con tale criterio, valutate le opposte esigenze, appare ragionevole distinguere l'ipotesi in cui la prestazione di lavoro part time sia articolata sulla base di un orario settimanale che comporti una prestazione per un numero di giornate superiore al 50% di quello ordinario, da quello in cui comporti una prestazione per un numero di giornate di lavoro inferiori". In quest'ultimo caso con conseguenziale riproporzionamento dei giorni fruibili.*

Stesso criterio nel caso di personale ATA con limite massimo, in caso di fruizione oraria dei tre giorni di permesso, di diciotto ore mensili.

Sempre l'ARAN con l'orientamento Id 31137 ritiene che nell'ipotesi di **utilizzo nel mese sia dei permessi orari che dei permessi a giorni** si deve garantire tale diritto e nelle giornate in cui il lavoratore è assente per l'intera giornata dal monte ore complessivo andranno decurtate 6 ore, indipendentemente dall'orario teorico di lavoro previsto per quella giornata.

Si tenga inoltre presente che la prestazione lavorativa a tempo



parziale di tipo verticale si può articolare concentrando l'attività lavorativa con due diverse modalità:

- a) per tutti i giorni lavorativi, ma solo in alcuni mesi dell'anno; esclusivamente in tal caso "il dipendente avrà diritto ai benefici in parola nella misura intera nei mesi in cui è prevista la prestazione lavorativa"
- b) soltanto per alcune settimane del mese o per alcuni giorni della settimana; in tal caso il dipendente avrà diritto alla fruizione dei permessi "riproporzionato in ragione della ridotta entità della sua prestazione lavorativa". Vedasi a tal proposito il messaggio INPS n. 3114 del 7/8/2018 avente ad oggetto: "Modalità di fruizione dei permessi di cui all'art. 33 della Legge n. 104/1992 e del congedo straordinario di cui all'art. 42, c. 5, del D.Lgs. n. 151/2001. Chiarimenti".



## FRUIZIONE DEI DIRITTI EX LEGGE 104/1992: CONTROLLI E ABUSI

Per gli obiettivi e le tutele riconosciute dalle norme vigenti è comprensibile la necessità che il lavoratore ha nel trovare, e utilizzare, maggiore tempo da dedicare all'assistito, ma è altrettanto comprensibile che il sistema produttivo, formativo, educativo e burocratico-amministrativo si trova a dover affrontare tali richieste con interessi e diritti a volte contrapposti alle tutele.

Pertanto è necessario, in un clima di collaborazione, trovare una sintesi, un punto di equilibrio tra gli interessi delle persone con disabilità, e dei loro familiari, e quelli delle imprese, enti, agenzie e amministrazioni responsabili nell'offerta di servizi che rispondono ad altri diritti ed interessi altrettanto legittimi. Di conseguenza la fiducia, l'etica professionale e personale devono essere alla base di un sano e rispettoso rapporto di lavoro. In questa prospettiva è indubbio che l'utilizzo illecito, soprattutto dell'istituto dei permessi ex Legge n. 104/1992, mette in crisi un sistema che trae origine dalla volontà di tutelare le persone più deboli. Garanzia che purtroppo viene sempre più spesso messa in discussione a causa del loro indebito utilizzo.



Perfino la **Corte di Cassazione**, già con sentenza n. 9217/16 del 6/5/2016, ha affermato la legittimità del licenziamento di tutti i falsi utilizzatori dei permessi riconosciuti e retribuiti per effetto della Legge 104.

Purtroppo l'abuso nell'utilizzo dei permessi e dei congedi è un fenomeno oramai percepito ad un livello così alto, che negli ultimi anni, non solo ha attirato l'attenzione della Corte dei Conti, e destato l'allarme dell'INPS, ma si è arrivati ad ipotizzare l'istituzionalizzazione, per norma, della possibilità per il datore di lavoro di trovare e raccogliere, anche attraverso incarico a soggetti privati (agenzie investigative), elementi di prova a supporto dell'abuso nella fruizione dei permessi ex Legge 104. Tanto che la Corte di Cassazione, seppur nelle ondivaghe posizioni assunte nel tempo dalla giurisprudenza di fronte a casi specifici, ha ribadito quanto indicato nella sua richiamata sentenza n. 9217/16 del 6/5/2016: la legittimità del licenziamento dei falsi utilizzatori dei permessi. In tale prospettiva i maggiori controlli ipotizzati dalla manovra di bilancio 2026 si presentano come legittimi e soprattutto, riteniamo, possano realmente e maggiormente tutelare quanti hanno necessità e utilizzano legittimamente sia permessi che congedo.



Ovviamente, ogni azione di controllo e verifica, stante l'obbligo di leale collaborazione e buona fede del dipendente (art. 3 c. 2) e corretto utilizzo dei permessi (art. 11 c. 2), previsti dal Codice di Comportamento dei Dipendenti pubblici (D.P.R. n. 62/2013 aggiornato dal D.P.R. n. 81/2023), è da considerarsi sempre quale estrema ratio. Oltretutto azione di controllo obiettivamente difficile da applicare nelle Pubbliche Amministrazioni considerato il giusto divieto di vigilare sull'attività lavorativa nei luoghi di lavoro previsto dallo Statuto dei Lavoratori (Legge n. 300 del 20/5/1970, art. 2).

Pertanto tale procedura di controllo, ove attivata, potrebbe essere utilizzata esclusivamente se viene espletata all'esterno del luogo di lavoro ed abbia come scopo quello della *"tutela del patrimonio oppure la verifica che il dipendente stia adempiendo o meno alle obbligazioni del contratto di lavoro"*.

In questa prospettiva, il controllo sull'uso improprio dei permessi della Legge 104 non deve riguardare l'adempimento della prestazione lavorativa in sé effettuata al di fuori dell'orario e luogo di lavoro; solamente a queste condizioni potrebbe risultare legittimo il ricorso al controllo e perfino l'apertura di procedimento disciplinare con richiesta all'UPD di licenzia-



mento per abuso nella fruizione di un servizio, con contestuale addebito per danno all'erario, se non l'attivazione di avvio di procedimento penale; in quanto tale comportamento (abuso di permessi retribuiti 104) integra il reato di indebita percezione del trattamento economico.

La stessa Corte di Cassazione ha precisato che i controlli eseguiti dal datore di lavoro, allo scopo di accertare l'utilizzo improprio dei permessi 104 da parte dei dipendenti *“devono essere considerati legittimi in quanto, in queste situazioni, non può dirsi violato lo Statuto dei lavoratori”*.

Nello specifico la Suprema Corte, nell'esaminare la vicenda dei controlli, con ordinanza n. 4670/2019 ha chiarito che *“i controlli demandati dal datore di lavoro ad agenzie investigative riguardanti l'attività lavorativa del prestatore svolta anche al di fuori dei locali aziendali” - come la fruizione dei permessi ex Legge 104/1992 - “non sono preclusi ai sensi degli artt. 2 e 3 dello Statuto dei Lavoratori, laddove non riguardino l'adempimento della prestazione lavorativa, ma siano finalizzati a verificare comportamenti che possano configurare ipotesi penalmente rilevanti od integrare attività fraudolente”*.



Certamente, anche per colpire eventuali abusi, dal 1 gennaio 2026 sono previsti controlli più stringenti (novità rappresentata dai commi 8 e 9 dell'art. 129 della Bozza di Legge di Bilancio 2026 bollinata dalla RGS su cui, è doveroso informare, già vengono sollevati dubbi di costituzionalità e legalità ai sensi della sentenza della Cassazione civile n. 30628 del 28/11/2024) con le amministrazioni che potranno richiedere all'INPS di accertare la permanenza dei requisiti sanitari, anche avvalendosi della sanità militare. Disposizione dalle conseguenze notevoli considerato che l'accertamento di abuso, nella fruizione dei permessi vari, può comportare sanzioni disciplinari e perfino il licenziamento per giusta causa.

La bozza di Legge di Bilancio 2026 prevede, comunque, che le nuove modalità operative di tali controlli rafforzati saranno stabilite con apposito decreto del Ministero del Lavoro, che verrà emanato appena la nuova legge di Bilancio 2026 sarà approvata ed entrerà in vigore. Pertanto disciplina in divenire.

### **I CONTROLLI PREVISTI: ATTUALI E FUTURI (RAFFORZATI)**

- **Verifiche requisiti sanitari:** Le amministrazioni pubbliche potranno chiedere all'INPS di verificare se la persona assistita



ha ancora diritto ai permessi, coinvolgendo anche altre strutture pubbliche.

- **Verifiche sul campo:** Il datore di lavoro può svolgere controlli per accertare che il permesso sia effettivamente utilizzato per l'assistenza al familiare disabile. Questa procedura può avvenire anche tramite investigazioni private (procedura di cui si è già dato conto), se motivata da un sospetto di abuso.
- **Obbligo di comunicazione:** Altra novità riguarda le amministrazioni che dovranno trasmettere all'INPS, in aggiunta a quanto già previsto, tutti i dati relativi ai permessi Legge 104, ai congedi straordinari (D.Lgs. n. 151/2001, art. 42, c. 5) e ai congedi parentali concessi (artt. 32 e 33 dello stesso decreto) come da c. 9 art. 129 bozza Legge di Bilancio 2026. Mentre è già previsto che i dipendenti comunichino l'assenza con un preavviso di almeno 3 giorni (salvo urgenza) per garantire l'organizzazione del servizio.
- Per i permessi Legge 104 è già prevista la comunicazione, al datore di lavoro, della programmazione degli stessi ad inizio di ciascun mese nonostante né la legge né il CCNL specifichino tempi o metodi da utilizzare. Come già sopra rilevato la comunicazione è un obbligo che deriva dai principi generali





di correttezza e buona fede che il dipendente deve avere verso l'amministrazione.

- Infine i controlli INPS: che, in quanto ente di previdenza, ha il diritto di verificare (anche su input del datore di lavoro sulla base del c. 9 dell'art. 129 della nuova Legge di Bilancio 2026) il persistere del diritto e l'uso corretto dei permessi per evitare abusi.

Le verifiche che l'INPS realizzerà saranno attuate attraverso un processo complesso, ed oramai informatizzato, utilizzando:

- la formule del Data-matching: un processo che permette di collegare record che si riferiscono alla stessa persona e quindi incrociando dati che vengono anche da banche dati diverse da quelle gestite dall'INPS, e popolate dalle comunicazioni effettuate anche dai datori di lavoro, oltre che quelle di altre amministrazioni pubbliche. Ciò consente di avere informazioni e verificare che i permessi siano utilizzati secondo le norme.
- Un sistema di Monitoraggio in tempo reale: che consentirà all'INPS di verificare costantemente coloro che usufruiscono dei permessi, per quale motivo e per l'assistenza a quale soggetto disabile. Sistema che fra l'altro consentirà di tenere sotto controllo il rispetto sia dei limiti di spesa che di utilizzo.



Certamente il discrimine tra “uso legittimo” ed “abuso” non sempre è facilmente individuabile ma non ce ne occupiamo in questa sede in quanto è bene che il dirigente scolastico, al di là delle competenze di verifica generale, non si addentri in questi “tecnicismi” dovendo sempre considerare, a priori, legittima la richiesta di fruizione, fino a prova, verifica o circostanze tali che ne giustifichino o documentino il contrario.

Il dirigente a nostro avviso, e per le responsabilità proprie del ruolo svolto, deve accertarsi della valida e regolare documentazione, e/o autocertificazioni prodotte, e adottare soluzioni organizzative o procedurali tali da garantire il minor impatto possibile sul servizio scolastico e sul regolare godimento dei diritti degli studenti. Ciò al fine di non incorrere, egli stesso, in provvedimenti disciplinari con eventuale responsabilità erariale.

Deve comunque avere particolare attenzione nel tenere presente che l’abuso nella fruizione dei permessi è da considerare una violazione degli obblighi previsti dal rapporto di lavoro che può comportare:

- l’irrogazione di sanzioni disciplinari
- il licenziamento per giusta causa
- le sanzioni penali per l’indebita percezione di erogazioni a



danno dello Stato (l'INPS che paga) che integra il reato di truffa, punibile con la reclusione da sei mesi a tre anni

- la restituzione dell'indebito per aver usufruito di un beneficio economico non spettante.

Il dirigente diventa responsabile di quei controlli complessivi sui permessi e congedi di cui fruiscono i dipendenti pubblici. Controlli che sono effettuati congiuntamente, per le competenze da ciascuno previste, dall'INPS e dal datore di lavoro (l'amministrazione pubblica di appartenenza - la scuola) con l'obiettivo principale di verificare l'effettiva esistenza dei requisiti e l'uso corretto dei permessi per assistenza al disabile grave.

L'INPS ha il compito e la responsabilità di verificare la sussistenza dei requisiti sanitari e amministrativi che danno diritto ai permessi. Per tale motivo è titolato ad avviare, nei casi in cui lo ritiene opportuno o fondato, procedimenti di verifica e, in caso di abuso, richiedere la restituzione sia delle indennità che degli oneri sostenuti dal sistema e indebitamente percepite (per i giorni di assenza dal lavoro e retribuiti). Il Datore di Lavoro (Amministrazione Pubblica) ha il diritto ed il dovere di accertarsi che i permessi richiesti vengano utilizzati per la finalità prevista dalla legge, ovvero l'assistenza al familiare disabile.



In definitiva si sta provando, con controlli a distanza e l'utilizzo intensivo delle tecnologie digitali, ad eliminare, o almeno ridurre, l'abuso dei permessi per Legge 104 che, se accertato, può dare origine alle seguenti conseguenze: recupero delle somme indebitamente percepite, sanzioni disciplinari, licenziamento per giusta causa ed infine anche conseguenze penali per frode.



## LEGGE N. 167/2025: MISURE DI SEMPLIFICAZIONE

Infine, per completezza di trattazione, si constata che anche in questo ultimo atto normativo vi sono alcune novità che interessano la disabilità. Novità presenti all'art. 16 della Legge (avente ad oggetto: "Delega al governo in materia di disabilità") e per cui il governo dovrà adottare, entro 12 mesi, decreti legislativi, codici e disposizioni varie sui diritti delle persone con disabilità previsti dalla Convenzione delle Nazioni Unite, di cui alla Legge n. 18 del 3/3/2009.

Atti che entreranno in vigore entro 24 mesi successivi alla emanazione di ciascuno di essi e che dovranno regolamentare le seguenti materie:

- a) *"coordinamento tra la definizione e l'accertamento dell'invalidità e dell'inabilità ai fini previdenziali e assistenziali, nonché coordinamento del sistema di agevolazioni lavorative"*
- b) *"aggiornamento e semplificazione, ..., certezza dei tempi e trasparenza nei confronti delle persone con disabilità, dei procedimenti amministrativi e... in materia di assistenza protesica e riabilitativa, nonché previsione dell'esonero dalla presentazio-*



*ne della documentazione già presente nelle piattaforme o nel fascicolo sanitario elettronico”*

- c) *“semplificazione dei procedimenti di rilascio e utilizzo, anche attraverso delega, della firma digitale e dell’identità digitale”*
- d) *“semplificazione degli oneri di rendicontazione gravanti sui caregiver familiari”.*



## NORMATIVA DI RIFERIMENTO

- D.Lgs. n. 151 del 26/3/2001 art. 42 c. 5 - Inclusione del figlio convivente nel novero dei soggetti legittimati a fruire del congedo. Chiarimenti sul concetto di “convivenza”

> [VAI ALLA NORMA](#)

- Nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali - n. 3884 del 18/2/2010

> [VAI ALLA NORMA](#)

- D.Lgs. n. 119 del 18/7/2011 - Attuazione dell'articolo 23 della legge n. 183 del 4/11/2010, recante delega al Governo per il riordino della normativa in materia di congedi, aspettative e permessi

> [VAI ALLA NORMA](#)

- Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica, n. 1 del 3/2/2012 - Modifiche alla disciplina in materia di permessi e congedi per l'assistenza alle persone con disabilità

> [VAI ALLA NORMA](#)

- Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica, n. 36667 del 12/9/2012 - Congedo ex art. 12, c. 5 e ss., del D.Lgs. n. 151/2001 - Personale in regime di part time verticale

> [VAI ALLA NORMA](#)



- Nota del Dipartimento della Funzione Pubblica, n. 2285 del 15/1/2013 - Congedo straordinario retribuito ex art. 42, c. 5 e ss., del D.Lgs. n. 151/2001 - Computabilità ai fini dell'anzianità di servizio e della progressione economica

[> VAI ALLA NORMA](#)

- D.Lgs. n. 80 del 15/6/2015 - Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, in attuazione dell'art. 1, cc. 8 e 9, della Legge n. 183 del 10/12/2014

[> VAI ALLA NORMA](#)

- Circolare INPS n. 4805 del 16/7/2015 - Prolungamento del congedo parentale per figli con disabilità in situazione di gravità. Elevazione dei limiti temporali di fruibilità da 8 a 12 anni. Modalità di presentazione della domanda nel periodo transitorio

[> VAI ALLA NORMA](#)

- Circolare INPS n. 45 del 19/3/2021 - Permessi ai sensi dell'art. 33, cc. 3 e 6, della legge n. 104/1992. Lavoro a tempo parziale di tipo verticale o di tipo misto. Riproporzionamento della durata dei permessi fruiti dai lavoratori dipendenti del settore privato. Nuove istruzioni

[> VAI ALLA NORMA](#)





- Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica, n. 66814 del 8/10/2021 - Parere in materia di fruizione del congedo biennale per l'assistenza alle persone con disabilità di cui all'art. 42, c. 5, del D.Lgs. n. 151 del 26/3/2001

[> VAI ALLA NORMA](#)

- Circolare INPS n. 39 del 4/4/2023 - D.Lgs. n. 105 del 30/6/2022, recante "Attuazione della direttiva (UE) 2019/1158, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20/6/2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio". Modifiche alla disciplina in materia di permessi di cui all'art. 33 della Legge 104/1992, e di congedo straordinario di cui all'art. 42, c. 5, del D.Lgs. n. 151 del 26/3/2001 - Indicazioni amministrative per il riconoscimento dei benefici

[> VAI ALLA NORMA](#)

- Raccomandazione dell'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità n. 1/2025 - Accesso alla classe da parte di professionisti sanitari. Raccomandazione ai sensi dell'art. 4, c. 1 lett. g) del D.Lgs. n. 20/2024

[> VAI ALLA NORMA](#)



- O.M. n. 5611 del 3/3/2025 della Corte di Cassazione, sezione lavoro - È obbligatoria la comunicazione al datore di lavoro di assentarsi per i permessi di cui alla legge 104/1992

[> VAI ALLA NORMA](#)

- Legge n. 106 del 18/7/2025 - Disposizioni concernenti la conservazione del posto di lavoro e i permessi retribuiti per esami e cure mediche in favore dei lavoratori affetti da malattie oncologiche, invalidanti e croniche

[> VAI ALLA NORMA](#)