



Audizione Commissioni congiunte Bilancio Senato della Repubblica e Camera dei deputati

Disegno di legge recante “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028”

(A.S. 1689).

Le proposte e le richieste dell’Unione delle Province italiane

Roma, 5 novembre 2025

Premessa

La Legge di bilancio per il triennio 2026-28 approvata dal Consiglio dei ministri, muovendosi all'interno della nuova governance europea e del Piano Strutturale di Bilancio di Medio Termine, si caratterizza per una estrema prudenza, individuabile già a partire dalla portata economica della manovra (18mld).

Il percorso di rientro del deficit concordato con l'UE, infatti, imponendo il rispetto del tetto della cosiddetta "spesa netta", con l'obiettivo di assicurare stabilità ai conti pubblici, limita il totale di disavanzo utilizzabile. Tuttavia, pur comprendendo l'obiettivo del Governo, non possiamo non evidenziare come la scelta di destinare le risorse previste dalla manovra esclusivamente alla copertura di misure *una tantum*, escludendone dunque l'utilizzo per spese di investimenti, **abbia un impatto negativo sulla programmazione delle opere pubbliche e, di conseguenza, sulla crescita economica.**

Ciò è preoccupante soprattutto se si considera che, a partire dal 2026, terminerà definitivamente la spinta economica fin qui operata dal PNRR, che ha permesso all'Italia di evitare la recessione grazie alla riduzione del rapporto deficit sul PIL e all'apertura di decine di migliaia di cantieri che hanno fatto da volano all'economia.

La mancanza, dunque, di una prospettiva di continuità nel disegno dello sviluppo, che consolidi i successi raggiunti grazie al PNRR e ne prosegua la strategia, trasforma in debolezza la prudenza adottata.

Per quanto riguarda espressamente le Province, il giudizio dell'UPI sulle misure previste per gli enti territoriali è critico, poiché il testo approvato, pur non prevedendo tagli ulteriori al comparto, elude le questioni che l'UPI aveva segnalato al Governo e su cui si attendevano risposte.

Infatti, per quanto riguarda le Province la manovra economica 2026-28:

- **non prevede le misure** richieste da UPI, ormai indispensabili, **per risolvere lo squilibrio** finanziario del comparto delle Province, che continua ad aggravarsi;
- **non introduce alcun intervento di rilancio degli investimenti**, interrompendo un percorso fin qui virtuoso che, grazie ai fondi PNRR, sta permettendo alle Province di realizzare un'importante opera di manutenzione, messa in sicurezza e rinnovamento del patrimonio pubblico in gestione, favorendo al contempo la crescita economica territoriale;
- non solo non affronta in alcun modo il nodo del rafforzamento amministrativo degli Enti, attraverso processi di riorganizzazione del personale, ma addirittura **esclude le Province dalle, seppur parziali, norme previste a favore della spesa per i contratti del personale** negli enti locali, **facendo gravare esclusivamente sulle casse delle Province il costo degli aumenti contrattuali.**

Rispetto a queste emergenze **si evidenziano di seguito alcune questioni urgenti** su cui si chiedono risposte da Governo e Parlamento, nell'iter di approvazione della Legge.

1. Stabilizzare i bilanci delle Province: gli strumenti necessari

1.1 *Gli interventi per sanare lo squilibrio di parte corrente delle Province*

Lo squilibrio delle Province, che nel 2022 era stato attestato dalla Commissione tecnica per i Fabbisogni standard a 842 milioni, nel 2025 **risulta incrementato a 928 milioni di euro**, come riportato nella seguente tabella.

Fabbisogni standard CTFS (A)	1.884.613.246
Capacità fiscali (B)	1.891.957.024
Concorso netto alla finanza pubblica 2021 (C)	- 936.221.702
Squilibrio Province	- 928.877.924

In queste settimane è in dirittura di arrivo anche il lavoro di aggiornamento dei fabbisogni standard, unitamente all'adeguamento della capacità fiscale, in considerazione del gettito dei principali tributi nell'anno 2024. **Lo squilibrio, per quanto verrà modificato, permane in misura significativa.**

La copertura di questo squilibrio di comparto, di importo quasi simile al contributo alla finanza pubblica che le Province (e le Città Metropolitane) sono chiamate a versare ogni anno all'erario, è stato previsto dal legislatore attraverso uno stanziamento specifico incrementale del fondo per le funzioni fondamentali (**ex art. 1, comma 784, legge n. 178 del 2020**).

Si tratta di risorse crescenti per le Province (e le Città Metropolitane) fino ad un **ammontare complessivo di 600 milioni di euro, che dunque verrebbe solo dimezzato e solo a decorrere dal 2031.**

Pur riconoscendo che nella passata Legge di Bilancio, questo fondo è stato incrementato di 50 milioni per gli anni che vanno dal 2025 al 2030, ribadiamo dunque la necessità di aumentare il fondo e di accelerare il processo di stanziamento delle risorse assegnate, per favorire una ripresa della capacità amministrativa e di conseguenza dare maggiore respiro alle attività di messa a terra degli investimenti.

La richiesta che si avanza è dunque di:

- **prevedere l'aumento delle risorse del fondo e ridurre i tempi di rientro dallo squilibrio, assegnando in questa legge di bilancio 2026-2028 tutte le risorse a disposizione del comparto.**

Accanto a questa possibilità, si ritiene percorribile anche la ridefinizione della attuale e vigente spending review delle Province (e delle CM) - 50 milioni annui dal 2026 al 2028 - **commutando questa manovra sulla parte corrente dei bilanci in una forma di riqualificazione della spesa**, andando ad incrementare "l'accantonamento" definito con le nuove regole di governance europea di cui all'art.1, comma 789 della legge 207/2024.

Si avanza dunque l'ulteriore richiesta di:

- **ridefinire il contributo di 50 milioni annui per il triennio 2026/2028 attualmente previsto come spending review, prevedendone l'ammontare quale accantonamento obbligatorio da destinare alla spesa di investimento come operato per il concorso agli obiettivi di finanza pubblica nella legge di bilancio 2025.**

Ciò anche in considerazione del fatto che i due interventi di modifica sulla disciplina contabile del fondo crediti **di dubbia esigibilità** (FCDE) e del Tuel relativamente al fondo anticipazione liquidità (FAL) di cui agli articoli rispettivamente 118 e 119 previsti dal presente Disegno di Legge, non hanno un evidente effetto finanziario sulla spesa corrente del comparto delle Province.

Pertanto, per garantire un effetto complessivo maggiormente incisivo si chiede di:

- **ampliare la disposizione del FAL ad oggi prevista per i soli enti locali in dissesto, anche a tutti quegli enti che sono in piano di riequilibrio e in disavanzo, consentendo a tutti di recuperare il disavanzo determinato dall'iscrizione del fondo con una tempistica però più dilatata (da 10 a 15 anni)**

1.2 Gli interventi previsti dalla manovra sulle riscossioni

Per quanto riguarda i tributi locali il legislatore ha aperto a Comuni Province e Città metropolitane la possibilità, in coerenza con quanto previsto con i tributi erariali, di individuare con propri atti forme di definizione agevolata, contemplando la possibilità di ridurre o escludere interessi e/o sanzioni nel caso in cui il contribuente adempia.

È sicuramente uno strumento importante che potrebbe favorire un seppur temporaneo incremento dei gettiti tributari ma, **per quanto concerne la tipologia di entrate tributarie delle Province**, interamente basate sul ciclo economico e legate al mercato automobilistico, rispetto alle quali gli enti non hanno alcun tipo di controllo, **la normativa introdotta ha un impatto marginale, poiché attivabile su gettiti minori quali canone patrimoniale o sanzioni da Codice della Strada.**

2. Proseguire con gli investimenti per sostenere la crescita

2.1 Consolidare l'opera di messa in sicurezza dell'edilizia scolastica

Dal 2025 ad oggi, grazie ai fondi PNRR riservati alle Province - riferiti per la quasi totalità alla Missione 4 – istruzione – sono in fase di realizzazione e conclusione circa 1.700 appalti per opere di manutenzione, costruzione di nuovi edifici scolastici o palestre delle scuole secondarie superiori.

A livello nazionale e regionale è stata avviata nel 2025 la ricognizione dei fabbisogni di interventi di manutenzione e di investimento per i prossimi anni che coinvolge le 5000 scuole di istruzione secondaria superiore di competenza delle Province ma non sono state previste ancora risorse specifiche da parte del Governo.

La richiesta che avanza UPI, per consentire il proseguo della programmazione degli interventi di messa in sicurezza e adeguamento della rete scolastica provinciale, è di:

- **costituire un fondo triennale 2026-2028 di 1,5 miliardi di euro, destinato agli interventi di edilizia scolastica di competenza delle Province, con norme e procedure che consentano agli enti di progettare e realizzare in tempi certi gli interventi di propria competenza.**

2.2 Un fondo per l'adeguamento antincendio degli edifici scolastici

Il termine per l'adeguamento antincendio degli edifici scolastici è stato prorogato al 31 dicembre 2027 dal Decreto Milleproroghe 2025, estendendo la scadenza precedentemente fissata al 31 dicembre 2027.

Contestualmente, il decreto ha previsto l'adozione di un decreto del Ministero dell'Interno di concerto con il Ministero dell'Istruzione e del merito per definire le misure gestionali di mitigazione del rischio, previste sino al completamento dei lavori di adeguamento, che però non è stato ancora emanato.

Nelle interlocuzioni con i Ministeri competenti le associazioni degli enti locali hanno evidenziato la necessità di prevedere risorse specifiche per la programmazione e la realizzazione degli interventi di adeguamento degli edifici scolastici di loro competenza alla normativa antincendio.

Sulla base delle stime effettuate, l'UPI propone di:

- **prevedere un fondo per le scuole superiori di competenza delle Province e delle Città metropolitane di un miliardo di euro, da ripartire sulla base di criteri oggettivi che tengano conto della situazione effettiva degli edifici scolastici e, anche, dell'esigenza eventuale di collocare gli studenti durante la realizzazione dei lavori.**

2.3 Infrastrutture viarie: strumenti e risorse per completare la messa in sicurezza delle strade provinciali

Occorre una valutazione complessiva e approfondita sui programmi di investimento delle Province in materia di messa in sicurezza della rete viaria.

Le ultime disposizioni normative che hanno inciso sugli importi e la modalità di utilizzo dei fondi ex art. 3 del decreto-legge 95/2025 che, ricordiamo, hanno recuperato oltre un miliardo di fondi già ripartiti per il quinquennio 2025/2026 e defINANZIATI con dl c.d. “milleproroghe” n. 202/24, pongono più di qualche perplessità sulle scadenze e modalità di rendicontazione/erogazione delle risorse, stante la tempistica di emanazione dei relativi provvedimenti attuativi.

La richiesta che avanziamo è pertanto:

- **la revisione delle condizioni di verifica introdotte, affinché siano ridefinite sulla base di scadenze più ragionevoli e coerenti con la specificità e la complessità degli interventi gestiti dalle Province, consentendo una flessibilità operativa essenziale per la buona riuscita delle opere pubbliche.**

2.4 Risorse strutturali per programmare un monitoraggio stabile della sicurezza delle gallerie

In considerazione dell'approssimarsi degli obblighi relativi alla classificazione e gestione del rischio e monitoraggio delle gallerie esistenti sulla rete viaria di interesse locale, occorre valutare la necessità di una specifica linea di finanziamento che consenta alle Province di poter programmare gli interventi, anche considerando il crescente numero di criticità legate alle problematiche di natura idraulica del nostro Paese.

In questo senso la richiesta che si avanza è:

- **la definizione di un fondo pluriennale che operi su tre anni e che metta a disposizione 300 milioni annui per le strade di Province e Città metropolitane.**

2.5 Interventi per la riduzione dei divari territoriali

Nonostante il Governo, in più momenti, stia ufficialmente ponendo grande attenzione al tema degli interventi strutturali per la riduzione dei divari territoriali e la riduzione della marginalità delle aree svantaggiate, tale tema risulta assente nella Legge di Bilancio all'esame.

Anzi: la manovra sembra voler comprendere, tra le risorse che deriveranno dalla spending operata sui Ministeri, anche i fondi coesione non spesi dai singoli dicasteri, per oltre 2,4 miliardi, destinandoli alla copertura del deficit.

Non solo, dunque, non si prevedono specifici interventi per le aree interne, ma si destinano fondi per la coesione ad altre finalità.

D'altronde, la mancata efficienza nella spesa dei fondi a disposizione attestata proprio dalla Legge di Bilancio, conferma la necessità di rivederne i modelli di utilizzo, fondando le politiche a favore delle aree interne sull'ascolto dei bisogni e sulla mappatura partecipata delle risorse locali.

Per questo, come Province chiediamo di:

- **definire un piano di investimenti destinati alla riduzione dei divari sociali, economici e infrastrutturali per le aree interne utilizzando parte delle risorse dei fondi di coesione, così da mantenerne la finalità originaria;**
- **assegnare il coordinamento del piano di investimenti alle Province (e alle CM), che saranno chiamate a realizzare una strategia partecipata, a sostegno delle comunità locali, definendo le priorità con i Comuni del territorio e con il coinvolgimento delle forze economico- sociali.**

3. Nuovo personale per una nuova Provincia

3.1 Gli interventi necessari per favorire la riorganizzazione degli organici delle Province

Secondo i dati della Ragioneria Generale dello Stato la spesa di personale del comparto Province e Città metropolitane, tra il 2014 e il 2021, si è **ridotta di circa 1,3 miliardi di euro**.

Il personale totale delle sole Province, con l'attuazione della legge 56/14, è passato da **35.418 dipendenti nel 2014 a 15.943 nel 2022**. I dirigenti si sono più che dimezzati: da 640 nel 2014 a 288 nel 2022.

Grazie alla nuova disciplina delle assunzioni varata con il DM 11 gennaio 2022, si è riaperta la possibilità di immettere nuovo personale negli enti, ma questa possibilità vale solo per le Province che si trovano nelle condizioni di sostenibilità finanziaria richieste dal nuovo quadro normativo. In base alla rilevazione UPI le Province hanno iniziato ad assumere nuovo personale, ma le nuove assunzioni **non sono andate molto al di là di un turn-over** del personale cessato: in base ad una rilevazione UPI, a giugno del 2024, il personale in servizio ammonta a **16.116 unità**.

Le Province, infatti, hanno dovuto fare i conti con l'aumento degli oneri di personale derivanti dai rinnovi contrattuali, **elemento questo che ha compromesso la solidità dei requisiti** di sostenibilità finanziaria come richiesti dalla nuova disciplina delle assunzioni. **Una condizione che non potrà che aggravarsi, dopo la firma della pre-intesa del nuovo contratto degli enti locali**, che comporterà un **aumento complessivo del costo del personale di Regioni ed Enti locali di oltre 1 miliardo**, e che per le Province si tradurrà in **42 milioni di spesa corrente aggiuntiva, che andrà ulteriormente a contrarre le capacità assunzionali**.

Le novità normative introdotte dal decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25, in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni, come convertito in legge, infatti, consentono di destinare parte delle risorse disponibili per le assunzioni all'aumento del salario accessorio dei dipendenti, per ridurre il gap retributivo nei confronti degli altri comparti della PA, **ma questa scelta comporta una riduzione delle capacità di assunzione e non può essere utilizzata dalla Province che non hanno capacità assunzionali** sulla base dei parametri previsti di sostenibilità finanziaria.

Resta aperto il problema del **gap retributivo tra il comparto degli enti locali e gli altri comparti della PA**, che non rende attrattivo il lavoro nei Comuni e nelle Province e porta spesso anche il personale neoassunto a chiedere la mobilità verso altre pubbliche amministrazioni.

Il fondo nazionale che è stato previsto nel disegno di legge di bilancio 2026 per consentire i rinnovi contrattuali non risolve in alcun modo questa criticità, poiché l'entità di risorse previste (solo 50 milioni) è del tutto insufficiente, inoltre, **interviene solo a partire dal 2027 e solo a favore dei Comuni – escludendo dunque le Province - creando in tal modo una disparità di trattamento che non trova ragione nel comparto delle funzioni locali**.

Al fine di rafforzare la capacità amministrative delle Province, sia nell'esercizio delle loro funzioni di area vasta, sia nelle funzioni di supporto ai Comuni del territorio, si richiede che nella legge di bilancio 2026-28 siano accolte le seguenti proposte:

- **l'aumento del fondo per l'armonizzazione degli oneri accessori previsto al comma 4 dell'articolo 120 del DDL di Bilancio 2026 da 50 a 100 milioni, anticipandone la decorrenza al 2026;**
- **l'estensione dell'accesso al fondo anche a Province e Città metropolitane, ristabilendo così equità di trattamento del comparto degli enti locali;**
- **la nettizzazione degli oneri dei contratti nazionali di lavoro** che sono stati sottoscritti successivamente all'entrata in vigore del DM 11 gennaio 2022 dal calcolo delle capacità di assunzione delle Province (e CM).

3.2 Rafforzare le strutture delle SUA Provinciali per promuovere l'efficienza della PA locale negli investimenti

A seguito della nuova disciplina introdotta con il codice dei contratti pubblici, tutte le Province italiane si sono qualificate come stazioni appaltanti e centrali di committenza, che operano pertanto non solo per l'amministrazione di appartenenza, ma anche per la progettazione e realizzazione degli investimenti a livello locale a servizio di oltre 2.600 Comuni ed enti locali del territorio con esse convenzionate.

Negli ultimi 3 anni, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici e del nuovo sistema di qualificazione, gli appalti gestiti dalle Province hanno riscontrato un significativo trend di crescita rispetto al triennio precedente, per importi complessivi che superano ormai i 10 miliardi di euro.

Per promuovere l'efficienza della PA locale negli investimenti occorre:

- **rendere strutturale il percorso di qualificazione delle stazioni uniche appaltanti che è stato affrontato dalle Province con risorse proprie, prevedendo interventi mirati in termini di personale specializzato e di risorse, che rafforzino la capacità amministrativa delle loro centrali committenza che operano a servizio di tutto il territorio e del Paese.**

Le richieste delle Province

1. Per risolvere **lo squilibrio finanziario di parte corrente delle Province**, indotto dalle passate manovre economiche, si chiede l'incremento delle risorse del fondo per il rientro dallo squilibrio e la riduzione dei tempi di rientro, **assegnando in questa legge di bilancio 2026-2028 tutte le risorse a disposizione del comparto.**
2. Per consentire **la riqualificazione della spesa delle Province secondo quanto indicato dalla nuova governance europea**, si chiede di **ridefinire il contributo di 50 milioni annui per il triennio 2026/2028** attualmente previsto come spending review, prevedendone l'ammontare quale accantonamento obbligatorio da destinare alla spesa di investimento, come operato per il concorso agli obiettivi di finanza pubblica nella legge di bilancio 2025.
3. **Per proseguire la spinta agli investimenti** promossa grazie al PNRR e consolidare i risultati fin qui raggiunti in termini di miglioramento, modernizzazione e messa in sicurezza **degli edifici scolastici delle scuole superiori, si chiede di costituire un fondo triennale 2026-2028 di 1,5 miliardi di euro**, destinato agli interventi di edilizia scolastica di competenza delle Province (e delle CM), con norme e procedure che consentano agli enti di progettare e realizzare in tempi certi gli interventi di propria competenza.
4. Per assicurare la piena attuazione della **normativa antincendio negli edifici scolastici** delle scuole secondarie superiori si chiede di **prevedere un fondo per le scuole superiori di competenza delle Province (e delle CM) di un miliardo di euro**, da ripartire sulla base di criteri oggettivi che tengano conto della situazione effettiva degli edifici scolastici e, anche, dell'esigenza eventuale di collocare gli studenti durante la realizzazione dei lavori.
5. Per consentire **una efficace programmazione degli interventi di manutenzione straordinaria delle strade provinciali**, si chiede la revisione delle condizioni di verifica introdotte, affinché siano ridefinite sulla base di **scadenze ragionevoli** e coerenti con la specificità e la complessità degli interventi gestiti dalle Province (e CM), consentendo la flessibilità operativa essenziale per la buona riuscita delle opere pubbliche.
6. Per permettere la realizzazione di un **monitoraggio del rischio delle gallerie** insistenti sulla rete viaria provinciale e la conseguente gestione degli interventi di messa in sicurezza delle opere, si chiede la definizione di **un fondo pluriennale che operi su tre anni e che metta a disposizione 300 milioni annui** per le strade di Province (e CM).
7. Per definire un **piano di investimenti mirato a interventi sul territorio che operino a favore della riduzione dei divari sociali, economici e infrastrutturali delle aree marginali del Paese**, si chiede destinare **a questo scopo parte delle risorse della presente legge di bilancio derivanti dalla riqualificazione della spesa riferita ai fondi di coesione non utilizzati**, così da mantenerne la finalità originaria, **assegnandone il coordinamento alle Province (e CM)**, per realizzare una strategia

partecipata, a sostegno delle comunità locali, definendo le priorità con i Comuni del territorio e con il coinvolgimento delle forze economico- sociali.

8. Per permettere alle Province di realizzare una **riorganizzazione del personale coerente con la missione dell'ente di istituzione** chiave degli investimenti sul territorio, si chiede:

- **l'aumento del fondo per l'armonizzazione** degli oneri accessori previsto al comma 4 dell'articolo 120 del DDL di Bilancio 2026 **da 50 a 100 milioni, anticipandone la decorrenza al 2026;**

- **l'estensione dell'accesso al fondo anche a Province (e CM),** ristabilendo così equità di trattamento del comparto degli enti locali;

- la **nettizzazione degli oneri dei contratti nazionali** di lavoro che sono stati sottoscritti successivamente all'entrata in vigore del DM 11 gennaio 2022 dal calcolo delle capacità di assunzione delle Province.

CONCLUSIONI

La condizione economica del Paese, che rischia di dover fronteggiare una fase di stagnazione dovuta anche alla critica situazione geopolitica globale, **necessita di un quadro istituzionale saldo ad ogni livello di governo: nazionale, territoriale e locale.**

La persistente mancata soluzione della situazione di criticità istituzionale delle Province, che Governo e Parlamento non sembrano più interessati a voler risolvere - né attraverso interventi di tipo strutturale e complessi, né con misure che seppur marginali darebbero risposte mirate - **lascia un vuoto nel quadro istituzionale del Paese.** Una debolezza che inficia i risultati delle strategie economiche.

Restituire alle Province un quadro certo di funzioni e di governance non serve agli amministratori locali: serve al Paese, per poter dispiegare al meglio le politiche economiche nei sistemi territoriali locali, a favore dei cittadini, delle imprese e delle altre istituzioni locali, a partire dai Comuni e ciò anche per gestire e superare il gap che si verificherà negli investimenti per lo sviluppo locale alla conclusione dell'attuazione del PNRR, ormai prossima.