CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **182/2026** (ECLI:IT:COST:2026:182)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **AMOROSO** - Redattore: **ANTONINI**
Udienza Pubblica del **22/09/2026**; Decisione del **22/09/2026**
Deposito del **03/11/2026**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate: Artt. 1, c. da 706° a 711°, e 3, c. 1°, quest'ultimo con riguardo all'annessa Tabella n. 2, della legge 30/12/2025, n. 199.
Massime:
Atti decisi: **ric. 3 e 4/2026**

SENTENZA N. 182

ANNO 2026

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

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi da 706 a 711, e 3, comma 1, quest'ultimo con riguardo all'annessa Tabella n. 2, della legge 30 dicembre 2025, n. 199 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il

triennio 2026-2028), promossi dalla Regione Puglia e dalla Regione Emilia-Romagna, con ricorsi, rispettivamente, notificati il 25 febbraio e il 2 marzo 2026, depositati in cancelleria il 25 febbraio e il 10 marzo 2026, iscritti ai numeri 3 e 4 del registro ricorsi 2026 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 11 e 13, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 settembre 2026 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Isabella Fornelli per la Regione Puglia, Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Regione Emilia-Romagna, nonché l'avvocata dello Stato Laura Paolucci per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 22 settembre 2026.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 25 febbraio 2026 e depositato in pari data (reg. ric. n. 3 del 2026), la Regione Puglia ha promosso – in riferimento, nel complesso, agli artt. 2, 3, 5, 81, 97, 114, 117, commi terzo, quarto e sesto, 118, 119 e 120 della Costituzione – questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi da 706 a 711, e 3, comma 1, quest'ultimo con riguardo all'annessa Tabella n. 2, Missione 14 «Diritti sociali, politiche sociali e famiglia», Programma 14.1 «Famiglia, pari opportunità e situazioni di disagio», Azione «Politiche per la famiglia e le disabilità», della legge 30 dicembre 2025, n. 199 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028).

2.– Il comma 706 introduce il livello essenziale delle prestazioni (LEP) «in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale» (ASACOM), identificando i suoi destinatari negli «alunni e [ne]gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva […]».

Il comma 707 individua il contenuto del LEP, che deve garantire «un supporto adeguato, permanente e personalizzato, in attuazione del principio di inclusività, nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione», e del quale rappresenta componente fondamentale, tra l'altro, «il numero di ore di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale, da assicurare, in via progressiva e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, in misura corrispondente a quanto previsto nel piano educativo individualizzato (PEI)».

Il comma 708 prevede l'istituzione, entro il 31 dicembre 2027, di un «registro nazionale per la ricognizione del fabbisogno territoriale aggregato delle ore prestate dagli assistenti all'autonomia e alla comunicazione e degli utenti assistiti […]», alimentato con i dati raccolti dal Ministero dell'istruzione e del merito e i dati dei PEI (primo e terzo periodo), rimettendo la definizione dei «criteri tecnici e [del]le modalità per l'accesso, la condivisione e l'utilizzo» di questi dati, «nonché [del]le specifiche tipologie di dati funzionali alla rilevazione e alla quantificazione del fabbisogno di assistenza […]», a un apposito decreto interministeriale (secondo periodo).

Nelle more della piena operatività di tale registro, il comma 709: a) individua, quale misura propedeutica all'implementazione del LEP, uno «specifico obiettivo di servizio», stabilendo che, per gli anni 2026 e 2027, gli enti territoriali assicurino «l'erogazione del servizio di assistenza all'autonomia e alla comunicazione, ove richiesto dai relativi PEI, garantendo una media oraria settimanale almeno corrispondente alle risorse finanziarie a essi trasferite a carico del bilancio dello Stato e del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri» (primo e secondo periodo); b) fa comunque salvi «l'integrazione del servizio con le altre risorse

disponibili nel bilancio comunale o regionale o il trasferimento delle risorse ad altro ente territoriale che si faccia carico dell'effettiva erogazione del servizio» (terzo periodo).

Il comma 710 dispone che le risorse del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità afferenti alla finalità di potenziamento del servizio di assistenza all'autonomia e alla comunicazione per gli alunni con disabilità – «che concorrono in via progressiva al raggiungimento dell'obiettivo di servizio previsto per le annualità 2026 e 2027 […] e al successivo raggiungimento del LEP» – sono ripartite con uno o più decreti interministeriali, «sulla base delle ipotesi tecniche formulate» dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (in seguito, anche: CTFS), previa intesa in sede di Conferenza unificata.

Il comma 711 reca la norma di copertura finanziaria, stabilendo che all'attuazione delle misure di cui ai commi da 706 a 710 si provveda a valere sulle risorse del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità inerenti alla suddetta finalità di potenziamento e del Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi (FELS), nonché su quelle «assicurate dalle amministrazioni regionali e locali nell'ambito dei rispettivi bilanci».

Infine, l'art. 3, comma 1, della medesima legge n. 199 del 2025 autorizza l'impegno e il pagamento delle spese del Ministero dell'economia e delle finanze, per l'anno finanziario 2026, in conformità all'annesso stato di previsione di cui alla Tabella n. 2, che, alla Missione 14, Programma 14.1, colloca lo stanziamento relativo all'Azione «Politiche per la famiglia e le disabilità».

3.– La Regione Puglia impugna i citati commi dell'art. 1 nelle parti in cui: a) istituirebbero il suddetto LEP in assenza di una «propedeutica istruttoria e/o intesa con le Regioni e/o, quantomeno, [del] parere delle stesse, volta anche a verificare gli impatti di spesa e la capacità [degli] enti territoriali di sostenerne il peso economico»; b) non assicurerebbero l'integrale copertura finanziaria, o, comunque, un congruo finanziamento a carico dello Stato del LEP e assegnerebbero «un fondo insufficiente per la fase transitoria relativa agli anni 2026-2027, senza tener conto degli effettivi costi del servizio […]».

L'art. 3, comma 1, e l'annessa Tabella n. 2 sono impugnati in quanto prevedrebbero uno stanziamento inadeguato relativamente al Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità.

3.1.– Dopo aver ricostruito il panorama normativo statale e regionale, la ricorrente evidenzia, in punto di fatto, il costante aumento, nel corso degli anni, delle risorse da essa stanziate per l'assistenza agli alunni con disabilità e la correlativa diminuzione delle risorse statali destinate al medesimo scopo.

Quindi, con il primo motivo di ricorso, sostiene che le disposizioni impugnate violerebbero gli artt. 114 e 119, commi primo e quarto, Cost., ponendosi altresì in contrasto con gli artt. 1, comma 2, della legge 26 giugno 2024, n. 86 (Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione), 15 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), 8 e 9 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), 7 e 139 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), evocati quali norme asseritamente interposte.

Secondo la difesa regionale, il legislatore statale avrebbe introdotto il LEP e l'obiettivo di servizio in assenza di una preventiva indagine istruttoria sui relativi costi e, quindi, senza

prevedere risorse adeguate al fine di garantirne la sostenibilità, in tal modo ledendo l'autonomia politica e finanziaria degli enti territoriali e pregiudicando il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse.

Osserva, poi, la ricorrente, a conforto del dedotto conflitto con le suddette disposizioni statali, che: a) il d.lgs. n. 112 del 1998, se, da un lato, ha conferito alle province e ai comuni le funzioni tra l'altro concernenti «i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio» (art. 139, comma 1, lettera *c*), dall'altro ha previsto la devoluzione alle regioni e agli enti locali di una quota delle risorse erariali tale da assicurare «la congrua copertura» dei correlativi oneri (art. 7, comma 2, lettera *b*); b) l'art. 1, comma 2, della legge n. 86 del 2024 stabilisce che i LEP sono diretti anche ad «assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali […]», ciò che le disposizioni impugnate, prevedendo un finanziamento insufficiente dell'obiettivo di servizio e del LEP, non farebbero; c) questa Corte, nella sentenza n. 192 del 2024, avrebbe affermato che la determinazione dei LEP, vincolando le autonomie territoriali, farebbe sorgere in capo a esse il corrispondente diritto di ricevere le necessarie risorse, anche attraverso il fondo perequativo previsto dagli evocati artt. 8 e 9 della legge n. 42 del 2009 e 15 del d.lgs. n. 68 del 2011, sicché dovrebbe essere «il bilancio statale a garantir[e], direttamente o indirettamente, il finanziamento […]» dei LEP stessi.

3.2.– Con il secondo motivo di ricorso, è dedotta la violazione degli artt. 117, terzo comma, in relazione alla materia «coordinamento della finanza pubblica», e 119 Cost.

I lamentati *vulnera* sarebbero apprezzabili in quanto le disposizioni impugnate «addoss[erebbero] ai bilanci autonomi regionali i costi» del LEP e dell'obiettivo di servizio, traducendosi in «un ulteriore contributo alla finanza pubblica "occulto" o "mascherato"», che comporterebbe «un taglio delle risorse di spesa corrente» dei bilanci stessi.

3.3.– Con il terzo motivo di ricorso, la Regione Puglia sostiene che le disposizioni impugnate lederebbero gli artt. 5 e 120 Cost., in relazione al principio di leale collaborazione, «sempre in collegamento con il violato art. 119 Cost.».

Osserva sul punto la ricorrente che questa Corte avrebbe «assicurato la portata generale» del menzionato principio e che «il sistema delle Conferenze», il quale in molteplici occasioni avrebbe manifestato l'esigenza di implementare le risorse statali destinate all'integrazione scolastica degli alunni con disabilità, avrebbe «visto progressivamente accrescere sempre di più la sua centralità nell'ambito dell'ordinamento».

3.4.– Con il quarto motivo di ricorso, la Regione Puglia ritiene violati gli artt. 2, 3 e 97 Cost., «in relazione all'art. 119 della Costituzione».

L'omessa previsione di congrue risorse statali si porrebbe in contrasto con i doveri di solidarietà sociale e con i principi di ragionevolezza e proporzionalità, la cui lesione comprometterebbe il «regolare espletamento delle competenze e funzioni regionali» e ridonderebbe in pregiudizio dell'autonomia finanziaria della Regione.

3.5.– Il quinto motivo di ricorso lamenta la violazione degli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost.

Non contemplando risorse statali idonee ad assicurare la fruizione del diritto all'assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale degli alunni con disabilità, le disposizioni impugnate minerebbero l'equilibrio finanziario delle regioni e inciderebbero sulla loro competenza residuale in materia di assistenza e servizi sociali, alla quale sarebbe riconducibile il servizio ASACOM.

3.6.– Con l'ultimo motivo di ricorso, la Regione Puglia deduce la violazione degli artt. 81,

117, commi terzo, quarto e sesto, e 118 Cost., nonché, quali norme asseritamente interposte, degli artt. 9 della legge n. 42 del 2009, 15 del d.lgs. n. 68 del 2011, 10 della legge n. 86 del 2024 e 2 della legge 9 agosto 2023, n. 111 (Delega al Governo per la riforma fiscale), «in relazione all'art. 119 della Costituzione».

L'art. 81 Cost. sarebbe leso in quanto le disposizioni impugnate, non prevedendo un adeguato finanziamento statale del servizio di assistenza agli alunni con disabilità, pregiudicherebbero l'equilibrio del bilancio regionale.

L'asserito insufficiente finanziamento determinerebbe, inoltre, la lesione degli ulteriori parametri costituzionali evocati poiché comporterebbe l'impossibilità, per la Regione, di «esercitare regolarmente le proprie competenze» legislative, regolamentari e amministrative.

Nello specifico, la difesa regionale sostiene che il censurato comma 711 individuerebbe solo fittiziamente tre canali di finanziamento per l'attuazione delle previsioni di cui ai precedenti commi da 706 a 710, dal momento che nessuno di questi canali sarebbe stato «integrat[o]» dal legislatore.

A ciò andrebbe aggiunto che gli oneri derivanti dall'obbligo di servizio e dal LEP assumerebbero un peso percentualmente maggiore nelle realtà territoriali con minore capacità fiscale, che sarebbero quindi penalizzate, giacché nessuna «componente "perequativa"» sarebbe prevista in favore delle regioni «nonostante il chiaro dettato legislativo (art. 119, 3 e 5 co., Cost.; art. 9 legge 42/2009, art. 15 d.lgs. 68/2011, art. 10 legge 86/2024; art. 2 legge 111/2023)».

La ricorrente si diffonde, poi, sul Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità, sostenendo che le relative risorse sarebbero state ridotte nel tempo, e sul pregiudizio che essa subirebbe per effetto delle disposizioni impugnate.

4.– Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di dichiarare inammissibili o, comunque, non fondate le questioni.

4.1.– Premette l'Avvocatura generale, in primo luogo, che, come chiarito dal comma 696 dell'art. 1 della legge n. 199 del 2025, le disposizioni impugnate disciplinano il LEP in questione in attuazione dell'art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 68 del 2011, a mente del quale i LEP sono stabiliti prendendo a riferimento macroaree di intervento e per ciascuna delle macroaree sono definiti i costi e «i fabbisogni standard, nonché le metodologie di monitoraggio e di valutazione dell'efficienza e dell'appropriatezza dei servizi offerti».

In secondo luogo, che le disposizioni impugnate sarebbero preordinate a conseguire gli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), segnatamente nella parte in cui questo prevede, entro il 30 giugno 2026, «l'entrata in vigore di atti normativi che definiscano i livelli essenziali delle prestazioni per il federalismo fiscale delle regioni a statuto ordinario in almeno due settori di intervento».

In terzo luogo, che, sino a oggi, l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale per gli alunni e gli studenti con disabilità non era qualificata come LEP e non vi era, di conseguenza, una prestazione minima da garantire in modo uniforme sul territorio nazionale.

4.2.– Tanto premesso, la difesa statale eccepisce preliminarmente l'inammissibilità del ricorso, osservando che: a) esso sarebbe generico in quanto non individuerebbe, con riferimento ai parametri di volta in volta evocati, la specifica previsione impugnata e non chiarirebbe le ragioni dei dedotti contrasti; b) le questioni sarebbero state promosse in termini eventuali, poiché la ricorrente si dorrebbe solo del «rischio» che i costi derivanti dalle disposizioni impugnate possano finire per gravare sugli enti territoriali; c) la censura di fondo

della Regione atterrebbe all'insufficienza delle risorse individuate dal legislatore statale e, tuttavia, questa Corte avrebbe dichiarato inammissibile un'analoga doglianza affermando che «resta riservata alla legislazione statale la quantificazione delle risorse da trasferire […]» (è citata la sentenza n. 83 del 2019).

4.3.– Nel merito, l'Avvocatura generale, dopo avere osservato che la disciplina in esame sarebbe riconducibile alle competenze legislative esclusive nelle materie «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.) e «rapporti dello Stato con l'Unione europea» (art. 117, secondo comma, lettera *a*, Cost.), si sofferma sul primo e sul terzo motivo d'impugnazione, afferenti, rispettivamente, alla violazione degli artt. 114 e 119 Cost. e degli artt. 5 e 120 Cost.

4.3.1.– La difesa statale sottolinea sia la presenza degli enti territoriali in seno alla CTFS, chiamata a formulare le ipotesi da porre a base dei decreti di riparto delle risorse del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità da destinare al servizio ASACOM e della quale fanno stabilmente parte anche tre componenti designati dall'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) e tre designati dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome; sia il coinvolgimento dei suddetti enti nell'adozione dei decreti appena menzionati, che presuppongono difatti l'intesa in sede di Conferenza unificata.

D'altronde – osserva ancora il resistente – occorrerebbe tenere distinti la «partecipazione tecnica alla formazione del quadro istruttorio» e alla fase attuativa della ripartizione delle risorse, che per quanto ora detto sarebbe garantita alle autonomie, dalla fase di adozione legislativa dei LEP, che spetta allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

Alla luce dei rilievi che precedono, sarebbero, dunque, prive di pregio le doglianze basate sull'asserita compromissione del principio di leale collaborazione e sull'asserita assenza di qualsiasi indagine istruttoria.

4.3.2.– Anche la censura specificamente inerente all'inadeguatezza delle risorse previste dalla normativa impugnata sarebbe destituita di fondamento.

Come affermato da questa Corte nella sentenza n. 192 del 2024, infatti, la determinazione dei LEP si traduce in un bilanciamento, tra l'altro, fra «diritti e esigenze finanziarie», trattandosi «di decidere i livelli delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali, con le risorse necessarie per garantire uno standard uniforme delle stesse prestazioni in tutto il territorio nazionale».

Di conseguenza, legittimamente il legislatore statale avrebbe determinato il LEP ASACOM tenendo conto delle risorse disponibili.

4.4.– Parimenti non fondato sarebbe il secondo motivo d'impugnazione, concernente la violazione degli artt. 117, terzo comma, in relazione alla materia «coordinamento della finanza pubblica», e 119 Cost.

La disciplina posta dalle disposizioni impugnate non si risolverebbe, come *ex adverso* sostenuto, in un «contributo alla finanza pubblica "occulto" o "mascherato"».

Il legislatore statale avrebbe difatti definito, in via transitoria, per gli anni 2026 e 2027, l'obiettivo di servizio, che, nei limiti delle risorse disponibili, consentirà il progressivo raggiungimento del LEP.

4.5.– Anche il quarto motivo d'impugnazione – con cui la ricorrente lamenta la lesione degli artt. 2, 3 e 97 Cost., «in relazione all'art. 119 della Costituzione» – non sarebbe suscettibile di

accoglimento.

Osserva, in proposito, l'Avvocatura generale, in primo luogo, che l'impugnato comma 711 avrebbe indicato le risorse necessarie all'attuazione delle previsioni di cui ai precedenti commi da 706 a 710, garantendo, pertanto, l'esercizio del servizio ASACOM.

In secondo luogo, che la ricorrente non avrebbe dimostrato che le risorse disponibili non le consentirebbero lo svolgimento del servizio stesso.

4.6.– Il quinto motivo d'impugnazione – con cui la Regione Puglia si duole della violazione degli artt. 117, quarto comma, e, ancora, 119 Cost. – sarebbe, oltre che inammissibile perché generico e formulato sulla base «di rischi paventati, congetture e contrasti […] di natura meramente ipotetica», non fondato, sulla scorta delle medesime considerazioni esposte in merito alla censura che precede.

4.7.– Anche l'ultimo motivo d'impugnazione – diretto a sostenere la violazione degli artt. 81, 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118 Cost., «in relazione all'art. 119 della Costituzione» – sarebbe privo di fondamento.

Rileva, al riguardo, il resistente che le disposizioni impugnate non darebbero luogo ad alcun improprio trasferimento di oneri sui bilanci regionali, evidenziando poi che, in base all'art. 119, quarto comma, Cost., le funzioni attribuite agli enti territoriali dovrebbero «essere finanziate mediante un sistema integrato di risorse proprie, compartecipazioni e perequazione», sicché il concorso delle risorse delle autonomie al finanziamento dell'istituito LEP non comprometterebbe il principio dell'integrale copertura delle funzioni medesime.

5.– L'Autorità garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità (AGNDD) ha presentato, in qualità di *amicus curiae*, un'opinione scritta, ammessa con decreto presidenziale del 16 luglio 2026.

L'*opinio* pone, in particolare, l'accento sulla funzione del PEI, che, ai sensi dell'art. 7, comma 2, lettera *d*), del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, recante «Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera *c*), della legge 13 luglio 2015, n. 107», esplicita, tra l'altro, «la proposta delle risorse professionali da destinare all'assistenza, all'autonomia e alla comunicazione […]»: trattandosi di uno strumento preordinato ad assicurare l'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a esso dovrebbe essere riconosciuta natura cogente anche a fronte di esigenze di contenimento della spesa pubblica.

6.– Con memoria depositata il 27 luglio 2026, la Regione Puglia ha insistito nell'accoglimento del ricorso.

La ricorrente, innanzitutto, deduce la non fondatezza delle eccezioni d'inammissibilità *ex adverso* sollevate, osservando, tra l'altro, che l'asserita genericità del ricorso sarebbe smentita dal rilievo che «tutte le norme impugnate [sarebbero] accomunate dalla medesima matrice viziata nelle varie declinazioni illustrate».

Nel merito, ribadisce quanto già osservato nel ricorso, aggiungendo che la Conferenza unificata non sarebbe coinvolta nella determinazione della quota del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità da destinare specificamente al servizio ASACOM, ma solo, successivamente, in sede di ripartizione tra le regioni di tale quota.

7.– Con memoria depositata il 1° settembre 2026, anche il resistente, dopo avere reiterato l'eccezione preliminare di inammissibilità, sostanzialmente ribadisce quanto sostenuto nell'atto di costituzione in giudizio in merito alla non fondatezza dei motivi d'impugnazione.

8.– Con ricorso notificato il 2 marzo 2026 e depositato il successivo 10 marzo (reg. ric. n. 4 del 2026), la Regione Emilia-Romagna ha promosso – in riferimento, nel complesso, agli artt. 2, 3, 5, 81, commi primo, terzo e quarto, 97, 114, 116, terzo comma, 117, commi secondo, lettera *m*), terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, 119 e 120 Cost. – questioni di legittimità costituzionale delle stesse disposizioni impugnate dalla Regione Puglia.

8.1.– Premette la ricorrente, in linea generale, che le risorse statali trasferitele nel 2025 per l'esercizio delle funzioni di assistenza agli alunni con disabilità della scuola secondaria di secondo grado, nonché della scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado, sarebbero sensibilmente inferiori rispetto alla spesa a tal fine da essa sostenuta.

8.2.– Con il primo motivo di ricorso, la Regione Emilia-Romagna impugna l'art. 1, commi 706 e 707, in combinato disposto con il comma 711 e con l'art. 3, comma 1, della legge n. 199 del 2025, quest'ultimo con riguardo all'annessa Tabella n. 2, Missione 14, Programma 14.1, Azione «Politiche per la famiglia e le disabilità».

La disciplina recata da tali disposizioni si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., perché determinerebbe un LEP non integralmente finanziato dallo Stato – che quindi non sarebbe egualmente garantito sull'intero territorio nazionale, con la conseguente lesione anche dell'art. 3, primo comma, Cost. – e senza avere quantificato i relativi costi.

Osserva, *in limine*, la ricorrente che i dedotti *vulnera* ridonderebbero in violazione: a) dell'art. 117, commi terzo e quarto, Cost., in relazione, rispettivamente, alle materie di competenza legislativa concorrente «istruzione», «tutela della salute» e «professioni», nonché alle materie di competenza legislativa residuale dell'assistenza sociale e del trasporto scolastico; b) dell'art. 118 Cost., in riferimento all'autonomia amministrativa dei comuni e delle province; c) dell'art. 119 Cost., in riferimento all'autonomia finanziaria della Regione e degli enti locali.

Ciò chiarito, la difesa regionale ritiene che i LEP debbano essere interamente finanziati con risorse a carico dello Stato, ciò che la disciplina impugnata non farebbe in quanto, «anziché definire il LEP [ASACOM] contestualmente quantificando e stanziando le corrispondenti risorse», «part[irebbe] dalla [sua] definizione» in una determinata misura, correlata alle somme stanziate, che tuttavia: a) sarebbe priva di una «base conoscitiva», come si desumerebbe dall'istituzione, al comma 708, del registro nazionale del fabbisogno territoriale aggregato; b) difetterebbe delle risorse statali necessarie ad assicurare il livello di prestazione determinato e comporterebbe, quindi, la necessità di utilizzare anche risorse locali, dando così luogo a una diseguaglianza territoriale nell'erogazione della prestazione.

Di qui la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. e 3, primo comma, Cost., «stante la disparità di trattamento sul territorio nazionale in relazione a un aspetto – il livello essenziale di godimento di un diritto sociale – […] su cui la Costituzione esige eguaglianza».

Precisa, poi, la ricorrente che non sarebbe tenuta a dimostrare l'insufficienza delle risorse previste dal legislatore statale, poiché essa sarebbe nella specie «autoeviden[te]», emergendo dallo stesso tenore testuale delle disposizioni impugnate, laddove queste imporrebbero il concorso finanziario delle autonomie territoriali.

8.3.– Con il secondo motivo di ricorso, la Regione Emilia-Romagna – richiamate le considerazioni dianzi svolte in punto di ridondanza – impugna l'art. 1, comma 711, in combinato disposto con il precedente comma 706, e l'art. 3, comma 1, della legge n. 199 del 2025, quest'ultimo sempre con riguardo all'annessa Tabella n. 2, Missione 14, Programma 14.1, Azione «Politiche per la famiglia e le disabilità», i quali, disponendo uno stanziamento

statale insufficiente e ricorrendo, quindi, a risorse locali per finanziare il LEP introdotto, violerebbero gli artt. 2, 3, 5, 81, commi primo, terzo e quarto, 97, 114 e 119, primo comma, Cost.

La difesa regionale insiste sull'assenza «di [una] adeguata base conoscitiva (documentata dallo stesso comma 708, che mostr[erebbe] lo stato *in fieri* persino della più elementare base dati in materia)» e «di [una] sufficiente provvista finanziaria statale».

In tal modo, le disposizioni impugnate pregiudicherebbero, innanzitutto, i canoni di ragionevolezza e di eguaglianza, nonché il principio solidaristico, in quanto: a) illogicamente determinerebbero il LEP senza avere acquisito i dati dei relativi costi ; b) «lasc[erebbero] soli» gli enti locali e le regioni e, in tal modo, non garantirebbero l'erogazione uniforme sull'intero territorio nazionale di prestazioni volte ad assicurare diritti inviolabili e non rimuoverebbero le diseguaglianze esistenti.

Sarebbe altresì violato il principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost., dal momento che la determinazione del LEP in discorso senza la previa quantificazione dei costi da esso derivanti vincolerebbe gli enti territoriali in assenza «dei presupposti costituzionali».

Inoltre, la mancata previsione di risorse sufficienti comprometterebbe l'autonomia finanziaria degli enti territoriali e, precludendo loro la possibilità di erogare il livello essenziale della prestazione, il buon andamento dell'amministrazione.

Infine, fornendo una copertura finanziaria anche attraverso «il bilancio di soggetti terzi», le disposizioni impugnate lederebbero il principio di copertura delle spese di cui all'art. 81, terzo comma, Cost. e quelli «sulla trasparenza e sulla responsabilità politica dei bilanci ricavabili» dall'art. 81, commi primo e quarto, Cost. Il che, peraltro, si tradurrebbe anche in una compressione dell'autonomia politica delle regioni e degli enti locali, presidiata dall'art. 114 Cost., poiché l'asserita «strumentalizzazione delle risorse di altri enti da parte dello Stato […] rende[rebbe] non trasparente la stessa responsabilità politica degli organi rappresentativi chiamati ad approvare i bilanci».

8.4.– Con il terzo motivo di ricorso, è impugnato l'art. 1, comma 711, in combinato disposto con i precedenti commi 706 e 707, della legge n. 199 del 2025, per contrasto con l'art. 119, commi primo e quarto, Cost.

Il «modello di finanziamento» del LEP ASACOM prefigurato dal comma 711 si risolverebbe, infatti, nella «cattura» di risorse locali, precludendo alle regioni e agli enti locali la possibilità di «imprimere [a tali risorse] una diversa destinazione» e minando, di conseguenza, i principi dell'autonomia finanziaria e quello di corrispondenza tra funzioni e risorse.

8.5.– Il quarto motivo di ricorso investe l'art. 1, commi 709 e 710, in combinato disposto con il comma 711, della legge n. 199 del 2025.

Premette la ricorrente che il comma 709 individua, per gli anni 2026 e 2027, l'obiettivo di servizio imponendo agli enti territoriali di assicurare una media oraria settimanale di assistenza all'autonomia e alla comunicazione almeno corrispondente alle risorse finanziarie a essi trasferite a carico del bilancio dello Stato e del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Sennonché – osserva la Regione Emilia-Romagna – se, in forza di tale previsione, l'obiettivo di servizio sembrerebbe finanziato unicamente dallo Stato, l'ultimo periodo del medesimo comma 709 stabilisce, tuttavia, che «[r]estano salvi l'integrazione del servizio con le altre risorse disponibili nel bilancio comunale o regionale o il trasferimento delle risorse ad altro ente territoriale che si faccia carico dell'effettiva erogazione del servizio».

Questa disposizione non avrebbe un contenuto meramente facoltizzante, perché, così intesa, sarebbe superflua, potendo le regioni e i comuni comunque erogare prestazioni ulteriori rispetto a quelle stabilite dal legislatore statale: essa, dunque, vincolerebbe gli enti territoriali a integrare con risorse proprie il finanziamento statale.

Tanto emergerebbe anche: a) dal comma 710, il quale, disponendo che le risorse del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità «concorrono» al raggiungimento (anziché «garantiscono» il raggiungimento) dell'obiettivo di servizio, ne presupporrebbe l'insufficienza, da sole, a tal fine; b) dal comma 711, il quale, stabilendo che la copertura dell'obiettivo di servizio (oltre che del LEP) sia «assicurat[a]» anche dalle autonomie, si risolverebbe, anche quanto all'obiettivo stesso (come per il LEP), nella «cattura» di risorse locali.

Nella «eventualità che risultasse fondata» questa «interpretazione *in malam partem*», la ricorrente ritiene violato l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., che non tollererebbe un finanziamento statale solo parziale.

Inoltre, il vincolo di destinazione impresso alle risorse degli enti territoriali e la correlativa incisione sulla loro capacità di spesa si tradurrebbero in una violazione: a) dell'autonomia legislativa di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. (in relazione, rispettivamente, alle competenze nelle materie «istruzione», «tutela della salute» e «professioni» e alle competenze in materia di assistenza sociale e trasporto scolastico) e dell'autonomia amministrativa di cui all'art. 118, commi primo e secondo, Cost., che sarebbero ingiustificatamente compresse; b) dei principi dell'autonomia finanziaria e di corrispondenza tra funzioni e risorse di cui all'art. 119, commi dal primo al quarto, Cost.

8.6.– Con il quinto motivo di ricorso, la Regione Emilia-Romagna impugna – in via subordinata, ove questa Corte dovesse escludere l'illegittimità costituzionale dell'introduzione del LEP e dell'obiettivo di servizio per le ragioni dianzi esposte – l'art. 1, commi 706, 707, 709 e 711, della legge n. 199 del 2025, che, a suo giudizio, confliggerebbero con gli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost., nonché con gli artt. 118, primo comma, e 119, commi dal primo al quinto, Cost.

L'adozione delle disposizioni impugnate, incidendo sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali e comportando la «mobilitazione della competenza da un livello all'altro», avrebbe dovuto essere preceduta, in ossequio al principio di leale collaborazione, dall'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano o di Conferenza unificata, avendo questa Corte affermato «la necessità di sentire "la voce delle regioni" […] in relazione alle decisioni statali di maggior impatto sul complesso della finanza pubblica» (sono citate le sentenze n. 152 del 2025 e n. 195 del 2024).

In ogni caso, i commi 707, 709 e 711 si porrebbero in contrasto con l'evocato principio in quanto non rimetterebbero alla previa intesa la determinazione e la destinazione delle risorse necessarie a finanziare il LEP e l'obiettivo di servizio.

8.7.– Con il sesto motivo di ricorso, è impugnato, sempre per violazione del principio di leale collaborazione, l'art. 1, comma 708, della legge n. 199 del 2025, nella parte in cui demanda a un decreto interministeriale la definizione dei criteri tecnici e delle modalità per l'accesso, la condivisione e l'utilizzo dei dati contenuti nell'istituito registro nazionale del fabbisogno territoriale aggregato, nonché delle specifiche tipologie di dati funzionali alla rilevazione e alla quantificazione del fabbisogno stesso.

A parere della Regione Emilia-Romagna, anche tale disposizione contrasterebbe con l'art. 120 Cost., poiché il decreto da essa contemplato inciderebbe sulle competenze legislative regionali in materia di istruzione e di servizi sociali, sicché il legislatore avrebbe dovuto prevedere, al fine della sua adozione, il coinvolgimento, nella forma dell'intesa, della

Conferenza permanente o della Conferenza unificata.

8.8.– Il settimo motivo di ricorso deduce la violazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. ad opera dell'art. 1, commi 706 e 707, in combinato disposto con il comma 711 e con l'art. 3, comma 1, della legge n. 199 del 2025.

Premette, al riguardo, la ricorrente che solo la preventiva determinazione dei LEP consentirebbe l'attribuzione di forme e condizioni speciali di autonomia: la determinazione, nella specie, di un LEP non genuino, in quanto non finanziato unicamente con risorse statali, si tradurrebbe, pertanto, in una elusione del suddetto parametro costituzionale.

8.9.– Con l'ultimo motivo di ricorso, la Regione Emilia-Romagna impugna i commi da 706 a 709 dell'art. 1 della legge n. 199 del 2025, i quali, non prevedendo forme di responsabilità dello Stato per «l'inadempimento di obbligazioni nascenti da diritti stabiliti dallo Stato [stesso] e fondati anche internazionalmente», detterebbero una disciplina irragionevole e lesiva dell'art. 119, commi primo e quarto, Cost.

Rileva in proposito la ricorrente che le disposizioni impugnate, nel limitare le prestazioni erogabili alle risorse disponibili, la esporrebbero a responsabilità per violazione del diritto all'assistenza all'autonomia e alla comunicazione degli alunni con disabilità.

I titolari di questo diritto potrebbero, infatti, azionare vittoriosamente in giudizio (è citata Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 8 ottobre 2019, n. 25101) pretese fondate sulla sua lesione, ciò che, in ragione della lamentata omessa previsione normativa, darebbe luogo: a) a squilibri dei bilanci regionali e, quindi, alla violazione dei principi dell'autonomia finanziaria e di corrispondenza tra funzioni e risorse; b) alla violazione, altresì, del principio di ragionevolezza, giacché «il requisito dell'imputabilità risulta […] immanente al concetto stesso di responsabilità» (è citata la sentenza di questa Corte n. 219 del 2016).

9.– Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di dichiarare inammissibili o, comunque, non fondate le questioni.

9.1.– In via preliminare, il resistente eccepisce l'inammissibilità del ricorso, in quanto, da un lato, esso si incentrerebbe sull'inadeguatezza del finanziamento statale, dedotta tuttavia in maniera generica benché questa Corte, nella citata sentenza n. 83 del 2019, abbia affermato che la quantificazione delle risorse da trasferire alle autonomie è riservata al legislatore statale; dall'altro lato, nessuna delle censure formulate sarebbe sorretta da una motivazione sufficientemente specifica.

9.2.– Quanto al primo motivo di ricorso – che lamenta la violazione degli artt. 3, primo comma, e 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., con ridondanza, tra l'altro, sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ad opera dell'art. 1, commi 706 e 707, in combinato disposto con il comma 711 e con l'art. 3, comma 1, quest'ultimo con riguardo all'annessa Tabella n. 2, della legge n. 199 del 2025 – l'Avvocatura generale, innanzitutto, eccepisce che la lesione dell'autonomia finanziaria sarebbe stata apoditticamente affermata.

Quindi, nel merito osserva, in primo luogo, che il legislatore statale ben potrebbe garantire i livelli essenziali delle prestazioni tenendo conto delle risorse disponibili, come avrebbe chiarito questa Corte nella sentenza n. 192 del 2024.

In secondo luogo, che il modello disegnato nella specie dal legislatore, per un verso, predisporrebbe gli strumenti per un progressivo allineamento tra tali risorse e i fabbisogni effettivi e, per altro verso, non farebbe gravare integralmente sui bilanci regionali i costi del servizio ASACOM.

Né la ricorrente avrebbe, d'altro canto, dimostrato l'asserita insufficienza delle fonti di finanziamento previste dalle disposizioni impugnate al fine di assicurare l'esercizio di tale servizio.

Di qui, in definitiva, la non fondatezza della censura.

9.3.– Del pari non fondati risulterebbero il secondo, il terzo e il settimo motivo di ricorso, con i quali, rispettivamente, la Regione Emilia-Romagna sostiene che l'art. 1, comma 711, in combinato disposto con il comma 706, e l'art. 3, comma 1, quest'ultimo con riguardo all'annessa Tabella n. 2, della legge n. 199 del 2025 violerebbero gli artt. 2, 3, 5, 81, commi primo, terzo e quarto, 97 e 114 Cost. (secondo motivo); che l'art. 1, comma 711, in combinato disposto con i commi 706 e 707, contrasterebbe l'art. 119, commi primo e quarto, Cost. (terzo motivo); che l'art. 1, commi 706 e 707, in combinato disposto con il comma 711, e l'art. 3, comma 1, della legge n. 199 del 2025 eluderebbero l'art. 116, terzo comma, Cost. (settimo motivo).

Osserva l'Avvocatura generale che la disciplina impugnata sarebbe costruita su risorse già previste a legislazione vigente, sicché le suddette disposizioni non avrebbero introdotto spese aggiuntive e tanto meno si risolverebbero in un trasferimento di oneri sugli enti territoriali.

Richiamata, poi, nuovamente la sentenza n. 83 del 2019, il resistente ribadisce che la Regione non avrebbe provato che il finanziamento contemplato dal legislatore statale non consenta agli enti territoriali di esercitare le funzioni afferenti al servizio di cui si discute.

9.4.– Anche il quarto motivo di ricorso – secondo cui l'art. 1, commi 709 e 710, in combinato disposto con il comma 711, della legge n. 199 del 2025 lederebbe gli artt. 117, commi secondo, lettera *m*), terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, e 119, commi dal primo al quarto, Cost. – sarebbe non fondato.

Ad avviso della difesa statale, infatti, l'impugnato comma 709 si limiterebbe a prevedere il concorso di risorse locali nel finanziamento del LEP (*recte*: nel finanziamento dell'obiettivo di servizio), con la conseguenza che i relativi costi non ricadrebbero sulle regioni e gli enti locali.

9.5.– Il quinto e il sesto motivo di ricorso – con i quali la Regione Emilia-Romagna rispettivamente deduce che l'art. 1, commi 706, 707, 709 e 711, da un lato, e l'art. 1, comma 708, secondo periodo, dall'altro, pregiudicherebbero il principio di leale collaborazione – non sarebbero fondati in forza di considerazioni sostanzialmente sovrapponibili a quelle svolte in merito all'analoga censura formulata dalla Regione Puglia (*supra*, punto 4.3.1.).

9.6.– Infine, sarebbe privo di pregio anche l'ultimo motivo di ricorso, con cui si sostiene che i commi da 706 a 709 dell'art. 1 della legge n. 199 del 2025 violerebbero i principi di ragionevolezza e di autonomia finanziaria, nella parte in cui non prevedono forme di responsabilità dello Stato per «l'inadempimento di obbligazioni nascenti da diritti stabiliti dallo Stato [stesso] e fondati anche internazionalmente».

Alla stregua delle disposizioni impugnate, infatti, gli enti territoriali non sarebbero tenuti ad assicurare l'obiettivo di servizio oltre i limiti delle risorse statali ricevute, le quali costituirebbero il perimetro dell'obbligo (e della correlativa responsabilità) su di essi gravante.

10.– L'AGNDD ha presentato, in qualità di *amicus curiae*, un'opinione scritta, ammessa con decreto presidenziale del 16 luglio 2026, dal tenore sostanzialmente identico all'*opinio* presentata nell'ambito del giudizio originato dal ricorso iscritto al n. 3 reg. ric. del 2026 (*supra*, punto 5).

11.– Con memoria depositata il 31 agosto 2026, la Regione Emilia-Romagna ha insistito nell'accoglimento delle questioni promosse.

Quanto alla preliminare eccezione d'inammissibilità del ricorso basata sulla genericità della dedotta insufficienza della provvista finanziaria statale, la ricorrente osserva che le proprie doglianze si appuntano sull'omesso, integrale finanziamento da parte dello Stato e che, in ogni caso, diverse censure investono anche le «modalità attraverso le quali il legislatore» avrebbe fornito copertura al LEP e all'obiettivo di servizio.

Quanto al merito, la difesa regionale, in linea generale, sottolinea che le risorse statali destinate al Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità sarebbero diminuite e sostiene che, poiché il LEP sarebbe stato «normativamente identificato» mediante il rinvio ai PEI, l'attività di assistenza nella misura da questi prevista non potrebbe poi essere limitata, come invece avrebbe fatto nel caso in esame il legislatore statale.

In riferimento ai singoli motivi d'impugnazione, la ricorrente precisa, in particolare, di non aver sostenuto di essere impossibilitata ad esercitare il servizio ASACOM, essendosi piuttosto lamentata della necessità di integrare le risorse statali con quelle delle autonomie, e rileva, poi, che l'Avvocatura generale non avrebbe negato che «ad oggi manch[erebbe]» «la base conoscitiva» del LEP ASACOM.

Aggiunge inoltre, in ordine alla violazione del principio di leale collaborazione, che la CTFS, il cui ruolo è stato valorizzato dal resistente, svolgendo funzioni di natura eminentemente tecnica, non potrebbe «considerarsi come espressiva della voce delle regioni». In ordine alla paventata responsabilità degli enti territoriali nell'ambito dei futuri, eventuali giudizi in cui saranno coinvolti in relazione all'erogazione della prestazione in parola, che la «responsabilità finale del "costo" della prestazione [stessa] [dovrebbe] ricadere su chi ha la competenza di decidere qual è il livello essenziale da assicurare agli aventi diritto […], cioè sullo Stato».

12.– Il 1° settembre 2026, ha depositato una memoria anche l'Avvocatura generale, insistendo nell'accoglimento dell'eccezione d'inammissibilità per genericità del ricorso e ribadendo le ulteriori argomentazioni addotte nell'atto di costituzione in giudizio.

Con particolare riguardo alla questione promossa in riferimento all'art. 116, terzo comma, Cost., inoltre, il resistente solleva eccezione preliminare d'inammissibilità sostenendo che nella specie difetterebbe una lesione attuale, dal momento che la Regione non avrebbe allegato di avere avviato una procedura volta all'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia e considerato che le disposizioni impugnate non disciplinerebbero la differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost.

Considerato in diritto

13.– La Regione Puglia, con ricorso iscritto al n. 3 reg. ric. del 2026, e la Regione Emilia-Romagna, con ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. del 2026, hanno promosso – in riferimento, nel complesso, agli artt. 2, 3, 5, 81, 97, 114, 116, terzo comma, 117, commi secondo, lettera *m*), terzo, quarto e sesto, 118, 119 e 120 Cost. – plurime questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 706 a 711, e dell'art. 3, comma 1, quest'ultimo con riguardo all'annessa Tabella n. 2, Missione 14 «Diritti sociali, politiche sociali e famiglia», Programma 14.1 «Famiglia, pari opportunità e situazioni di disagio», Azione «Politiche per la famiglia e le disabilità», della legge n. 199 del 2025.

14.– I due giudizi hanno a oggetto le stesse disposizioni, che sono impugnate in riferimento a parametri in larga misura coincidenti e sulla scorta di argomenti in buona parte sovrapponibili. Essi possono essere, quindi, riuniti per essere definiti con un'unica pronuncia.

15.– All’esame delle censure formulate dalle ricorrenti conviene premettere una sintetica illustrazione delle disposizioni impugnate.

Il comma 706 introduce un LEP, che andrà a regime dal 2028, in materia di assistenza all’autonomia e alla comunicazione personale, identificando la platea dei suoi destinatari negli alunni e negli studenti con disabilità in età evolutiva accertata ai fini dell’inclusione scolastica.

Il comma 707 precisa il contenuto di questo LEP, stabilendo, tra l’altro, che deve essere assicurato, progressivamente e nei limiti delle risorse disponibili, un numero di ore «di assistenza all’autonomia e alla comunicazione personale» (ASACOM) corrispondente a quanto previsto nei PEI, cioè nei piani educativi individualizzati.

Il comma 708 prevede l’istituzione, entro il 31 dicembre 2027, di un registro nazionale per la ricognizione del fabbisogno territoriale aggregato dell’attività di assistenza all’autonomia e alla comunicazione personale, rimettendo a un apposito decreto interministeriale la definizione delle «specifiche tipologie di dati funzionali alla rilevazione e alla quantificazione» di tale fabbisogno, nonché dei «criteri tecnici e [de]lle modalità per l’accesso, la condivisione e l’utilizzo» di questi dati.

Nelle more della piena operatività del registro nazionale, il comma 709 individua un obiettivo di servizio, a tal fine disponendo che, per gli anni 2026 e 2027, gli enti territoriali assicurano, se prevista dai PEI, l’erogazione del servizio ASACOM garantendo una media oraria settimanale almeno corrispondente alle risorse a essi trasferite dallo Stato, fatta salva l’integrazione del servizio medesimo con ulteriori risorse proprie.

Il comma 710 disciplina il riparto della quota del Fondo unico per l’inclusione delle persone con disabilità destinata al potenziamento del servizio in questione, che demanda a uno o più decreti interministeriali, da adottare sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS), previa intesa in sede di Conferenza unificata.

Il comma 711 disciplina la copertura finanziaria, stabilendo che all’attuazione delle previsioni di cui ai precedenti commi si provveda a valere sulle risorse del suddetto Fondo unico e del Fondo speciale per l’equità del livello dei servizi (FELS), nonché su quelle assicurate dagli enti territoriali.

Infine, l’art. 3, comma 1, della medesima legge n. 199 del 2025 autorizza l’impegno e il pagamento delle spese del Ministero dell’economia e delle finanze in conformità all’annesso stato di previsione di cui alla Tabella n. 2, che, alla Missione 14, Programma 14.1, colloca lo stanziamento relativo all’Azione «Politiche per la famiglia e le disabilità».

16.– Con il suo ricorso, la Regione Puglia articola sei censure, che unitariamente coinvolgono le suddette disposizioni.

17.– In via preliminare, deve essere esaminata l’eccezione con cui l’Avvocatura generale sostiene l’inammissibilità dell’intero ricorso della Regione Puglia in quanto l’atto introduttivo sarebbe generico, non individuando le specifiche previsioni attinte dalle censure di volta in volta prospettate e non chiarendo le ragioni dei relativi contrasti.

17.1.– L’eccezione coglie nel segno.

Questa Corte ha costantemente affermato che la parte ricorrente ha, innanzitutto, «l’onere di individuare le disposizioni impugnate» (da ultimo, sentenza n. 145 del 2026) e, di conseguenza, ha dichiarato inammissibili ricorsi che non avevano «individuato con la puntuale chiarezza richiesta per il giudizio in via principale il testo normativo sul quale la censura di legittimità costituzionale si appunta[va]» (sentenza n. 126 del 2025) e che si erano limitati «a

coinvolgere i [commi impugnati] in una generica deduzione d'insieme […], senza specificare tuttavia quali disposizioni, singolarmente considerate, [avrebbero determinato] le lesioni» lamentate (sentenza n. 284 del 2016; nello stesso senso, in presenza di questioni promosse nei confronti di una pluralità di norme, sentenze n. 117 del 2022, n. 282 e n. 63 del 2016, n. 233 e n. 82 del 2015, n. 22 del 2013).

Nella specie, la Regione Puglia, a fronte di un articolato contesto normativo, argomenta le proprie doglianze richiamando solo indistintamente l'intero contenuto delle numerose disposizioni impugnate, ciascuna delle quali reca invece molteplici precetti, senza precisare, distinguendo, a quale di esse si riferiscano le censure di volta in volta prospettate.

In tal modo, la motivazione del ricorso non illustra esaustivamente le ragioni di contrasto tra i parametri evocati a fondamento delle doglianze e le singole disposizioni.

Non rileva, d'altro canto, che la Regione Puglia abbia affermato che i commi impugnati sarebbero costituzionalmente illegittimi nelle «parti in cui» istituirebbero il LEP e l'obiettivo di servizio: si tratta, infatti, di un'affermazione che, nella sua genericità, non è idonea a far comprendere gli esatti termini delle censure mosse alle disposizioni impugnate.

D'altra parte, anche nella memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza pubblica, che peraltro non potrebbe comunque sanare il vizio genetico dell'atto introduttivo (ancora, sentenza n. 117 del 2022), la ricorrente si è limitata a sostenere che le disposizioni impugnate sarebbero «accomunate dalla medesima matrice viziata nelle varie declinazioni illustrate».

Le descritte lacune conducono alla declaratoria d'inammissibilità del ricorso della Regione Puglia.

18.– Non è, invece, fondata l'eccezione d'inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale nei confronti dell'intero ricorso proposto dalla Regione Emilia-Romagna.

18.1.– Sostiene la difesa statale che: a) la Regione Emilia-Romagna avrebbe dedotto l'inadeguatezza del finanziamento statale, sulla quale si incentrerebbe il ricorso, in maniera generica; b) in ogni caso, nessuna delle censure formulate sarebbe sorretta da una motivazione sufficientemente specifica.

18.2.– Sennonché – come si vedrà analizzando i singoli motivi d'impugnazione – le argomentazioni spese dalla ricorrente sono tutt'altro che generiche e, peraltro, non si attestano solamente sull'inadeguatezza del finanziamento statale.

19.– Le ulteriori eccezioni d'inammissibilità, spiegate dal resistente in relazione alle singole censure, saranno oggetto di disamina in sede di trattazione di ciascuna di esse.

20.– Prima di entrare nel merito, però, è opportuna una premessa di carattere generale, funzionale a identificare l'ambito e il contesto in cui si inseriscono le norme impugnate, che, tra l'altro, costituiscono attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Quest'ultimo, a seguito della decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea del 27 novembre 2025, che modifica la decisione di esecuzione del 13 luglio 2021, relativa all'approvazione della valutazione del PNRR dell'Italia, prevede (nell'ambito della Missione 1, Componente 1), entro il secondo trimestre del 2026, l'«[e]ntrata in vigore di atti normativi che definiscano i livelli essenziali delle prestazioni per il federalismo fiscale delle regioni a statuto ordinario in almeno due settori di intervento».

Questa Corte ha costantemente ribadito che la condizione giuridica della persona con disabilità è «il punto di confluenza di un complesso di principi "che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale"» (sentenza n. 3 del 2025; nello stesso senso, *ex*

plurimis, sentenza n. 97 del 2026).

Con altrettanta chiarezza, fin da tempi risalenti, ha declinato tali affermazioni riconoscendo «la natura fondamentale del diritto all'istruzione delle persone con disabilità, garantito dall'art. 38 Cost. e tutelato anche dall'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18» (Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità) (sentenza n. 83 del 2019).

Sin dalla sentenza n. 215 del 1987, la giurisprudenza costituzionale ha, infatti, chiarito che la frequenza scolastica, in sinergia con le pratiche di cura e riabilitazione e con il proficuo inserimento nella famiglia, costituisce un fattore essenziale per il complessivo sviluppo della personalità dell'alunno con disabilità, funzionale anche a un suo più pieno inserimento nella società e nel mondo del lavoro (sentenza n. 215 del 1987 e, in senso analogo, sentenza n. 83 del 2019; nella medesima direzione, sentenza n. 80 del 2010, che, a sua volta, richiama le sentenze n. 251 del 2008 e n. 226 del 2000).

Tali affermazioni rimangono valide anche oggi: è infatti innegabile che grazie al percorso scolastico la persona con disabilità può sviluppare la propria personalità e porre i presupposti per superare il rischio di vivere in condizioni di emarginazione.

In questi termini, l'integrazione nella scuola delle persone con disabilità si viene a connettere ai fondamentali principi personalista e di eguaglianza sostanziale di cui agli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., che impegnano la Repubblica italiana ad assicurare perlomeno il nucleo indefettibile del loro diritto all'istruzione (ancora, sentenza n. 83 del 2019 e, nello stesso senso, sentenza n. 275 del 2016), la cui garanzia finanziaria è senz'altro riconducibile alla nozione di «spesa costituzionalmente necessaria» (sentenze n. 152 del 2025, n. 195 del 2024 e n. 169 del 2017).

20.1.– Un tale obiettivo richiede forme di integrazione e di sostegno con impiego di docenti specializzati (sentenza n. 52 del 2000), come del resto previsto anche dal citato art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, che impegna specificamente gli Stati parte ad assicurare che «le persone con disabilità ricevano il sostegno necessario, all'interno del sistema educativo generale, al fine di agevolare la loro effettiva istruzione» e che «siano fornite efficaci misure di sostegno personalizzato in ambienti che ottimizzino il progresso scolastico e la socializzazione, conformemente all'obiettivo della piena integrazione» (art. 24, paragrafo 2, lettere *d* ed *e*).

Al personale specializzato funzionale all'inclusione scolastica è riconducibile anche la figura dell'assistente per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisica o sensoriale, che si colloca «in una dimensione intermedia e di giuntura fra sistema scolastico e sistema socio-assistenziale e si discosta sia da quella dell'insegnante di sostegno, che fa parte del corpo docente, sia da quella dell'assistente di base e igienico-personale, che è parte del servizio ausiliario» (sentenza n. 127 del 2023).

Tale figura svolge le seguenti attività: «programma, realizza e verifica interventi integrati con quelli educativi e didattici dei docenti, coordinandosi con i docenti curriculari e di sostegno; promuove l'autonomia dello studente disabile, proponendo strategie volte a conseguire le finalità formative dello sviluppo complessivo della persona; favorisce la socializzazione dello studente con disabilità e collabora all'analisi delle richieste delle famiglie e alla promozione di migliori relazioni con le stesse famiglie»; «collabora alla stesura e aggiornamento del PEI» (ancora, sentenza n. 127 del 2023).

Il PEI (cioè, come detto, il piano educativo individualizzato), ai sensi dell'art. 7, comma 2, lettera *d*), del d.lgs. n. 66 del 2017, «esplicita le modalità di sostegno didattico, le modalità di verifica, i criteri di valutazione, gli interventi di inclusione svolti dal personale docente nell'ambito della classe e in progetti specifici, la valutazione in relazione alla programmazione individualizzata, nonché gli interventi di assistenza igienica e di base, svolti dal personale ausiliario nell'ambito del plesso scolastico e la proposta delle risorse professionali da destinare all'assistenza, all'autonomia e alla comunicazione […]».

Esso è elaborato annualmente, a partire dalla scuola dell'infanzia, dal Gruppo di lavoro operativo per l'inclusione scolastica, che, ai sensi del successivo art. 9, comma 10, del d.lgs. n. 66 del 2017, è costituito presso ogni istituzione scolastica ed è «composto dal team dei docenti contitolari o dal consiglio di classe, con la partecipazione dei genitori della bambina o del bambino, dell'alunna o dell'alunno, della studentessa o dello studente con disabilità, o di chi esercita la responsabilità genitoriale, delle figure professionali specifiche […] che interagiscono con la classe e con la bambina o il bambino, l'alunna o l'alunno, la studentessa o lo studente con disabilità nonché con il necessario supporto dell'unità di valutazione multidisciplinare». Quest'unità, a sua volta, ai sensi dell'art. 5, comma 3, del medesimo d.lgs. n. 66 del 2017, è «composta da: *a*) uno specialista in neuropsichiatria infantile o un medico specialista, esperto nella patologia che connota lo stato di salute del minore; *b*) almeno due delle seguenti figure: un esercente di professione sanitaria nell'area della riabilitazione, uno psicologo dell'età evolutiva, un assistente sociale o un pedagogista o un altro delegato, in possesso di specifica qualificazione professionale, in rappresentanza dell'Ente locale di competenza».

Nei termini appena descritti, il PEI rappresenta il fulcro della individualizzazione del diritto allo studio degli alunni con disabilità, dal momento che è strutturato sulla loro concreta condizione.

20.2.– Nella garanzia del diritto all'integrazione scolastica degli alunni con disabilità, la sinergia tra lo Stato e gli enti territoriali si è modulata diversamente nel corso del tempo, «nel quadro dei principi posti dalla legge» (sentenza n. 406 del 1992).

In particolare, negli anni più recenti, «l'erogazione dei servizi relativi all'assistenza degli studenti con disabilità è stata interessata dal trasferimento delle funzioni non fondamentali conseguenti al riordino delle province, avviato con l'art. 1, comma 89, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni), e ulteriormente sviluppata dal legislatore nel 2015 in relazione alle funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali e a quelle connesse al supporto organizzativo del servizio di istruzione per i medesimi alunni (comma 947 dell'art. l della legge n. 208 del 2015)» (ancora, sentenza n. 83 del 2019).

L'art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 66 del 2017 ha, poi, disposto che gli enti territoriali, «nel rispetto del riparto delle competenze previsto dall'articolo 1, comma 85 e seguenti, della legge 7 aprile 2014, n. 56, e dall'articolo 1, comma 947, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, provvedono ad assicurare, nei limiti delle risorse disponibili: *a*) gli interventi necessari per garantire l'assistenza di loro competenza», inclusa l'assegnazione del personale addetto all'assistenza, all'autonomia e alla comunicazione.

20.3.– Quanto al finanziamento, va ricordato che questa Corte ha censurato una normativa statale che imponeva «un limite massimo nella determinazione del numero degli insegnanti di sostegno» ed eliminava la possibilità di assumerli in deroga (sentenza n. 80 del 2010).

In tale occasione si è chiarito che, se è «vero che, secondo costante giurisprudenza di questa Corte, il legislatore nella individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti delle

persone disabili gode di discrezionalità», tuttavia «detto potere discrezionale non ha carattere assoluto e trova un limite nel "[…] rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati" (sentenza n. 251 del 2008 che richiama sentenza n. 226 del 2000)».

Più recentemente, la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto che, dando «seguito ai principi sopra richiamati in materia di effettività delle garanzie dei diritti delle persone con disabilità, il legislatore ha sempre assicurato il finanziamento delle funzioni [di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale] anche nella fase di passaggio delle competenze dalle Province alle Regioni» (ancora, sentenza n. 83 del 2019).

In effetti, già il menzionato art. 1, comma 947, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 – recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» – aveva previsto l'attribuzione alle regioni di un contributo di settanta milioni di euro per l'anno 2016 per l'esercizio delle predette funzioni.

Negli anni successivi, lo stanziamento statale, ripartito tra regioni e comuni, è progressivamente aumentato: settantacinque milioni di euro per il 2017 e il 2018 (quanto al 2017, art. 8, comma 1, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, con l'annessa Tabella n. 7, e decreto 27 dicembre 2016 del Ministro dell'economia e delle finanze; quanto al 2018, art. 1, comma 70, della legge 27 dicembre 2017, n. 205); cento milioni di euro per il 2019, il 2020 e il 2021 (art. 1, comma 561, della legge 30 dicembre 2018, n. 145); duecento milioni di euro per il 2022 e il 2023 (art. 1, comma 179, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, e art. 5-*bis*, comma 1, del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, convertito, con modificazioni, nella legge 25 febbraio 2022, n. 15); euro 224.514.309,3 per il 2024 (art. 3, comma 1, della legge 30 dicembre 2024, n. 207, con l'annessa Tabella n. 2, decreto 31 dicembre 2024 del Ministro dell'economia e delle finanze, decreto 6 settembre 2024 del Ministro per le disabilità, di concerto con il Ministro dell'interno, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'istruzione e del merito, e decreto 16 settembre 2024 del Ministro per le disabilità, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro dell'istruzione e del merito e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie); euro 260.227.991 per il 2025 (art. 3, comma 1, della legge n. 199 del 2025, con l'annessa Tabella n. 2, decreto 30 dicembre 2025 del Ministro dell'economia e delle finanze, decreto 8 ottobre 2025 del Ministro per le disabilità, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro dell'istruzione e del merito e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, e decreto 21 ottobre 2025 del Ministro per le disabilità, di concerto con il Ministro dell'interno, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'istruzione e del merito).

Infine, secondo lo schema di decreto recante «Criteri di riparto delle risorse del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità che concorrono in via progressiva al raggiungimento dell'obiettivo di servizio in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione in favore degli studenti con disabilità fisica, mentale, intellettiva, del neurosviluppo e sensoriale per gli anni 2026 e 2027 e al successivo raggiungimento del LEP, nonché modalità di monitoraggio», sul quale è stata acquisita intesa in sede di Conferenza unificata nella seduta del 1° ottobre 2026, per ciascuno degli anni 2026, 2027 e 2028 sarà stanziato il complessivo importo di euro 288.300.000.

Inoltre, il comma 711 dell'art. 1 della legge n. 199 del 2025 aggiunge al Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità anche il FELS.

20.4.– Tale incremento di risorse appare certamente doveroso, dati i principi prima ricordati e anche in considerazione del *trend* di costante aumento del numero di studenti con disabilità (in tal senso, Istituto nazionale di statistica, *report* del 27 maggio 2026 avente a oggetto «L'inclusione scolastica degli alunni con disabilità – anno 2024-2025»).

Proprio nel delicato ambito del diritto all'integrazione scolastica degli alunni con disabilità

si devono, tuttavia, riscontrare gravi divari territoriali dovuti all'inefficienza di determinati enti territoriali.

All'esito dei monitoraggi del servizio di assistenza all'autonomia e alla comunicazione relativi al 2024 e al 2025, infatti, è stato precisato che, a «fronte di una dotazione finanziaria statale in crescita, e di risorse che in aggregato finanziano un livello di servizio superiore alla soglia […] delle 50 ore medie annue per studente […], permangono divari territoriali di grande ampiezza nell'erogazione effettiva delle prestazioni» (Il servizio di assistenza all'autonomia e alla comunicazione degli studenti con disabilità-ASACOM - I monitoraggi 2024 e 2025 dei comparti comunale e regionale e la determinazione del costo standard del servizio. Documento SOGEI quale base istruttoria ai fini della definizione dell'obiettivo di servizio, del 16 luglio 2026).

In particolare, come risulta dal documento appena menzionato, dai suddetti monitoraggi emerge in diverse regioni una «spesa rendicontata […] sensibilmente inferiore alle risorse ricevute».

Quanto, poi, al comparto comunale, dal medesimo documento risulta una «realtà profondamente diseguale», dal momento che, «a fronte di 3.378 comuni sopra soglia, 954 erogano un servizio inferiore alla soglia e 1.253 non erogano alcuna ora di assistenza [,] pur avendo alunni [con disabilità] nella platea del riparto e pur avendo ricevuto le risorse corrispondenti», e che la quota di comuni che ha garantito più di cinquanta ore di servizio è pari solo al sessanta per cento.

Anche nella Nota metodologica sulla determinazione dell'obiettivo di servizio approvata, nella seduta del 22 luglio 2026, dalla CTFS, del resto, si dà atto della circostanza che «[i]n diversi casi, a fronte di risorse statali ricevute, si registrano livelli di servizio inferiori alle attese o assenza di prestazioni rendicontate […]» (Commissione tecnica per i fabbisogni standard - Servizio di assistenza all'autonomia e alla comunicazione degli studenti con disabilità-ASACOM. Nota metodologica sulla determinazione dell'obiettivo di servizio, del 22 luglio 2026).

Questi dati evidenziano che, accanto a risultati di indubbia eccellenza conseguiti da molte autonomie regionali e locali, che impegnano anche forti quantità di risorse proprie, altre autonomie fanno registrare gravissime disfunzioni, creando una situazione di inaccettabile diseguaglianza territoriale.

Tale inefficienza in un ambito così intimamente connesso alla dignità delle persone contraddice la giustificazione stessa dell'autonomia territoriale: questa Corte, infatti, ha chiarito che «all'interno della riforma del 2001 diretta a ristrutturare il Titolo V della Parte II della Costituzione in termini decisamente più favorevoli agli enti territoriali […] la maggiore autonomia è stata riconosciuta nell'ambito di una prospettiva generativa, per cui promuovendo processi di integrazione fra i vari livelli istituzionali e civili, gli enti [stessi] avrebbero consentito una migliore attuazione, rispetto all'assetto precedente, dei valori costituzionali» (sentenza n. 168 del 2021).

Da questo punto di vista, la previsione, da parte della normativa censurata, di un obiettivo di servizio trova quindi piena giustificazione nell'esigenza di un intervento statale funzionale a garantire indefettibili esigenze unitarie della Repubblica a tutela dei diritti delle persone con disabilità, che risultano compromessi da soggetti istituzionali che addirittura omettono di impegnare le risorse statali ad esse trasferite.

Non appare, pertanto, irragionevole che il legislatore statale si sia ispirato a una logica di gradualità, ponendo la garanzia del LEP al termine di un percorso strutturato sul preliminare raggiungimento dell'obiettivo di servizio, rivolto a garantire un minimale livello di eguaglianza

su tutto il territorio nazionale.

Anche il raggiungimento dell'obiettivo di servizio – è opportuno precisarlo – ben potrà, peraltro, essere assistito da forme di commissariamento statale nei confronti degli enti inadempienti ai doveri istituzionali preordinati alla garanzia dei diritti dei disabili, analogamente al principio che questa Corte ha già avuto modo di chiarire in riferimento all'inattuazione degli obiettivi relativi agli asili nido (sentenza n. 71 del 2023).

Le esigenze di unità giuridica ed economica cui fa riferimento l'art. 120, secondo comma, Cost., infatti, possono ben ricomprendere quanto è necessario a perseguire un percorso di graduale avvicinamento a un livello essenziale di un determinato servizio sociale, che risulterebbe altrimenti compromesso.

21.– Tanto premesso, si può passare all'esame degli otto motivi di ricorso articolati dalla Regione Emilia-Romagna.

22.– Con il primo motivo, che investe il LEP ASACOM, la ricorrente impugna l'art. 1, commi 706 e 707, in combinato disposto con il comma 711 e con l'art. 3, comma 1, della legge n. 199 del 2025, questo con riguardo all'annessa Tabella n. 2, Missione 14, Programma 14.1, Azione «Politiche per la famiglia e le disabilità».

La disciplina dettata da queste disposizioni violerebbe gli artt. 3, primo comma, e 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., con ridondanza, tra l'altro, sull'art. 119 Cost., in quanto il legislatore avrebbe determinato il LEP (a) senza finanziarlo con risorse interamente a carico dello Stato – comportando quindi la necessità di utilizzare risorse delle autonomie, ciò che darebbe luogo anche a una diseguaglianza territoriale nell'erogazione della prestazione – e (b) in assenza della necessaria «base conoscitiva», ossia della quantificazione dei costi derivanti dal LEP stesso.

22.1.– È priva di pregio l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale secondo cui la lesione dell'autonomia finanziaria sarebbe stata dedotta in maniera apodittica.

La censura in esame, infatti, poggia sulla radicale tesi secondo cui il finanziamento dei LEP dovrebbe essere integralmente posto a carico dello Stato: già in questi termini la compressione dell'autonomia finanziaria risulta dedotta in maniera sufficientemente specifica.

22.2.– Nel merito, le questioni non sono fondate.

22.3.– Prendendo le mosse dal primo profilo dianzi evidenziato, occorre innanzitutto osservare che il comma 711 fa riferimento alle «risorse assicurate dalle amministrazioni regionali e locali nell'ambito dei rispettivi bilanci». Gli enti territoriali sono quindi chiamati a concorrere al finanziamento del LEP in questione, che andrà a regime dal 2028, in coincidenza con la piena operatività del registro nazionale del fabbisogno territoriale.

La previsione di tale concorso, allorché siano rispettate determinate condizioni, non si traduce però in una violazione dei parametri evocati dalla ricorrente, poiché l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., letto congiuntamente al successivo art. 119 Cost., non comporta che il finanziamento dei LEP debba essere in ogni caso assicurato dallo Stato con risorse poste integralmente a suo carico.

Infatti, il disegno costituzionale, da un lato, prevede che la determinazione dei LEP spetti al legislatore statale, al quale, con l'attribuzione della competenza esclusiva e trasversale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., è stato riconosciuto, nell'ambito di quella ordinaria differenziazione che inevitabilmente consegue al riconoscimento del principio autonomistico, «un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti» (recentemente, sentenza n.

204 del 2025).

Dall'altro, in virtù del quarto comma dell'art. 119 Cost., tale disegno impone che agli enti territoriali siano garantite risorse idonee a «finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite». Al fine di raggiungere questo risultato, tuttavia, il secondo e terzo comma del medesimo art. 119 Cost. chiamano in causa le compartecipazioni al gettito di tributi erariali, le entrate e i tributi regionali propri nonché il fondo perequativo, per i territori con minore capacità fiscale.

In questi termini, alla responsabilità dello Stato di definire attraverso i LEP il livello essenziale dei diritti in attuazione del principio di eguaglianza su tutto il territorio nazionale – connessa alla sua competenza legislativa esclusiva ex art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. – fa da contraltare la responsabilità dello Stato stesso di dotare gli enti territoriali di mezzi di finanziamento idonei a sostenerli.

Una volta rispettato il principio di corrispondenza fra risorse e funzioni, tuttavia, non può essere escluso il concorso delle autonomie al finanziamento dei LEP (sentenza n. 192 del 2024).

Del resto, ciò già avviene per i livelli essenziali di assistenza (LEA) nell'ambito della sanità, il cui fabbisogno «è finanziato da plurime fonti», tra le quali viene in rilievo, oltre alla compartecipazione all'imposta sul valore aggiunto (IVA), anche la «fiscalità generale delle Regioni (imposta regionale sulle attività produttive - IRAP, nella componente di gettito destinata al finanziamento della sanità, e addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche - IRPEF)» (sentenza n. 91 del 2020).

Inoltre, più specificamente l'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011, nella formulazione vigente al momento dell'entrata in vigore delle disposizioni impugnate, conferma questo concorso degli enti territoriali al finanziamento dei LEP, dal momento che ne identifica, anche nelle materie dell'assistenza e dell'istruzione, le fonti di finanziamento, a partire dal 2027, anche in quote dell'addizionale regionale all'IRPEF e dell'IRAP, oltre che nelle quote del fondo perequativo.

Su tale disciplina è, peraltro, recentemente intervenuto il decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 147 (Disposizioni in materia di tributi regionali e locali e di federalismo fiscale regionale), entrato in vigore il 12 agosto 2026.

Questo, da un lato, sostituendo l'art. 2 del d.lgs. n. 68 del 2011, ha previsto l'attribuzione alle regioni a statuto ordinario, a decorrere dal 2027, anche di una compartecipazione al gettito IRPEF (comma 1 del novellato art. 2) e ha istituito un apposito fondo con dotazione corrispondente a tale compartecipazione, che peraltro riveste anche finalità perequative (comma 3 del novellato art. 2).

Dall'altro, decorsi tre anni dall'operatività transitoria di quest'ultimo fondo, ha previsto uno specifico fondo perequativo «alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito dell'IVA determinata in modo tale da garantire in ogni regione il finanziamento integrale delle spese» derivanti dai LEP (commi 5 e 8-*bis* dell'art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011, parimenti novellato dal d.lgs. n. 147 del 2026).

Va altresì ricordato che la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che «la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, attraverso l'esercizio della competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., […] non esclude, come più volte sottolineato da questa Corte anche successivamente alla modifica del Titolo V della Costituzione, che le Regioni e gli enti locali possano garantire, nell'ambito delle proprie competenze, livelli ulteriori di tutela» (sentenza n. 91 del 2020).

In questo contesto, infine, la previsione di meccanismi perequativi delle capacità fiscali, che rappresentano un presupposto fondamentale della struttura costituzionale del nostro regionalismo cooperativo, consente di superare la censura in ordine alle possibili diseguaglianze territoriali.

In conclusione, il disegno costituzionale non esclude un concorso degli enti territoriali al finanziamento dei LEP, purché siano ad essi concretamente assicurate adeguate e perequate fonti di finanziamento, nell'ambito però di una leale collaborazione, come sarà specificato di seguito (punto 27.1.2.).

22.4.– Nemmeno fondato è il profilo di censura attinente all'asserita determinazione del LEP ASACOM in assenza della necessaria «base conoscitiva» in ordine alla quantificazione dei relativi costi, come, secondo la ricorrente, si desumerebbe dall'istituzione, ad opera dell'art. 1, comma 708, della legge n. 199 del 2025, del registro nazionale del fabbisogno territoriale aggregato.

Tale istituzione, infatti, indirizza esattamente nella direzione opposta a quanto sostenuto dalla Regione Emilia-Romagna.

Innanzitutto, è solo dall'attivazione del registro che si verificherà il passaggio dall'obiettivo di servizio al LEP.

Inoltre, tale registro è alimentato dai dati dei PEI trasmessi dalle istituzioni scolastiche proprio perché esso sia funzionale «alla rilevazione e alla quantificazione del fabbisogno di assistenza all'autonomia e alla comunicazione a livello territoriale».

Infine, attraverso un decreto interministeriale saranno identificate le specifiche tipologie di dati funzionali a tale scopo e al fine del riparto dei fondi rileveranno anche le ipotesi tecniche formulate dalla CTFS (art. 1, comma 710, della legge n. 199 del 2025).

Risulta quindi destituita di fondamento la censura che, essenzialmente, si fonda sull'assenza di istruttoria da parte dello Stato nella definizione del LEP in questione.

23.– Anche il secondo motivo di ricorso attiene al LEP.

Con esso, la Regione Emilia-Romagna impugna l'art. 1, comma 711, in combinato disposto con il precedente comma 706, e l'art. 3, comma 1, della legge n. 199 del 2025, quest'ultimo sempre con riguardo all'annessa Tabella n. 2, Missione 14, Programma 14.1, Azione «Politiche per la famiglia e le disabilità», i quali violerebbero gli artt. 2, 3, commi primo e secondo, 5, 81, commi primo, terzo e quarto, 97, 114 e 119, primo comma, Cost.

Le questioni possono essere divise in due gruppi.

Il primo attiene ai dedotti *vulnera* agli artt. 2, 3, 5, 97 e 119, primo comma, Cost. e in sostanza riposa sugli stessi assunti posti a fondamento del motivo di ricorso dianzi esaminato: a) il legislatore statale non avrebbe fatto precedere la determinazione del LEP dalla quantificazione dei relativi costi; b) le disposizioni impugnate richiederebbero il concorso degli enti territoriali al finanziamento del livello essenziale stabilito.

Il secondo gruppo attiene all'asserita lesione dell'art. 81, commi primo, terzo e quarto, Cost. e, conseguentemente, dell'art. 114 Cost., fondandosi sull'ulteriore assunto secondo cui il legislatore, non prevedendo l'integrale copertura finanziaria statale delle spese derivanti dal LEP, avrebbe fatto surrettiziamente pesare sui bilanci delle autonomie il costo del nucleo minimo dei diritti dei disabili.

23.1.– Le questioni non hanno fondamento.

23.2.– Quanto al primo gruppo, per dimostrarne la non fondatezza è sufficiente richiamare le argomentazioni appena svolte al precedente punto 22.3.

23.3.– Quanto al secondo gruppo, va innanzitutto ricordato che, come si è chiarito (*supra*, punto 20.2.), le disposizioni impugnate non attribuiscono nuove funzioni agli enti territoriali; piuttosto, raccordano al LEP una funzione, quella relativa all'assistenza all'autonomia e alla comunicazione, che già in precedenza era di loro competenza.

Va poi ricordato che la giurisprudenza costituzionale ha distinto il nucleo minimo dei diritti dal LEP.

Il primo «è un limite derivante dalla Costituzione e va garantito da questa Corte, anche nei confronti della legge statale, a prescindere da considerazioni di ordine finanziario […]. Invece, i LEP sono un vincolo posto dal legislatore statale, tenendo conto delle risorse disponibili, e rivolto essenzialmente al legislatore regionale e alla pubblica amministrazione» (sentenza n. 192 del 2024).

Mentre, quindi, il nucleo minimo dei diritti fondamentali prescinde dalle considerazioni di ordine finanziario, i LEP sono «il frutto di un bilanciamento, da operare tenendo conto delle risorse disponibili», trattandosi, in particolare, di contemperare «uguaglianza dei privati e autonomia regionale, diritti e esigenze finanziarie e anche i diversi diritti fra loro», con la conseguente «discrezionalità politica del legislatore […] – secondo canoni di ragionevolezza – [nella loro determinazione]» (ancora, sentenza n. 192 del 2024).

Ciò premesso, occorre analizzare il particolare impianto normativo che, al comma 707, configura il LEP in questione.

In particolare, è importante soffermarsi sul primo periodo, dove si precisa che il «LEP garantisce un supporto adeguato, permanente e personalizzato, in attuazione del principio di inclusività, nel rispetto dei princìpi di uguaglianza e di non discriminazione».

La concreta determinazione del LEP, per risultare coerente con tali principi, dovrà quindi considerare che, secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione, la soglia minima di protezione del diritto all'istruzione degli alunni con disabilità viene a identificarsi nelle ore di assistenza indicate nei singoli PEI, sì che «la condotta dell'amministrazione che non appresti il sostegno pianificato si risolve nella contrazione del diritto del disabile alla pari opportunità nella fruizione del servizio scolastico, la quale, ove non accompagnata dalla corrispondente riduzione dell'offerta formativa per gli alunni normodotati, concretizza discriminazione indiretta» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 5 maggio 2026, n. 12704).

I suddetti principi dovranno conseguentemente guidare la concreta determinazione del contenuto del LEP, che, in base al secondo periodo del medesimo comma 707, assume, «quale sua componente fondamentale, il numero di ore di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale, da assicurare, in via progressiva e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, in misura corrispondente a quanto previsto nel piano educativo individualizzato (PEI), ai sensi dell'articolo 7, comma 2, lettera *d)*, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66». Al terzo periodo dello stesso comma 707 si aggiunge poi che «[s]ono, altresì, componenti fondamentali del LEP l'impiego di personale in possesso del profilo professionale individuato ai sensi dell'articolo 3, comma 4, del decreto legislativo n. 66 del 2017 nonché il rispetto degli standard qualitativi individuati ai sensi del comma 5-*bis* del medesimo articolo 3».

Sorge quindi il problema di come conciliare l'inciso «in via progressiva e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente» con i principi affermati dal primo periodo del comma 707.

In proposito, va precisato che il LEP si traduce in una quantificazione *ex ante* del servizio destinata a valere in via generale su tutto il territorio nazionale, mentre il contenuto minino è, normalmente, definibile solo *ex post*, dipendendo dalle concrete circostanze di contesto di una specifica situazione individuale: nel caso di specie, infatti, con riguardo al diritto all'istruzione del disabile, rilevano, secondo la citata giurisprudenza di legittimità, le ore indicate nel PEI relativo a un determinato alunno con disabilità.

Posto, quindi, che nel caso in esame i due livelli di tutela (LEP e contenuto minimo) non sono sovrapponibili, rimane però fermo che il suddetto inciso della richiamata disposizione deve essere interpretato nel senso che si dovrà pervenire a una quantificazione del LEP dalla quale risulti uno standard di tutela almeno tendenzialmente coincidente con la valutazione nazionale del numero di ore indicate nei PEI, selezionate in base ai criteri tecnici che alimentano il registro.

Altrimenti, l'inciso che evoca le risorse disponibili si potrebbe porre in contraddizione con il primo periodo del medesimo comma 707, che, come detto, vincola il legislatore al rispetto dei principi di inclusività, uguaglianza e non discriminazione.

Alla luce delle considerazioni svolte, e fermo quanto si chiarirà al punto 27.1.2., non è fondata la censura regionale basata sulla mancata, integrale copertura finanziaria statale delle spese derivanti dal LEP, che secondo la ricorrente graverebbe di conseguenza sui bilanci degli enti territoriali.

24.– Con il terzo motivo di ricorso – che concerne ancora il LEP – è impugnato l'art. 1, comma 711, in combinato disposto con i precedenti commi 706 e 707 della legge n. 199 del 2025, per contrasto con l'art. 119, primo e quarto comma, Cost.

Anche la lesione di tale parametro è sostenuta dalla Regione Emilia-Romagna sul presupposto secondo cui lo Stato sarebbe tenuto a finanziare i LEP con risorse integralmente a suo carico: il «modello di finanziamento» del LEP ASACOM prefigurato dal legislatore, pertanto, richiedendo il concorso delle autonomie, si fonderebbe sulla «cattura» di risorse locali.

24.1.– Anche questo motivo di ricorso è destituito di fondamento, dal momento che il concorso degli enti territoriali al finanziamento del LEP, alle condizioni evidenziate *supra* al punto 22.3., non è in contrasto con l'art. 119 Cost.

25.– Invertendo parzialmente l'ordine dei motivi d'impugnazione prospettato dalla Regione Emilia-Romagna, per ragioni di ordine logico deve essere ora esaminato il settimo motivo di ricorso, investendo anch'esso la disciplina del LEP: la ricorrente impugna, infatti, l'art. 1, commi 706 e 707, in combinato disposto con il comma 711 e con l'art. 3, comma 1, della legge n. 199 del 2025.

Sulla premessa secondo cui solo la preventiva determinazione dei LEP consentirebbe l'attribuzione di forme e condizioni speciali di autonomia, la Regione sostiene che la determinazione, nella specie, di un LEP non genuino, in quanto non finanziato unicamente con risorse statali, eluderebbe l'art. 116, terzo comma, Cost.

25.1.– L'Avvocatura generale ha eccepito l'inammissibilità della questione per carenza di una lesione attuale.

L'eccezione è fondata, difettando, nella specie, le caratteristiche di concretezza e attualità che devono connotare l'interesse ad agire nei giudizi promossi in via principale.

È noto che, anche se il giudizio in via principale è «condizionato alla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze […]», resta fermo, «comunque,

che de[ve] sussistere un interesse attuale e concreto a proporre l'impugnazione, per conseguire, attraverso la pronuncia richiesta, un'utilità diretta e immediata» (*ex plurimis*, sentenze n. 107 del 2021, n. 56 del 2020 e n. 195 del 2017).

Nella specie, tale interesse non sussiste, poiché la ricorrente non allega di avere chiesto il riconoscimento di particolari condizioni di autonomia e non si è in presenza di una legge di differenziazione ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.

26.– Con il quarto motivo di ricorso, la Regione Emilia-Romagna impugna l'art. 1, commi 709 e 710, in combinato disposto con il comma 711, della legge n. 199 del 2025 e riguarda l'obiettivo di servizio.

A suo avviso, il comma 709 potrebbe essere interpretato nel senso di imporre agli enti territoriali il concorso al finanziamento di tale obiettivo, come si desumerebbe anche dai successivi commi 710 e 711.

Ove siffatta «interpretazione *in malam partem*» «risultasse fondata», sarebbe violato, innanzitutto, l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., che non tollererebbe un finanziamento statale solo parziale. Sarebbero, inoltre, lesi gli artt. 117, commi terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, e 119, commi dal primo al quarto, Cost., poiché il vincolo di destinazione impresso alle risorse degli enti territoriali comprimerebbe l'autonomia legislativa e quella amministrativa delle regioni, al contempo pregiudicando il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse.

26.1.– La questione – che risulta ammissibile poiché la costante giurisprudenza costituzionale consente che nei giudizi in via principale «possano essere promosse anche questioni ipotetiche» (*ex plurimis*, sentenza n. 84 del 2022) – non è fondata.

Il comma 709, come si è già anticipato, individua, per il 2026 e il 2027, un obiettivo di servizio per le attività di assistenza all'autonomia e alla comunicazione «teso a garantire l'avvio di tale servizio negli enti territoriali dove è più carente».

A tale fine, precisa la disposizione, «tutti gli enti territoriali nel cui territorio sono situati punti di erogazione del servizio scolastico ove siano iscritti alunni e studenti con accertamento della condizione di disabilità in età evolutiva, ai fini dell'inclusione scolastica, assicurano l'erogazione del servizio di assistenza all'autonomia e alla comunicazione, ove richiesto dai relativi PEI, garantendo una media oraria settimanale almeno corrispondente alle risorse finanziarie a essi trasferite a carico del bilancio dello Stato e del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri. Restano salvi l'integrazione del servizio con le altre risorse disponibili nel bilancio comunale o regionale o il trasferimento delle risorse ad altro ente territoriale che si faccia carico dell'effettiva erogazione del servizio».

In questi termini, il legislatore obbliga gli enti territoriali a garantire un numero di ore di assistenza almeno corrispondenti ai trasferimenti statali, con lo scopo di evitare le gravi situazioni di inadempimento su cui ci si è analiticamente soffermati in precedenza (punto 20.4.).

Si tratta, quindi, di un vincolo posto a tutela dei diritti degli alunni con disabilità nei territori dove questi non sono ancora garantiti.

Il citato comma 709, pertanto, al contrario di quanto paventato dalla ricorrente, non richiede agli enti territoriali di concorrere al finanziamento dell'obiettivo di servizio, che trova integrale copertura negli stanziamenti statali; piuttosto, impone ai medesimi enti di impegnare le risorse loro trasferite per garantire i diritti degli alunni con disabilità.

Tale conclusione non è inficiata dai successivi commi 710 e 711.

Infatti, il primo attiene esclusivamente al riparto del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità; il secondo fa sì riferimento anche alle risorse degli enti territoriali, ma dall'interpretazione sistematica delle disposizioni richiamate risulta evidente che queste non pretendono chiamare in causa i medesimi enti con specifico riferimento al finanziamento dell'obiettivo di servizio.

Il motivo d'impugnazione in esame è, quindi, destituito di fondamento.

27.– Il quinto motivo di ricorso – formulato subordinatamente al rigetto delle censure in precedenza esaminate – ha a oggetto sia il LEP, sia l'obiettivo di servizio e concerne la violazione del principio di leale collaborazione.

A giudizio della Regione, i commi 706, 707, 709 e 711 si porrebbero in contrasto con gli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost., nonché con gli artt. 118, primo comma, e 119, commi dal primo al quinto, Cost., in quanto, incidendo sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali, avrebbero dovuto essere adottati previa intesa in sede di Conferenza permanente Stato-regioni o di Conferenza unificata.

In ogni caso, i commi 707, 709 e 711 confliggerebbero con il principio di leale collaborazione in quanto non rimetterebbero alla previa concertazione con le autonomie la determinazione e la destinazione delle risorse necessarie a finanziare il LEP e l'obiettivo di servizio.

27.1.– Le questioni sono parzialmente fondate.

27.1.1.– Non è suscettibile di accoglimento la doglianza attinente al coinvolgimento degli enti territoriali nella stessa adozione delle suddette disposizioni, dal momento che, secondo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, «il principio di leale collaborazione non governa il procedimento di approvazione delle leggi statali» (sentenze n. 145 del 2026 e n. 192 del 2024; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 139, n. 130 e n. 63 del 2024, n. 6 del 2023 e n. 237 del 2017).

27.1.2.– È invece fondata la censura che investe la fase attuativa della normativa introdotta, limitatamente al LEP, dovendosi al contrario escludere la fondatezza della medesima censura con riguardo all'obiettivo di servizio (e quindi al comma 709), giacché, per quanto si è chiarito al punto 26.1., le autonomie non sono obbligate a concorrere al suo finanziamento.

Più precisamente, il comma 707, al secondo periodo, nel definire il contenuto del LEP e nel richiamare le «risorse disponibili», trascura del tutto il coinvolgimento degli enti territoriali chiamati a farsi carico del servizio di assistenza all'autonomia e alla comunicazione.

Ciò contraddice i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in riferimento ai LEA della sanità, ma che sono chiaramente generalizzabili in riferimento agli altri livelli essenziali delle prestazioni dei diritti alla cui attuazione concorrono gli enti territoriali.

Secondo questa Corte, infatti, «la determinazione dei LEA rientra sì nell'ambito della competenza esclusiva statale, ma "la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti deve essere improntata alla leale collaborazione che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività" (sentenza n. 169 del 2017). In altre parole, il riparto delle disponibilità finanziarie necessarie per assicurare la garanzia dei LEA non può prescindere dal coinvolgimento delle regioni, alle quali compete la programmazione e l'organizzazione dei servizi sanitari sul territorio, fino alla concreta erogazione delle prestazioni: è solo attraverso una leale collaborazione orientata al bene comune che il modello pluralistico riconosciuto dalla Costituzione può dunque svilupparsi, "in

una prospettiva generativa" (sentenza n. 168 del 2021), verso la migliore tutela del diritto alla salute» (sentenza n. 40 del 2022).

D'altro canto, il mancato coinvolgimento degli enti territoriali nella quantificazione del LEP potrebbe comportare il concreto rischio che lo Stato addossi agli enti territoriali impegni finanziari non in linea con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse di cui al quarto comma dell'art. 119 Cost.

Il rispetto del principio autonomista e del pluralismo istituzionale implica che lo Stato non può incidere unilateralmente sui bilanci degli enti territoriali senza rispettare il fondamentale canone della leale collaborazione.

La determinazione dei LEP che interessano materie trasversali è quindi, nell'ambito di un regionalismo cooperativo, una questione che coinvolge l'intero sistema delle autonomie, di talché la loro adeguata partecipazione è ineludibile, sia per evitare il segnalato rischio, sia per impegnarle nella successiva attuazione dei LEP stessi, sia, infine, per far poi valere la loro responsabilità in caso di inadempimento.

È innegabile che in ambiti interessati dalla presenza di più livelli di governo sia «necessaria la definizione di un sistema di regole che ne disciplini i rapporti di collaborazione, nel rispetto delle reciproche competenze» (sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020).

Né è sufficiente, a tal fine, la previsione dell'intesa nel comma 708, che attiene unicamente al riparto delle risorse finanziarie, senza coinvolgere la definizione del contenuto del LEP.

Al fine della *reductio ad legitimitatem*, il comma 707 deve quindi essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, al secondo periodo, dopo le parole «da assicurare,», non dispone «previa intesa in sede di Conferenza unificata, ».

28.– Anche il sesto motivo di ricorso attiene al principio di leale collaborazione.

È, in particolare, impugnato l'art. 1, comma 708, della legge n. 199 del 2025, nella parte in cui rimette a un decreto interministeriale la determinazione dei criteri per alimentare il registro nazionale ivi previsto.

Secondo la ricorrente, tale disposizione violerebbe l'art. 120 Cost., poiché il decreto ivi contemplato inciderebbe sulle competenze legislative regionali, concorrenti e residuali, in materia di istruzione e di servizi sociali, con la conseguenza che il legislatore, al fine della sua adozione, avrebbe dovuto prevedere il coinvolgimento, nella forma dell'intesa, anche della Conferenza permanente o della Conferenza unificata.

28.1.– La questione è fondata.

Alla luce degli argomenti esposti nel punto 27.1.2., occorre anche considerare che la definizione dei criteri tecnici e delle modalità per l'accesso, la condivisione e l'utilizzo dei dati contenuti nel registro nazionale, nonché delle specifiche tipologie di dati funzionali alla rilevazione e alla quantificazione del fabbisogno nazionale, rappresenta un passaggio cruciale ai fini dell'istruttoria che condurrà alla definizione del LEP.

Peraltro, sulla scorta dei dati del medesimo registro, anche la CTFS formulerà le ipotesi tecniche da assumere alla base dei decreti di ripartizione delle risorse del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità destinate alla finalità del potenziamento dell'assistenza e all'autonomia (comma 710).

È quindi necessario anche in questo ambito il coinvolgimento degli enti territoriali.

Questa Corte ha del resto più volte rimarcato la necessità del coinvolgimento degli enti territoriali anche nelle fasi istruttorie relative a scelte destinate a impattare sui loro bilanci (sentenze n. 152 del 2025 e n. 195 del 2024, in riferimento alla legge di bilancio e alla Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica).

Deve quindi essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 708, secondo periodo, della legge n. 199 del 2025, nella parte in cui, dopo le parole «sono definiti», non dispone «, previa intesa in sede di Conferenza unificata, ».

29.– L'ottavo e ultimo motivo di ricorso ha a oggetto i commi da 706 a 709 dell'art. 1 della legge n. 199 del 2025, che sono impugnati nelle parti in cui non prevedono forme di responsabilità dello Stato «per l'inadempimento di obbligazioni nascenti da diritti stabiliti dallo Stato [stesso] e fondati anche internazionalmente».

A parere della ricorrente, le menzionate disposizioni, limitando l'erogazione del servizio ASACOM alle risorse disponibili, la esporrebbero a responsabilità per violazione del diritto all'assistenza all'autonomia e alla comunicazione degli alunni con disabilità, i quali potrebbero, difatti, agire vittoriosamente in giudizio nei suoi confronti per tale violazione.

Ciò darebbe luogo a squilibri dei bilanci regionali e, quindi, comprometterebbe i principi dell'autonomia finanziaria e di corrispondenza tra risorse e funzioni, contrastando inoltre con il canone della ragionevolezza. Di qui l'asserita violazione degli artt. 3 e 119, primo e quarto comma, Cost.

29.1.– Le questioni sono inammissibili, per mancata corrispondenza tra il ricorso e la delibera di autorizzazione all'impugnazione.

È noto che nei giudizi promossi in via principale deve sussistere una «piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto d'impugnazione» (tra le tante, sentenza n. 126 del 2024; nello stesso senso, recentemente, sentenza n. 13 del 2026).

Nella specie, nella delibera con la quale la Giunta regionale ha disposto la proposizione del ricorso non vi è cenno agli eventuali giudizi in cui la ricorrente potrebbe essere coinvolta e alla possibile responsabilità conseguente alle disposizioni impugnate e, quindi, in definitiva, alle motivazioni dedotte a sostegno del motivo di ricorso in esame.

D'altra parte, anche l'autonomia tecnica della difesa «trova il suo limite nel perimetro delle ragioni espresse nella deliberazione a ricorrere poiché è evidente che non possono essere introdotte censure diverse o ulteriori rispetto a quelle indicate dall'organo politico» (sentenze n. 163 del 2023, n. 270 e n. 228 del 2017).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 707, secondo periodo, della legge 30 dicembre 2025, n. 199 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028), nella parte in cui, dopo le parole «da assicurare,», non dispone «previa intesa in sede di Conferenza unificata, »;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 708, secondo periodo, della legge n. 199 del 2025, nella parte in cui, dopo le parole «sono definiti», non dispone «, previa intesa in sede di Conferenza unificata, »;

3) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 706 a 711, e dell'art. 3, comma 1, quest'ultimo con riguardo all'annessa Tabella n. 2, Missione 14, Programma 14.1, Azione «Politiche per la famiglia e le disabilità», della legge n. 199 del 2025, promosse – in riferimento, nel complesso, agli artt. 2, 3, 5, 81, 97, 114, 117, commi terzo, quarto e sesto, 118, 119 e 120 della Costituzione – dalla Regione Puglia con il ricorso indicato in epigrafe;

4) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 706 e 707, in combinato disposto con il successivo comma 711 e con l'art. 3, comma 1, della legge n. 199 del 2025, promossa, in riferimento all'art. 116, terzo comma, Cost., dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

5) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 706 a 709, della legge n. 199 del 2025, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 119, commi primo e quarto, Cost., dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

6) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 706 e 707, in combinato disposto con il comma 711 e con l'art. 3, comma 1, quest'ultimo con riguardo all'annessa Tabella n. 2, Missione 14, Programma 14.1, Azione «Politiche per la famiglia e le disabilità», della legge n. 199 del 2025, promosse, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

7) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 711, in combinato disposto con il comma 706, e dell'art. 3, comma 1, quest'ultimo con riguardo all'annessa Tabella n. 2, Missione 14, Programma 14.1, Azione «Politiche per la famiglia e le disabilità», della legge n. 199 del 2025, promosse, in riferimento agli artt. 2, 3, commi primo e secondo, 5, 81, commi primo, terzo e quarto, 97, 114 e 119, primo comma, Cost., dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

8) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 711, in combinato disposto con i commi 706 e 707, della legge n. 199 del 2025, promossa, in riferimento all'art. 119, commi primo e quarto, Cost., dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

9) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 709 e 710, in combinato disposto con il comma 711, della legge n. 199 del 2025, promosse, in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lettera *m*), terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, e 119, commi dal primo al quarto, Cost., dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

10) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 706, 707, 709 e 711, della legge n. 199 del 2025, promosse, in riferimento gli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost., nonché agli artt. 118, commi primo e secondo, e 119, commi dal primo al quinto, Cost., dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

11) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 709, della legge n. 199 del 2025, promossa, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 settembre 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 3 novembre 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.