

Roma, 07 gennaio 2026

Al Presidente della 1^a Commissione permanente

Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e
dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica

Amministrazione, editoria, digitalizzazione

Senato della Repubblica - Roma

Contributo scritto della Federazione Gilda-Unams sul Disegno di legge **S. 1623 “Delega al Governo
per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni”**

1. L’incostituzionalità della legge sull’autonomia differenziata e il quadro costituzionale di riferimento.

La sentenza n. 192 del 3 dicembre 2024 della Corte costituzionale ha segnato un passaggio di particolare rilievo nel dibattito sull’autonomia differenziata, dichiarando l’incostituzionalità della legge 26 giugno 2024, n. 86. La Corte ha ritenuto che tale legge si ponesse in contrasto con principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale, compromettendo l’equilibrio tra autonomia territoriale e unità della Repubblica.

La Consulta ha chiarito che l’interpretazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione non può avvenire in modo isolato, ma deve essere ricondotta al contesto complessivo della forma di Stato delineata dalla Carta costituzionale. La Costituzione, infatti, riconosce alle Regioni un’autonomia legislativa (articolo 117, terzo e quarto comma), amministrativa (articolo 118) e finanziaria (articolo 119), consentendo loro di ottenere “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” attraverso una procedura specifica che si conclude con l’approvazione di una legge rinforzata. Tale procedura, tuttavia, non legittima una trasformazione del modello di Stato né un’alterazione degli equilibri costituzionali fondamentali.

Un punto centrale della pronuncia riguarda la distinzione, di rilievo costituzionale, tra “materie” e “funzioni”. Le materie rappresentano ambiti di competenza definiti direttamente dalla Costituzione – quali, ad esempio, sanità, istruzione, trasporti – mentre le funzioni consistono in compiti specifici, puntuali e circoscritti, esercitati all’interno di tali ambiti. Il principio di sussidiarietà, sancito dall’articolo 118 della Costituzione, impone che le funzioni siano attribuite al livello di governo più idoneo in base a criteri di efficacia, efficienza ed equità. Ne consegue che l’autonomia regionale non può tradursi nel trasferimento integrale di intere materie, ma soltanto nell’attribuzione di specifiche funzioni, nel quadro di un regionalismo cooperativo fondato sulla leale collaborazione tra Stato e Regioni.

La Corte ha inoltre richiamato il valore fondante dell’unità e indivisibilità della Repubblica, sancito dall’articolo 5 della Costituzione, strettamente connesso al principio di sovranità popolare di cui all’articolo 1. L’unità del popolo italiano costituisce il presupposto dell’ordinamento costituzionale e si concilia con il riconoscimento di un ampio pluralismo: sociale, culturale, religioso, scolastico ed economico, come emerge da numerose disposizioni costituzionali (articoli 2, 8, 9, 17, 18, 19, 21, 33, 39, 41 e 118, quarto comma). Tuttavia, tali pluralismi non possono spingersi fino a compromettere l’unità nazionale, che si fonda su valori condivisi e sull’unicità della rappresentanza politica generale, attribuita in via esclusiva al Parlamento della Repubblica.

Anche a seguito della riforma del Titolo V del 2001, che ha ampliato il ruolo delle Regioni, lo Stato, le Regioni e gli enti territoriali non sono giuridicamente equivalenti. La complessità del pluralismo istituzionale italiano richiede una pluralità di sedi decisionali per rispondere alle diverse esigenze territoriali, ma spetta al Parlamento il compito di ricomporre tale complessità, garantendo le esigenze unitarie e assicurando la trasparenza del confronto democratico tra maggioranza e opposizione. Non a caso, la Costituzione riserva allo Stato competenze legislative esclusive in alcune materie (articolo 117, secondo comma) proprio per tutelare interessi unitari, e prevede competenze concorrenti che mantengono una funzione di raccordo e coordinamento rispetto al pluralismo regionale.

In questo quadro assumono particolare rilievo anche gli strumenti di perequazione finanziaria previsti dall'articolo 119 della Costituzione, finalizzati a sostenere i territori con minore capacità fiscale e a garantire l'uguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti fondamentali, nonché l'unità giuridica ed economica della Repubblica. L'autonomia differenziata, se non correttamente delimitata, rischia di compromettere tali obiettivi, accentuando i divari territoriali.

Il regionalismo delineato dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione è, secondo la Corte, un regionalismo cooperativo, fondato sulla leale collaborazione e sul rispetto del principio di sussidiarietà. La devoluzione di funzioni deve essere il risultato di un procedimento motivato, sorretto da un'istruttoria trasparente e da valutazioni tecniche e scientifiche attendibili, e non può tradursi in una frammentazione dell'ordinamento o in una compressione dei diritti civili e sociali.

In tale prospettiva, la Corte costituzionale ha individuato numerosi profili di illegittimità nella legge sull'autonomia differenziata (legge n.86 del 26 giugno 2024), rilevando violazioni dei principi di solidarietà, uguaglianza e coesione sociale. Tali violazioni sono state ritenute idonee a incidere negativamente sull'equilibrio territoriale e sulla garanzia uniforme dei diritti fondamentali dei cittadini sull'intero territorio nazionale.

La pronuncia della Corte sottolinea, in conclusione, l'esigenza di preservare la coesione sociale e l'unità della Repubblica, evitando che l'attuazione dell'autonomia differenziata produca disuguaglianze sostanziali tra cittadini e territori. In questo contesto si inserisce anche il ruolo degli strumenti di democrazia diretta, e in particolare del referendum, quale mezzo di partecipazione popolare e di tutela dell'unità nazionale, chiamato a intervenire quando riforme di tale portata rischiano di alterare l'equilibrio costituzionale complessivo.

2. Il disegno di legge n. 1623: logica dichiarata, finalità perseguite e profili critici alla luce della sentenza n. 192 del 2024

Alla luce dei principi affermati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 192 del 3 dicembre 2024, il disegno di legge n. 1623, recante la delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), si presenta come un intervento normativo dichiaratamente volto

a recepire e superare le censure di illegittimità costituzionale mosse alla precedente disciplina dell'autonomia differenziata.

La logica ispiratrice del disegno di legge è esplicitata fin dalla relazione illustrativa: esso intende fornire una cornice normativa unitaria e sistematica per la definizione dei LEP concernenti i diritti civili e sociali, al fine di rendere effettiva la competenza esclusiva statale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, e di predisporre le condizioni giuridiche per l'eventuale attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni ai sensi dell'articolo 116, terzo comma.

Il DDL 1623 assume, quale presupposto metodologico, la distinzione tra la fase di determinazione normativa dei LEP e quella di definizione dei relativi costi e fabbisogni standard, dichiarando di conformarsi all'impostazione ricavabile dalla giurisprudenza costituzionale. In tale prospettiva, il disegno di legge conferma il ricorso allo strumento della delega legislativa, articolandola in una parte generale di principi e criteri direttivi e in una parte speciale, riferita alle singole materie o a settori organici di materie, nella quale tali criteri vengono declinati in modo più analitico.

Questa impostazione risponde, almeno nelle intenzioni, a una delle principali censure formulate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 192 del 2024, ossia la genericità dei criteri direttivi e la loro applicazione indifferenziata a una pluralità eterogenea di ambiti materiali. Il disegno di legge tenta dunque di superare tale vizio attraverso una maggiore articolazione dei criteri di delega e un più esplicito riferimento alle funzioni e alle prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali.

Tuttavia, proprio alla luce della pronuncia della Corte, emergono alcuni profili critici che meritano particolare attenzione.

In primo luogo, pur affermando formalmente che i LEP devono essere determinati con riferimento a "specifiche funzioni", il DDL 1623 continua a utilizzare, in numerose disposizioni del Titolo II, formule che ancorano la determinazione dei LEP all'"ambito della materia", al "settore" o al "servizio". Tali espressioni, se non adeguatamente circoscritte, rischiano di riprodurre, sul piano sostanziale, quella confusione tra materie e funzioni che la Corte costituzionale ha espressamente censurato. Come chiarito dalla sentenza n. 192 del 2024, l'autonomia differenziata e, a monte, la

determinazione dei LEP non possono mai avere ad oggetto la materia in quanto tale, ma esclusivamente singole funzioni amministrative o legislative, puntualmente individuate e giustificate.

In secondo luogo, il disegno di legge attribuisce rilievo significativo alla compatibilità finanziaria e al rispetto degli equilibri di bilancio, prevedendo la possibilità di percorsi gradualisti di attuazione dei LEP e di adeguamenti tecnici coerenti con le risorse disponibili. Sebbene la Corte costituzionale riconosca che la determinazione dei LEP comporta un necessario bilanciamento con le risorse finanziarie, essa ha altresì ribadito che i LEP rappresentano uno strumento di garanzia dell'eguaglianza sostanziale e non possono essere ridotti a variabili meramente finanziarie. Ne deriva il rischio che talune disposizioni del DDL, se interpretate in senso estensivo, possano legittimare una compressione o una modulazione dei LEP non pienamente coerente con la loro funzione costituzionale di "rete di protezione" dei diritti fondamentali.

Un ulteriore profilo problematico riguarda le procedure di aggiornamento e adeguamento dei LEP. La sentenza n. 192 del 2024 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di meccanismi che affidavano a fonti sub-primarie, in particolare a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, l'aggiornamento di livelli essenziali fissati con fonte legislativa. Il DDL 1623, pur dichiarando di voler rispettare tale indicazione, introduce clausole che rinviavano a procedure di adeguamento tecnico dei LEP senza vincolare in modo espresso e univoco la fonte normativa competente. In assenza di una formulazione più stringente, permane il rischio di una elusione del principio affermato dalla Corte, con conseguente vulnerabilità costituzionale del futuro assetto attuativo.

Infine, va rilevato che il disegno di legge, pur richiamando ripetutamente i principi di solidarietà, perequazione e coesione territoriale, non sempre esplicita in modo chiaro il nesso tra la determinazione dei LEP e l'effettiva garanzia dell'uniformità dei diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale. Alla luce della sentenza n. 192 del 2024, tale nesso costituisce un requisito essenziale: la determinazione dei LEP non è un adempimento formale, ma una condizione sostanziale per evitare che l'autonomia differenziata si traduca in una frammentazione dei diritti e in un ampliamento dei divari territoriali.

Il DDL n. 1623 si colloca in una fase delicata del percorso di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e rappresenta un tentativo di risposta alle censure formulate dalla Corte costituzionale. Tuttavia, la sua compatibilità con i principi affermati dalla sentenza n. 192 del 2024 dipenderà in larga misura dalla precisione delle formulazioni normative e dalla capacità di evitare, sia sul piano testuale sia su quello applicativo, ogni slittamento dalla logica delle funzioni a quella delle materie, nonché ogni riduzione del ruolo dei LEP a strumento meramente finanziario o procedurale.

3. Valutazione politico-istituzionale e raccomandazioni emendative

Profili critici del Capo II – Istruzione (articoli 4-13)

Alla luce delle considerazioni sviluppate nelle sezioni che precedono, la Federazione Gilda-Unams ritiene necessario richiamare l'attenzione sul disegno di legge n. 1623 e, in particolare, sulle disposizioni contenute nel Capo II – Istruzione (articoli 4-13), che presentano profili di criticità di rilievo sia sul piano costituzionale sia su quello politico-istituzionale. Tali criticità appaiono tali da rendere opportuno, e per certi versi imprescindibile, un approfondito riesame parlamentare del testo.

In primo luogo, il complesso delle disposizioni contenute negli articoli 4-13 configura, di fatto, una **delegazione estremamente ampia al Governo** in relazione all'intero sistema di istruzione statale. Tale ampiezza rischia di determinare un significativo **svuotamento del ruolo del Parlamento**, che verrebbe espropriato delle proprie funzioni di indirizzo politico e di controllo su un settore strategico per la coesione sociale, lo sviluppo economico e la formazione della cittadinanza democratica.

Un simile assetto appare in tensione non solo con il principio di centralità del Parlamento, ma anche con le indicazioni della Corte costituzionale, che nella sentenza n. 192 del 2024 ha richiamato l'esigenza di criteri di delega puntuali, circoscritti e funzionalmente determinati.

Particolare rilievo assume la disciplina relativa all'**organizzazione della rete scolastica e alla formazione delle classi** (articolo 5). Il disegno di legge, pur intervenendo in un ambito qualificato

come LEP, lascia sostanzialmente inalterati i poteri discrezionali del Governo nella determinazione dei parametri minimi e massimi del numero di alunni per classe. In tal modo, il Parlamento rinuncia all'occasione di fissare criteri legislativi più stringenti, idonei a contrastare il fenomeno delle cosiddette "classi pollaio", che da anni caratterizza il sistema scolastico italiano a seguito di interventi regolamentari e amministrativi (si vedano, in particolare, il d.P.R. n. 81 del 2009 e le successive deroghe).

Secondo una valutazione ampiamente condivisa nel mondo della scuola, i limiti massimi attualmente praticati – fino a 25-27 alunni nella scuola primaria, 27-28 nella scuola secondaria di primo grado e 27-30 nella secondaria di secondo grado – risultano incompatibili con le finalità educative e formative del servizio pubblico di istruzione. Sarebbe pertanto auspicabile un intervento legislativo che fissi parametri più coerenti con tali finalità, prevedendo, ad esempio, un numero massimo di 20 alunni per classe, ridotto a 15 in presenza di alunni con disabilità.

Un simile intervento non comporterebbe necessariamente un aggravio strutturale della spesa, potendo trovare copertura nel quadro del progressivo decremento demografico che interessa il Paese e che già determina una riduzione complessiva dell'utenza scolastica. Analogo ragionamento dovrebbe essere applicato al **dimensionamento delle istituzioni scolastiche**, oggi caratterizzato da criteri spesso abnormi e lontani da standard di efficienza ed efficacia. In tale prospettiva, appare ragionevole ipotizzare un dimensionamento parametrato su un massimo di 800-1.000 alunni per istituzione scolastica, con soglie minime adeguate per le scuole situate nelle zone montane, nelle piccole isole e nelle aree interessate da una grave crisi demografica.

Ulteriori criticità emergono con riferimento al **segmento educativo 0-6 anni** (articolo 6, lettera b). Il ruolo dello Stato in tale ambito appare poco chiaro e insufficientemente definito, nonostante il coinvolgimento di numerose istituzioni comunali che, negli ultimi anni, hanno subito significativi tagli ai finanziamenti. In un settore così delicato, è essenziale garantire un'offerta educativa pubblica, statale e comunale, evitando che la carenza di risorse determini una delega di fatto al settore privato. Deve essere assicurata alle famiglie una reale libertà di scelta tra servizi pubblici,

senza che l'accesso all'educazione nella fascia 0-6 anni sia condizionato da costi e levati e insostenibili per le famiglie con redditi medio-bassi.

Con riferimento agli articoli 6 e 7, si rileva inoltre un **rinvio ampio e passivo alla normativa vigente**, accompagnato da una delega sostanzialmente in bianco al Governo anche per quanto concerne l'articolazione dei percorsi didattici e dei piani di studio. Tale impostazione accentua il rischio di una compressione del ruolo parlamentare e di un'eccessiva concentrazione di potere normativo in capo all'Esecutivo, in un ambito che incide direttamente sui contenuti dell'istruzione e sulla libertà di insegnamento.

Particolarmente delicata appare la disciplina del **reclutamento del personale docente e del personale scolastico**, di cui all'articolo 8 del disegno di legge, anche in connessione con le **disposizioni relative al sostegno agli alunni con disabilità** (articoli 8 e 10). Il DDL n. 1623 affida in misura pressoché integrale al Governo la regolazione di tali ambiti, attraverso una delega ampia e poco circoscritta, che incide su funzioni di rilievo costituzionale primario. Questa impostazione solleva rilevanti criticità alla luce della consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, e in particolare delle sentenze n. 76 del 2013 e n. 275 del 2016.

Con la sentenza n. 76 del 2013, la Corte ha chiarito che il reclutamento del personale scolastico è strettamente connesso ai principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'articolo 97 della Costituzione e costituisce un presidio essenziale dell'unitarietà del sistema nazionale di istruzione. In tale prospettiva, la Corte ha affermato l'esigenza che le procedure di accesso ai ruoli della scuola siano improntate a criteri unitari e uniformi sull'intero territorio nazionale, escludendo la possibilità di frammentazioni territoriali o di discipline differenziate idonee a incidere sulla parità di trattamento del personale, sulla mobilità e, in ultima analisi, sulla qualità e sull'eguaglianza del servizio educativo.

A questi principi si affianca quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 275 del 2016, nella quale è stato ribadito che i diritti fondamentali, e in particolare il diritto all'istruzione degli alunni con disabilità, non possono essere compressi o condizionati da vincoli di bilancio. La Corte ha qualificato tali diritti come incompressibili, chiarendo che le esigenze finanziarie non

possono giustificare una riduzione delle prestazioni necessarie a garantire l'effettiva integrazione scolastica. In tale quadro, l'erogazione delle ore di sostegno costituisce una prestazione essenziale che lo Stato è tenuto ad assicurare in modo uniforme e adeguato su tutto il territorio nazionale.

Letti congiuntamente, i principi affermati nelle sentenze n. 76 del 2013 e n. 275 del 2016 delineano un nucleo costituzionale inderogabile: il reclutamento del personale scolastico e l'organizzazione del sostegno agli alunni con disabilità non possono essere affidati a scelte discrezionali prive di un solido ancoraggio legislativo, né tantomeno esposti a differenziazioni territoriali che mettano in discussione l'unitarietà del sistema di istruzione e l'eguaglianza dei diritti.

In questo contesto, l'articolo 8 del DDL n. 1623, così come formulato, non appare in grado di garantire in modo sufficientemente stringente il rispetto di tali principi, poiché non assicura né la definizione legislativa di criteri vincolanti per il reclutamento, né la piena tutela del diritto al sostegno come diritto fondamentale incompressibile.

Ne deriva l'esigenza di un intervento emendativo che riaffermi la centralità del Parlamento nella disciplina del reclutamento e del sostegno scolastico, garantendo che tali funzioni restino ancorate a un modello nazionale unitario, fondato su procedure trasparenti, omogenee e coerenti con i principi di uguaglianza sostanziale, di imparzialità amministrativa e di tutela effettiva dei diritti civili e sociali.

Infine, l'articolo 12, relativo ai LEP in materia di **edilizia scolastica**, conferisce al Governo una delega particolarmente estesa, senza definire in modo chiaro e vincolante i finanziamenti necessari a favore di Comuni, Province e Città metropolitane. Tale lacuna è particolarmente rilevante se si considera che gli edifici scolastici, oltre a garantire la continuità del servizio di istruzione, svolgono spesso una funzione di presidio territoriale e di aggregazione sociale, soprattutto nelle aree non metropolitane. Nel testo del disegno di legge mancano inoltre riferimenti espliciti alla messa in sicurezza degli edifici scolastici e alla necessità di interventi di riqualificazione energetica, elementi che dovrebbero costituire parte integrante dei LEP in questo settore.

4. Conclusioni

Alla luce delle criticità evidenziate nei paragrafi che precedono – in particolare l'ampiezza della delega al Governo, il rischio di slittamento dalla logica delle funzioni a quella delle materie, il rilievo attribuito ai vincoli finanziari nella determinazione dei LEP e i rinvii a fonti sub-primarie – emerge il concreto pericolo che, nel settore dell'istruzione, venga compromessa la garanzia uniforme del diritto su tutto il territorio nazionale.

Tali profili assumono un rilievo particolarmente sensibile in un ambito che la Costituzione qualifica come essenziale per l'uguaglianza sostanziale dei cittadini, per la coesione sociale e per l'unità della Repubblica. In questo quadro, la determinazione dei LEP non può risolversi in un adempimento procedurale o in una variabile finanziaria, ma deve costituire una tutela effettiva e non comprimibile dei diritti fondamentali.

Per queste ragioni, si ritiene necessario raccomandare che **il sistema dell'istruzione statale sia esplicitamente escluso dal perimetro dell'autonomia differenziata**, al fine di preservarne il carattere unitario e nazionale. In ogni caso, appare imprescindibile garantire la piena centralità del Parlamento e assicurare che l'autonomia territoriale non si traduca in una frammentazione dei diritti, ma si sviluppi nel rispetto dei principi di unità, uguaglianza e solidarietà sanciti dalla Costituzione.

La delegazione
Federazione Gilda Unams