

25/139/CR05/C2

**PRIME VALUTAZIONI AL DDL BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER  
L'ANNO FINANZIARIO 2026 E BILANCIO PLURIENNALE PER IL TRIENNIO 2026 –  
2028 – S. 1689**

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ritiene fondamentale il rapporto di leale collaborazione istituzionale, in tal senso, la proposta di *“Accordo tra il Governo e le Regioni in materia di interventi per il comparto regionale nell’ambito della manovra di bilancio 2026”* pervenuta prima dell’approvazione definitiva del testo della *“Manovra 2026”* in Consiglio dei Ministri, si considera come un primo positivo passo verso una più ampio coordinamento degli interventi che si auspica possa essere approfondito al più presto in Conferenza permanente per la finanza pubblica.

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nella riunione del 16 ottobre scorso, ha esaminato la proposta di Accordo che risponde ad alcune priorità che la stessa ha definito nella seduta del 14 ottobre 2025, in particolare sulla riduzione del contributo di finanza pubblica 2026, sull’incremento delle risorse del Fabbisogno sanitario standard e delle altre misure indicate per la Sanità. Si prende atto favorevolmente di misure non incluse nell’elenco delle priorità ma sicuramente importanti e meritevoli per le Regioni quali l’incremento del Fondo integrativo per la concessione di borse di studio e del Fondo regionale di protezione civile.

Si evidenziano comunque aspetti permanenti di criticità sollevati dalla Conferenza delle Regioni e connessi innanzitutto al mancato recepimento integrale dell’Accordo Stato-Regioni del 2 ottobre scorso inerente in particolare la diversa contabilizzazione del FAL, alla rilevante quota di vincoli posti sul FSN aggiuntivo 2026, alla parziale riduzione del contributo alla finanza pubblica da parte delle Regioni per l’anno 2026 ed alla mancata conferma dell’incremento del Fondo Nazionale Trasporti previsto per il solo 2025.

Nella seduta del 16 ottobre scorso, la Conferenza ha formulato alcune considerazioni:

1. **Norma per una diversa contabilizzazione delle Anticipazioni di Liquidità:** la Conferenza ha deciso di **condizionare la sottoscrizione dell’Accordo** all’impegno del Governo a reperire, durante l’ulteriore corso del disegno di legge di bilancio 2026, le risorse necessarie per dare attuazione all’accordo del 2 ottobre 2025 nella misura richiesta dalle Regioni e con le modalità previste dal comma 5 lettera e) del medesimo accordo, nel rispetto comunque dell’iter parlamentare. Il testo del DDL Bilancio dello Stato 2026, ora articolo 115, è stato integrato solo in parte nelle risorse finanziarie. L’Accordo in CSR del 2 ottobre 2025 approvato dalle Regioni prevedeva in tema di diversa contabilizzazione del FAL di poter applicare al bilancio di previsione un risultato di amministrazione di 1.172 milioni di euro. La modifica, comunque, riduce la portata della norma per le Regioni anche in considerazione che

la flessibilità di utilizzo di tali spazi per le Regioni interessate risulta molto limitato (ciò rende pressoché superfluo lo strumento della flessibilità in auto-coordinamento);

2. **Indennità di specificità:** richiesta di indirizzare la disposizione prioritariamente ai medici dell'emergenza e urgenza.
3. In relazione all'impegno già preso dal Governo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano volto al **ristoro della perdita di gettito derivante dalla manovra fiscale** contenuta nella legge di bilancio per il **2025**, occorrerebbe trovare copertura nella manovra in corso. **Analogamente è necessario che le nuove misure fiscali previste nella legge di bilancio per il 2026**, che comportano per le autonomie speciali una perdita di gettito riguardante le compartecipazioni statutarie e i tributi propri derivati, prevedano una disposizione che assicuri alle stesse un'adeguata compensazione. Inoltre, sarebbe necessario prevedere anche una riduzione del contributo richiesto alle autonomie speciali in analogia alla riduzione dell'accantonamento 2026 come contributo alla finanza pubblica per le Regioni a statuto ordinario.

**La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome aveva individuato dei temi prioritari per la "Manovra 2026", oltre a considerare consolidati gli impegni assunti nella CSR del 2 ottobre 2025** a seguito degli esiti dei gruppi di lavoro del Tavolo di cui al comma 3-bis dell'art.9 del decreto-legge n.155 del 2024 "*Osservare l'andamento delle grandezze finanziarie delle Regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano alla luce della nuova governance europea*" (in particolare: dar seguito nel primo provvedimento utile alla norma tecnica sulle modifiche di contabilizzazione del Fondo Anticipazione di Liquidità (FAL) e a quella per mitigare gli effetti del contributo di finanza pubblica per l'anno 2026 mediante una rinuncia facoltativa alle risorse statali per investimenti per l'anno 2026 di cui all'articolo 1, comma 134, della legge 30 dicembre 2018, n.145):

1. **Spesa sanitaria - Incremento del FSN:** si riconosce lo sforzo del Governo per l'incremento del FSN pari al 4,6% rispetto al 2025 in considerazione anche del tasso di crescita annuo della spesa primaria netta previsto dal Piano strutturale di bilancio dell'1,6% nel 2026, pur avendo condizionato una rilevante parte dell'incremento (oltre 1,450 miliardi) agli obiettivi di piano e ai rinnovi del contratto nazionale del personale in sanità.

Inoltre, permane la preoccupazione della riduzione del finanziamento del FSN in rapporto al PIL che, nel 2028, al termine del periodo di programmazione, scende al di sotto del 6% e, ovviamente, le Regioni auspicano un'ipotesi di Accordo che incrementi lo stanziamento del FSN negli anni successivi al 2026.

- **Indennizzi in favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati** di cui alla legge 25 febbraio 1992, n. 210: alla luce anche dell'articolo 5, c.1 del DL 156/2025 appena approvato, che stanZIA 110 milioni di euro a favore del Ministero della Salute, per pagare le sanzioni prodotte dalle sentenze di condanna nei casi di emotrasfusione con sangue infetto, attribuendo una responsabilità per omessa vigilanza confermata dalla Cassazione nell'ordinanza 15756 del 12 giugno 2025, **occorre trovare una soluzione definitiva al finanziamento degli oneri sostenuti per l'esercizio della funzione.** La matrice "*sanitaria*" dei suddetti indennizzi è stata peraltro esplicitata anche nella giurisprudenza della Corte Costituzionale (v. da ultimo, sentenze Corte Costituzionale n. 181/2023 e n. 35/2023).

## **2. Contributo di finanza pubblica 2026 - Seguiti del Tavolo di cui al comma 3-bis dell'art.9 del decreto-legge n.155 del 2024 sottogruppo “nuova governance”**

È emerso per il 2026, al netto delle risorse per le manovre a copertura dei disavanzi sanitari, che il contributo alla finanza pubblica è insostenibile in quanto superiore al delta positivo delle entrate. La riduzione del contributo per il 2026, prevista all'articolo 114 del DDL è da considerarsi come un primo passo verso una soluzione pluriennale sul valore del contributo di finanza pubblica in considerazione che le stime sono state fatte a politiche invariate e non a legislazione vigente (criticità dell'accorpamento degli scaglioni IRPEF dal 2028 e della copertura ipotizzata l'anno scorso solo per le Regioni che hanno “esaurito” la capacità fiscale quindi obbligo per le altre di farsi carico della perdita di gettito o di incrementare le tasse).

**La Conferenza chiede al Governo che i lavori del Tavolo tecnico (comma 3-bis dell'art.9 del decreto-legge n.155 del 2024) possano continuare per approfondire queste tematiche e trovare soluzioni proficue per la finanza pubblica nel rispetto degli equilibri finanziari delle Regioni e dello Stato.**

## **3. Minor gettito dell'addizionale regionale IRPEF per riduzione scaglioni IRPEF dall'anno 2029**

L'articolo 117 del DDL Bilancio dello Stato 2026 proroga la legislazione vigente lasciando invariati gli scaglioni IRPEF su cui applicare l'addizionale IRPEF regionale, ancora per un anno permettendo la definizione dei bilanci di previsione 2026 – 2028 delle Regioni.

Sia nell'ottica della pluriennalità del programma Strutturale di bilancio 2025 – 2029, sia in applicazione delle leggi vigenti, la Conferenza evidenzia la necessità di stanziamenti progressivi a decorrere dall'esercizio 2029 per la copertura del minor gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF conseguente alle modifiche alla disciplina degli scaglioni di reddito IRPEF di cui all'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986 n. 917.

## **Sostituzione dell'addizionale all'accisa sul gas naturale con una compartecipazione IRPEF**

L'articolo 34 del DDL Bilancio dello Stato 2026 prevede la soppressione dell'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale e la compensazione delle conseguenti minori entrate per le Regioni con un fondo statale, la cui dotazione ammonta a 312,2 milioni di euro.

Tuttavia, l'attuale normativa costituzionale (art. 119 Cost) e attuativa della Costituzione in materia di federalismo fiscale (L. 42/2009 e D.Lgs. 68/2011), non consente l'attribuzione di trasferimenti alle Regioni se non per motivi perequativi e per interventi speciali. Inoltre, **gli interventi statali sui tributi regionali devono essere compensati tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi e non con trasferimenti (art. 11 D.lgs. 68/2011).**

L'addizionale all'accisa sul gas naturale deve quindi essere sostituita con una fonte tributaria, anziché con un trasferimento statale in somma fissa. **Le Regioni propongono a tal fine l'attribuzione di una compartecipazione regionale IRPEF.** L'attribuzione alle Regioni di un gettito dinamicamente correlato all'andamento di un grande tributo statale sul reddito vuole porre parziale rimedio all'attuale staticità delle fonti di finanziamento autonome delle Regioni a statuto ordinario. Il confronto della dinamica del gettito ordinario tra tributi regionali e statali, misurata dal tasso di variazione medio annuo nel periodo 2019-2024, denota al di là di una crescita, sempre inferiore a quella statale, dei tributi regionali finalizzati alla sanità (+2,4%), un andamento negativo del totale dei tributi autonomi regionali (-0,7%), con la tassa auto (+0,6%) e l'add. reg. gas (-9%) che (sotto) finanziano le altre funzioni regionali, accompagnato dalla necessità compensativa di una forte crescita del ricorso alle manovre fiscali su add. reg. Irpef e Irap (+5,5%). Le entrate tributarie dello Stato sono cresciute invece in media annua del 5,3% con l'Irpef a +4,6%, fino all'Ires al +10,8%.

Una compartecipazione, sebbene di importo modesto e pur non costituendo il massimo dell'autonomia finanziaria regionale sotto il profilo della qualità delle fonti di finanziamento, consentirebbe di cominciare ad attuare una programmazione pluriennale dei bilanci ed un adeguamento automatico del finanziamento alla congiuntura economica, come ad esempio l'aumento

dei costi derivanti dall'inflazione e da vincoli normativi come i rinnovi contrattuali del personale. Inoltre, la soluzione prospettata sarebbe in linea con quanto è stato proposto dallo stesso Governo, in sede di proposte di revisione al D.lgs. 68/2011, al fine della fiscalizzazione dei trasferimenti statali alle Regioni.

In generale, occorre segnalare che non vi sono ancora procedure di infrazione comunitaria formalmente avviate. La decorrenza della norma, 1° gennaio 2028, desta numerose perplessità in quanto lasciare un lasso di tempo così ampio (**due anni**), con una già vigente previsione di abrogazione può indurre le società di gas a non pagare più; quindi, si dovranno attivare le procedure di recupero, con origine di conseguente contenzioso (contenzioso che implica rischio di soccombenza e spese di giudizio che non sarebbero coperte dallo Stato in alcun modo) e si indebolirà le capacità difensive in giudizio. Stanno già pervenendo numerose richieste di rimborso dalle società di distribuzione gas che potrebbero avere impatti significativi sui bilanci regionali.

#### **4. Fondo Nazionale Trasporti**

La legge di bilancio 2025 (L. 207/2024) ha incrementato il Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, di cui all'articolo 16-bis, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 per il solo anno 2025.

La Conferenza ritiene che tale incremento sia necessario per il triennio o, almeno, per l'anno 2026 ricordando che il Decreto interministeriale del 14/05/2025 - Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica vincola la quota rinveniente dall'aumento dell'aliquota di accisa applicata al gasolio impiegato come carburante, al netto della quota di spettanza delle Regioni a statuto speciale e Province autonome di Trento e Bolzano, al finanziamento del rinnovo contrattuale del trasporto pubblico locale. Le maggiori risorse sono necessarie per la gestione e il rinnovo dei contratti di servizio.

#### **5. Compartecipazione (senza vincolo di destinazione) al gettito dell'imposta sugli apparecchi e congegni di gioco di cui al territorio regionale**

Le Regioni hanno richiesto una compartecipazione dall'entrata in vigore dello **schema di decreto legislativo in materia di giochi pubblici ammessi attraverso la rete fisica in discussione alla Conferenza Unificata**.

Il DDL Bilancio prevede la compartecipazione regionale del gettito dell'imposta sugli apparecchi e congegni di gioco di cui all'articolo 39, comma 13, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, riferibile al territorio regionale, una tantum per il 2026. Si chiede l'impegno del Governo che, a valle della gara che lo Stato si appresta ad emanare, di valutarne la sua evoluzione.

#### **6. Politiche per gli investimenti (anche in sanità - art. 20 Legge 11 marzo 1988, n. 67)**

In generale si evidenzia l'assenza di ulteriori risorse per gli investimenti. Se tale scelta dipendesse dalla capacità di programmazione e di spesa delle risorse, le Regioni si impegnerebbero ad utilizzarle compatibilmente con i tempi previsti dalla legislazione vigente.

Riguardo agli articoli del DDL di Bilancio 2026 inerenti al Capo III "*Definizione e monitoraggio dei livelli essenziali delle prestazioni*", si esprime preoccupazione per quanto sembra emergere sull'**obbligo degli enti territoriali di finanziare i LEP**. Se è un dato di fatto la competenza statale nella definizione del livello delle prestazioni, conseguentemente lo Stato deve trovare copertura finanziaria al livello di prestazione che ritiene congruo indipendentemente dal fatto che la materia sia di competenza regionale. I principi che ispirano i LEP "*universalità, uguaglianza, equità, garanzia di accesso a tutti i cittadini indipendentemente dalla loro situazione economica o dalla Regione di residenza*" devono essere coniugati con le risorse a copertura dei servizi, non si può pensare che possa essere finanziato il LEP "*massimo*" utilizzando le risorse degli enti territoriali che comunque devono

assolvere alle loro funzioni secondo la Costituzione e rispettare gli equilibri di bilancio previsti: del resto tale principio è ben noto in materia sanitaria: "chi rompe paga" Accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001. La stessa Corte costituzionale nella sentenza n.192/2024 sottolinea che *"i LEP sono un vincolo posto dal legislatore statale, tenendo conto delle risorse disponibili, e rivolto essenzialmente al legislatore regionale e alla pubblica amministrazione; la loro determinazione origina, poi, il dovere dello stesso Stato di garantirne il finanziamento"*.

Le norme del DDL Bilancio 2026 stanziavano risorse per innalzare i LEP e obbligano gli enti territoriali a continuare ad assicurare le risorse a legislazione vigente per raggiungere i livelli di spesa previsti senza, inoltre, fare alcun riferimento alle capacità fiscali ed alla perequazione. Si ricorda che gli stanziamenti di risorse da parte degli EETT sui LEP è strettamente legato a sensibilità politiche, a priorità territoriali, agli equilibri di bilancio e dovrebbero essere ulteriori rispetto al livello LEP definito dallo Stato. Le norme previste possono avere anche carattere ricognitivo, per mappare e mettere a sistema le risorse di tutte le istituzioni, ma lo Stato non può dare per scontato l'apporto finanziario degli enti territoriali tanto più che l'attuale schema di decreto per il federalismo fiscale, indicando le compartecipazioni erariali a sostituzione dei trasferimenti soppressi, non lascerà alcuna manovrabilità di entrata e quindi le risorse saranno quantificate in base al LEP definito dallo Stato. La mappatura delle norme deve considerare anche che alcune leggi quadro sono antecedenti la riforma del Titolo V della Costituzione e che in generale la normativa vigente post Titolo V, nella maggior parte dei casi, dal punto di vista finanziario non è rispettosa dei principi dell'art.119 della Costituzione continuando a prevedere trasferimenti agli enti territoriali.

Nel DDL di Bilancio 2026 dovrebbe trovare soluzione anche una tematica segnalata dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in occasione del parere in Conferenza Unificata allo schema di decreto legislativo *"recante disposizioni in materia di terzo settore, crisi di impresa, sport e imposta sul valore aggiunto"* inerente all'incremento **della tassazione IRES per gli enti di edilizia residenziale pubblica (ERP)**. Infatti, a decorrere dal 2026, a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo di attuazione della riforma del Terzo Settore, gli enti di edilizia residenziale pubblica (ERP) sono sottoposti all'applicazione anche dell'IRES introdotta dall'articolo 1, commi 436-444, della legge 30 dicembre 2024, n. 207: sarebbe opportuno trovare una soluzione per evitare incrementi della tassazione, perché il maggiore onere fiscale potrebbe ricadere su una equivalente riduzione delle attività di manutenzione ordinaria degli alloggi, con evidenti effetti negativi per i nuclei familiari assegnatari degli alloggi sociali.

L'impatto fiscale prospettato, peraltro, non è sostenibile per un Ente che persegue finalità sociali e opera per garantire il diritto alla casa alle fasce più fragili della popolazione, perseguendo, quindi, funzioni sociali, diventa imprescindibile un adeguato supporto fiscale.

D'altro canto, non si possono trascurare le norme sulla "cultura" e sullo "sport". Con particolare riferimento alla "cultura", si apprezza l'introduzione di un *"Fondo nazionale di sostegno strutturale ai musei e luoghi della cultura non statali"*, anche considerando le sempre più crescenti necessità di qualificazione e di adeguamento dei servizi museali, al fine del raggiungimento dei Livelli Uniformi di qualità della Valorizzazione (LUQV). **Come già ricordato dalla Corte costituzionale, lo Stato non può intervenire in materia concorrente senza prevedere il previo coinvolgimento delle Regioni. Pertanto, si propone una riformulazione che garantisce una immediata applicazione coerente con il principio di leale collaborazione.**

Per quanto riguarda lo "sport" si tratta di **inserire le Regioni fra i soggetti che accedono alle risorse** di cui all'art. 1, c. 245 della legge 205/2024, che modifica (fra gli altri) il comma 632 della legge bilancio 2019 (legge 145/2018) **che ha disciplinato la quota di risorse che lo Stato destina al**

**movimento sportivo, attraverso il finanziamento del Fondo per la promozione dell'attività sportiva di base nei territori, istituito con il comma 561, art 1, Legge Bilancio 2021.**

Inoltre, si richiede una valutazione in merito all'introduzione permanente della Tesoreria unica, prevista nella Legge di Bilancio 2025 con particolare riferimento agli effetti negativi sui bilanci regionali.

**La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome auspica che non vi siano norme che rechino effetti negativi per i bilanci regionali nel corso dell'iter parlamentare e che eventuali misure di finanza pubblica sui Ministeri non abbiano ricadute sui trasferimenti delle Regioni e delle Province autonome.**

Infine, per quanto riguarda l'articolo 131 inerente "*Disposizioni per il controllo della spesa del Fondo per lo sviluppo e la coesione*", si ricorda che parte delle risorse sono assegnate direttamente alle Regioni con delibere CIPESS e, pertanto, **la modifica dei cronoprogrammi deve essere avviata attraverso una forte sinergia istituzionale e l'Intesa ai sensi dell'art. 8, c.6 della L. 131/2003.**

Roma, 6 novembre 2025