

Il congedo straordinario retribuito è fruibile dal militare per assistere il familiare portatore di handicap grave per la durata massima di due anni nell'arco dell'intera vita lavorativa

di Davide Cozzolino

Data di pubblicazione: 3-1-2026

(...) il disposto letterale dell'art. 42, comma 5 bis, citato va letto nella sua interezza. Non bisogna valorizzare, (...), soltanto l'inciso "per ciascuna persona portatrice di handicap" ma bisogna tenere conto anche dell'altro inciso, contenuto nella stessa norma, "nell'arco della vita lavorativa". Detto inciso chiarisce che non si possa prescindere nell'interpretazione e nell'applicazione dell'articolo in esame del dato obiettivo in esso previsto, ovvero, del doppio limite cui assoggettare la concessione del beneficio di cui si discute, disponendo sia che una persona in situazione di handicap grave abbia diritto a due anni di assistenza da parte dei familiari individuati dalla legge, a titolo di congedo straordinario, sia che il familiare lavoratore che provvede all'assistenza possa fruire di un periodo massimo di due anni di congedo nell'arco della propria vita lavorativa per assistere i familiari diversamente abili. In questi casi è necessario effettuare un equo bilanciamento tra valori costituzionali volti alla tutela della famiglia e dei soggetti deboli, in una logica assistenziale, e le specifiche funzioni cui sono preposti i lavoratori (...), che hanno copertura costituzionale nell'art. 97, le quali postulano che l'ufficio interessato disponga di sufficiente organico per l'adempimento dei propri compiti istituzionali. Tale bilanciamento è stato effettuato dal legislatore, avendo l'art. 42, commi 5 e 5-bis, disposto che il congedo straordinario retribuito sia fruibile dal lavoratore dipendente per assistere il familiare portatore di handicap grave per la durata massima di due anni nell'arco dell'intera vita lavorativa del dipendente. (...).

Guida alla lettura

La sentenza in illustrazione esamina il problema del **limite biennale del congedo assistenziale previsto dalla legge per accudire un soggetto diversamente abile, in condizione di gravità, da parte di un cittadino italiano appartenente alla categoria professionale del personale militare in regime di diritto pubblico** (art. 3 del d.lgs. n. 165/2001).

La trattazione della tematica in esame si snoda, pertanto, sulla regola giuridica di tutela: **il diritto alla salute psico-fisica della persona con necessità di sostegno intensivo**. In breve, sulla categoria dei diritti incomprensibili (fondamentali) presidiati dal Testo costituzionale entro la latitudine esegetica della Corte delle leggi. Precisamente,

l'interpretazione conforme a Costituzione della normativa di riferimento in vigore concernente l'adozione d'**interventi economici integrativi di sostegno alle famiglie**, il cui ruolo è stato ritenuto dalla Corte costituzionale fondamentale nella cura e nell'assistenza dei soggetti portatori di handicap.

In tale ambito, si approfondisce l'approdo ermeneutico del Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, che ha condiviso quello precedente a cui era pervenuto il Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Sicilia, confrontandolo con quelli della sezione lavoro della Suprema Corte di cassazione e dei giudici costituzionali cercando di saggiare le possibili aporie, in ordine all'eventuale irreversibile esito dei suoi effetti nel tempo, per la persona in condizioni di gravità diversamente abile assistita da un familiare professionalmente militare in servizio permanente.

A tale riguardo, in primo luogo, si rileva che il diritto all'assistenza sociale è presidiato dall'art. 38, comma 1, Cost., che inverte (dalla data di entrata in vigore del 01/01/1948 della Costituzione della Repubblica italiana) il rapporto giuridico con il potere pubblico per i consociati. Invero, i sudditi al Re soggiacenti alla monarchia pre-repubblicana diventano i cittadini (*rectius* il popolo) a cui appartiene la sovranità esercitata nelle forme e nei limiti indicati dal testo costituzionale (artt. 1 e 139 Cost.).

D'altra parte, **l'assistenza, l'integrazione, l'inclusione della persona handicappata viene promossa dalla Repubblica democratica italiana nel pieno rispetto della dignità umana, dei diritti di libertà e di autonomia** (art. 117, comma 2, lett. m), Cost.) **con la sua integrazione peculiare nella famiglia**. Famiglia che è ormai il nucleo essenziale in cui si possono attuare i doveri inderogabili di solidarietà sociale (art. 2 Cost.) anche in tema di **ordinamento delle Forze Armate, che deve essere informato allo spirito democratico della Repubblica italiana stessa** (art. 52, comma 3, Cost.).

In secondo luogo, si osserva che **il rapporto di lavoro del personale militare si connota della specificità** (art. 625 del d.lgs. n. 66/2010, in relazione all'art. 19 della legge n. 183/2010). In estrema sintesi, dell'univoca condizione che caratterizza un insieme di doveri, di obblighi, di limitazioni personali (es.: divieto di sciopero e d'iscrizione a partiti politici), di poteri particolari, che giustificano un **ordinamento giuridico disciplinare speciale** (diritto militare) informato (come già in premessa precisato) allo spirito democratico della Stato italiano; ma, comunque, diverso da quello comune civile. Ciononostante, **l'ordinamento militare deve garantire la tutela dei diritti fondamentali in modo adeguato anche in materia di assistenza sociale e nel preminente interesse pubblico generale di tutela del bene giuridico disciplina militare** (Corte costituzionale sentenza n. 120/2016).

Sicché, il contemperamento assiologico dei diritti presidiati dal Testo costituzionale repubblicano, poiché nessuno è tiranno rispetto all'altro e deve essere interpretato conformemente a Costituzione pure in tema di assistenza sociale apprestata dal militare ad un proprio familiare, pare essere stato adeguatamente ponderato dal legislatore nel dato grafico testuale di *"compatibilmente con il proprio stato"* enucleabile dall'art. 981 del d.lgs. n. 66/2010 (Codice dell'ordinamento militare). Segnatamente, lì dove è prevista l'**applicazione proprio al personale militare delle tutele poste a favore delle persone con disabilità di livello**

molto elevato, ossia grave, sancite dall'art. 33, comma 3, della legge n. 104/1992 e che in costanza di riconoscimento del diritto il personale dell'Esercito italiano, della Marina militare, dell'Aeronautica militare e dell'Arma dei carabinieri non è impiegabile in operazioni in ambito internazionale o in attività addestrative propedeutiche alle stesse.

Va da sé che la surriferita normativa di riferimento speciale (art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale), nella sua eccezionalità, comprime entro una disciplina informata al **sacro dovere di difesa della Patria** ogni possibile estensione analogica di norme del settore comune civile al più volte indicato personale militare (Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, sentenza n. 115/2019) e che trovano, viceversa, diretta attuazione nel contesto di lavoro alle dipendenze di una Amministrazione pubblica non in regime di diritto pubblico (art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001).

Sul punto, invero, si evidenzia che se il Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità (d.lgs. n. 151/2001) ha un suo puntuale richiamo nel Codice dell'ordinamento militare (d.lgs. n. 66/2010) agli artt. 1493, 1494 e 1495. Per contro, però, non si può sottacere l'apparente assenza di un richiamo determinato e tassativo alla tutela del congedo di due anni per assistere una persona portatrice di handicap (art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151/2001). Tuttavia, l'interpretazione sistematica degli artt. 58 e 42-bis del d.lgs. n. 151/2001, con gli artt. 184 e 981 dello stesso Codice dell'ordinamento militare, in tema di salvaguardia della salute, della sicurezza nei luoghi di lavoro e sui trasferimenti, sembra deporre a favore dell'applicazione dei diritti di protezione assistenziale (art. 38 Cost.) e di conciliazione vita/lavoro (trasferimento temporaneo) anche in ambito lavorativo militare, oltre che di riposi giornalieri del padre militare per allattamento del minore di età, così come è stato precisato dal giudice di ultima istanza dello Stato italiano nella sua massima composizione (Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Adunanza Plenaria, sentenza n. 17/2022; Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, sentenza n. 6577/2019).

Alla luce delle complesse considerazioni che precedono, allora, si può procedere, in terzo luogo, alla disamina della decisione in trattazione.

La vicenda pare essere storicamente riferita a personale militare del ruolo degli appuntati e carabinieri (art. 850 del d.lgs. n. 66/2010), stante il fatto documentato in sentenza, che prestando assistenza a due soggetti disabili gravi e avendo già usufruito di un congedo per eventi e cause particolari di assistenza continuativa di due anni (art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151/2001, in relazione all'art. 4, comma 2, della legge n. 53/2000) chiede all'Autorità amministrativa militare un ulteriore congedo di due anni per accudire l'altro disabile.

In tale contesto, preliminarmente, giova puntualizzare che l'art. 42, comma 5-bis, primo periodo, del d.lgs. n. 151/2001 dispone che: *“Il congedo fruito ai sensi del comma 5 non può superare la durata complessiva di due anni per ciascuna persona portatrice di handicap e nell'arco della vita lavorativa. (...)”*, poiché il contrasto giurisprudenziale è emerso in ordine al dato testuale di questa normativa di riferimento in vigore.

Conseguentemente, le tesi a confronto sono due. **La prima** maturata in sede

nomofilattica civile **che ammette la fruibilità del congedo straordinario in esame nel limite massimo di due anni per ogni soggetto da assistere ampliato nella misura di quattro anni se i destinatari della tutela assistenziale sociale sono due diverse persone fisiche.** La seconda, invece, sviluppatasi in sede giurisdizionale amministrativa di secondo grado, **che contempla il limite massimo dei due anni come soglia invalicabile nell'arco di vita lavorativa del militare e indipendentemente dai due (o più) soggetti diversamente abili destinatari della stessa tutela di assistenza sociale, per ragioni di specialità del rapporto di lavoro del personale militare e di operatività delle Forze Armate.**

Sennonché, come il sagace destinatario di questo breve e sintetico commento potrà verificare dalla lettura del testo della sentenza che segue, il conflitto esegetico trae origine dalla diversa impostazione seguita dai diversi organi giurisdizionali di ultima istanza dello Stato italiano della giustizia civile, in funzione del giudice del lavoro della Suprema Corte di cassazione e di quella amministrativa del Consiglio di Stato, che ha giurisdizione esclusiva nelle controversie relative ai rapporti di lavoro del personale (militare) in regime di diritto pubblico (**art. 133, comma 1, lett. i), c.p.a.**). Nonostante, però, che il Codice del processo amministrativo (Allegato n. 1 del d.lgs. n. 104/2010) non prevede un rito del lavoro accelerato e snello, così come è assicurato per il cosiddetto personale privatizzato della Pubblica Amministrazione (art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001) dagli artt. 403 e ss del Codice di procedura civile come, peraltro, rilevato pure dalla Corte delle leggi (Corte costituzionale sentenza n. 146/1987).

Del resto, l'impostazione esegetica del giudice del lavoro della nomofilachia civile è approdata a condividere la più ampia tutela e cioè la prima impostazione ermeneutica che privilegia la soluzione di un'interpretazione del dato letterale secondo cui: *“la durata complessiva di due anni per ciascuna persona portatrice di handicap”* nella misura complessiva del periodo temporale dei due anni per ogni singola persona portatrice di handicap (art. 12, comma 1, delle disposizioni sulla legge in generale). Di contro, il giudice amministrativo di seconde cure condivide la seconda posizione giurisprudenziale che valorizza oltre al dato letterale di *“la durata complessiva di due anni per ciascuna persona portatrice di handicap”* anche quello della letteralità di *“nell'arco temporale della vita lavorativa”*, che rappresentano due condizioni della stessa struttura normativa destinata alla fruizione del diritto come limite oggettivo invalicabile della soglia proprio dei due anni del congedo straordinario e indipendentemente dal numero effettivo delle persone disabili da assistere.

Ebbene, allo stato della trattazione, si costata la maturità della dissertazione in divenire sulle due autorevoli tesi giurisprudenziale a confronto in deferenza all'esegesi della Corte costituzionale in tema di assistenza sociale.

La Corte delle leggi ha precisato nel tempo che la fattispecie prevista dall'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151/2001 si modella sull'istituto dei permessi retribuiti disciplinati dall'art. 33, comma 3, della legge n. 104/1992. Inoltre, si è rilevato che **quando vengono in rilievo diritti fondamentali della persona, è la tutela di tali diritti a incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo bene della vita** (bilancio pubblico) **a condizionarne la doverosa erogazione.** Nonché, che 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. In definitiva, che è la famiglia la cornice all'interno della quale deve essere fornita con privilegio l'assistenza alla persona con necessità di sostegno intensivo, poiché soggetto debole bisognoso di protezione. Soprattutto, in quanto il sostegno all'inclusione e all'accessibilità in favore delle persone con disabilità 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, essendo la dimensione familiare stessa il luogo dove assicurare la prestazione delle cure e dell'assistenza sia in tema di permessi retribuiti (art. 33, comma 3, della legge n. 104/1992) sia di congedo straordinario (art. 42, comma 5, della legge n. 151/2001). In breve, che in entrambi i casi di specie in questione si tratta di strumenti di politica sociale e 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 e intergenerazionale del fondamentale diritto alla salute (art. 32 Cost.), che per lo sviluppo della personalità del soggetto con disabilità la dimensione familiare dell'esistenza assume un rilievo preminente (Corte costituzionale sentenza n. 197/2025). Corrobora la prospettata impostazione esegetica della Corte costituzionale il **precipitato ermeneutico additivo che ha riconosciuto il diritto di prestare assistenza nei confronti di più persone con handicap grave** dando impulso alla modifica legislativa dell'art. 33, comma 3, della legge n. 104/1992, che nella sua attuale formulazione dispone anche che “*(...). Il lavoratore ha diritto di prestare assistenza nei confronti di più persone con disabilità in situazione di gravità, a condizione che si tratti del coniuge o della parte di un'unione civile di cui all'articolo 1, comma 20, della legge 20 maggio 2016, n. 76, o del convivente di fatto ai sensi dell'articolo 1, comma 36, della medesima legge o di un parente o affine entro il primo grado o entro il secondo grado qualora i genitori o il coniuge della persona con disabilità in situazione di gravità abbiano compiuto i 65 anni di età oppure siano anch'essi affetti da patologie invalidanti o siano deceduti o mancati. (...)*” (Corte costituzionale sentenza n. 213/2016).

Conclusivamente, confrontando l'autorevole sussurso esegeta della Corte costituzionale sul tema trattato dell'assistenza sociale con quella del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, che pare opporsi all'approdo giurisprudenziale della Suprema Corte di cassazione, si rimette al prudente apprezzamento dell'acuto lettore d'intercettare ogni possibile ipotesi di aporia della giurisprudenza, gemmata su una materia dalle questioni che appaiono ancora aperte. Difatti, condividere una tesi ermeneutica rispetto all'altra divergente può determinare un eventuale irreversibile esito, ancorché modulato nel tempo, per la persona in condizione di handicap grave assistita da un militare, che ha una famiglia composta da più soggetti bisognosi di assistenza intensiva nel contesto di una valorizzazione del modello sociale pluralistico dove **il finanziamento dell'assistenza sociale e previdenziale non è gestito con differenti risorse, bensì con un'unica entrata a bilancio dell'Istituto Nazionale Previdenziale Sociale (Inps), il cui gettito è assicurato dalla ritenuta Inps applicata alla fonte sulle competenze mensili anche del personale militare pagate dall'Amministrazione di appartenenza (sostituto d'imposta pubblico).** In particolare, perché il nocciolo duro del contrasto esegetico che sembra interessare l'uguale fattispecie dell'assistenza sociale, ma con un trattamento differente per la **specificità del rapporto di**

lavoro dei militari in regime di diritto pubblico, pare fondarsi sul dato semantico ritraibile dalla lettera delle parole della preposizione principale (reggente) con la secondaria (subordinata), che sono unite tra loro dalla congiunzione “e”, ossia non dalla disgiunzione di “o”, “ovvero”, “oppure” nella configurazione dell’attuale dato letterale dell’art. 42, comma 5-bis, primo periodo, del d.lgs. n. 151/2001. In poche parole, poiché essendo la frase non fondamentale del periodo *“nell’arco della vita lavorativa”* una subordinata dipendente dalla proposizione principale di *“il congedo fruito ai sensi del comma 5 non può superare la durata complessiva di due anni per ciascuna persona portatrice di handicap”*, la preposizione subordinata sembra specificare il significato di quella principale reggente, per effetto proprio della congiunzione “e”, che potrebbe eventualmente essere pure omessa, in quanto pare non configurare due differenti condizioni della stessa fattispecie legale, ma l’unica seguente clausola di diritto se si sostituisce anche il termine di *“ciascuna”* con il sinonimo di *“ogni singola”*: **il congedo fruito ai sensi del comma 5 non può superare la durata complessiva di due anni per ogni singola persona portatrice di handicap nell’arco della vita lavorativa.**

Pubblicato il 10/10/2025

N. 07960/2025REG.PROV.COLL.

N. 06152/2024 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6152 del 2024, proposto da

Ministero della difesa, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e

difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma,

via dei Portoghesi, 12;

contro

-OMISSIS-rappresentato e difeso dall'avvocato Maurizio Sanasi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Prima) n. -OMISSIS- resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di-OMISSIS-

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 settembre 2025 il Cons. Maria Stella Boscarino;

Udito per la parte appellata l'avvocato Giuseppe Pecorilla per l'avvocato Maurizio Sanasi;

Vista la richiesta passaggio in decisione depositata dal Ministero appellante;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado è stato impugnato il provvedimento diniego di aspettativa per l'assistenza a persona invalida CC - FBA43420 -0001301 - 08.02.2023 - prot. n. 1568 in data 8 febbraio 2023, adottato dal Comando regione Carabinieri Forestale "Puglia".

2. I fatti salienti della vicenda e del procedimento possono essere compendiati nei termini seguenti:

2.1 Il sig.-OMISSIS- Appuntato scelto dei Carabinieri, presentava al Comando di appartenenza (Regione Carabinieri Forestale Puglia) istranza del 22 dicembre 2022 (CC- FBA43422-0000519-22/12/2022), per la fruizione, per la durata di mesi ventiquattro, del congedo straordinario ai sensi dell'art. 42, comma 5, del decreto legislativo n. 151/2001 per l'assistenza al padre convivente.

2.2 Con provvedimento CC - FBA43420 -0001301 - 08.02.2023 - prot. n.

1568 in data 8 febbraio 2023, il Comando regione Carabinieri Forestale "Puglia" respingeva la succitata istanza, rappresentando che il comma 5 bis dell'art. 42 del Decreto Legislativo n. 151/2001 fissa in due anni nell'arco della vita lavorativa la durata massima dell'astensione retribuita fruibile da una persona per l'assistenza di una o più persone con handicap in situazione di gravità e considerato che il militare nominato in oggetto in precedenza aveva già fruito di due anni di congedo ai sensi dell' art. 42 comma 5 del D. Lgs. 151/2001 per l'assistenza ad altro congiunto (zia convivente).

3. Il ricorrente agiva in giudizio per ottenere l'annullamento dei provvedimenti impugnati, lamentandone l'illegittimità per le ragioni compensate in un unico motivo di ricorso (esteso da pagina 5 a pagina 10).
4. L'impugnata sentenza del TAR per la Puglia, sez. I, n. -OMISSIONE-, ha accolto il ricorso, e per l'effetto, annullato il provvedimento impugnato e condannato l'amministrazione resistente al pagamento delle spese di lite.

Secondo il TAR *< l'interpretazione costituzionalmente orientata della norma*

speciale di cui all'art. 42, comma 5 bis del decreto legislativo 26 marzo

2001, n. 151, nel prevedere che Il congedo fruito ai sensi del comma 5 non

può superare la durata complessiva di due anni per ciascuna persona

portatrice di handicap e nell'arco della vita lavorativa (congedo per

l'assistenza a soggetto con disabilità in situazione di gravità, accertata ai

sensi dell'art. 4, comma 1, della legge n. 104/1992), si riferisce a ciascun

soggetto che si trovi nella prevista situazione di bisogno, in modo da non

lasciarne alcuno privo della necessaria assistenza che la legge è protesa

ad assicurare>, richiamandosi al riguardo Cassazione civile, Sezione

Lavoro, 23 novembre 2020, n. 26605, che dà continuità al precedente

specifico della stessa Corte del 5 maggio 2017 n. 11031.

5. Il Ministero della difesa ha interposto appello, notificato in data 25 luglio 2024, lamentando, con unico motivo di ricorso (esteso da pagina 3 a pagina

11), *“Error in iudicando, violazione e falsa applicazione dell’art. 42, co. 5 e*

5 bis del d.lgs. n. 151 del 2001".

6. In data 13.08.2024 si è costituito in giudizio il sig. -OMISSIS-chiedendo il rigetto dell'appello, preliminarmente per inammissibilità per genericità dei motivi, che costituirebbero reiterazione delle stesse identiche difese proposte dal Ministero della difesa nella memoria di costituzione di primo grado e, comunque, per infondatezza nel merito, richiamando, al riguardo, quanto già dedotto in primo grado.

7. Nella camera di consiglio del 14 gennaio 2025 il Collegio, preso atto della rinuncia del Ministero all'istanza cautelare, ha rinviato la causa all'udienza del 23 settembre 2025.

8. All'udienza pubblica del 23 settembre 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

9. Il Collegio respinge le eccezioni in rito sollevate dall'appellato: l'appello contiene idonea critica della decisione appellata, attraverso specifici motivi di contestazione della correttezza del percorso argomentativo sul quale si fonda la sentenza.

Il Ministero, dopo ampia ricostruzione della normativa in vigore, rileva come il comma 5-bis dell'art. 42 del decreto legislativo n. 151 del 2001, ove

stabilisce che *“il congedo fruito ai sensi del comma 5 non può superare la*

durata complessiva di due anni per ciascuna persona portatrice di handicap

e *nell'arco della vita lavorativa*", pone il limite di fruizione di un biennio e

richiama a supporto della tesi disposizioni regolamentari e giurisprudenza.

Invoca altresì la specificità dell'ordinamento militare. Le ragioni sulle quali si

fonda il gravame risultano, quindi, esposte con sufficiente grado di

specificità, in relazione alla motivazione della sentenza impugnata.

10. Nel merito, l'appello è fondato.

10.1. La norma di riferimento è l'art. 42, comma 5-bis del d.lgs. 151/2001,

modificato dal d.lgs. n. 119/2011, ai sensi del quale "*il congedo fruìto ai*

sensi del comma 5 non può superare la durata complessiva di due anni per

ciascuna persona portatrice di handicap e nell'arco della vita lavorativa".

La disposizione ha favorito la nascita di due linee interpretative.

Secondo un primo orientamento, condiviso dalla giurisprudenza amministrativa, la disposizione normativa introdurrebbe un doppio limite alla fruizione del beneficio: da un lato, la persona affetta da handicap grave avrebbe diritto a un massimo di due anni complessivi di assistenza da parte dei propri congiunti; dall'altro, ciascun lavoratore potrebbe beneficiare del congedo per un periodo non superiore a due anni nell'arco dell'intera vita lavorativa, anche qualora debba prestare assistenza a più familiari con disabilità (Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd, 16 dicembre 2024, n. 990 e 21 ottobre 2021, n. 894).

A tale lettura si contrappone una diversa interpretazione, sposata dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, secondo cui la norma deve essere intesa nel senso che "

il limite dei due anni - in effetti non superabile

nell'arco della vita lavorativa anche nel caso di godimento cumulativo di

entrambi i genitori - si riferisca tuttavia a ciascun figlio che si trovi nella

prevista situazione di bisogno, in modo da non lasciarne alcuno privo della

necessaria assistenza che la legge è protesa ad assicurare" (Cass. civ.,

sez. lav., 23 novembre 2020, n. 26605).

10.2. Il Giudice di prime cure, in forza del principio ricavabile dalla sentenza della Cassazione, sez.

lav., n. 11031 del 05/05/2017, secondo cui il limite massimo di due anni di congedo deve essere inteso non quale limite complessivo, ma con riferimento a ciascun soggetto che si trovi nella situazione di bisogno, ha accolto il ricorso.

Orbene, il TAR adito, con la sentenza gravata, valorizza l'inciso "

per

ciascuna persona portatrice di handicap", non tenendo conto, invece,

dell'altro inciso, contenuto nella stessa norma, "nell'arco della vita

lavorativa".

Ma si tratta di un inciso dal quale, diversamente da quanto ha ritenuto il giudice a quo, non può prescindersi nell'interpretazione ed applicazione della norma in oggetto, la quale, a ben vedere, ha previsto un doppio limite cui è assoggettata la concessione del beneficio di cui si discute, disponendo sia che una persona in situazione di handicap grave abbia diritto a due anni di assistenza da parte dei familiari individuati dalla legge, a titolo di congedo straordinario, sia che il familiare lavoratore che provvede all'assistenza possa fruire di un periodo massimo di due anni di congedo nell'arco della propria vita lavorativa per assistere i familiari diversamente abili.

Il Collegio, in proposito, condivide la ricostruzione operata nelle citate decisioni del C.G.A.R.S. n.990/2024 e n. 894/2021, come di seguito riportata:

<6.1. Il d.lgs. n. 119/2011 ha modificato il comma 5 bis dell'art. 42 d.lgs. n.

151/2001, specificando che "il congedo fruìto ai sensi del comma 5 non può

superare la durata complessiva di due anni per ciascuna persona portatrice

di handicap e nell'arco della vita lavorativa".

L'istituto in oggetto si situa nell'ambito della più generale fattispecie di congedo disciplinata dall'art. 4, comma 2, della l. n. 53/2000 che aveva introdotto il congedo biennale non retribuito per gravi e documentati motivi familiari. Con la conseguenza che i due anni di congedo straordinario retribuito, richiedibili dal lavoratore che assiste un familiare con disabilità grave costituiscono il limite massimo fruibile, al quale devono essere sottratti i periodi di congedo biennale non retribuito, eventualmente già fruiti

Anche la circolare INPS n. 64 del 15 marzo 2001 fornisce indicazioni rilevanti. Detta circolare, in relazione all'allora vigente comma 4 bis dell'art. 4 della l. n. 53/2000, introdotto dalla l. n. 388/2000 e successivamente abrogato dal d.lgs. n. 151/2001, in tema di computo massimo di giorni di permesso fruibili, chiariva al punto 3, che "La prestazione è riconoscibile per la durata massima complessiva, nell'arco della vita lavorativa, di due anni, che costituiscono anche il limite complessivo fruibile, tra tutti gli aventi diritto, per ogni persona handicappata" aggiungendo che "Si sottolinea che comunque i periodi di congedo straordinario di cui trattasi rientrano nel limite massimo globale spettante a ciascun lavoratore ai sensi dell'art. 4, comma 2, della legge n. 53/2000, di due anni di permesso, anche non

retribuito, "per gravi e documentati motivi familiari"".

Anche la circolare n. 31 del 12 maggio 2004 dell'INPDAP, specifica che "il limite di due anni deve essere conteggiato con riferimento a tutti i beneficiari e per ogni soggetto disabile e che il periodo in questione rientra nell'ambito dei due anni di congedo riconosciuto, ai sensi dell'art. 4, comma 2, della legge 8 marzo 2000 n. 53, a ciascun lavoratore dipendente in occasione di gravi e documentati motivi familiari. Eventuali periodi già fruiti a tale titolo

Ne deriva che il limite dei due anni sia da considerarsi per ogni persona

disabile e per ogni richiedente.

Pertanto, la pretesa dell'appellante avvalorata da una parte della giurisprudenza secondo cui il limite massimo di due anni di congedo debba essere inteso non quale limite complessivo, ma con riferimento a ciascun

soggetto che si trovi nella situazione di bisogno, non è corretta.

Infatti il disposto letterale dell'art. 42, comma 5 bis, citato va letto nella sua

Non bisogna valorizzare, come fa parte appellante, soltanto l'inciso "per ciascuna persona portatrice di handicap" ma bisogna tenere conto anche dell'altro inciso, contenuto nella stessa norma, "nell'arco della vita lavorativa". Detto inciso chiarisce che non si possa prescindere nell'interpretazione e nell'applicazione dell'articolo in esame del dato obiettivo in esso previsto, ovvero, del doppio limite cui assoggettare la concessione del beneficio di cui si discute, disponendo sia che una persona in situazione di handicap grave abbia diritto a due anni di assistenza da parte dei familiari individuati dalla legge, a titolo di congedo straordinario, sia che il familiare lavoratore che provvede all'assistenza possa fruire di un periodo massimo di due anni di congedo nell'arco della propria vita

lavorativa per assistere i familiari diversamente abili.

6.2. In questi casi è necessario effettuare un equo bilanciamento tra valori costituzionali volti alla tutela della famiglia e dei soggetti deboli, in una logica assistenziale, e le specifiche funzioni cui sono preposti i lavoratori (in questo caso agenti della Guardia di Finanza), che hanno copertura costituzionale nell'art. 97, le quali postulano che l'ufficio interessato disponga di sufficiente organico per l'adempimento dei propri compiti

Tale bilanciamento è stato effettuato dal legislatore, avendo l'art. 42, commi 5 e 5-bis, disposto che il congedo straordinario retribuito sia fruibile dal lavoratore dipendente per assistere il familiare portatore di handicap grave per la durata massima di due anni nell'arco dell'intera vita lavorativa del dipendente.

Di fronte a una normativa che chiaramente impedisce al lavoratore di usufruire di detto congedo per un periodo maggiore di due anni ed essendo in dubbio nel caso di specie che il lavoratore ha già usufruito di detto periodo di congedo nella sua massima estensione di due anni, il richiamo alla normativa che osti all'accoglimento dell'istanza è da solo sufficiente a supportare la motivazione del provvedimento di diniego non residuando spazi di valutazione che consentano di superare detto limite temporale ancorché sia indubbio che le motivazioni personali addotte dal Militare

siano degne della massima considerazione.>.

Il Collegio condivide e riafferma i principi fin qui richiamati.

10.3. Va aggiunto che, secondo consolidata giurisprudenza amministrativa (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 1 dicembre 2020, n. 7619; 7 febbraio 2020, n. 961; 7 gennaio 2020 n. 118; 28 luglio 2017, n. 3771; Cons. Stato, Ad. plen., 29 gennaio 2016, n. 1, in Foro it., 2016, III, 338 e Cons. Stato, sez. IV, 15 febbraio 2013, n. 926, in Foro it. Rep. 2013, Militare, n.º 37), non è

predicabile la tesi della estensione *tout court* al personale militare degli

istituti previsti dal d.lgs. n. 151 del 2001, come si ricava dal tenore dell'art.

1493, comma 1, del codice dell'ordinamento militare, secondo cui “Al

personale militare femminile e maschile si applica, tenendo conto del

particolare stato rivestito, la normativa vigente per il personale delle

pubbliche amministrazioni in materia di maternità e paternità, nonché le

disposizioni dettate dai provvedimenti di concertazione”.

Al riguardo, la citata decisione del C.G.A.R.S. n. 894/2021 precisa come, secondo una giurisprudenza consolidata, anche l’istituto del congedo straordinario (come quello di cui all’art. 42 bis, sull’assegnazione temporanea del genitore di figli minori ad una sede di lavoro più vicina al luogo di abitazione degli stessi) si applica al personale dipendente delle Forze Armate. Si tratta, in questi casi di effettuare un equo bilanciamento tra valori costituzionali inerenti alla famiglia, in una logica assistenziale, e le specifiche funzioni cui sono preposti i membri delle Forze Armate, che hanno copertura costituzionale nell’art. 97, le quali postulano che l’ufficio interessato disponga di sufficiente organico per l’adempimento dei propri compiti istituzionali. Tale bilanciamento è stato effettuato dal legislatore, avendo l’art. 42, commi 5 e 5-bis, disposto che il congedo straordinario retribuito è fruibile dal lavoratore dipendente per assistere il familiare portatore di handicap grave per la durata massima di due anni nell’arco dell’intera vita lavorativa del dipendente.

Dunque, nell'interpretazione e applicazione della normativa in questione, occorre osservare sia il principio secondo cui le misure assistenziali vanno applicate tenendo conto delle specificità settoriali delle Forze armate e di tutti i Corpi di polizia, ad ordinamento militare e civile, giacché si tratta di settori dell'amministrazione strettamente preordinati alla tutela di interessi pubblici primari (difesa della Patria, pubblica sicurezza e ordine pubblico) e perciò connotati da forti elementi di specialità (Cons. Stato, sez. IV, n. 7619/2020 cit.), sia il principio secondo il quale, data la natura eccezionale del congedo straordinario in generale, i requisiti di concessione debbono ritenersi governati dalla regola della stretta interpretazione (Cons. Stato, sez. II, n. 9343/2024 del 20/11/2024).

11. Alla luce delle considerazioni che precedono l'appello va accolto.

12. Sussistono valide ragioni, riferite anche alla presenza dei citati precedenti della Corte di Cassazione, per la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, respinge il ricorso di primo grado.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e all'articolo 9, paragrafi 1 e 4, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 e all'articolo 2-septies del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, manda alla Segreteria di procedere, in qualsiasi ipotesi di diffusione del presente provvedimento, all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi dato idoneo a rivelare lo stato di salute delle parti o di

persone comunque ivi citate.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 settembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Oberdan Forlenza, Presidente

Francesco Frigida, Consigliere

~~Carmelina Addesso, Consigliere~~

Maria Stella Boscarino, Consigliere, Estensore

Alessandro Enrico Basilico, Consigliere