

Fascicolo 3/2026

Data di pubblicazione: 12 ottobre 2026

138

Il paradosso delle buone intenzioni, quando il LEP mette a rischio l'effettività di un diritto sociale fondamentale

di

Giulia Maria Napolitano

Primo ricercatore Istituto su Sistemi Territoriali e di Governo – CNR (ISTeG)

Parte II. Finanziamento, concorso territoriale e tutela giurisdizionale del LEP-AAC

SOMMARIO: 1. Qualificazione come LEP, copertura e fabbisogno risultante dal PEI. – 2. Fonti di finanziamento e perimetrazione contabile. – 3. Il concorso finanziario degli enti territoriali. – 4. La giurisprudenza costituzionale sull'AAC. – 5. La giurisprudenza civile ed amministrativa dell'AAC. – 6. I ricorsi regionali. – 7. Considerazioni conclusive.

1. Qualificazione come LEP, copertura finanziaria e fabbisogno risultante dal PEI

La prima parte del contributo ha mostrato come la qualificazione dell'AAC quale LEP imponga di riconsiderare il rapporto tra fabbisogno individuale, copertura statale e risorse territoriali. Muovendo da tale conclusione, il richiamo al concorso delle risorse regionali e locali non può essere inteso come una clausola meramente descrittiva. La sua portata varia, infatti, a seconda che esso riguardi risorse già trasferite e vincolate alla funzione, risorse proprie ordinariamente destinate dagli enti all'AAC oppure un obbligo di integrazione finanziaria non previamente quantificato. Soltanto nella prima ipotesi la clausola può essere ricondotta alla fisiologia del sistema finanziario; nelle altre emerge, invece, il problema del concorso degli enti territoriali al finanziamento di un LEP determinato dallo Stato, sul quale si concentra l'analisi che segue.

Solo nella prima ipotesi la clausola resta all'interno della fisiologia finanziaria; nelle altre, essa anticipa la questione del concorso territoriale al finanziamento dei LEP statali, che sarà affrontata nel paragrafo successivo.

139

La formula legislativa può essere ricondotta a coerenza costituzionale solo se interpretata in senso non sostitutivo della copertura statale, in quanto le risorse territoriali possono concorrere alla funzione nei limiti in cui siano già attribuite, perequate e storicamente destinate al servizio, ma non possono diventare una quota variabile per compensare l'eventuale insufficienza della provvista statale rispetto al fabbisogno risultante dai PEI. Diversamente, la qualificazione come LEP rischierebbe di consolidare il modello precedente di finanziamento frammentato, anziché superarlo¹.

È su questo punto che si innestano le censure regionali. Nel ricorso pugliese la clausola plurifonte è letta come indice dell'insufficiente copertura statale e della permanenza della spesa storica. Nel ricorso emiliano-romagnolo essa diviene il sintomo di una determinazione del livello priva della preventiva acquisizione dei dati di costo e del reperimento delle risorse necessarie. In entrambi i casi, la criticità non riguarda solo la quantità delle risorse, ma anche la coerenza della sequenza livello-fabbisogno-copertura².

2. Fonti di finanziamento e perimetrazione contabile

Analizzando le fonti di finanziamento anche la loro perimetrazione resta problematica. Il Fondo unico per l'inclusione, il FELS e le risorse territoriali non hanno la medesima natura né la medesima funzione. Il primo opera come fondo statale settoriale, mentre il secondo, nella sua componente sociale, è nato come strumento speciale di riequilibrio dei livelli di servizio e le risorse regionali e locali appartengono, invece, ai bilanci degli enti erogatori. La loro

¹ I due ricorsi convergono nel contestare il rischio che il fabbisogno non coperto dalle fonti statali predeterminate ricada sui bilanci territoriali. La Regione Puglia, ricorso n. 3/2026, denuncia l'indeterminatezza della componente regionale e locale; l'Emilia-Romagna, ricorso n. 4/2026, contesta invece la formula del concorso progressivo, ritenendo che, per un LEP, debba essere assicurata una vera garanzia finanziaria.

² Ricorso n. 4/2026 della Regione Emilia-Romagna, motivo II: la Regione censura la determinazione del livello prima della quantificazione dei costi e denuncia il rischio di recepire le differenze territoriali esistenti. Per la diversa impostazione del ricorso Puglia n. 3/2026, parte introduttiva.

compresenza non è illegittima in astratto, ma richiede che siano chiaramente distinguibili le risorse destinate a finanziare integralmente il livello essenziale, quelle eventualmente preordinate al conseguimento di obiettivi di servizio nella fase transitoria e quelle con cui gli enti territoriali scelgano di assicurare prestazioni ulteriori rispetto alla soglia essenziale definita dallo Stato³. Non possono essere trattate come finanziariamente indistinte risorse che assolvono funzioni diverse in quanto altra cosa sono le risorse necessarie a garantire il LEP, altra quelle destinate ad accompagnarne il progressivo raggiungimento mediante obiettivi di servizio, altra ancora le risorse con cui l'ente territoriale intenda finanziare livelli di prestazione eccedenti lo standard nazionale⁴. Ne consegue, soprattutto, che l'eventuale impiego di risorse regionali o locali per assicurare prestazioni ulteriori rispetto al LEP non può essere confuso con il loro impiego per colmare un'insufficienza delle risorse necessarie a finanziare lo stesso livello essenziale.

L'incompleta attuazione del federalismo fiscale, inoltre, accentua la difficoltà. Per i Comuni esistono il FSC e il FELS, mentre per le Regioni, al di fuori della sanità, il meccanismo perequativo delineato dal d.lgs. n. 68 del 2011 non è pienamente operativo⁵. Ne deriva che la stessa prestazione, a seconda del grado scolastico e dell'assetto regionale delle competenze, può essere sostenuta da canali finanziari diversi. La presenza del FELS attenua alcuni squilibri del comparto comunale, ma non risolve il problema della copertura regionale delle funzioni extra-sanitarie.

Il ricorso al FELS presenta inoltre una peculiarità specifica in quanto è articolato in componenti distinte: per servizi sociali comunali, asili nido e trasporto scolastico degli alunni con disabilità. Diversamente il LEP-AAC viene invece finanziato richiamando la componente relativa ai servizi

³ Per prestazioni ulteriori si intendono quelle eccedenti il LEP statale, che gli enti territoriali possono finanziare autonomamente. Esse sono finanziate con risorse che vanno tenute distinte da quelle destinate ai LEP e da quelle destinate agli obiettivi transitori di servizio funzionali al raggiungimento dei LEP.

⁴ La Corte cost., nella sent. n. 71/2023, Cons. in dir., p.to 16, evidenzia il più generale principio di necessaria trasparenza e distinzione tra componenti finanziarie aventi diversa funzione.

⁵ Il d.lgs. n. 147/2026, modificando il d.lgs. n. 68/2011, ridefinisce fiscalizzazione e perequazione regionale: dal 2027 alcuni trasferimenti sono sostituiti da una compartecipazione regionale all'IRPEF.

sociali comunali⁶. Ciò non determina automaticamente un vizio costituzionale, ma riduce la leggibilità del circuito finanziario, poiché una prestazione scolasticamente situata e individualizzata viene sostenuta anche attraverso una quota non costruita specificamente per essa⁷.

Il confronto con gli asili nido conferma la peculiarità dell'AAC. Per gli asili nido, il legislatore ha fissato un livello minimo di offerta, ha previsto un percorso di avvicinamento mediante obiettivi di servizio, ha individuato risorse dedicate e ha strutturato monitoraggio e recupero. Per il LEP-AAC, invece, il contenuto quantitativo dipende dai PEI, il fabbisogno nazionale deve ancora essere rilevato compiutamente e il finanziamento resta affidato a una pluralità di fonti non integralmente dedicate.

La differenza rispetto al trasporto scolastico degli studenti con disabilità è altrettanto significativa. Nel trasporto, il legislatore del 2021 ha previsto obiettivi di incremento in attesa della definizione di specifici LEP; nell'AAC, al contrario, il livello essenziale è già proclamato, ma è accompagnato da un obiettivo di servizio transitorio che può risultare inferiore al fabbisogno personalizzato. La tecnica dell'obiettivo di servizio opera, dunque, non come antecedente del LEP, bensì come strumento di attuazione provvisoria (e limitata) di un LEP già definito.

Il modello presenta anche elementi positivi. La previsione del Registro nazionale può finalmente costruire una base conoscitiva uniforme del fabbisogno, in cui il riferimento al PEI impedisce di definire il livello in termini puramente astratti ma il sistema di finanziamento non elimina l'ibridazione del modello.

Infine, il profilo della tracciabilità contabile assume nel LEP-AAC un valore conclusivo. Le risorse destinate alla prestazione non dovrebbero confondersi con generici stanziamenti per l'inclusione o con la spesa sociale complessiva, ma essere ricondotte al fabbisogno risultante dai PEI. Solo una perimetrazione leggibile consente di verificare se il livello essenziale sia

⁶ L'art. 1, c. 711, della l. n.199/2025 richiama la componente di cui all'art. 1, c. 496, lett. a), l. n.213/2023, riferita ai servizi sociali comunali.

⁷ V. Corte cost., sent. n.71/2023, Con. in dir. p.to 16; Corte cost., sent. n.45/2025.

effettivamente finanziato e se l'eventuale integrazione territoriale operi come scelta aggiuntiva o come improprio rimedio all'insufficienza della copertura statale.

Su quest'ultimo aspetto la Corte si è altresì espressa in modo chiaro nella sentenza n. 71 del 2023, quando ha riconosciuto che la garanzia dei LEP non può essere affidata a contenitori finanziari indistinti, nei quali risorse perequative, obiettivi di servizio, fondi speciali e quote ordinarie degli enti territoriali si sovrappongono senza rendere chiaro che cosa finanzi il livello essenziale e che cosa, invece, sostenga interventi aggiuntivi o transitori⁸.

Da ultimo, è opportuno tenere conto che la Corte ha sempre richiamato la necessità della tracciabilità o perimetrazione contabile delle risorse destinate ai livelli essenziali⁹. Esiste il rischio che l'effettività di una prestazione, sebbene qualificata come LEP, possa essere compromessa se i relativi costi non sono separati e riconoscibili nei bilanci pubblici. La giurisprudenza costituzionale sui LEA sanitari¹⁰ – pur non trasferibile meccanicamente ai LEP sociali e maturata in un settore dotato di una propria disciplina contabile – esprime un principio utilizzabile anche in chiave ricostruttiva per i LEP sociali, per cui «la separazione e l'evidenziazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza devono essere simmetricamente attuate, oltre che nel bilancio dello Stato, anche nei bilanci regionali ed in quelli delle aziende erogatrici»¹¹. Solo in questo modo è infatti possibile verificare se le risorse siano adeguate e se siano state effettivamente destinate alla prestazione.

3. Il concorso finanziario degli enti territoriali al finanziamento dei LEP: profili problematici

La questione del concorso finanziario degli enti territoriali non è data dalla legittimità astratta di una partecipazione territoriale alla spesa, ma dalla necessità che fabbisogno, copertura e perequazione siano ricostruibili in modo trasparente¹². La questione non riguarda solo il LEP-

⁸ Corte cost., sent. n. 71/ 2023, Cons. in dir. p.to 16.

⁹ Corte cost., sent. n. 169/2017, Cons. in dir. p.to 9.3.2..

¹⁰ L'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 impone alle Regioni la separata evidenziazione delle entrate e delle spese destinate al servizio sanitario, al fine di garantire l'effettivo finanziamento dei LEA. Il principio, riconducibile anche all'art. 8, c. 1, della l. n. 42/2009, è richiamato da Corte cost., sent. n. 169/2017, Cons. in dir. p.to 9.3.2.

¹¹ Corte cost., sent. n. 169/2017, Cons. in dir. p.to 9.3.2.

¹² Corte cost., sent. n. 192/2024, n. 192, Con. in dir. p.to 16.

AAC, ma anche gli altri LEP sociali richiamati dalla legge di bilancio 2026 (e, più in generale, l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, prevista dall'art. 119 Cost.). Essa non può essere impostata come alternativa rigida tra finanziamento statale esclusivo e finanziamento territoriale illegittimo. L'art. 119 Cost. presuppone, infatti, che le funzioni attribuite agli enti territoriali siano finanziate mediante entrate proprie, compartecipazioni, fondo perequativo senza vincoli di destinazione e, nei casi previsti dal quinto comma, risorse aggiuntive e interventi speciali. Se una funzione è ordinariamente esercitata da Comuni, Regioni o altri enti territoriali, non è anomalo che una parte della relativa spesa transiti nei rispettivi bilanci, anzi, a rigore, l'intera spesa dovrebbe essere iscritta nel bilancio e adeguatamente coperta dalle tre fonti finanziarie indicate dalla disposizione costituzionale.

In un quadro che però non segue puntualmente il sistema finanziario indicato dall'art. 119 Cost., il punto decisivo è stabilire a quali condizioni il concorso regionale e locale possa considerarsi fisiologico. Infatti, esso è costituzionalmente sostenibile solo se si inserisce in un sistema di entrate tendenzialmente coerente con l'art. 119 Cost., cioè idoneo a garantire il finanziamento integrale delle funzioni attribuite sulla base di fabbisogni standard, capacità fiscali e meccanismi perequativi. In mancanza di tale presupposto, il rinvio alle risorse regionali e locali non opera come espressione dell'autonomia finanziaria, ma rischia di trasformarsi in un trasferimento dell'onere finanziario statale sugli enti chiamati a erogare la prestazione¹³.

La perdurante incompiutezza del federalismo fiscale assume, sotto questo profilo, rilievo centrale. Per i Comuni operano strumenti perequativi quali il FSC e il FELS¹⁴, ma il sistema resta frammentato tra componenti storiche e finanziamenti settoriali non sempre coordinati con i

¹³ Sul nesso tra autonomia finanziaria, risorse e diritti a prestazione, la bibliografia è vastissima: v. C. EQUIZI, *L'autonomia finanziaria regionale*, Giappichelli, 2025; M. BERGO, *L'autonomia finanziaria regionale tra modello costituzionale e pratiche giurisprudenziali. L'esperienza dei fondi settoriali*, in *Federalismi.it*, n. 4/2023; M. LADU, L. SPADACINI, *La nozione costituzionale di livello essenziale delle prestazioni tra potestà normativa e autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2/2023; E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020; G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019; S. MANGIAMELI, *L'autonomia finanziaria delle regioni tra attuazione e inattuazione*, in L. PESOLE e M. VOLPI (a cura di), *Il contenzioso Stato-regioni nella giurisprudenza costituzionale e l'avvenire delle Regioni*, Napoli, 2015, p. 60; L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014.

¹⁴ Sul FELS v. Corte cost. sent. n. 71/2023.

fabbisogni standard¹⁵. Ancora più marcata è l'inattuazione a livello regionale, dove il modello di fiscalizzazione e perequazione previsto dal d.lgs. n. 68 del 2011 non è divenuto operativo fuori dal settore sanitario, nonostante le recenti modifiche introdotte dal d.lgs. n. 147 del 2026.

Queste considerazioni valgono per i LEP sociali multilivello, finanziati mediante una combinazione di fondi statali, risorse perequative, trasferimenti regionali e bilanci locali, ma in modo più evidente per il LEP-AAC, tanto che i ricorsi regionali pendenti si concentrano proprio su tale disciplina¹⁶.

Per i LEP sociali inseriti nel Sistema di garanzia degli ATS, il concorso degli enti territoriali assume prevalentemente forma sistemica. Il legislatore non impone una quota puntuale per una singola prestazione, ma costruisce un livello di spesa di riferimento per ciascun ambito e lo confronta con la spesa sociale impegnata nella Missione 12. Il concorso territoriale opera, dunque, come elemento interno a un meccanismo di programmazione, rilevazione e verifica della spesa sociale, destinato a evolvere verso il monitoraggio dei singoli LEP¹⁷.

Questa impostazione non elimina le criticità, ma le colloca su un piano diverso. Nel Sistema ATS il problema è verificare se la spesa di riferimento riesca a trasformarsi in uno strumento effettivo di perequazione e non resti soltanto un indicatore contabile aggregato. La pluralità delle fonti, già ricostruita nel paragrafo precedente, impone infatti di distinguere le risorse nuove da quelle già esistenti, le componenti perequative da quelle speciali e la spesa sociale complessiva dalla spesa effettivamente riconducibile ai LEP¹⁸.

Nel LEP-AAC, invece, la tensione è più immediata, perché la prestazione è individualizzata e il suo contenuto quantitativo è collegato al PEI. La norma colloca il LEP fuori dal Sistema di

¹⁵ Sul modello dell'art. 119 Cost. e sulle ambiguità del finanziamento integrale delle funzioni, v. I. ROSSI, A. ZANARDI, *Sui LEP un ballo delle ambiguità*, in Lavoce.info, 12 giugno 2025; G. RIVOSECCHI, *Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia e norme costituzionali sulla finanza territoriale (art. 119 Cost.)*, in Nuove Autonomie, n. spec. I/2024; S. PAJNO, *Le autonomie territoriali tra principio di sussidiarietà e principio di corrispondenza tra funzioni e risorse*, in Federalismi.it, n. 7/2023; P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in Le Regioni, n. 6/2001.

¹⁶ Ricorso della Regione Puglia, reg. ric. n. 3/2026; ricorso della Regione Emilia-Romagna, reg. ric. n. 4/2026.

¹⁷ UPB - Audizione preliminare sul DDL di bilancio (A.S. 1689) op. cit. parte I, nota 54.

¹⁸ *Ibidem*.

garanzia degli ATS¹⁹ e lo finanzia attraverso una pluralità di fonti, tra cui le risorse regionali e locali. Diventa quindi essenziale chiarire se tali risorse siano trasferimenti già attribuiti e iscritti nei bilanci degli enti, risorse proprie liberamente destinate alla funzione o una quota obbligatoria di cofinanziamento richiesta a Regioni ed enti locali per rendere effettivo il LEP²⁰.

Una clausola legislativa che richiami genericamente le risorse dei bilanci regionali e locali non è neutra. Essa sarebbe meno problematica se si riferisse a risorse già attribuite agli enti in attuazione dell'art. 119 Cost., già perequate e già commisurate ai fabbisogni standard. Diventa invece fragile quando opera in un contesto nel quale i fabbisogni non sono stati integralmente quantificati, le risorse non sono state rideterminate in modo coerente e la copertura resta affidata a fondi stratificati e governati da criteri differenti²¹.

Da qui la necessità di distinguere tra concorso obbligatorio e concorso facoltativo. Gli enti territoriali sono obbligati a esercitare le funzioni loro attribuite e a utilizzare correttamente le risorse disponibili per garantire le prestazioni dovute. Tuttavia, altro è affermare che l'ente debba gestire ed erogare la prestazione con risorse già attribuite alla funzione; altro è imporre che esso integri, con risorse proprie non previamente quantificate e non specificamente compensate, il finanziamento di un livello essenziale determinato dallo Stato.

Per i LEP inseriti nel Sistema di garanzia degli ATS, l'obbligo territoriale può essere inteso, almeno nella fase iniziale, come dovere di programmare correttamente la funzione sociale, destinare le risorse pertinenti, rendere tracciabile la spesa e partecipare al monitoraggio. Non può però trasformarsi automaticamente in un obbligo generale di copertura con risorse proprie aggiuntive, in quanto ciò presupporrebbe la piena determinazione del fabbisogno standard e la completa attuazione del sistema perequativo dell'art. 119 Cost.

Per il LEP-AAC, il problema dell'obbligatorietà è più acuto. La disciplina pone direttamente in capo agli enti territoriali l'assicurazione del servizio nei punti di erogazione scolastica presenti sul territorio e collega l'obiettivo transitorio alle risorse trasferite, ma richiama anche le risorse

¹⁹ Sul LEP-AAC nel quadro della l. n. 199/2025, v. UPB, *Ibidem*

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Sul passaggio dalla spesa storica ai fabbisogni standard, v. F. SAITTO, *La legge delega sul federalismo fiscale: i livelli essenziali delle prestazioni come misura economica dell'eguaglianza*, in Giur. Cost., n. 3/2010.

regionali e locali. Se tale richiamo si riferisce a risorse già trasferite o già destinate alla funzione, la criticità è contenuta; se invece viene inteso come imposizione di una quota necessaria di finanziamento con risorse proprie non compensate, esso configura un obbligo improprio di cofinanziamento territoriale del LEP statale²².

Il concorso degli enti territoriali alla spesa può dunque assumere tre configurazioni. Può essere fisiologico quando riguarda funzioni già attribuite e finanziate attraverso un sistema di entrate conforme all'art. 119 Cost.; può essere programmatico o contabile, quando l'ente utilizza risorse statali o regionali già trasferite e iscritte nel proprio bilancio per le medesime finalità; può diventare costituzionalmente problematico quando lo Stato determina il LEP, non ne assicura la copertura coerente con il fabbisogno e considera necessarie risorse proprie regionali o locali non previamente attribuite, non perequate e non commisurate al costo della prestazione²³.

In quest'ultima ipotesi, il concorso territoriale tende a trasformarsi in un obbligo improprio. Non è l'ente territoriale a scegliere di innalzare il livello del servizio con risorse aggiuntive, ma è lo Stato a qualificare una prestazione come essenziale e a far dipendere la sua effettività da bilanci territoriali diseguali. Ne derivano due effetti distorsivi: da un lato, la compressione dell'autonomia finanziaria e programmatica dell'ente; dall'altro, l'indebolimento della stessa nozione di LEP, in quanto l'uniformità della prestazione finisce per dipendere dalla diversa capacità fiscale dei territori.

Questa chiave di lettura consente di collocare correttamente il rapporto tra il nuovo sistema dei LEP sociali della legge n. 199 del 2025 e le esperienze pregresse degli asili nido e del trasporto scolastico degli studenti con disabilità. In quei casi il legislatore, anche a seguito degli interventi della Corte costituzionale, ha progressivamente costruito una filiera più riconoscibile, fondata su obiettivi di servizio, risorse dedicate, monitoraggio, meccanismi correttivi e separazione delle componenti nel FELS riconducibili all'art. 119, quinto comma, Cost. La nuova disciplina dei LEP

²² V. ricorso Regione Emilia-Romagna, reg. ric. n. 4/2026; ricorso Regione Puglia, reg. ric. n. 3/2026.

²³ Sul principio di corrispondenza tra funzioni e risorse e sulla sua incidenza sull'effettività dei diritti, V. G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario*, op.cit.

sociali e, in modo ancora più evidente, quella del LEP-AAC operano invece in un contesto finanziario più fluido.

Su questo crinale si collocano i ricorsi regionali contro la legge n. 199 del 2025. La contestazione non riguarda soltanto la quantità delle risorse stanziare, ma anche la struttura del meccanismo finanziario. La Regione Puglia denuncia l'assenza di un'istruttoria adeguata sugli impatti di spesa, l'insufficienza della fase transitoria e la mancata previsione di una copertura statale integrale del LEP. La Regione Emilia-Romagna formula una censura ancora più radicale, lamentando che la disciplina statale utilizzi risorse regionali e locali per finanziare un livello essenziale, imponendo contributi obbligatori agli enti territoriali in assenza di un adeguato circuito di copertura.

La circostanza che i ricorsi riguardino il LEP-AAC non deve indurre a restringere il ragionamento a quella sola prestazione. L'AAC rappresenta il punto di emersione più netto della tensione costituzionale, perché presenta un destinatario individualmente identificabile attraverso il PEI e una clausola finanziaria che coinvolge espressamente risorse territoriali. La medesima domanda, tuttavia, resta aperta anche per i LEP sociali ricondotti al Sistema di garanzia: l'ente territoriale è soltanto il soggetto erogatore di risorse già attribuite o diventa il garante finanziario residuale di un LEP statale non integralmente coperto?

4. La giurisprudenza costituzionale sull'assistenza all'autonomia e alla comunicazione

L'assistenza all'autonomia e alla comunicazione è stata oggetto di pronunce giudiziali costituzionali, civili e amministrative che contribuiscono: da un lato, a delimitarne i confini e, dall'altro, ad evidenziare le possibili ricadute sul piano della tutela dei diritti. Questa giurisprudenza, tuttavia, non va considerata singolarmente, ma all'interno di un articolato complesso di tutele apprestate nei riguardi delle persone con disabilità.

Se si muove dalla giurisprudenza costituzionale, si osserva come questa abbia svolto un ruolo fondamentale nel cammino verso la piena integrazione dei disabili nella scuola e nella società, a partire dalla sentenza n. 215 del 1987, dove la Corte giunge alla conclusione che «sul tema della condizione giuridica del portatore di handicaps confluiscono un complesso di valori che

attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale; e che, conseguentemente, il canone ermeneutico da impiegare in siffatta materia è essenzialmente dato dall'interrelazione e integrazione tra i precetti in cui quei valori trovano espressione e tutela»²⁴. In questa pronuncia la Corte ha riconosciuto il diritto incondizionato all'integrazione scolastica degli studenti con disabilità e, già in quella occasione, nel richiamare la legislazione sulla scuola degli anni '70²⁵, sottolineò come «il legislatore ... ha concepito le forme di integrazione, sostegno ed assistenza ... come strumenti preordinati ad agevolare non solo l'attuazione del diritto allo studio ma anche la piena formazione della personalità degli alunni handicappati», evidenziando altresì come «l'apprendimento e l'integrazione nella scuola sono, a loro volta, funzionali ad un più pieno inserimento dell'handicappato nella società e nel mondo del lavoro».

Questi principi sono stati ribaditi anche in successive pronunce. Così, la Corte nella sentenza n. 83 del 2019 ha ribadito «che l'assistenza alle persone con disabilità costituisce un nucleo incompressibile di un diritto fondamentale e deve essere integralmente finanziata»²⁶; e nella sentenza n. 169 del 2019, ove si riconosce «che la frequenza scolastica, insieme alle pratiche di cura e riabilitazione e al proficuo inserimento nella famiglia, è fattore fondamentale per il complessivo sviluppo della personalità»²⁷.

Questa linea giurisprudenziale è confermata dalla sentenza n. 97 del 2026 che, pur riguardando l'accesso al Servizio sanitario nazionale, ricostruisce in termini generali lo statuto costituzionale della persona con disabilità, riconducendone la tutela ai principi personalista e solidaristico, fondato sulla dignità della persona e sulla rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale, che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impedendo il pieno sviluppo della persona umana. La pronuncia ribadisce, infatti, che tale condizione si colloca al crocevia di «un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno

²⁴ Corte cost. sent. n. 215/1987 cons. in dir. p.to 6. La Corte in questa pronuncia dichiarava l'illegittimità costituzionale della l. n. 118/1971 nella parte in cui prevedeva solo una "facilitazione" della frequenza, stabilendo invece che la frequenza alle scuole superiori deve essere assicurata a tutti.

²⁵ La Corte nella sent. n. 215/1987 Cons. in dir. p.to

²⁶ Corte cost. sent. n. 83/2019, Cons. in dir. p.to 5.1. La Corte in quel caso era chiamata a decidere sui finanziamenti diretti alle Regioni, subentrate alla Province, per la funzione dell'AAC.

²⁷ Corte cost. sent. n. 169/2019, Cons. in dir. p.to 4.3. La Corte richiama altresì le sent. n. 215 del 1987; n. 80 del 2010, n. 251 del 2008 e n. 226 del 2000.

costituzionale», destinati a orientare le diverse politiche pubbliche, comprese quelle rivolte all'inclusione scolastica²⁸.

Ma è significativo che il percorso verso il riconoscimento del diritto dei disabili allo sviluppo della personalità e alla socializzazione attraverso l'integrazione scolastica si è sviluppato grazie ad alcune specifiche pronunce. In primo luogo, va richiamata la sentenza n. 80 del 2010, dove la Corte riconosce che «il diritto del disabile all'istruzione si configura come un diritto fondamentale» e che tale diritto è assicurato anche mediante «misure di integrazione e sostegno idonee» e tra queste rientra il personale docente specializzato, chiamato ad adempiere alle «ineliminabili (anche sul piano costituzionale) forme di integrazione e di sostegno» per gli alunni con disabilità²⁹. In questa pronuncia la Corte non riconosce un diritto automatico a un numero fisso e predeterminato di ore, ma stabilisce un principio più forte per cui le ore di sostegno devono essere commisurate alle effettive esigenze dell'alunno, soprattutto in presenza di disabilità grave, e non possono essere sacrificate da limiti generali di organico o di spesa. La Corte riconosce che la discrezionalità del legislatore nella scelta delle misure necessarie alla tutela delle persone con disabilità incontra un limite nel nucleo indefettibile di garanzie. Tale nucleo non coincide con una prestazione astrattamente predeterminata una volta per tutte, ma tende a coincidere con quelle misure senza le quali il diritto all'istruzione del disabile grave perde effettività. Il parallelismo con l'AAC, qui, è evidente: ove l'assistenza alla comunicazione e all'autonomia sia necessaria per consentire l'interazione scolastica, la sua riduzione per ragioni meramente organizzative o finanziarie incide sul nucleo funzionale della tutela³⁰.

Di particolare rilievo è poi la sentenza n. 275 del 2016 nella ricostruzione dell'AAC e non soltanto ai fini di un'interpretazione analogica. Trasporto scolastico e AAC sono, infatti, prestazioni diverse sul piano materiale, ma accomunate dalla medesima funzione costituzionale di rendere possibile il diritto all'istruzione attraverso la frequenza scolastica e la partecipazione effettiva

²⁸ Corte cost., sent. n. 97/2026, Cons. in dir., p.to 10.1, che richiama, da ultimo, Corte cost., sent. n. 197 del 2025 e, nello stesso senso, ex plurimis, sentt. n. 3 del 2025, n. 42 del 2024 e n. 110 del 2022.

²⁹ Con la sentenza n. 80/2010, la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo (l'art. 2, c. 413 e 414, l. n. 244/2007) il limite massimo ai posti di sostegno e l'esclusione delle assunzioni in deroga, poiché impedivano di garantire agli studenti con disabilità grave un'assistenza adeguata alle loro specifiche esigenze scolastiche e sociali.

³⁰ Corte cost., sent. n. 80 del 2010; F. GAMBARDILLA, *Diritto all'istruzione dei disabili*, op. cit., Parte I, nota 24.

dello studente con disabilità al percorso educativo. Questa assimilazione trova conferma anche nel d.lgs. n. 66 del 2017, che colloca sullo stesso piano, senza stabilire una gerarchia interna, tra le prestazioni e le competenze degli enti territoriali, il trasporto per l'inclusione scolastica, l'accessibilità fisica, senso-percettiva e comunicativa degli spazi e degli strumenti scolastici, nonché l'assegnazione del personale destinato all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale³¹.

Ne deriva che il trasporto non rappresenta un servizio esterno o meramente logistico, così come l'AAC non rappresenta un supporto accessorio, ma entrambi appartengono al fascio di prestazioni strumentali senza le quali il diritto all'istruzione dello studente con disabilità rischia di restare formalmente riconosciuto ma concretamente non fruibile. Entrambe le prestazioni, dunque, operano come condizioni per garantire l'effettività dell'istruzione inclusiva e non possono essere considerate recessive rispetto a generiche esigenze di bilancio³². Il passaggio decisivo della motivazione è dato dall'affermazione secondo cui il diritto all'istruzione del disabile non può restare su un piano meramente programmatico, ma deve essere riempito di contenuto concreto e reale attraverso strumenti idonei alla sua attuazione. La Corte include, infatti, il trasporto scolastico nel nucleo indefettibile delle garanzie necessarie a rendere effettivo il diritto all'istruzione; principio che, in ragione della comune funzione strumentale, vale anche per l'AAC³³.

A rafforzare questa prospettiva, peraltro, sta la circostanza che l'AAC opera all'interno dell'esperienza scolastica e consente allo studente di comunicare, interagire, partecipare e sviluppare autonomia. Se il trasporto consente l'accesso fisico alla scuola, perciò, l'AAC rende effettive l'inclusione e la partecipazione dello studente all'esperienza educativa. In entrambi i casi, la prestazione non si esaurisce in un servizio organizzativo, ma incide direttamente sulla condizione giuridica dello studente con disabilità e sull'effettività del diritto all'istruzione.

³¹ D.lgs. n. 66/2017, art. 3, c. 5, lett. a), come modificato dal d.lgs. n. 96/2019.

³² Corte cost., sent. n. 275 del 2016, Cons. in dir., p.to 11.

³³ Corte cost., sent. n. 275/2016, Cons. in dir. p.to 4-5.

Da questo punto di vista, il principio enunciato dalla Corte nella sentenza n. 275 del 2016 conserva piena capacità orientativa anche per il LEP-AAC, in quanto una volta normativamente identificato il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili, «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»³⁴.

Questa affermazione non consente di eliminare ogni problema di sostenibilità finanziaria, e non nega la rilevanza dell'equilibrio di bilancio, ma impedisce che esso sia trasformato in criterio ordinario di riduzione delle prestazioni che incidono su diritti fondamentali. L'art. 81 Cost. richiede programmazione, copertura e responsabilità finanziaria, ma non autorizza la costruzione di livelli essenziali meramente nominali, privi di una provvista riconoscibile o affidati alla variabilità delle disponibilità annuali. Per l'AAC, ciò significa che la sostenibilità deve essere perseguita mediante una corretta emersione del fabbisogno e una coerente allocazione delle risorse, non attraverso la compressione indistinta del bisogno individuale³⁵.

Riguardo, poi, alla qualificazione dell'AAC come LEP, si può altresì richiamare la sentenza n. 192 del 2024, che distingue tra "contenuto costituzionalmente incompressibile del diritto" e "livello essenziale" determinato dal legislatore³⁶, impedendo di identificare automaticamente ogni LEP con il nucleo minimo del diritto, ed escludendo che il LEP possa degradare a formula programmatica. Infatti, una volta determinato, il livello essenziale vincola le autonomie territoriali competenti e richiede un modello finanziario coerente con la prestazione che lo Stato ha qualificato come essenziale. Per il LEP-AAC, ciò significa che la clausola di progressività può essere letta come strumento di avvio della disciplina, specie in presenza di una base conoscitiva

³⁴ Corte cost., sent. n. 275/2016, Cons. in dir., p.to 11. Il principio è stato espressamente ribadito, da ultimo, da Corte cost., sent. n. 197/2025, Cons. in dir., p.to 3.1, che richiama, nello stesso senso, Corte cost., sent. n. 152/2020, p.to 6, e sent. n. 192/2024, p.to 14, ed estende tale impostazione al diritto alla salute psico-fisica della persona con necessità di sostegno intensivo. Più recentemente, Corte cost., sent. n. 97/2026, Cons. in dir., p.to 10.1., e, *ex plurimis*, le sentt. n. 3/ 2025, n. 42/ 2024 e n. 110/2022. V. inoltre C. SALAZAR, *Sui diritti sociali e il principio di solidarietà*, in Rivista AIC, n. 1/2024

³⁵ F. GAMBARDELLA, *Diritto all'istruzione dei disabili*, op. Parte I; A. LUCARELLI, *Il diritto all'istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati*. in Giur. Cost., n. 6/2016.

³⁶ La distinzione tra contenuto costituzionalmente incompressibile del diritto e livello essenziale determinato dal legislatore è fatta dalla Corte cost. nella sent. n.192/2024, Con. in dir. p.to 14.. V. G.M. NAPOLITANO, *Nucleo minimo di un diritto vs Livelli essenziali delle prestazioni: la Corte ritorna sulla questione*, in Dirittifondamentali.it, fasc. 2/2025.

incompleta, ma non come regola permanente di subordinazione del bisogno individuale, determinata dal PEI, alle risorse disponibili. La determinazione dei LEP «fa sorgere un vincolo per il legislatore regionale e per la pubblica amministrazione e il corrispondente diritto di ricevere le necessarie risorse, ai sensi dell'art. 119, quarto comma, Cost.»³⁷.

Infine, la Corte costituzionale si è pronunciata proprio sulla figura dell'AAC³⁸ riconoscendo a questa figura una funzione specifica, distinta da quella del docente di sostegno e da quella dell'assistenza di base ed ha collocato questa figura in una dimensione di giuntura tra sistema scolastico e sistema socio-assistenziale confermando che l'AAC non è esterna al diritto all'istruzione, ma opera nel punto in cui l'inclusione scolastica richiede un livello di prestazione capace di rendere effettiva la relazione educativa³⁹.

Il d.lgs. n. 66 del 2017, ponendo l'AAC accanto al trasporto per l'inclusione scolastica e all'accessibilità degli spazi e degli strumenti, mostra, del resto, che queste prestazioni concorrono alla medesima funzione costituzionale di trasformare l'accesso formale alla scuola in partecipazione effettiva⁴⁰. In quella occasione la Corte ha altresì denunciato come la mancanza di una disciplina nazionale dei profili professionali e degli standard abbia prodotto una marcata eterogeneità territoriale e, in questa prospettiva, la qualificazione come LEP può essere letta anche come risposta alla frammentazione rilevata dalla stessa Corte.

Da ultimo, per quanto concerne gli aspetti sanzionatori relativi all'inadempimento, la Corte, nei casi degli asili nido e del trasporto scolastico degli studenti con disabilità, aveva riconosciuto

³⁷ Corte cost., sent. n. 192/2024, Con. in dir. p.to 16.

³⁸ Corte cost., sent. n. 127/2023: è illegittima la legge molisana istitutiva dell'albo regionale degli assistenti AAC, per violazione della competenza statale in materia di professioni; la decisione ricostruisce anche la funzione dell'AAC.

³⁹ Corte cost., sent. n. 127/2023, Cons. in dir. p. ti 2.2 e 2.3, ove l'AAC è ricondotta a una dimensione intermedia e di giuntura fra sistema scolastico e sistema socio-assistenziale. V. G. MATUCCI, *La potestà legislativa concorrente fra vuoti di principio e attivismo regionale. Un altro caso in tema di «professioni» all'attenzione della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 5/2023.

⁴⁰ D.lgs. n. 66/2017, art. 3, c. 4 e 5, lett. a), come modificato dal d.lgs.n. 96/2019; per la connessione tra prestazioni ulteriori rispetto al sostegno didattico e diritto all'inclusione. V. C. PETRILLO, *Il diritto all'inclusione scolastica delle persone con disabilità*, in *Consulta Online*, fasc. II/2024.

che il monitoraggio privo di conseguenze effettive non è idoneo a garantire il potenziamento dell'offerta e rischia di lasciare senza tutela proprio i destinatari delle prestazioni⁴¹.

Per il LEP-AAC, perciò, desta una qualche preoccupazione di ordine costituzionale la mancata previsione di un meccanismo sostitutivo. Tanto più se si considera che la legge n. 199 del 2025 ha previsto, per altri LEP sociali, il rinvio agli strumenti della diffida e del commissariamento in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati⁴².

5. La giurisprudenza civile e amministrativa sull'AAC

La ricostruzione del fondamento costituzionale della prestazione deve ora essere verificata sul terreno dell'effettività della tutela presso le diverse giurisdizioni. Si può muovere dalla giurisprudenza civile di legittimità che si è formata soprattutto su casi relativi al sostegno scolastico e su quelli concernenti la vincolatività del PEI. Pur tuttavia, essa offre un criterio importante anche per l'AAC.

La Corte di cassazione⁴³, in questo ambito, ha confermato l'orientamento secondo cui, una volta che il PEI abbia definito il numero di ore necessarie, l'amministrazione scolastica è obbligata a garantire il supporto programmato, senza poterlo ridurre per ragioni di risorse disponibili. La Corte ha distinto la fase anteriore alla redazione del PEI, nella quale persiste la discrezionalità amministrativa, dalla fase successiva alla formalizzazione del piano, in cui sorge l'obbligo dell'amministrazione e il correlato diritto dell'alunno all'istruzione come pianificata⁴⁴. Questo orientamento valorizza il PEI come atto conformativo del bisogno individuale e collega l'omessa erogazione delle ore pianificate alla possibile discriminazione indiretta.

⁴¹ La Corte cost nella sent. n. 71/2023, Cons. in dir. p.to 15 censura un monitoraggio della spesa privo di sanzioni, poiché non garantisce il potenziamento dei servizi né l'effettiva fruizione del LEP. A conferma richiama il più efficace sistema previsto in ambito sanitario, che consente il commissariamento delle Regioni inadempienti nell'erogazione dei LEA.

⁴² Art. 1, c. 703, l. n. 199/2025 rinvia in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi ai meccanismi di diffida e di eventuale commissariamento previsti dall'art. 1, c. 498 ss., l. n. 213/2023.

⁴³ Cass. sez. un., ord. 8 ottobre 2019, n. 25101.

⁴⁴ Cass., sez. un., ord. 25 novembre 2014, n. 25011; ord. 28 febbraio 2017, n. 5060; ord. 20 aprile 2017, n. 9966; ord. 8 ottobre 2019, n. 25101, che hanno riconosciuto la natura discriminatoria della mancata assegnazione delle ore di sostegno previste dal PEI.

La sua applicazione diretta all'AAC non è automatica in quanto il sostegno didattico e l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione seguono regimi organizzativi e finanziari diversi⁴⁵. Tuttavia, il principio di fondo è rilevante in quanto il bisogno è individualizzato attraverso il procedimento tecnico-educativo previsto dalla legge e la riduzione unilaterale della misura per mere ragioni finanziarie incide sull'effettività del diritto all'inclusione.

La giurisprudenza di legittimità completa quella costituzionale nella costruzione di una tutela effettiva della persona con disabilità. Se la Corte costituzionale ne individua il fondamento in una trama di principi destinata a orientare anche le politiche di inclusione scolastica, la Cassazione ne precisa le conseguenze sul piano dell'esigibilità, escludendo che ragioni organizzative o finanziarie possano giustificare la riduzione della prestazione individuata nel PEI. La qualificazione dell'AAC come LEP rafforza, pertanto, la conclusione che la sua mancata erogazione incida direttamente sul diritto all'inclusione scolastica⁴⁶.

Accanto alla giurisprudenza di legittimità, si è sviluppata una significativa giurisprudenza ordinaria di merito che è arrivata ad ampliare la platea dei beneficiari riconoscendo il diritto all'AAC anche ai disabili che non sono in condizioni di gravità⁴⁷ e ha ricondotto l'AAC alla garanzia costituzionale del diritto all'istruzione e alla non discriminazione⁴⁸ applicando proprio i principi generali. In questi casi il Tribunale, in continuità con la giurisprudenza costituzionale (n. 275 del 2016) e con la giurisprudenza di legittimità sulla riduzione delle ore indicate nel PEI, ha valorizzato la natura costituzionalmente garantita del diritto allo studio, riconoscendo la funzione conformativa del PEI, e il principio della non compressione di una prestazione

⁴⁵ Il primo appartiene all'organizzazione statale dell'istruzione, mentre la seconda è affidata agli enti territoriali.

⁴⁶ Cass., sez. un., 29 luglio 2026, n. 23363 ha qualificato come discriminatoria la riduzione dell'orario scolastico causata dall'insufficienza delle ore di sostegno, affermando l'effettività della posizione soggettiva dell'alunno con disabilità in quanto le difficoltà organizzative e finanziarie dell'amministrazione, così come la mancata impugnazione del PEI, non possono comprimere il diritto dell'alunno con disabilità alla piena partecipazione scolastica.

⁴⁷ Trib. Ancona, sent. n. 501/2024: il diritto all'AAC è riconosciuto anche all'alunno certificato ai sensi dell'art. 3, c. 1, l. n. 104/1992, e non soltanto nei casi di gravità previsti dal c. 3.

⁴⁸ Su questo orientamento Trib. Marsala, ord. 2 aprile 2025, n. 2799, sul diritto alle ore di AAC indicate nel PEI; Corte app. Milano, sez. V civ., sent. 1° agosto 2025, n. 2387, pronunciata sull'appello avverso Trib. Monza, sent. n. 1300/2024, in materia di mancata erogazione dell'assistenza prevista dal PEI; Trib. Latina, sez. I civ., ord. 29 giugno 2023, sulla necessaria personalizzazione dell'assistenza comunicativa e sulla natura discriminatoria della sua insufficiente erogazione.

necessaria all'inclusione scolastica, anche nel caso in cui sussistano esigenze di bilancio, le quali non possono fungere da giustificazione⁴⁹.

Nello stesso senso depone la giurisprudenza sovranazionale: nel caso G.L. c. Italia, la Corte EDU che ha collegato l'omessa assistenza specialistica alla violazione del divieto di discriminazione nell'accesso all'istruzione, affermando che le restrizioni finanziarie non possono gravare selettivamente sugli alunni con disabilità⁵⁰.

Più articolato è l'orientamento della giurisprudenza amministrativa, non sempre conforme all'orientamento espresso sia dalla Corte costituzionale sia dalla Corte di Cassazione. Pur avendo riconosciuto la necessità di modulare gli interventi sulla concreta condizione della persona con disabilità, il Consiglio di Stato, proprio con riferimento all'AAC⁵¹, ha attribuito alle indicazioni del PEI, relative all'AAC, natura meramente propositiva, riconoscendo all'ente locale un margine di discrezionalità da esercitare considerando sia la rilevanza dei diritti coinvolti sia le risorse disponibili.

Il punto di frizione tra la Cassazione e il Consiglio di Stato si sostanzia in una diversa valutazione del PEI. Per la prima, una volta formalizzato quest'ultimo, la prestazione necessaria non può essere ridotta per scarsità di risorse. La posizione del Consiglio di Stato, diversamente, si fonda, soprattutto sul dato letterale del d.lgs. n.66 del 2017, per cui, la proposta contenuta nel PEI, relativa all'AAC, non elimina il margine di apprezzamento dell'ente territoriale sulla base delle risorse finanziarie concretamente disponibili.

La qualificazione dell'AAC come LEP rafforza l'esigibilità della prestazione, poiché l'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. non opera soltanto come criterio di riparto delle competenze, ma

⁴⁹ Trib. Catanzaro, ord. n. 517/2025 riconosce come discriminatoria la riduzione comunale da trenta a tre ore di AAC previste dal PEI in quanto le esigenze di bilancio non giustificano la compressione della prestazione necessaria all'inclusione.

⁵⁰ Corte EDU, G.L. c. Italia, 10 settembre 2020; A. LAMBERTI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità*, op. cit. Parte I, nota 24, pp. 56-60; G. MATUCCI, *La rivincita del diritto all'inclusione scolastica innanzi alla Corte EDU*, in Osservatorio AIC, n. 1/2021.

⁵¹ Cons. Stato, sez. III, sent. 12 agosto 2024, n.7089. Per la ricostruzione dei passaggi centrali della motivazione.

tutela situazioni soggettive azionabili in giudizio⁵². Permangono, tuttavia, elementi di ambiguità in quanto la legge n. 199 del 2025 considera le ore indicate nel PEI una “componente fondamentale” del LEP, ma ne prevede un’attuazione progressiva e condizionata dalle risorse disponibili. La nuova qualificazione dovrebbe comunque ridurre la possibilità di considerare tali ore una mera proposta finanziariamente modulabile, soprattutto quando la prestazione sia necessaria a evitare discriminazioni o lesioni del diritto all’istruzione.

6. I ricorsi regionali contro il LEP-AAC: copertura finanziaria, spesa storica e concorso territoriale

I ricorsi promossi dalle Regioni Puglia ed Emilia-Romagna⁵³ assumono rilievo sistemico perché portano per la prima volta davanti alla Corte costituzionale la questione del finanziamento di un LEP sociale individualizzato costruito sin dall’origine anche sul concorso dei bilanci regionali e locali. Non si tratta, dunque, soltanto di una controversia sull’adeguatezza delle risorse stanziare, ma di una verifica della coerenza costituzionale dell’intera sequenza che va dalla definizione del livello, alla quantificazione del fabbisogno, alla copertura finanziaria, alla perequazione e infine alla responsabilità dell’erogazione.

Il ricorso della Regione Puglia⁵⁴ censura un difetto strutturale della disciplina, deducendo che il LEP-AAC sarebbe stato istituito senza una preventiva istruttoria sugli impatti finanziari e senza un adeguato coinvolgimento delle Regioni, mediante un’intesa o almeno un parere. La copertura statale risulterebbe inoltre insufficiente, anche nella fase transitoria 2026-2027, rispetto ai costi effettivi del servizio e alle ore indicate nei PEI, che, data la natura individualizzata dell’AAC, dovrebbero costituire il riferimento per quantificare il fabbisogno. La Regione

⁵² cfr., ad esempio, Cons. St., sez. III, 2 gennaio 2020, n. 1; Cons. St., sez. III, 7 febbraio 2022, n. 860; Cons. St., sez. III, 12 aprile 2022, n. 2728, come richiamate da G. RIVOSECCHI, *L’art. 119 cost. e le implicazioni finanziarie del regionalismo differenziato: la quadratura del cerchio*, in *Idfonline.it*, 2024, n. 2, nota 24

⁵³ Ricorso n. 3/2026, Regione Puglia e ricorso n. 4/2026, Regione Emilia-Romagna, entrambi i ricorsi riguardano la disciplina del LEP per l’assistenza all’autonomia e alla comunicazione personale degli alunni e studenti con disabilità introdotta dall’art. 1, commi 706-711, della l. n. 199/2025 e il relativo stato di previsione di bilancio.

⁵⁴ Ricorso n. 3/2026 della Regione Puglia parte introduttiva: sono censurate (c. 706-711) l’assenza di una previa istruttoria o intesa con le Regioni, la mancata copertura statale integrale del LEP-AAC e l’insufficienza del fondo transitorio per il 2026-2027.

contesta, infine, il ricorso alla spesa storica, soprattutto quando questa riflette livelli di servizio inadeguati, poiché rischia di cristallizzare le diseguaglianze territoriali. Il LEP finirebbe così per consolidare i divari pregressi, anziché assolvere alla propria funzione costituzionale di garantire un livello uniforme di tutela sull'intero territorio nazionale⁵⁵.

Il ricorso dell'Emilia-Romagna sviluppa una critica in parte convergente con quella pugliese, ma più direttamente rivolta alla struttura e al finanziamento del LEP-AAC⁵⁶. Secondo la Regione, il meccanismo previsto fisserebbe un livello di prestazione non integralmente finanziato dallo Stato e, quindi, non garantito in modo eguale sul territorio nazionale⁵⁷. La disciplina seguirebbe inoltre un ordine logico invertito, poiché il livello sarebbe stato determinato prima di acquisire i dati sui costi e reperire le risorse necessarie, imponendo sin da subito a Regioni ed enti locali il vincolo di destinazione delle proprie disponibilità. Lo stesso Registro nazionale dimostrerebbe che la base conoscitiva indispensabile per quantificare il fabbisogno è ancora in corso di formazione⁵⁸. La Regione contesta anche la formula del «concorso progressivo» in quanto una prestazione qualificata come LEP dovrebbe essere integralmente garantita ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., mentre tale espressione riconoscerebbe l'attuale insufficienza delle risorse statali. La stessa Regione teme, infine, che la salvezza delle ulteriori risorse comunali e regionali non operi come facoltà di miglioramento del livello (in modo aggiuntivo a quello essenziale), quanto piuttosto come meccanismo di trasferimento del rischio finanziario verso gli enti territoriali da parte dello Stato⁵⁹.

⁵⁵ Ricorso n. 3/2026 della Regione Puglia, parte in diritto.

⁵⁶ La Regione richiama il sistema di finanziamento definito dai c. 706 e 707, in combinazione con il c. 711 e con lo stanziamento di bilancio.

⁵⁷ Ricorso n. 4/2026, Regione Emilia-Romagna, parte in fatto: secondo la Regione nel 2025 le risorse statali avrebbero coperto circa il 34% della spesa per l'AAC nella scuola secondaria di secondo grado e soltanto il 7% di quella sostenuta dai Comuni per gli altri gradi scolastici.

⁵⁸ Ricorso n. 4/2026 della Regione Emilia-Romagna, motivo II: è censurata l'anticipazione della determinazione del livello rispetto alla quantificazione dei costi e al reperimento delle risorse.

⁵⁹ Ricorso n. 4/2026, Regione Emilia-Romagna, motivo IV: la Regione osserva che la salvezza delle risorse disponibili nel bilancio comunale o regionale potrebbe operare come «salvezza per lo Stato». aggiunge che «concorrono» significa che le risorse statali presuppongono altre risorse e che «progressivamente» comporta «riconoscimento della attuale insufficienza delle risorse»

I due ricorsi, letti congiuntamente, mettono quindi in luce alcune criticità nel procedimento di definizione dei LEP, quali la definizione di un LEP prima della compiuta emersione del fabbisogno e della stima dei costi standard, la compatibilità della copertura plurifonte, comprensiva delle risorse regionali e locali, con il principio secondo cui la determinazione del LEP genera il diritto alle risorse necessarie ai sensi dell'art. 119, quarto comma, Cost. Infine, vista l'assenza di un canale finanziario specifico e integralmente tracciabile, evidenzerebbero il rischio di compromettere la distinzione tra fondi perequativi ordinari e interventi speciali che la Corte ha richiesto quando ha censurato le soluzioni finanziarie ibride⁶⁰.

L'esito del giudizio costituzionale sarà dunque decisivo non solo per il LEP-AAC, ma anche per l'intero processo di determinazione dei LEP sociali.

Se invece la Corte – con un'accorta interpretazione costituzionale – dovesse ribadire con forza la necessaria corrispondenza tra livello, fabbisogno e risorse, il LEP-AAC potrebbe diventare il primo caso in cui la giurisprudenza costituzionale chiude il circuito tra art. 117, secondo comma, lett. m), art. 119 e art. 120 Cost. Se, infatti, il primo articolo consente allo Stato di determinare la prestazione essenziale da garantire uniformemente e il secondo impone che alle funzioni e ai livelli determinati corrispondano risorse adeguate e perequate, è il terzo che assicura il presidio finale dell'effettività, consentendo l'intervento sostitutivo quando l'inerzia o l'inadempimento dell'ente territoriale comprometta la garanzia dei livelli essenziali. In questa prospettiva, la determinazione del LEP non resterebbe una formula ordinatoria del sistema, ma si trasformerebbe in una garanzia effettiva del diritto⁶¹.

⁶⁰ Corte cost., sent. n. 71/2023, Cons. in dir. p. to 16, riconosce che nell'unico fondo perequativo comunale ex art. 119, terzo comma, Cost., non possono innestarsi componenti riconducibili al quinto comma, ma devono «trovare distinta, apposita e trasparente collocazione in altri fondi a ciò dedicati; sent. n. 45/2025, p. 5.1-5.3; sent. n. 192/2024, p. to 16, sul rapporto tra LEP e risorse.

⁶¹ Sul ruolo dell'art. 120 Cost. quale presidio finale dell'effettività dei LEP, v. Corte cost., sent. n. 43/2004, Cons. in dir. p. ti 3.3 e 4 ove la Corte chiarisce che l'art. 120, secondo comma, Cost. risponde all'esigenza di assicurare, anche oltre il riparto ordinario delle funzioni, la tutela di interessi essenziali affidati alla responsabilità dello Stato, tra cui la tutela su tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. La stessa pronuncia precisa che il potere sostitutivo governativo ha carattere straordinario, ma non esaurisce ogni forma di sostituzione, potendo la legislazione di settore prevedere ulteriori interventi sostitutivi, statali o regionali, in presenza di attività obbligatorie, inerzia dell'ente competente, previsione legislativa dei presupposti sostanziali e procedurali, e garanzie conformi al principio di leale collaborazione.

7. Considerazioni conclusive

La vicenda dei LEP sociali ri-disciplinati nella legge di bilancio 2026 ed in particolare quella del LEP-AAC consente di cogliere le fragilità presenti nell'attuale processo di costruzione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali nel difficile percorso di attuazione del federalismo fiscale.

Per i LEP sociali la legge n. 199 del 2025 tenta di costruire un primo sistema di garanzia, incentrato sugli ATS e su una spesa di riferimento, ma non realizza ancora un modello paragonabile, per trasparenza e perimetrazione, a quello dei LEA. La differenza non è solo tecnica, in quanto nel settore sanitario la Corte ha collegato progressivamente determinazione del livello, fabbisogno e risorse in una logica di spesa costituzionalmente necessaria, mentre nel settore sociale il finanziamento continua a poggiare su una pluralità di fondi, risorse territoriali, obiettivi di servizio e strumenti di monitoraggio non sempre idonei a misurare l'effettiva erogazione delle singole prestazioni.

Il caso del LEP-AAC, per il suo legame con il PEI, rende questa criticità più evidente rispetto ad altri LEP sociali, quali asili nido e trasporto scolastico degli studenti con disabilità, costruiti prevalentemente come obiettivi di servizio, o standard territoriali di offerta⁶².

Esiste perciò un problema che risiede non tanto nella scelta di qualificare come LEP una prestazione strettamente collegata all'inclusione scolastica dello studente con disabilità, quanto nella capacità del legislatore di far seguire a tale qualificazione un circuito coerente di fabbisogno, copertura, perequazione, tracciabilità e rimedio all'inadempimento. In assenza di questa sequenza, il LEP rischia di restare una categoria formalmente garantista, ma sostanzialmente esposta alla variabilità delle risorse disponibili e alla diversa capacità finanziaria dei territori.

Sotto il profilo giuridico-finanziario, pertanto, appare importante il confronto con i LEA sanitari. Nel sistema sanitario, la determinazione dei livelli essenziali si accompagna a un'architettura finanziaria più strutturata, fondata sulla quantificazione del fabbisogno sanitario, sul

⁶² L. n. 199/2025, art. 1, c. 700-711. Per il confronto con asili nido e trasporto scolastico degli studenti con disabilità, v. l. n. 234/2021, n. 234, art. 1, c. 172 e 174; Corte cost. sent. n.71/2023 e .n. 45/2025.

finanziamento del servizio sanitario nazionale, su obblighi di perimetrazione contabile e su un sistema di monitoraggio dell'erogazione delle prestazioni. Proprio in relazione ai LEA, la Corte costituzionale ha affermato che la separazione e l'evidenziazione dei costi dei livelli essenziali devono essere attuate non solo nel bilancio dello Stato, ma anche nei bilanci regionali e in quelli delle aziende erogatrici. La Corte ha altresì chiarito che, una volta correttamente individuati i livelli essenziali, non è possibile limitarne l'erogazione mediante riduzioni indifferenziate della spesa pubblica⁶³.

In particolare, quanto al coinvolgimento finanziario degli enti territoriali nel finanziamento dei LEP sociali, questo, non è in sé incompatibile con la Costituzione, ma presuppone la previa attuazione effettiva dell'art. 119 Cost. e la certa corrispondenza tra funzioni e risorse. In mancanza di tale presupposto, la richiesta agli enti territoriali di concorrere alla copertura di LEP determinati dallo Stato può valere solo nei limiti delle risorse già trasferite o già attribuite alla funzione, ma non può trasformarsi in un obbligo di integrazione con risorse proprie. Diversamente, l'effettività del livello essenziale sarebbe subordinata alla spesa storica e alla capacità finanziaria locale, ampliando quei divari territoriali che i LEP dovrebbero superare⁶⁴.

Il concorso degli enti territoriali diventa costituzionalmente problematico quando non è accompagnato da criteri trasparenti di quantificazione, perequazione e copertura. Il diritto all'istruzione, all'inclusione e alla socializzazione non può dipendere dal luogo in cui lo studente risiede o dalla diversa capacità del bilancio regionale o comunale di integrare risorse statali insufficienti. Pertanto, la trasparenza del finanziamento, la tracciabilità delle risorse, il monitoraggio dell'effettiva erogazione e la presenza di rimedi sostitutivi non sono profili esterni al diritto, bensì condizioni istituzionali della sua effettività.

⁶³ Corte cost., sent. n. 169/2017, Cons. in dir. p. to 9.3.2, sulla separata evidenziazione dei costi dei LEA nei bilanci statali, regionali e degli enti erogatori. La Corte, altresì, precisa che una volta correttamente individuati i LEA, non è possibile limitarne concretamente l'erogazione mediante riduzioni indifferenziate della spesa pubblica; v. sent. n. 62/2020.

⁶⁴ Per una lettura complessiva del LEP come strumento di riequilibrio nel federalismo fiscale ordinario e non soltanto come condizione del regionalismo differenziato, v. S. MANGIAMELI, *Regionalismo differenziato*, op. cit. Parte I, nota 17; V.P. GROSSI, *Equilibri impossibili?*, op cit. Parte I, nota 17..

Il modello sia del LEP – ACC sia degli altri LEP sociali mostra quindi una tensione interna. Da un lato, esso segna un avanzamento rispetto alla frammentazione precedente, perché introduce una sede territoriale di garanzia, una spesa di riferimento, sistemi informativi integrati, monitoraggio e, dal 2027, eventuali meccanismi correttivi. Dall'altro lato, però, il finanziamento resta composito: non tutte le risorse sono nuove, non tutte sono perequate secondo il medesimo criterio, non tutte transitano dallo stesso livello di governo e non tutte sono contabilizzate in modo omogeneo. Il sistema di garanzia è, perciò, un'infrastruttura di coordinamento finanziario e contabile più che un modello già compiuto di finanziamento integrale dei LEP sociali.

In questo contesto, la futura pronuncia della Corte costituzionale sui ricorsi regionali richiamati, ove fosse preoccupata di stabilizzare la manovra di bilancio, potrebbe comunque incidere in modo significativo non solo in relazione al LEP-AAC, ma anche sull'intero modello dei LEP sociali. Una decisione interpretativa di rigetto salverebbe l'impianto della legge, ma sarebbe giustificata solo se affermasse che la progressività costituisce una fase realmente transitoria e delimitata temporalmente in modo certo, e che il concorso territoriale è riferito a risorse già attribuite, già perequate o comunque già destinate alla funzione. In questa ipotesi, la Corte potrebbe trasformare il giudizio in un monito rafforzato al legislatore, imponendo di completare rapidamente la ricognizione del fabbisogno, la definizione dei costi, la tracciabilità delle risorse e l'individuazione di meccanismi correttivi effettivi.

Una pronuncia di accoglimento, anche parziale, avrebbe invece un effetto più incisivo e servirebbe a dare maggiore cogenza alle disposizioni costituzionali dell'art. 119, oltre che a quelle dell'art. 117, comma 2, lettera m. Se la Corte, infatti, censurasse la determinazione di un LEP senza una copertura adeguata e trasparente, o la previsione di un concorso finanziario territoriale non sufficientemente delimitato, riaffermerebbe che la competenza statale a determinare i livelli essenziali non può essere separata dalla responsabilità di assicurare le condizioni finanziarie della loro effettiva garanzia. L'effetto sistemico sarebbe rilevante, in quanto sarebbe evidente che i LEP sociali devono essere "costruiti" con un modello più vicino, almeno nei principi, a quello già elaborato per i LEA sanitari, fondato su fabbisogni conoscibili,

risorse perimetrare, monitoraggio della prestazione e non solo della spesa, e strumenti sostitutivi in caso di inadempienza.

162

Resta possibile, infine, un terzo esito, più problematico nel caso di una decisione che riconosca ampia discrezionalità al legislatore nella costruzione progressiva dei LEP sociali, senza chiarire i limiti costituzionali del concorso finanziario territoriale. Una simile soluzione, tuttavia, non appare affatto auspicabile, in quanto rischierebbe di legittimare un modello nel quale il LEP sarebbe formalmente determinato, ma la sua effettività resterebbe affidata a risorse future, a fondi plurimi e alla capacità di integrazione dei bilanci locali. Ne deriverebbe una riduzione della forza prescrittiva dei livelli essenziali, che potrebbero trasformarsi da strumenti di eguaglianza sostanziale in soglie amministrative di compatibilità finanziaria.

La questione, pertanto, supera la sola assistenza all'autonomia e alla comunicazione, e appare essere il punto di emersione di una tensione più ampia tra la proclamazione statale dei livelli essenziali e l'incompiuta costruzione del loro finanziamento. La tenuta costituzionale, specificamente per l'AAC, dipenderà dalla capacità di evitare che il bisogno accertato nel PEI venga adattato alla provvista disponibile, anziché costituire la base della quantificazione finanziaria⁶⁵. La Corte costituzionale avrà qui la possibilità di valorizzare il principio di corrispondenza tra LEP, fabbisogni e risorse e il suo giudizio potrà rappresentare un passaggio decisivo verso una più matura garanzia dei LEP sociali; il giudice costituzionale eviterebbe così una lettura debole della progressività e del concorso territoriale e, al contempo, il rischio di trasformare il livello essenziale in una garanzia minima, uniforme solo nella forma e diseguale nella sostanza.

⁶⁵ Corte cost. sent. n. 275/2016, Cons. in dir. p. to 11.