Unione Province d'Italia

UPI

NOTA PER INCONTRO MINISTRO DELL'ECONOMIA

On GIANCARLO GIORGETTI

Roma, 4 settembre 2025

1. PREMESSA

Il Governo italiano si è impegnato in Europa in un percorso di riqualificazione della spesa pubblica che consenta di privilegiare politiche di investimento che affrontino i problemi strutturali del Paese.

All'interno di questo percorso è stato previsto anche un intervento normativo di revisione del TUEL per dare ordine alla disciplina ordinamentale degli enti locali, ove è inserita anche una riforma delle Province, tesa a superare la situazione di precarietà derivata dalla legge 56/14.

Il Ministero dell'economia e delle finanze deve sostenere e accelerare la revisione organica del TUEL, poiché questa riforma costituisce un passaggio essenziale per il superamento della confusione normativa attuale, che ostacola una gestione efficiente e funzionale dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, con ricadute negative anche in termini di spesa pubblica, che necessita, invece, di una programmazione e controllo più trasparente ed efficace per meglio rispondere alle esigenze delle comunità e a sostegno dello sviluppo dei territori.

2. L'ATTUAZIONE DELLE NUOVE REGOLE DI GOVERNANCE EUROPEA PER GLI ENTI LOCALI

Le nuove regole europee di politica di bilancio, che si basano sul controllo della spesa e soprattutto sulla sostenibilità del debito pubblico hanno, evidentemente, delle conseguenze sulle scelte di politica finanziaria a livello di pubblica amministrazione sul territorio.

Nel contesto della nuova governance, preso atto che per gli enti locali non è stata effettuata la scelta dei tetti alla spesa, ma si è invece optato per un intervento di riqualificazione della spesa, attraverso il vincolo di utilizzo degli accantonamenti, la disciplina attuativa è stata individuata nel meccanismo di accantonamento in bilancio delle risorse per 150 milioni per gli anni 2025/2029, con l'obiettivo di aumentare la spesa di investimenti degli enti locali (art.1 comma 788 legge 207/24, 10 milioni per il 2025, 30 per gli anni dal 2026 e 2029, e 50 milioni nel 2029).

Valutata la necessità di approfondire le ricadute e gli impatti della nuova regola di politica di bilancio sulle Province e in generale sugli enti locali, è stato aperto un Tavolo tecnico presso il MEF, che auspichiamo possa mantenersi attivo anche nei prossimi mesi proprio per monitorare l'attuazione sugli enti locali della traiettoria di bilancio di cui a piano strutturale di medio termine (PSBMT).

All'interno dei gruppi di lavoro del Tavolo sono emersi questioni e temi che meritano sicuramente un approfondimento costante e congiunto, a partire dal tema del fondo crediti di

dubbia esigibilità, sul quale appare necessario intervenire, sebbene occorra evidenziare come tale intervento produca un effetto importante per i Comuni **ma assai più ridotto per Province e Città metropolitane.**

Altri temi affrontati all'interno dei gruppi di lavoro sono: le proposte di riforma della disciplina delle crisi finanziarie degli enti e dunque i possibili interventi sul TUEL, e l'individuazione dei criteri di ridefinizione dei capitoli di bilancio riferibili ai rapporti tra Stato e autonomie locali. Sul fronte delle misure più immediate sono stati altresì approfonditi l'applicazione dell'avanzo vincolato ed una nuova rappresentazione contabile del FAL (fondo anticipazione liquidità).

Si tratta di aspetti di estrema rilevanza per gli enti locali, ma per il comparto delle Province in particolare, data anche la specifica composizione delle entrate proprie, potrebbero non rappresentare un elemento particolarmente risolutivo per le situazioni di difficoltà finanziaria.

Dato dunque il nuovo paradigma di controllo della spesa pubblica, la proposta di UPI è quella di individuare un percorso virtuoso che consenta di strutturare il comparto delle Province come quello che più di altri si voca alle politiche di investimento, consentendo, in contropartita, una revisione del carico di contributi alla finanza pubblica assegnati.
La propensione agli investimenti emergerà altresì anche nell'aggiornamento dei fabbisogni standard, in elaborazione proprio in queste settimane, grazie ai quali si potranno meglio calibrare le proposte di perequazione tra enti e di efficientamento delle funzioni fondamentali.

In questo contesto UPI ritiene dunque necessario rivedere l'ammontare della spending review ad oggi a carico delle Province e Città metropolitane (come disciplinata dall'articolo 1, comma 533 della legge di bilancio 2024 per un importo pari a 150 milioni per gli anni dal 2026 al 2028) fino ad arrivare, se possibile, ad una completa eliminazione, con l'impegno di assicurare al tessuto economico del Paese, tutti gli spazi di investimento possibile con le risorse a disposizione.

PROPOSTA: in una direttrice coerente con la nuova governance, appare necessario eliminare le manovre di spending review, che per le Province ancora si quantificano in 50 milioni annui per il triennio 2026/2028, commutando questo contributo alla finanza pubblica in riqualificazione della spesa (ovvero spesa di investimento) attraverso le nuove regole di accantonamento

3. LA SITUAZIONE FINANZIARIA DELLE PROVINCE E LE PROPOSTE PER LA LEGGE DI BILANCIO

Si rimarca la nota situazione finanziaria del comparto delle Province, anche alla luce dei recenti provvedimenti di finanza pubblica.

Lo squilibrio delle Province, che nel 2022 era stato attestato a 842 milioni, **risulta incrementato a 928 milioni di** euro (considerando l'aggiornamento delle capacità fiscali e l'aggiornamento dei dati ufficiali posti a base dei fabbisogni standard).

Fabbisogni standard CTFS (A)	1.884.613.246,00
Capacità fiscali (B)	1.891.957.024,00
Concorso netto alla finanza pubblica 2021 (C)	- 936.221.702,73
Squilibrio Province	**- 928.877.924,73**

La copertura di questo squilibrio di comparto, di importo quasi simile al contributo alla finanza pubblica che Province e 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).

Sono state previste infatti ha previsto, **risorse crescenti** per Province e Città Metropolitane fino ad un ammontare complessivo di 600 milioni di euro (solo a regime a decorrere dal 2031) che dunque solo per la metà servirà a coprire lo squilibrio medesimo. Va dato comunque atto che tale fondo è stato incrementato di 50 milioni per gli anni 2025/2030.

Sul versante delle entrate, invece, si segnala che tutte le Province, tranne pochissimi enti, hanno da anni utilizzato totalmente gli spazi di autonomia tributaria, ovvero hanno elevato al massimo possibile sia l'aliquota dell'imposta Rcauto (+3,5%) e dell'IPT (+30%), proprio per far fronte al fabbisogno finanziario determinato dall'esercizio delle funzioni fondamentali e all'oggettivo fabbisogno di spesa corrente. Attualmente, dunque, **non esiste autonomia tributaria.**

PROPOSTA: Aumentare le risorse del fondo e soprattutto ridurre i tempi di rientro dallo squilibrio, assegnando con la prossima legge di bilancio 2026-2028 tutte le risorse a disposizione del comparto.

4. L'ATTUAZIONE DELLA DELEGA FISCALE

Con la legge delega 9 agosto 2023, n. 111 è formalmente stato avviato il processo di attuazione della riforma fiscale: l'articolo 14 prevede, tra l'altro, il consolidamento dell'autonomia finanziaria degli enti locali, la piena attuazione del federalismo fiscale, il potenziamento dell'autonomia finanziaria, attraverso tributi propri, compartecipazioni a tributi erariali e meccanismi di perequazione, al fine di garantire l'integrale finanziamento delle funzioni fondamentali attribuite, superando le differenze territoriali per gli enti locali con minore capacità fiscale.

Sulla fiscalità locale il confronto in sede di Conferenza Unificata è ancora in corso, anche in considerazione della ulteriore proroga prevista per l'attuazione recata dalla recente legge n. 120/2025. Si ritiene comunque che la costruzione del nuovo sistema fiscale **dovrà essere l'occasione** per intervenire finanziariamente sullo squilibrio finanziario accertato per Province e Città Metropolitane; l'obiettivo in prospettiva deve essere quello di alleggerirlo fino al completo azzeramento.

Con l'attuazione dell'articolo 14 della legge n. 111/23 si dovrà rivedere il sistema di finanziamento delle Province e Città Metropolitane. Per far questo si dovrà necessariamente tener conto dei principi previsti dall'articolo 119 Cost, dalla legge n. 42/2009 e dai successivi decreti legislativi attuativi, a partire dal dlgs 68/2011.

PROPOSTA: L'attuazione dell'articolo 14 della legge delega n. 111 dovrà assicurare l'autonomia finanziaria necessaria all'esercizio delle funzioni fondamentali, mediante la compartecipazione IRPEF dinamica, e la possibilità di istituire un tributo specifico (contributo per porti e aeroporti). Più specificatamente:

1) Interventi per **eliminare il fenomeno del dumping fiscale,** al fine di evitare, una volta per tutte, il verificarsi di fenomeni elusivi del gettito che modificano l'ente di naturale destinazione dell'imposta;
2) un incremento della **maggiorazione IPT** applicabile alla tariffa prevista per legge (dal 30% al 50% max);
3) realizzazione, attraverso la **compartecipazione dinamica al gettito IRPEF**, della sostituzione dell'imposta Rcauto, in questo modo assecondando il dettato del legislatore, utilizzando la leva fiscale sulla parte eccedente il 12,5% dell'imposta (che tornerebbe ad essere statale) e attualmente è fissata ad un massimo del 16% e che invece vorremmo **fosse innalzata al 17,5%;**
4) Assicurare alle Province **anche un tributo**, individuato nei diritti di imbarco per porti ed aeroporti, con il quale prevedere un progressivo allineamento dei fabbisogni standard e della capacità fiscale dell'intero comparto.

5. ENTI IN DISSESTO E PREDISSESTO

Attualmente ci sono 3 Province in dissesto (Siracusa, Vibo Valentia e Ascoli Piceno) e 5 Province in piano di riequilibrio (Alessandria, Salerno, Catanzaro, La Spezia, ma questo numero era negli anni passati significativamente più elevato.

Accanto alle procedure di risanamento, infatti, negli anni gli enti hanno potuto giovarsi di strumenti pluriennali di sostegno al recupero degli equilibri finanziari, allora fortemente compromessi dai gravosi processi di spending review ai tempi correlati al difficile contesto istituzionale che aveva investito il comparto.

L'esperienza fin qui condotta ha consentito di verificare come un piccolo fondo pluriennale consenta una più agevole uscita dalle procedure di risanamento, ecco perché UPI ritiene importante reiterare lo stanziamento di apposite risorse nella prossima legge di bilancio per gli anni 2026/2028

PROPOSTA: reiterare la misura del "fondino" per il sostegno agli enti in dissesto e predissesto (l'ultimo è di 10 milioni annui per il 2024 e 2025)

6. GLI INVESTIMENTI: PIANO TRIENNALE PER L'EDILIZIA SCOLASTICA

A seguito dell'inserimento nel PNRR dei progetti di manutenzione, costruzione di nuovi edifici scolastici o palestre delle scuole secondarie superiori, le Province stanno gestendo circa 1.700 appalti che riguardano opere pubbliche ed investimenti sulle strutture scolastiche (Missione 4 del PNRR), che dovranno essere conclusi entro il 2026.

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.

PROPOSTA: al fine di consentire una programmazione pluriennale degli interventi di messa in sicurezza e adeguamento della rete scolastica provinciale si richiede di prevedere nella legge di bilancio 2026 un fondo triennale 2026-2028 destinato agli interventi di edilizia scolastica di competenza delle Province di 2,5 miliardi di euro, con norme e procedure che consentano alle Province di progettare e realizzare in tempi certi gli interventi di propria competenza.

7. IL RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA 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 (1 ogni 55 unità di personale) a cui occorre aggiungere 77 Segretari provinciali.

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 la contrazione delle loro entrate in questi anni e con l'aumento degli oneri di personale derivanti dai rinnovi contrattuali, elemento questo che ha fortemente compromesso la solidità dei requisiti di sostenibilità finanziaria come richiesti dalla nuova disciplina delle assunzioni.

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, 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.

Occorre tener presente che, a seguito della nuova disciplina introdotta con il codice dei contratti pubblici, tutte le Province italiane hanno qualificato le loro 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 2.300 Comuni ed enti locali del territorio con esse convenzionate, con un significativo trend di crescita delle attività di appalto gestite dalle Province negli ultimi 3 anni.

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

PROPOSTA: 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;

PROPOSTA: la revisione del decreto ministeriale che disciplina le assunzioni nelle Province, aggiornando i parametri di sostenibilità finanziaria previsti nel il DM 11.1.22 in modo da tener conto delle novità introdotte dal DL 25/25 e consentire maggiori capacità di assunzione.