CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **197/2025** (ECLI:IT:COST:2025:197)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AMOROSO** - Redattrice: **SAN GIORGIO**
Udienza Pubblica del **04/11/2025**; Decisione del **04/11/2025**
Deposito del **23/12/2025**; Pubblicazione in G. U. **24/12/2025**
Norme impugnate: Art. 42, c. 5°, del decreto legislativo 26/03/2001, n. 151, nel testo antecedente alla modifica normativa introdotta con l'art. 2, c. 1°, lett. n), del decreto legislativo 30/06/2022, n. 105, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 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».
Massime: **47102 47103 47104 47105 47106**
Atti decisi: **ord. 43/2025**

SENTENZA N. 197

ANNO 2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), nel testo antecedente alla modifica normativa introdotta con l'art. 2, comma 1, lettera *n)*, del decreto legislativo 30 giugno 2022, n. 105, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 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», promosso dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e A. R., con ordinanza del 2 dicembre 2024, iscritta al n. 43 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione dell'INPS e di A. R., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nella udienza pubblica del 4 novembre 2025 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;

uditi gli avvocati Alberto Guariso per A. R., Samuela Pischedda, Dario Marinuzzi e Mauro Sferrazza per l'INPS, nonché l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 4 novembre 2025.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 2 dicembre 2024, iscritta al n. 43 del registro ordinanze 2025, la Corte di cassazione, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), nel testo antecedente alla modifica normativa introdotta con l'art. 2, comma 1, lettera *n*), del decreto legislativo 30 giugno 2022, n. 105, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 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», «nella parte in cui non include il convivente *more uxorio* tra i soggetti beneficiari del congedo straordinario finalizzato all'assistenza del familiare con disabilità grave».

Il Collegio rimettente riferisce di essere chiamato a decidere sul ricorso proposto dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) avverso la sentenza della Corte d'appello di Milano che, in base a «una interpretazione evolutiva» della disposizione censurata, aveva confermato la decisione del giudice di primo grado di accoglimento della domanda di A. R. di vedere riconosciuto il proprio diritto a fruire del congedo straordinario previsto dal richiamato art. 42, comma 5, con conseguimento della relativa indennità, al fine di assistere una persona con disabilità «grave», anche in relazione al periodo in cui era stato convivente di fatto della stessa prima di legarsi a lei con rapporto di coniugio. L'INPS, relativamente al periodo dal 27 luglio al 30 novembre 2020, aveva rigettato la domanda (poi accolta con riferimento al periodo successivo al matrimonio e fino al decesso della donna) proprio sul presupposto dell'assenza del vincolo coniugale, in quanto il convivente di fatto non rientrava tra i soggetti elencati nella stessa disposizione, nel testo applicabile *ratione temporis*, tra i beneficiari della provvidenza richiesta, poi estesa, con la citata modifica normativa, a detta categoria.

Ciò premesso, il giudice *a quo,* in punto di rilevanza, osserva che, in mancanza di una pronuncia di accoglimento di questa Corte, «la domanda azionata dovrebbe essere senz'altro rigettata».

La disposizione censurata, come formulata prima della novella del 2022 – si osserva nella ordinanza di rimessione – «provvede ad elencare un numero chiuso di soggetti legittimati alla percezione del beneficio» e questo escluderebbe la praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata, come sarebbe avvalorato «dalle quattro pronunce della Corte costituzionale intervenute ad ampliare il novero dei soggetti legittimati a ricevere il beneficio» (sono citate le sentenze di questa Corte n. 232 del 2018, n. 203 del 2013, n. 19 del 2009 e n. 233 del 2005).

Il giudice *a quo* si fa carico della ordinanza di questa Corte n. 158 del 2023, con la quale, in relazione ad analoga questione, è stato richiesto al giudice rimettente un nuovo apprezzamento della rilevanza e della non manifesta infondatezza della stessa, in considerazione dello *jus superveniens* costituito dal d.lgs. n. 105 del 2022, il cui art. 2, comma 1, lettera *n)*, ha riformulato l'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001 equiparando, ai fini del godimento del congedo straordinario per l'assistenza del congiunto con disabilità grave, il convivente di fatto al coniuge convivente. Tuttavia, secondo il Collegio rimettente, il mutato quadro normativo non consentirebbe l'«interpretazione evolutiva» della disposizione nel testo anteriore alla riforma «sì da ritenerla comprensiva dell'equiparazione del convivente di fatto […] fin da epoca antecedente alla sopravvenuta modifica». In proposito, viene citato un ampio stralcio della relazione illustrativa al d.lgs. n. 105 del 2022, dal quale emergerebbe che il legislatore ha perseguito un «intento chiarificatore» della previgente disciplina solo con riferimento alle unioni di fatto «e non anche alle convivenze», che sarebbero state inserite nella previsione dell'art. 42, comma 5, per «rispetto del canone di ragionevolezza». La novella del 2022, in definitiva, non avrebbe valorizzato la convivenza in sé, ma avrebbe proseguito «in quell'opera di specifico allargamento della protezione e del diritto del disabile» già iniziata con la legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze).

Più che un «rilievo autonomo della famiglia di fatto», vi sarebbe, dunque, «un costante e progressivo riconoscimento del catalogo dei diritti del convivente di fatto», in un contesto in cui «la convivenza prematrimoniale è ormai un fenomeno di costume sempre più radicato», avente «pari dignità» rispetto alle convivenze matrimoniali e del quale la giurisprudenza dovrebbe farsi carico.

Il canone dell'«interpretazione storico-evolutiva» non potrebbe aiutare l'interprete nella soluzione della questione odierna, avuto riguardo alla «delimitata cornice del decreto legislativo n. 105 del 2022», volta ad armonizzare nel diritto interno – per il tramite della legge di delegazione 22 aprile 2021, n. 53 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020) – la direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza, e che ha abrogato la direttiva 2010/18/UE del Consiglio.

La menzionata direttiva, infatti, pur preordinata alla più pregnante tutela del diritto alla salute del disabile, non recherebbe «riferimenti idonei ad armonizzare illimitatamente e indefinitamente, nella legislazione nazionale, fin da epoca antecedente alla novella, la tutela del prestatore di cura e assistenza nella convivenza di fatto e ad equiparare il convivente di fatto al coniuge e alla parte di un'unione civile». Mancherebbe, in definitiva, nell'ordinamento, una fonte normativa primaria che estenda al convivente di fatto le previsioni stabilite in favore dei coniugi, a differenza, peraltro, di quanto accaduto (con l'art. 1, comma 20, della legge n. 76 del 2016) per le parti dell'unione civile.

In punto di non manifesta infondatezza, il Collegio rimettente osserva che la disposizione censurata, nella formulazione applicabile *ratione temporis*, «viola la tutela costituzionale da riconoscersi all'aggregazione costituita dalla convivenza di fatto e quindi dalla famiglia di fatto, in quanto comunità d'affetti in cui l'individuo sviluppa la propria personalità nella garanzia dei diritti inviolabili».

Sarebbe compresso, «in modo irragionevole (art. 3 Cost.), il diritto alla salute psicofisica (art. 32 Cost.), del "disabile grave"», da intendersi quale «diritto inviolabile dell'uomo ex art. 2 Cost.», limitandosene «l'assistenza all'interno della propria comunità di vita in funzione di un dato normativo integrato "dal mero rapporto di coniugio" (art. 29 Cost.)». Diversi indici normativi concorrerebbero alla «preminente valutazione» della famiglia di fatto: il rimettente cita, in proposito, le norme sulla responsabilità genitoriale nei procedimenti relativi ai figli nati fuori dal matrimonio (artt. 337-*bis* e seguenti del codice civile), l'avvenuta eliminazione delle distinzioni tra figli legittimi e figli naturali (legge 10 dicembre 2012, n. 219, recante «Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali»), l'istituto dell'affido condiviso dei figli valido anche per i genitori non legati da vincolo matrimoniale (legge 8 febbraio 2006, n. 54, recante «Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli») e le norme che consentono la nomina, come amministratore di sostegno, anche della persona stabilmente convivente con il beneficiario (legge 9 gennaio 2004, n. 6, recante «Introduzione nel libro primo, titolo XII, del codice civile del capo I, relativo all'istituzione dell'amministrazione di sostegno e modifica degli articoli 388, 414, 417, 418, 424, 426, 427 e 429 del codice civile in materia di interdizioni e di inabilitazione, nonché relative norme di attuazione, di coordinamento e finali»).

Nell'ordinanza di rimessione viene richiamata la sentenza di questa Corte n. 213 del 2016, che ha riconosciuto al convivente di fatto il permesso mensile retribuito di cui all'art. 33 della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), necessario per evitare alla persona con disabilità la irragionevole compressione del diritto, costituzionalmente presidiato, di ricevere assistenza nell'ambito della sua comunità di vita. Viene, ancora, ricordata la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che, sin dalla sentenza 13 giugno 1979, Marckx contro Belgio, ha esteso la nozione di vita familiare, di cui all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), anche alla famiglia non nata da vincolo di coniugio. In proposito, il rimettente offre una nutrita rassegna delle pronunce della Corte di Strasburgo che hanno dato seguito a tale precedente, fino alla più recente decisione della quarta sezione, sentenza 21 luglio 2015, Oliari ed altri contro Italia, che ha rilevato, segnala il giudice ricorrente, «omissioni del Governo italiano […] per non aver adempiuto all'obbligo positivo di assicurare alle coppie omoaffettive la disponibilità di uno specifico strumento/istituto di tutela dei propri diritti e doveri».

La ricordata giurisprudenza costituzionale ed europea, pertanto, pur riconoscendo la discrezionalità del legislatore nel prevedere diverse soglie di tutela dei vincoli discendenti dal matrimonio e dalla convivenza di fatto, avrebbe sottolineato «che nessuna situazione espressiva della scelta di un differente modello familiare può restare priva di tutela». Il legislatore sarebbe chiamato a compiere un bilanciamento tra i valori contrapposti, sul presupposto che la salute psicofisica della persona con disabilità, quale diritto fondamentale, «rientra tra i diritti inviolabili» ex art. 2 Cost.

Ancora, si sottolinea che il ruolo fondamentale svolto dalla famiglia, nella cura e nell'assistenza delle persone con disabilità, è stato affermato anche da questa Corte (vengono richiamate le sentenze n. 42 del 2024 e n. 203 del 2013), e si ricorda che, con l'art. 1, comma 255, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), è stata introdotta, a livello legislativo, una definizione di *caregiver* familiare, riferita alla persona che si prende cura del convivente di fatto ai sensi della legge n. 76 del 2016. Del resto, il «diritto di fondare una famiglia», in modo disgiunto dal «diritto di sposarsi», sarebbe garantito dal diritto dell'Unione

europea in base alla formulazione dell'art. 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), che mantiene distinti i due profili. Gli stessi giudici di Strasburgo, con le decisioni già indicate dal Collegio rimettente, avrebbero «interpretato evolutivamente la nozione di vita familiare di cui all'art. 8 CEDU», avendovi incluso, oltre al rapporto di *coniugio* in senso stretto, anche la parentela tra nonni e nipoti e tra zii e nipoti, purché sia provata l'esistenza di legami personali affettivi, ed anche la relazione di una coppia omosessuale.

2.– Con atto depositato il 31 marzo 2025 si è costituito, nel presente giudizio, l'INPS, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o manifestamente infondate.

Ricostruito il panorama normativo di riferimento, caratterizzato da un'evoluzione che, ai sensi della legge n. 76 del 2016 – si osserva nella memoria – ha finito per distinguere le unioni civili dalla convivenza di fatto, qualificando solo le prime come formazioni sociali ai sensi degli artt. 2 e 3 Cost. – l'Istituto rileva che neanche la novella introdotta dall'art. 2, comma 1, lettera *n)*, del d.lgs. n. 105 del 2022 ha riconosciuto la convivenza di fatto quale formazione sociale tutelata dall'art. 2 Cost., essendosi limitata ad equiparare il convivente di fatto al coniuge ai fini della fruizione del congedo straordinario, sulla base di una scelta discrezionale guidata da un «criterio di ragionevolezza».

In punto di rilevanza delle questioni, l'INPS ritiene di dover sottolineare che quello sollecitato a questa Corte rappresenterebbe «un intervento sostitutivo […] in relazione a scelte tipicamente affidate alla valutazione del legislatore che implicano, anche, una valutazione economica degli oneri connessi ad un ampliamento, per il periodo temporale antecedente il d.lgs. 105/2022, della platea dei beneficiari».

Quanto al merito delle questioni, si osserva che, nella prospettiva del giudizio di ragionevolezza ex art. 3 Cost., le fattispecie che si intenderebbe equiparare non risulterebbero sovrapponibili, perché «si prestano ad essere regolate in modo differente nell'esercizio di una ragionevole discrezionalità del legislatore», avuto riguardo alla «concessione di benefici previdenziali con oneri a carico della finanza pubblica». Peraltro – si osserva – un'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale «si porrebbe quale fonte di disparità di trattamento», realizzando una discriminazione tra la parte privata del giudizio principale e «tutta la platea di coloro che, confidando nella interpretazione letterale del medesimo art. 42 *ratione temporis*, hanno ritenuto di non poter usufruire del congedo».

3.– È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità delle questioni.

Sotto un primo profilo, la difesa statale argomenta la contraddittorietà della motivazione del rimettente circa il requisito della non manifesta infondatezza. Infatti – si fa notare – l'ordinanza di rimessione, dopo un'iniziale impostazione che parrebbe «denunciare una discriminazione delle situazioni di convivenza di fatto rispetto alle situazioni formalizzate nel matrimonio o nell'unione civile», avrebbe poi sposato una prospettiva «logicamente opposta», incentrata sulla lesione non dei diritti del convivente di fatto, ma del diritto della persona con disabilità a ottenere assistenza nell'ambito delle proprie relazioni affettive. Non essendo dato comprendere «quale delle due linee argomentative venga effettivamente posta a base della questione sollevata», ne deriverebbe l'inammissibilità «per difetto di motivazione, nella forma della contraddittorietà della motivazione, circa la non manifesta infondatezza».

Inoltre, le questioni sarebbero inammissibili per mancato confronto «con le modifiche normative intervenute nella materia dell'assistenza, anche familiare, ai disabili gravi». Si ricorda che, con l'art. 1, commi da 210 a 214, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026), è stato istituito «un articolato sistema di sostegno integrativo ai disabili gravi»

mediante la previsione di un «Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità». Ciò dimostrerebbe che «l'assistenza e l'inclusione dei disabili gravi anche facendo leva sull'ambito delle loro relazioni affettive, ivi compresa la convivenza di fatto, è un obiettivo chiaramente perseguito dal legislatore, che ne determina discrezionalmente i modi e i mezzi, anche per tenere conto dell'impatto delle relative misure sull'equilibrio finanziario complessivo». Il non aver preso in considerazione questa normativa comporterebbe l'inammissibilità delle questioni, «per difetto di compiuta indagine circa le norme che sistematicamente si collegano a quella denunciata e ne integrano il contenuto di tutela».

Sotto un diverso e collegato profilo, viene segnalata un'ulteriore ragione di inammissibilità, derivante dal fatto che non sarebbe percorribile «una soluzione costituzionalmente obbligata per riconoscere e tutelare il diritto del disabile all'assistenza e all'inclusione anche attraverso il proprio ambiente affettivo». Più specificamente, si osserva nell'atto, l'intervento «"additivo di prestazione"» richiesto dal giudice rimettente comporterebbe una provvidenza «molto più onerosa per la finanza pubblica e impattante per gli ambienti lavorativi del mero permesso mensile di tre giorni di cui alla legge 104/92», oggetto della sentenza di questa Corte n. 213 del 2016: il congedo straordinario sarebbe invero «compensato con una indennità a carico dell'Inps pari all'ultima retribuzione, che può protrarsi fino a due anni continuativi». Tale provvidenza, pur «utile alla migliore tutela dei diritti del disabile», non sarebbe tuttavia tale da incidere sul nucleo essenziale degli stessi, già oggetto di tutela in virtù delle altre misure previste dall'ordinamento. Essa, dunque, non si configurerebbe come una soluzione costituzionalmente obbligata ma rientrerebbe, piuttosto, nella discrezionalità del legislatore; né potrebbe formare oggetto di una sentenza additiva di questa Corte. In tale quadro, la scelta di ampliare la platea dei beneficiari solo a decorrere dal momento di entrata in vigore del d.lgs. n. 105 del 2022 costituirebbe «la sola compatibile con l'equilibrio finanziario complessivo del sistema e dipendeva da una valutazione complessa di politica finanziaria».

4.– Nel giudizio si è costituito A. R., parte nel giudizio principale, concludendo per l'accoglimento delle questioni.

La difesa della parte privata riporta ampi stralci della richiamata sentenza di questa Corte n. 213 del 2016. Viene ricordato che, secondo tale sentenza, la *ratio* di tutela assistenziale della persona con disabilità e la finalità di assicurare la continuità delle cure e l'assistenza in ambito familiare costituiscono istanze comuni sia all'istituto dei permessi mensili retribuiti di cui all'art. 33, comma 3, della legge n. 104 del 1992, sia all'istituto del congedo straordinario di cui all'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001. Pertanto, a giudizio della parte privata, le conclusioni della citata sentenza n. 213 del 2016 andrebbero applicate, «per una sorta di principio traspositivo», anche al congedo straordinario. Ciò, peraltro, non significherebbe eliminare la differenza, esistente nell'ordinamento, tra coniuge e convivente *more uxorio*: del resto – si puntualizza nella memoria – le esigenze di tutela sottese a tale istituto si riferiscono e sono proprie non del soggetto che richiede il congedo, ma della persona con necessità di sostegno intensivo. Al fine di vagliare le questioni di legittimità costituzionale sollevate, invero, occorrerebbe porsi «nella prospettiva […] della persona con handicap in situazione di gravità: è infatti quest'ultima ad avere il diritto costituzionalmente garantito a ricevere assistenza per le proprie condizioni di salute nel proprio contesto di vita privata e familiare». Non rivestirebbe alcun rilievo, in tale prospettiva, il diverso impatto economico che tale istituto ha rispetto ai permessi ex art. 33 della legge n. 104 del 1992, «impatto che peraltro vi sarà comunque per effetto della novella legislativa» di cui al d.lgs. n. 105 del 2022.

5.– Con memoria successivamente depositata, l'INPS è tornato a svolgere difese, insistendo per la inammissibilità o la manifesta infondatezza delle questioni.

L'Istituto osserva che la nozione di convivenza di fatto rilevante per la fruizione del congedo straordinario ai sensi del novellato art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001, è quella di cui all'art. 1, commi 36 e 37, della legge n. 76 del 2016, che richiede la coabitazione e

la costituzione di una famiglia anagrafica secondo le previsioni degli artt. 4 e 13, comma 1, lettera *b)*, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223 (Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente). Non tutti i conviventi di fatto potrebbero, dunque, fruire dei congedi straordinari, ma solo coloro che abbiano reso, presso il comune di residenza, la dichiarazione anagrafica prevista da quest'ultima disposizione.

Avendo omesso di confrontarsi con la nozione legale di convivenza, il giudice rimettente sarebbe incorso in una «carente o, comunque, incompleta descrizione della fattispecie oggetto del giudizio», con conseguente inammissibilità delle questioni per «difetto sulla motivazione in ordine alla rilevanza».

6.– Anche la parte privata, con memoria depositata nell'imminenza della udienza pubblica, ha svolto ulteriori difese, insistendo nelle già formulate conclusioni.

La memoria, anzitutto, contiene una replica all'eccezione di inammissibilità, sollevata dall'Avvocatura, avente ad oggetto una presunta contraddittorietà della motivazione spesa dall'ordinanza di rimessione. A giudizio della parte privata, non vi sarebbe, nel presente caso, alcuna incertezza sul *petitum*, riferito alla «dichiarazione di incostituzionalità della norma nella parte in cui non comprende il convivente di fatto fra i beneficiari del congedo straordinario». Né, nell'ordinanza di rimessione, sarebbe ravvisabile alcuna duplice linea argomentativa, avendo essa focalizzato l'attenzione sui diritti costituzionali della persona con disabilità secondo le indicazioni di cui alla sentenza n. 213 del 2016 di questa Corte.

Peraltro, il giudice rimettente avrebbe chiesto un giudizio di ragionevolezza solo su «una specifica esclusione» (quella del convivente di fatto dalla possibilità di usufruire dei congedi straordinari), considerando al riguardo «le sole norme successive effettivamente pertinenti», e «non certo un giudizio sugli interventi complessivi del legislatore a favore dei disabili», come sostenuto dalla difesa statale. Non avrebbero dunque rilevanza, ai fini del decidere, le norme che disciplinano il fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità.

Non fondata sarebbe, altresì, l'eccezione di inammissibilità incentrata sulla natura additiva dell'intervento richiesto a questa Corte e sulle conseguenti ricadute di finanza pubblica. Simile tesi, a giudizio della parte privata, risulterebbe «smentita dagli interventi che questa Corte ha già operato sul testo dell'art. 42, comma 5, D.Lgs 151/01 per renderlo conforme al dettato costituzionale, in relazione ai profili portati in precedenza alla sua attenzione».

Nel merito, la memoria insiste per la fondatezza della questione, ricordando che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'interesse primario protetto dall'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001 «è quello di "assicurare in via prioritaria la continuità nelle cure e nell'assistenza del disabile che si realizzino in ambito familiare" (cfr. *ex plurimis* sent. n. 158/07 e n. 19/09)», nella prospettiva, parimenti valorizzata, di consentire alla persona con necessità di sostegno intensivo di ricevere le cure e l'assistenza «all'interno della sua comunità di vita, quale che sia la forma giuridica della stessa, anche al fine di consentir[le] il mantenimento delle relazioni in essere». La prospettiva dalla quale giudicare l'odierna questione, pertanto, sarebbe unicamente quella della persona con disabilità.

In ogni caso – sottolinea la parte privata – la convivenza *more uxorio* sarebbe, oggi, «ascrivibile fra le formazioni sociali di cui all'art. 2 della Costituzione». Si richiamano, al riguardo, le sentenze di questa Corte n. 148 del 2024 e n. 213 del 2016.

Sarebbe peraltro irrilevante «ogni profilo attinente la sostenibilità economica delle conseguenze» derivanti da una sentenza di accoglimento, posto che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, è «la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (viene richiamata la sentenza n. 275 del 2016).

Considerato in diritto

1.– La Corte di cassazione, sezione lavoro, censura l'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001 nel testo vigente anteriormente alle modifiche introdotte con l'art. 2, comma 1, lettera *n)*, del d.lgs. n. 105 del 2022. La disposizione, che introduce il diritto del lavoratore a fruire di un congedo straordinario per fornire assistenza a un proprio congiunto «con *handicap* in situazione di gravità accertata ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104», è denunciata nella parte in cui non include, nel novero dei beneficiari del congedo, il convivente di fatto, come poi previsto dalla citata modifica normativa.

Le questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate nell'ambito di un giudizio originato dal rigetto, da parte dell'INPS, della domanda di congedo straordinario, con corresponsione della relativa indennità, ai sensi della disposizione oggi censurata, presentata da un lavoratore, convivente di fatto, e successivamente coniuge, di una donna disabile in situazione di gravità. La domanda – poi accolta per il periodo seguito al matrimonio e fino al decesso della donna – era stata respinta sul presupposto che, *ratione temporis*, il beneficio in questione non spettasse in caso di assenza di vincolo coniugale. La Corte di merito, confermando la decisione del giudice di primo grado, aveva ritenuto di adottare «un'interpretazione evolutiva, anche alla luce della lettura data dalla Corte costituzionale del congedo straordinario, equiparando il convivente al coniuge convivente e alla parte di un'unione civile», e aveva quindi incluso il convivente di fatto del soggetto in condizione di disabilità grave nella platea dei beneficiari dell'istituto in questione.

La Corte di cassazione, innanzi alla quale l'INPS ha proposto ricorso avverso tale decisione, non ritenendo percorribile la strada di una interpretazione conforme, data l'insuperabilità della lettera della disposizione di cui si tratta, ed esclusa la possibilità di un'applicazione retroattiva della modifica normativa intervenuta nei sensi auspicati dallo stesso Collegio rimettente, sospetta il contrasto dell'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001, nella formulazione applicabile *ratione temporis*, con gli artt. 2, 3 e 32 Cost., per l'irragionevole lesione del diritto alla salute psico-fisica della persona con necessità di sostegno intensivo, da intendersi quale «diritto inviolabile dell'uomo ex art. 2 Cost.», che non potrebbe essere limitato, dal legislatore, «in funzione di un dato normativo integrato "dal mero rapporto di coniugio" (art. 29 Cost.)». Nel richiamare la sentenza di questa Corte n. 213 del 2016 – che, mediante una pronuncia additiva, ha incluso il convivente di fatto nel novero dei lavoratori che possono ottenere i permessi mensili retribuiti di cui all'art. 33, comma 3, della legge n. 104 del 1992 – il rimettente sostiene, in particolare, che l'odierna fattispecie andrebbe collocata nella medesima prospettiva di tale precedente, nella consapevolezza che la cura, l'accudimento e la protezione della persona con disabilità, in una con la sua esigenza di socializzazione, «costituiscono fondamentali fattori di sviluppo della personalità», attinenti «ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale», che devono trovare realizzazione preferibilmente all'interno della comunità di vita e di affetti della persona debole, secondo «il ruolo fondamentale svolto dalla famiglia».

2.– Come dianzi riferito, il ragionamento del giudice *a quo* muove dal presupposto, attinente al requisito della rilevanza delle questioni sollevate, e che occorre preliminarmente verificare, che la disposizione censurata, nella sua formulazione vigente *ratione temporis*, non possa essere letta nel senso di prevedere il diritto rivendicato nel giudizio principale.

Secondo l'orientamento costante di questa Corte, la questione di legittimità costituzionale è ammissibile quando l'ordinanza di rimessione è argomentata in modo da consentire il controllo "esterno" della rilevanza attraverso una motivazione non implausibile del percorso logico compiuto e delle ragioni per le quali il giudice rimettente afferma di dover applicare la disposizione censurata nel giudizio principale (*ex plurimis,* sentenze n. 148 del 2024 e n. 94 del 2023).

Nella specie, il richiamato presupposto interpretativo del Collegio rimettente risulta conforme alla lettera della disposizione censurata. Correttamente, dunque, la Corte di cassazione, esclusa la possibilità di una interpretazione adeguatrice, e negata plausibilmente l'applicabilità retroattiva della modifica normativa alla stregua della *ratio* della stessa, ha proposto l'incidente di legittimità costituzionale.

3.– Devono essere esaminate, ancora in via preliminare, le eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri e dall'INPS.

3.1.– Con la prima di esse, argomentata da entrambe le difese, si sostiene che questa Corte non potrebbe intervenire nei sensi auspicati dall'ordinanza di rimessione in quanto non sarebbe rinvenibile, nel sistema, una soluzione costituzionalmente necessaria. Spetterebbe, piuttosto, alla discrezionalità del legislatore la scelta in ordine alla misura più opportuna per venire incontro alle esigenze dei lavoratori che, nel periodo antecedente alle modifiche introdotte con il d.lgs. n. 105 del 2022, avessero inteso prestare assistenza in favore del proprio convivente di fatto avente necessità di sostegno intensivo ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992. Si sottolinea, in particolare, che il legislatore del 2022, in modo consapevole, avrebbe inteso limitare temporalmente l'estensione del beneficio solo *pro futuro*, in considerazione degli oneri finanziari connessi, oggetto di bilanciamento.

L'eccezione non è fondata.

In disparte il rilievo che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, è sufficiente, perché sia superato il vaglio di ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, «la presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni "costituzionalmente adeguate", che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore» (così, tra le tante, sentenze n. 6 del 2024 e n. 95 del 2022), va considerato che, nella specie, emerge dal sistema che – in caso di sentenza di accoglimento – la riconduzione a legittimità costituzionale dell'odierna fattispecie non potrebbe che modellarsi sulla scorta di quanto è già previsto sia per l'omologo istituto dei permessi retribuiti di cui all'art. 33, comma 3, della legge n. 104 del 1992, sia per lo stesso istituto del congedo straordinario, oggetto di disciplina con la normativa aggiornata dal d.lgs. n. 105 del 2022. Per un verso, infatti (come anche più avanti si vedrà), questa Corte ha già ripetutamente rimarcato che gli istituti del permesso retribuito e del congedo straordinario di cui si tratta sono accomunati dall'interesse primario protetto, che «è quello di "assicurare in via prioritaria la continuità nelle cure e nell'assistenza del disabile che si realizzino in ambito familiare, indipendentemente dall'età e dalla condizione di figlio dell'assistito" (sentenze n. 19 del 2009 e n. 158 del 2007)» (sentenza n. 213 del 2016, punto 3.3. del *Considerato in diritto*). Come, pertanto, la disposizione sui permessi retribuiti è stata integrata, mediante l'intervento additivo della sentenza n. 213 del 2016, con l'inclusione del convivente tra i soggetti legittimati a fruirne, altrettanto potrà farsi, in caso di sua illegittimità costituzionale, per la disposizione avente ad oggetto l'istituto del congedo straordinario. Per altro verso, la medesima integrazione normativa è già stata messa in atto dal legislatore, sia pure per il periodo successivo all'entrata in vigore del d.lgs. n. 105 del 2022, a ulteriore dimostrazione che è rinvenibile, nell'attuale evoluzione del nostro ordinamento, un preciso punto di riferimento utilizzabile, quantomeno, come soluzione costituzionalmente adeguata a ricomporre un'eventuale illegittimità costituzionale.

Né tale soluzione ampliativa può incontrare un ostacolo, come sostengono le difese dell'INPS e del Presidente del Consiglio dei ministri, negli oneri finanziari conseguenti a una decisione di accoglimento. Questa Corte, infatti, ha già da tempo chiarito che, qualora vengano in rilievo diritti fondamentali della persona, è la garanzia di tali diritti a incidere sul bilancio «e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sentenza n. 275 del 2016, punto 11 del *Considerato in diritto*; nello stesso senso, più di recente, anche sentenza n. 152 del 2020, punto 6 del *Considerato in diritto*, nonché sentenza n. 192 del 2024, punto 14 del *Considerato in diritto*). Alla categoria dei diritti incomprimibili, in quanto fondamentali, va

senz'altro ricondotto il diritto alla salute psico-fisica della persona con necessità di sostegno intensivo, il quale «"postula anche l'adozione di interventi economici integrativi di sostegno alle famiglie il cui ruolo resta fondamentale nella cura e nell'assistenza dei soggetti portatori di *handicap*" (sentenze n. 19 del 2009, n. 158 del 2007 e n. 233 del 2005)" (sentenza n. 203 del 2013)» (così, da ultimo, sentenza n. 42 del 2024, punto 5.2. del *Considerato in diritto*).

3.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi eccepito l'inammissibilità delle questioni per contraddittorietà dell'ordinanza di rimessione, la cui motivazione oscillerebbe tra due parametri diversi e tra di essi asseritamente in conflitto: da un lato, quello della tutela della salute della persona con necessità di sostegno intensivo, dall'altro, quello della non discriminazione tra convivenza di fatto e rapporto di coniugio. Non essendo dato comprendere, secondo la difesa statale, quale sia il terreno prescelto dal giudice rimettente al fine di sostenere l'illegittimità costituzionale della norma censurata, le questioni non potrebbero essere esaminate nel merito.

I rilievi dell'Avvocatura non hanno fondamento.

È pur vero che il provvedimento di rimessione ha sottolineato, oltre all'esigenza di tutela che reclama il diritto alla salute psico-fisica della persona con disabilità, anche l'aspetto della non discriminazione tra la figura del coniuge e quella del convivente di fatto. Tuttavia, nel complesso della motivazione spesa dal giudice *a quo*, tale richiamo assume una portata ancillare e di mero rafforzamento rispetto al parametro utilizzato per sollevare le questioni di legittimità costituzionale, che è unicamente quello facente capo alla protezione del soggetto con disabilità. La rimessione viene infatti impostata nella prospettiva dell'assistenza familiare come cornice all'interno della quale andrebbe fornita l'assistenza alla persona con necessità di sostegno intensivo e, in tale contesto, le norme costituzionali evocate (artt. 2, 3 e 32 Cost.) vengono direttamente riferite al bisogno di tutela che caratterizza il soggetto debole. Il richiamo alla recente evoluzione della nozione di "vita familiare", che valorizza l'esistenza di legami personali affettivi (attraverso il rinvio a numerose pronunce della Corte di Strasburgo aventi ad oggetto l'art. 8 CEDU, già peraltro considerate dalla giurisprudenza di questa Corte in materia, come, da ultimo, nelle sentenze n. 33 del 2025 e n. 148 del 2024), lungi dal contraddire il parametro del diritto alla salute della persona con disabilità (come ritenuto dalla difesa statale), appare piuttosto funzionale, nel ragionamento del rimettente, alla riaffermazione di quel diritto, che è costituzionalmente presidiato e la cui realizzazione deve collocarsi nell'ambito della comunità di vita della persona bisognosa di protezione.

Nessuna contraddizione, pertanto, è rinvenibile nell'ordinanza di rimessione, il cui impianto argomentativo è chiaramente orientato alla riaffermazione della tutela del soggetto debole.

3.3.– Sotto ulteriore profilo, l'Avvocatura ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per la mancata considerazione, da parte del giudice *a quo*, della disciplina introdotta dall'art. 1, commi 210 e seguenti, della legge n. 213 del 2023. Quest'ultima, mediante la previsione di un «Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità», avrebbe istituito «un articolato sistema di sostegno integrativo ai disabili gravi», secondo modalità che apparterrebbero alla discrezionalità del legislatore e che non avrebbero mancato di tener conto del necessario bilanciamento con le risorse disponibili. Per non essersi confrontato con queste previsioni, il Collegio rimettente sarebbe incorso in un «difetto di compiuta indagine circa le norme che sistematicamente si collegano a quella denunciata».

Neanche questa eccezione può trovare accoglimento.

Quello richiamato dalla difesa statale costituisce un sistema di sostegno, imperniato su erogazioni finanziarie dirette, che si inserisce in un ben più vasto catalogo di misure a carico delle finanze pubbliche, di recente peraltro rafforzato mediante ulteriori previsioni volte a

favorire, nei più diversi settori di vita, un'effettiva inclusione sociale delle persone con disabilità. Possono, a titolo esemplificativo, menzionarsi le misure volte a rendere effettivo l'accesso al sistema di istruzione (mediante il potenziamento dei percorsi di specializzazione per le attività di sostegno didattico agli alunni con disabilità, nonché le previsioni finalizzate a garantire la continuità dei docenti a tempo determinato su posto di sostegno, di cui, rispettivamente, agli artt. 6 e 7 e all'art. 8 del decreto-legge 31 maggio 2024, n. 71, recante «Disposizioni urgenti in materia di sport, di sostegno didattico agli alunni con disabilità, per il regolare avvio dell'anno scolastico 2024/2025 e in materia di università e ricerca», convertito, con modificazioni, in legge 29 luglio 2024, n. 106), ovvero, in una dimensione più generale, la previsione di misure di sostegno finanziario dirette a favorire l'erogazione di servizi per le persone con disabilità (in tale direzione, tra le altre, assumono rilievo le recenti previsioni del decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62, recante «Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato»), che, all'art. 31, comma 1, ha istituito il «Fondo per l'implementazione dei progetti di vita», con dotazione iniziale pari a 25 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2025, volto a rendere effettiva la disciplina sul cosiddetto progetto di vita della persona con disabilità).

Nel quadro generale appena descritto il legislatore ha dunque approntato una serie di iniziative alimentate da risorse pubbliche, per sostenere l'inclusione, l'accessibilità e il sostegno in favore delle persone con disabilità, come emerge, del resto, proprio dall'indicazione degli interventi finanziabili che si rinviene all'art. 1, comma 213, della legge n. 213 del 2023 (tra i quali, ad esempio, il potenziamento dei servizi per gli alunni con disabilità, il trasporto scolastico, le infrastrutture per le politiche di inclusione, gli interventi finalizzati al riconoscimento del valore sociale ed economico dell'attività di cura non professionale del *caregiver* familiare). Si tratta, dunque, di un sistema di sostegno di natura diversa, nonché concorrente ed aggiuntivo, rispetto a quello di cui si discute nella presente sede, il quale invece, con modalità indiretta (sotto forma, cioè, di diritto riconosciuto in favore di colui che si impegna ad assistere la persona in difficoltà), mira a garantire, nell'ambito della comunità di vita familiare della singola persona con disabilità, le prestazioni assistenziali, nonché di cura, vere e proprie, volte a soddisfare i bisogni della vita quotidiana.

Non vi era, pertanto, alcuna necessità che il rimettente, ai fini dell'ammissibilità delle questioni sollevate, si confrontasse con tale diverso e concorrente sistema di sostegno.

3.4.– Infine, nella sua memoria integrativa depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, l'INPS ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per un'asserita carenza nella ricostruzione normativa offerta dal giudice *a quo*, questa volta rinvenibile nella mancata considerazione della nozione legale di «conviventi di fatto», come delineata dall'art. 1, commi 36 e 37, della legge n. 76 del 2016.

L'Istituto resistente osserva, in particolare, che la nuova formulazione dell'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001, come introdotta nel 2022, fa riferimento alla figura del «convivente di fatto di cui all'articolo 1, comma 36» della legge n. 76 del 2016, con ciò volendo indicare non una qualsivoglia forma di convivenza, ma solo quella ivi specificamente richiamata, instaurata tra soggetti i quali abbiano reso apposita dichiarazione anagrafica presso il comune di residenza, secondo quanto stabilisce il menzionato comma 37. La mancanza di ragguagli su questo specifico profilo si tradurrebbe in una «incompleta descrizione della fattispecie oggetto del giudizio», cui «consegue un difetto sulla motivazione in ordine alla rilevanza».

Anche questa eccezione deve essere disattesa.

Occorre, invero, osservare che è pacifica, tra le parti del giudizio principale, l'esistenza di una convivenza di fatto tra il ricorrente e la persona che necessitava della sua assistenza in

ambito familiare. Tanto viene riferito nelle premesse dell'ordinanza di rimessione come presupposto fattuale del giudizio, senza che nessuna delle parti antagoniste, intervenute nel presente giudizio incidentale, lo abbia revocato in dubbio, neanche con mera allegazione. Le difese dell'istituto previdenziale, piuttosto, insistono circa l'assenza dell'ulteriore elemento fattuale, quello della dichiarazione anagrafica presso gli uffici comunali ai sensi degli artt. 4 e 13, comma 1, lettera *b)*, del d.P.R. n. 223 del 1989, come richiamati dall'art. 1, comma 37, della legge n. 76 del 2016.

In proposito, occorre osservare che, come stabiliscono le richiamate disposizioni, l'accertamento della stabile convivenza presuppone che sia stata resa la menzionata dichiarazione anagrafica. Quest'ultima, tuttavia, configura un adempimento che non si erge a elemento costitutivo della fattispecie della convivenza di fatto, ma concorre solo al suo «accertamento» (come si esprime il citato comma 37), con finalità, cioè, meramente probatorie. In tal senso, del resto, è orientata la giurisprudenza della Corte di cassazione (in particolare, terza sezione penale, sentenza 18 ottobre-17 dicembre 2018, n. 56673).

Anche questa Corte ha avuto occasione di affermare che «[l]a dichiarazione anagrafica crea una presunzione di stabilità del vincolo affettivo di coppia e agevola, sul piano probatorio, il riconoscimento dei diritti in favore dei conviventi di fatto» (sentenza n. 148 del 2024, punto 3.7. del *Considerato in diritto*).

In mancanza di alcuna contestazione, tra le parti, in ordine all'effettiva sussistenza della convivenza di fatto, non occorreva dunque, ai fini della motivazione sulla rilevanza, che il giudice rimettente desse conto dell'avvenuta presentazione, presso il comune competente, della dichiarazione anagrafica.

4.– Nel merito, le questioni sono fondate.

4.1.– Questa Corte, con la già richiamata sentenza n. 213 del 2016, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 3, della legge n. 104 del 1992, come modificato dall'art. 24, comma 1, lettera *a)*, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), nella parte in cui non includeva il convivente – nei sensi di cui in motivazione – tra i soggetti legittimati a fruire del permesso mensile retribuito per l'assistenza alla persona con *handicap* in situazione di gravità, in alternativa al coniuge, parente o affine entro il secondo grado.

Ruolo decisivo, in tale occasione, ha giocato – nel solco, peraltro, di altri precedenti ivi richiamati – la dimensione familiare che deve caratterizzare, in favore della persona con necessità di sostegno intensivo, la prestazione delle cure e dell'assistenza. L'interesse primario protetto dalla disposizione allora oggetto di esame, infatti, consiste nell'«assicurare in via prioritaria la continuità nelle cure e nell'assistenza del disabile che si realizzino in ambito familiare, indipendentemente dall'età e dalla condizione di figlio dell'assistito» (sentenza n. 213 del 2016, punto 3.3. del *Considerato in diritto*); ciò, in modo analogo a quanto, con le sentenze n. 19 del 2009 e n. 158 del 2007 (non a caso richiamate da quella prima indicata), questa Corte aveva già affermato in relazione all'istituto che viene oggi in rilievo, quello del congedo straordinario. In entrambi i casi (permessi retribuiti e congedo straordinario), infatti, il legislatore ha perseguito il medesimo obiettivo, quello di venire incontro alle esigenze del lavoratore che – come prescrivono le condizioni indicate dall'art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992 – si presta a fornire «un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione» in favore di un proprio congiunto affetto da minorazione della propria autonomia personale con «situazione di gravità» (ancora sentenza n. 213 del 2016, nel punto sopra citato).

In altra significativa occasione, questa Corte, chiamata questa volta a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001 nella parte in cui non includeva il parente o l'affine entro il terzo grado convivente tra i soggetti legittimati a fruire del congedo straordinario, ha osservato che il rilievo giuridico dei menzionati legami familiari risultava già riconosciuto dalla parallela previsione concernente i permessi retribuiti di cui all'art. 33, comma 3, della legge n. 104 del 1992. Pertanto, in considerazione della preminente finalità di assicurare la cura e l'assistenza in favore della stessa categoria di persone (secondo le condizioni di «gravità» dettate dall'art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992), si è proceduto a ricomporre la riscontrata «asimmetria normativa» tra i due istituti lavoristici mediante una pronuncia additiva che ha inserito il parente e l'affine entro il terzo grado convivente, alle condizioni ivi precisate, nel novero dei lavoratori titolari del diritto al congedo straordinario, e ciò sottolineando che proprio tale asimmetria costituiva «un ulteriore argomento a sostegno della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'omessa menzione di tali soggetti tra quelli legittimati a richiedere il congedo straordinario disciplinato nella disposizione impugnata» (sentenza n. 203 del 2013, punto 4 del *Considerato in diritto*).

4.2.– È pur vero che, dal punto di vista prettamente applicativo, i due istituti considerati divergono sia con riguardo alla durata temporale dell'assenza dal lavoro, sia, parzialmente, con riguardo alle condizioni e alle modalità di utilizzo. Nel caso previsto dall'art. 33, comma 3, della legge n. 104 del 1992, sono riconosciuti «tre giorni di permesso mensile retribuito coperto da contribuzione figurativa, anche in maniera continuativa», a condizione che la persona con disabilità si trovi «in situazione di gravità» e «non sia ricoverata a tempo pieno», con la previsione della possibilità di fruizione alternativa, per assistere la medesima persona, anche per più lavoratori aventi diritto, ovvero con possibilità, per lo stesso lavoratore, di assistere più di una persona con disabilità, ferme restando le predette condizioni soggettive. Il trattamento economico, normativo e previdenziale dei permessi viene regolato con rimando alle corrispondenti previsioni degli artt. 43 e 44 del d.lgs. n. 151 del 2001 (art. 33, comma 4, della legge n. 104 del 1992, aggiornato con le modifiche intervenute successivamente). Nel caso, invece, di cui all'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001, viene riconosciuto un periodo di assenza dal lavoro più prolungato, pari nel massimo alla «durata complessiva di due anni per ciascuna persona portatrice di *handicap* e nell'arco della vita lavorativa» e «a condizione che la persona da assistere non sia ricoverata a tempo pieno, salvo che, in tal caso, sia richiesta dai sanitari la presenza del soggetto che presta assistenza» (comma 5-*bis* dell'art. 42). Per il lavoratore in congedo è prevista «un'indennità corrispondente all'ultima retribuzione, con riferimento alle voci fisse e continuative del trattamento», e il periodo di congedo «è coperto da contribuzione figurativa», fermo restando che indennità e contribuzione figurativa spettano fino a un importo complessivo massimo, indicato dalla legge e rivalutato annualmente (comma 5-*ter* dell'art. 42). L'indennità in favore del lavoratore in congedo è corrisposta dal datore di lavoro che ne detrae poi l'importo dall'ammontare dei contributi previdenziali dovuti (ancora, comma 5-*ter*). Le condizioni per la fruizione dei permessi ex art. 33, comma 3, della legge n. 104 del 1992 e per il riconoscimento del congedo, in relazione all'assistenza da prestarsi alla medesima persona, sono inoltre regolate dall'art. 42, comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 151 del 2001.

Nondimeno, gli istituti in esame sono entrambi «espressione dello Stato sociale che eroga una provvidenza in forma indiretta, tramite facilitazioni e incentivi ai congiunti che si fanno carico dell'assistenza di un parente disabile grave»: in entrambi i casi, come ha precisato questa Corte, si tratta di strumenti di «politica socio-assistenziale» basati «sul riconoscimento della cura alle persone con *handicap* in situazione di gravità prestata dai congiunti e sulla valorizzazione delle relazioni di solidarietà interpersonale ed intergenerazionale» (sentenza n. 213 del 2016). La preminente importanza delle relazioni familiari, atte ad offrire alla persona in difficoltà il migliore ausilio nelle quotidiane attività di vita, ha condotto poi il legislatore a stabilire, per entrambi gli istituti, una gradazione gerarchica degli aventi diritto, modellata sull'intensità del rapporto affettivo che viene in rilievo. Tale gradazione, peraltro, non può non contemplare anzitutto la persona del coniuge, trattandosi di colui che la legge indica come

titolare degli «obblighi di assistenza morale e materiale» del proprio consorte (sentenza n. 158 del 2007): e ciò con riferimento non solo alla figura tradizionale del matrimonio (art. 433 cod. civ.), ma oggi anche alle unioni civili e alle convivenze di fatto, che fanno sorgere il dovere di «reciproca assistenza morale e materiale» (art. 1, comma 36, della legge n. 76 del 2016).

4.3.– Quanto precede rende evidente come la comunanza di *ratio legis* che si apprezza tra i permessi retribuiti di cui all'art. 33, comma 3, della legge n. 104 del 1992 e il congedo straordinario di cui all'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001 non possa che condurre questa Corte, nel caso oggi in esame, a riaffermare le conclusioni cui è giunta la richiamata sentenza n. 213 del 2016.

Come già rilevato dalla giurisprudenza costituzionale, la condizione giuridica della persona con disabilità si pone al crocevia di «un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale» e la salvaguardia dei suoi diritti trova «base costituzionale nella garanzia della dignità della persona e del fondamentale diritto alla salute degli interessati, intesa quest'ultima nel significato, proprio dell'art. 32 Cost., comprensivo anche della salute psichica oltre che fisica» (sentenza n. 251 del 2008).

Nello sviluppo della personalità del soggetto con disabilità la dimensione familiare dell'assistenza assume un rilievo preminente (sentenze n. 203 del 2013, n. 19 del 2009, n. 158 del 2007 e n. 233 del 2005), e in tale contesto si colloca l'interesse primario cui è preposta la previsione dell'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001, che, per l'appunto, è quello di «assicurare in via prioritaria la continuità nelle cure e nell'assistenza del disabile che si realizzino in ambito familiare» (sentenze n. 19 del 2009 e n. 158 del 2007). Ciò vale vieppiù per le persone che hanno «necessità di sostegno intensivo» (secondo la terminologia introdotta dall'art. 4, comma 1, lettera *d*, del d.lgs. n. 62 del 2024), già dalla legge identificati in coloro che, a causa della malattia, vedono pregiudicata la propria autonomia personale con «connotazione di gravità» (art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992). È dunque irragionevole che tra i soggetti legittimati a fruire del congedo straordinario non sia incluso il convivente della persona che si trova nella descritta situazione di disabilità. L'art. 3 Cost. è leso, in particolare, a causa della contraddittorietà logica rinvenibile in una norma che, per un verso, si propone di proteggere la persona con disabilità all'interno del suo ambito familiare e, per altro verso, esclude dalla possibilità materiale di prestarle assistenza il suo convivente di fatto, con ciò ignorando l'esistenza di uno stabile legame affettivo di coppia, connotato dalla «reciproca assistenza morale e materiale», avente giuridica rilevanza (art. 1, comma 36, della legge n. 76 del 2016). Come ha affermato questa Corte, la descritta irragionevolezza è ancor più marcata «nei casi in cui la convivenza si fondi su una relazione affettiva, tipica del "rapporto familiare", nell'ambito della platea dei valori solidaristici postulati dalle "aggregazioni" cui fa riferimento l'art. 2 Cost.», posto che «la distinta considerazione costituzionale della convivenza e del rapporto coniugale non esclude la comparabilità delle discipline riguardanti aspetti particolari dell'una e dell'altro che possano presentare analogie ai fini del controllo di ragionevolezza a norma dell'art. 3 Cost. (sentenze n. 416 e n. 8 del 1996; ordinanza n. 121 del 2004)» (sentenza n. 213 del 2016).

La disciplina differenziata tra il convivente di fatto e il coniuge convivente nel godimento del diritto al congedo straordinario di cui si tratta comporta, pertanto, la violazione, a un tempo, dell'art. 3 Cost., per la descritta irragionevolezza della disposizione censurata, e degli artt. 2 e 32 Cost. per il *vulnus* al diritto fondamentale alla salute psico-fisica del disabile grave, dovendosi ribadire che tale diritto, «ricomprensivo della assistenza e della socializzazione, va dunque garantito e tutelato, al soggetto con *handicap* in situazione di gravità, sia come singolo che in quanto facente parte di una formazione sociale per la quale, ai sensi dell'art. 2 Cost., deve intendersi "ogni forma di comunità, semplice o complessa, idonea a consentire e favorire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione, nel contesto di una valorizzazione del modello pluralistico" (sentenza n. 138 del 2010)» (sentenza n. 213 del 2016).

Questa Corte ha, del resto, anche di recente riaffermato che, a differenza del matrimonio, tutelato direttamente dall'art. 29 Cost., «le convivenze di fatto, al pari delle unioni civili, appartengono alle formazioni sociali di cui all'art. 2 Cost., all'interno delle quali l'individuo afferma e sviluppa la propria personalità» (sentenza n. 148 del 2024, punto 5 del *Considerato in diritto*).

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001, nella formulazione vigente anteriormente alle modifiche introdotte con l'art. 2, comma 1, lettera *n)*, del d.lgs. n. 105 del 2022, nella parte in cui non include il convivente di fatto tra i soggetti legittimati a fruire del congedo straordinario per l'assistenza alla persona con necessità di sostegno intensivo, in posizione equiparata al coniuge convivente.

È appena il caso di sottolineare che l'applicazione del beneficio in questione presuppone il rigoroso accertamento della effettiva sussistenza di una convivenza di fatto.

Resta fermo che, alla luce della naturale portata retroattiva della presente decisione di accoglimento, il diritto a fruire del congedo straordinario per il lavoratore che possa far valere la posizione di convivente di fatto, per il periodo antecedente alle modifiche normative introdotte con l'art. 2, comma 1, lettera *n)*, del d.lgs. n. 105 del 2022, rimane legato solo all'avvenuta prestazione delle cure e dell'assistenza in favore della persona con necessità di sostegno intensivo, alle condizioni e secondo le modalità indicate dall'art. 42, commi 5 e seguenti, del d.lgs. n. 151 del 2001.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), nel testo antecedente alla modifica normativa introdotta con l'art. 2, comma 1, lettera *n)*, del decreto legislativo 30 giugno 2022, n. 105, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 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», nella parte in cui non include il convivente di fatto tra i soggetti legittimati a fruire del congedo straordinario per l'assistenza alla persona con necessità di sostegno intensivo, in posizione equiparata al coniuge convivente.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 novembre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Maria Rosaria SAN GIORGIO, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

La versione anonimizzata è conforme, nel testo, all'originale

---

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.