

BOZZE DI STAMPA
22 dicembre 2025
N. 1

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

**Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e
bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028 (1689-A)**

PROPOSTA DI QUESTIONE PREGIUDIZIALE

QP1

BOCCIA, PATUANELLI, DE CRISTOFARO, PAITA, NICITA

Il Senato,

in sede di esame del disegno di legge A.S. 1689-A, recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028"

Considerato che:

gli articoli 123 e seguenti del disegno di legge individuano - ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione - i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali per alcune funzioni attinenti alle materie dell'assistenza, della sanità e dell'istruzione previste tra le materie oggetto di spese regionali, ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68; ciò si pone in forte contrasto - tra l'altro - con le indicazioni formulate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 192/2024 e deve essere, pertanto, fortemente stigmatizzato;

le richiamate disposizioni si sovrappongono anzitutto a quanto previsto dall'articolo 2 dell'A.S. 1623 (Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni); infatti, l'articolo 2 dell'A.S. 1623, che reca i principi e i criteri direttivi di delega, al comma 1, lettera g), prevede che la stessa sia finalizzata ad "effettuare il coordinamento formale e sostanziale delle disposizioni vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa, e prevedere forme di

raccordo con i LEP già individuati o in corso di definizione in materie ulteriori rispetto a quelle di cui all'articolo 3, comma 3, della legge 26 giugno 2024, n. 86, con particolare riferimento alle materie di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68", materie e articolo richiamati dagli articoli da 123 a 128 del disegno di legge di bilancio; inoltre, l'articolo 10 dell'A.S. 1623 reca i principi e criteri direttivi per la determinazione dei LEP relativi all'inclusione degli alunni con bisogni educativi speciali e, segnatamente, degli alunni con disabilità e con disturbi specifici dell'apprendimento, esattamente sovrapponendosi all'articolo 127 del disegno di legge di bilancio;

palesemente estranei al disegno di legge di bilancio restano l'articolo 124, relativo ai Livelli essenziali delle prestazioni nella materia "Sanità", che si limita a fare "salvi" i livelli essenziali di assistenza e l'articolo 128, relativo ai Livelli essenziali delle prestazioni nella materia "Istruzione", che si limita a fare "salvi" i livelli essenziali di prestazione relativi al diritto allo studio;

in ogni caso, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - anche ove ne sia contestualmente previsto il finanziamento - non può essere ridotta a una mera decisione di carattere contabile investendo, piuttosto, un ambito di diretta attinenza all'indirizzo politico costituzionale; mediante l'individuazione dei LEP ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione, infatti, il legislatore assume determinazioni relative all'attuazione e all'effettività dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione; e, come noto, le politiche relative ai diritti rappresentano altrettante scelte in materia di costruzione dell'egualanza, coesione territoriale (e cioè una unità nazionale che tenga insieme autonomia territoriale, egualanza e solidarietà) e, quindi, definizione delle condizioni di una democrazia integrale; per questi motivi, è fondamentale che alla determinazione dei LEP concorra una decisione parlamentare adottata all'esito di un procedimento e di una discussione a ciò esclusivamente dedicati, piuttosto che - come in questo caso - una serie di disposizioni surrettiziamente inserite in un disegno di legge con ben altra vocazione;

come osservato proprio dalla Corte costituzionale nella richiamata sentenza n. 192/2024, infatti, "i LEP implicano una delicata scelta politica, perché si tratta - fondamentalmente - di bilanciare egualanza dei privati e autonomia regionale, diritti e esigenze finanziarie e anche i diversi diritti fra loro. Si tratta, in definitiva, 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." (Cons. dir., par. 9.2); tale scelta, evidentemente, implica un coinvolgimento serio ed effettivo del Parlamento;

anche per questo, peraltro, con la decisione da ultimo richiamata la Corte costituzionale ha dichiarato in via consequenziale l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025); vale a dire, di disposizioni -

contenute appunto in una legge di bilancio - relative alla procedura di determinazione dei LEP;

per tutti questi motivi, deve essere stigmatizzata la volontà di anticipare nel disegno di legge di bilancio l'attuazione di quanto previsto dal disegno di legge delega all'esame del Senato (A.S. 1623) e dunque l'esame di una materia delicatissima, oggetto di un disegno di legge delega che il Governo è stato obbligato a presentare a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024;

in aggiunta, l'articolo 126, comma 3 - in materia di assistenza e prestazioni sociali - rinvia a successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la determinazione dei livelli di spesa di riferimento per ogni ambito territoriale sociale (ATS), pari all'ammontare della somma dei fabbisogni standard monetari dei singoli comuni componenti l'ATS, i criteri e gli obiettivi delle prestazioni e i criteri di riparto delle risorse che tengano conto degli effettivi beneficiari delle prestazioni e dei fabbisogni reali dei territori; l'articolo 127, comma 5 - in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale per gli alunni e gli studenti con disabilità - rinvia a successivo decreto dell'Autorità politica delegata in materia di disabilità il riparto delle risorse del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità di cui all'articolo 1, comma 210, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 relative al potenziamento dei servizi di assistenza all'autonomia e alla comunicazione per gli alunni con disabilità della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado, senza tuttavia formulare alcun indirizzo o criterio al riguardo; infine, l'articolo 128 comma - in materia di istruzione, e in particolare di borse di studio universitarie - rinvia a successivo decreto del Ministro dell'università e della ricerca la definizione di sistemi di monitoraggio del raggiungimento dei LEP in materia, senza formulare alcun indirizzo o criterio al riguardo;

sul punto, si osserva che il concorso improprio tra fonti primarie e fonti secondarie nella materia dei LEP è stato oggetto di censura da parte della richiamata sentenza n. 192/2024 e che, in ogni caso, nella materia dei LEP, il ruolo della legge deve essere salvaguardato come perno centrale nella definizione dei LEP, delle loro modalità di finanziamento e del loro monitoraggio: in questo quadro, il ricorso a fonti sotto-ordinate alla legge deve avvenire nel pieno rispetto del principio di legalità, mediante la rigorosa delimitazione dell'ambito di discrezionalità eventualmente riconosciuto al potere esecutivo;

Considerato altresì che:

per il terzo anno consecutivo, il disegno di legge di bilancio giunge in Aula con gravissimo ritardo, dovuto anche alla continua revisione del testo ad opera di emendamenti governativi, a loro volta frutto di dissidi e divisioni interne alla maggioranza;

infatti, il disegno di legge è stato presentato in data 22 ottobre 2025 ed è stato assegnato alla V Commissione permanente, in sede referente, il 30 ottobre 2025; il termine per la presentazione degli emendamenti è stato fissato

per il 14 novembre 2025 alle ore 10:00; successivamente, e senza che la Commissione avesse ancora iniziato la discussione e il voto degli emendamenti, in data 11, 12, 15 e 16 dicembre venivano presentati emendamenti del governo, i quali sono intervenuti su profili assai rilevanti ed estesi del provvedimento, con l'assegnazione di un termine di poche ore per subemendare; solo in data 16 dicembre 2025, dunque a quasi due mesi dalla presentazione del disegno di legge alle Camere, la Commissione Bilancio iniziava infine l'esame e il voto degli emendamenti;

con l'ordinanza n. 17/2019, la Corte costituzionale ha richiamato l'attenzione "sulla necessità che il ruolo riservato dalla Costituzione al Parlamento nel procedimento di formazione delle leggi sia non solo osservato nominalmente, ma rispettato nel suo significato sostanziale" precisando che l'affidamento della funzione legislativa alle Camere da parte dell'articolo 70 Cost. e il procedimento prefigurato dall'articolo 72 Cost. "sono volti a consentire a tutte le forze politiche, sia di maggioranza sia di minoranza, e ai singoli parlamentari che le compongono, di collaborare cognita causa alla formazione del testo, specie nella fase in commissione, attraverso la discussione, la proposta di testi alternativi e di emendamenti"; e ha ribadito altresì che "gli snodi procedurali tracciati dall'art. 72 Cost. scandiscono alcuni momenti essenziali dell'iter legis che la Costituzione stessa esige che siano sempre rispettati a tutela del Parlamento inteso come luogo di confronto e di discussione tra le diverse forze politiche, oltre che di votazione dei singoli atti legislativi, e a garanzia dell'ordinamento nel suo insieme, che si regge sul presupposto che vi sia un'ampia possibilità di contribuire, per tutti i rappresentanti, alla formazione della volontà legislativa"; nella medesima ordinanza, la Corte ha precisato che ciò vale in modo particolare per l'approvazione della legge di bilancio annuale "in cui si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocazione delle risorse pubbliche: decisioni che costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall'istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare";

la sostanziale vanificazione del ruolo del Parlamento in sede di discussione e approvazione della legge di bilancio, determinato anche quest'anno dalla irresponsabile condotta del Governo e delle forze di maggioranza rappresenta un ulteriore e decisivo attacco al principio della centralità del Parlamento quale organo rappresentativo della sovranità popolare; una centralità che deve riguardare sia l'esercizio della funzione legislativa - già significativamente pregiudicata dallo smodato ricorso alla decretazione d'urgenza - sia l'esercizio delle funzioni di indirizzo e controllo;

tali funzioni sono cruciali per il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, come disciplinata dalla Costituzione; esse, peraltro, sono interessate contestualmente nella discussione della legge di bilancio: essa è al contempo atto di legislazione nonché passaggio fondamentale nell'articolazione dell'indirizzo politico così come dell'esercizio del controllo sulla corretta destinazione delle risorse pubbliche giacché il bilancio è "bene pub-

blico, nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte [], sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche" (Corte costituzionale, sentenza n. 184 del 2016);

delibera,

ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame del disegno di legge n. 1689-A.
