



## IL PESO DEL DEBITO NEI COMUNI CAPOLUOGO DI PROVINCIA

Come la rigidità di bilancio e la ridotta liquidità possono limitare gli interventi per il territorio

### Premessa

Spesso l'attenzione dei cittadini si concentra sulle scelte politiche più evidenti, trascurando il lavoro quotidiano della macchina comunale. Tuttavia, è soprattutto nell'efficienza della gestione ordinaria e nella solidità degli equilibri economico-finanziari che si valuta la vera capacità di funzionamento dei Comuni capoluogo di provincia, chiamati a erogare servizi complessi in scenari territoriali profondamente eterogenei. La gestione dell'indebitamento, al pari di altre scelte strategiche dell'Ente, rappresenta una leva ormai strutturale dell'azione amministrativa locale. **Di per sé, l'utilizzo del debito non è né positivo né negativo: è uno strumento**, utile per finanziare gli investimenti a lungo termine e, dunque, favorire lo sviluppo del territorio.

È cruciale, tuttavia, verificare se l'Amministrazione che ricorre al debito è in grado di governarlo nel tempo senza che questo comprometta la sua operatività ordinaria come, ad esempio, l'erogazione dei servizi ai cittadini. Da un lato, infatti, un Ente può ricorrere al mercato del credito in misura tale da garantire la propria capacità di rimborsare le rate, senza che questo comporti nel tempo un taglio ai servizi essenziali; dall'altro, un Ente può ritrovarsi ad accumulare esposizioni debitorie tali da generare rate di rimborso non sostenibili, finendo in questo modo per causare una sorta di dipendenza finanziaria strutturale, che ingessa il bilancio e paralizza l'azione amministrativa.

L'analisi che segue si concentra su **due indicatori di indebitamento** dei Comuni capoluogo di provincia: l'incidenza sui bilanci dei **debiti da finanziamento** e dei **debiti verso i fornitori** in termini di costo pro capite.

I risultati dell'analisi per entrambi gli indicatori sono da leggere con un presupposto inequivocabile: in generale, ed escludendo casi particolari (L'Aquila è quello più eclatante), **un minore livello di debiti in proporzione agli abitanti rappresenta per l'Ente la condizione auspicabile**, in quanto produce vantaggi diretti sulla tenuta dei conti pubblici e sull'erogazione delle prestazioni, tra cui:

- minore rigidità di bilancio: la riduzione delle rate di ammortamento (composte da quote capitali e interessi) alleggerisce in modo significativo le uscite fisse dell'Ente;



- maggiori risorse correnti: i fondi non assorbiti dal rimborso del debito restano a disposizione dell'Ente per finanziare servizi quali le manutenzioni del territorio e le politiche di welfare;
- flessibilità strategica: un bilancio libero da zavorre storiche permette all'Amministrazione di affrontare imprevisti, assorbire eventuali cali delle entrate e programmare lo sviluppo con una maggiore autonomia operativa.

Parallelamente, il ritardo nel saldo delle fatture commerciali (debito verso fornitori) penalizza pesantemente le imprese locali, innescando, all'esterno, una reazione a catena sul tessuto produttivo e, all'interno, criticità importanti nella gestione della liquidità.

È in questa prospettiva che si colloca l'attività del Centro di Ricerca sugli Enti Pubblici (REP), volta ad analizzare la performance delle Amministrazioni pubbliche attraverso l'elaborazione dei dati dei rendiconti economici annuali.

Il monitoraggio congiunto dei due indicatori chiave consente di mappare le differenze territoriali, i pattern di sofferenza finanziaria e le inefficienze di cassa. Questa base informativa risulta essenziale per comprendere come il peso del debito e la gestione dei pagamenti non siano meri dettagli contabili, ma fattori che incidono direttamente sulla capacità degli Enti di generare valore pubblico per i cittadini.

## Indebitamento finanziario

I dati estratti dai rendiconti 2025<sup>1</sup> di 106<sup>2</sup> Comuni capoluogo di provincia restituiscono un quadro fortemente differenziato.

A livello nazionale, il **debito da finanziamento** si attesta su un valore medio di **713 euro pro capite**, che si abbassa a 537 euro in termini di mediana<sup>3</sup>.

Nella parte alta del ranking si collocano grandi piazze urbane, che superano i 2.700 euro per abitante: spiccano i casi di **Torino** (3.051 €) e **Milano** (2.954 €), seguiti da **Napoli** (2.880 €) e **Salerno** (2.788 €). Livelli molto elevati di debito sono riconducibili alla complessità dei grandi centri, che scontano il peso di grandi investimenti infrastrutturali (spesso effettuati nel passato).

Tuttavia, **il dato assoluto va pesato sulle reali capacità del territorio**. Un elevato debito pro capite a Milano pesa sul suo bilancio proporzionalmente meno rispetto a un'esposizione analoga a Napoli: il capoluogo lombardo dispone, infatti, di una capacità finanziaria superiore e di un tessuto socio-economico con livelli di reddito molto più alti. Questi fattori garantiscono a Milano la possibilità di **far leva su maggiori entrate proprie (tributarie ed extratributarie)** per ammortizzare le rate dei mutui senza paralizzare i servizi, mentre a Napoli lo stesso importo pro capite rischia di erodere una cassa già storicamente carente di entrate correnti. All'opposto, un nutrito gruppo di Comuni dimostra una buona virtuosità. Il dato di **Cagliari** è emblematico: con un debito da finanziamento azzerato (0 € pro capite), il capoluogo sardo si garantisce una libertà di

<sup>1</sup> Al momento della raccolta dati il 2025 risulta l'annualità più recente pubblicata.

<sup>2</sup> All'appello, a fine agosto 2026, mancano sei capoluoghi di provincia, di cui cinque siciliani, che non hanno ancora comunicato alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) i dati del Rendiconto 2025: Agrigento, Caserta, Catania, Messina, Palermo e Trapani. Inoltre, nell'analisi non sono state inserite i Comuni relative alle neo province sarde: Villacidro, Olbia, Iglesias, Lanusei, Tempio Pausania, Sanluri e Tortolì. Nel complesso, quindi, si scende dai 119 Comuni potenziali ai 106 analizzati.

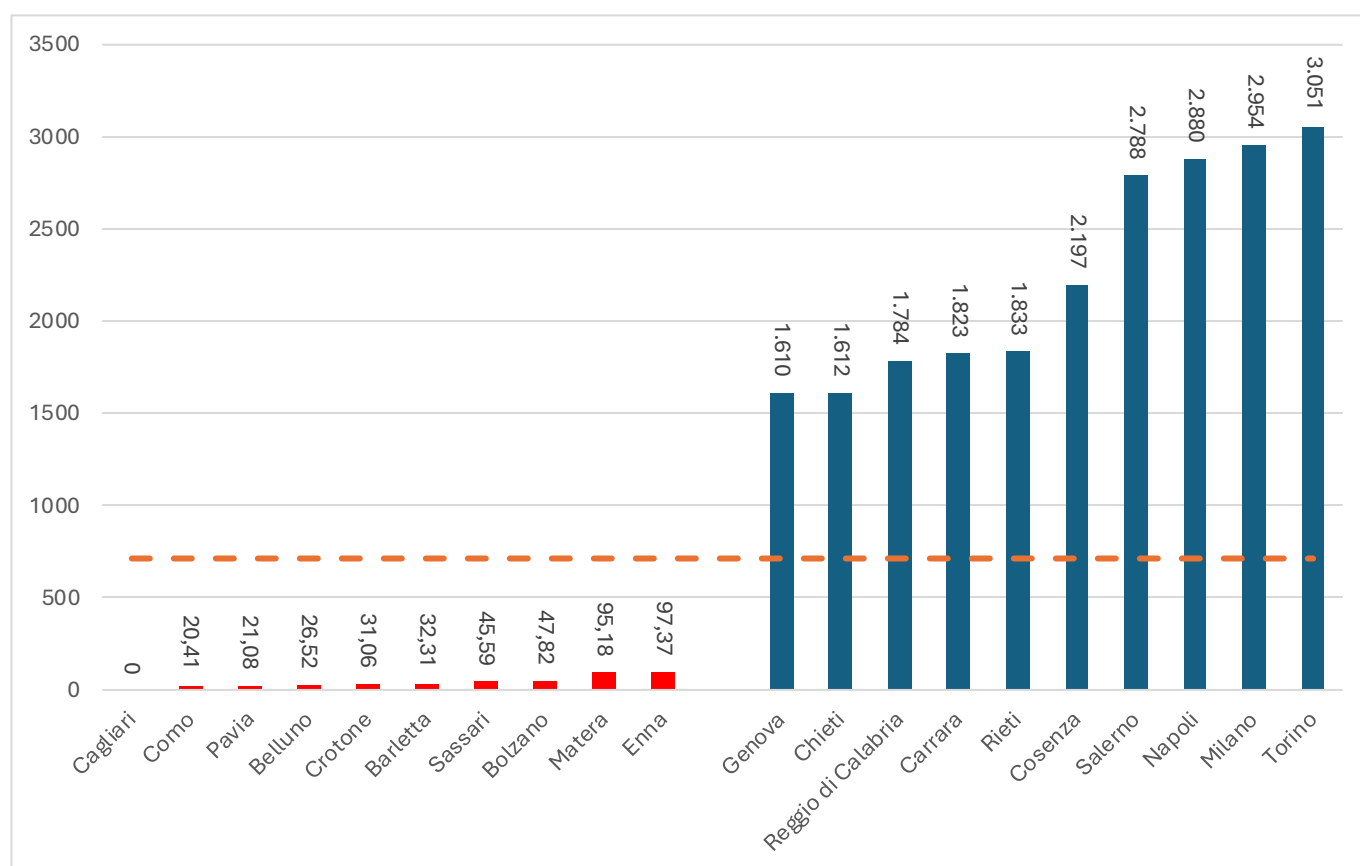
<sup>3</sup> Come spesso accade nei bilanci pubblici, il dato medio restituisce solo parzialmente la complessità del fenomeno, perché dietro un valore complessivo si collocano realtà comunali molto differenti.



manovra totale sulla propria spesa corrente. Il sostanziale azzeramento del suo debito finanziario pro capite, nel 2024 posizionato su 314,45 euro p.c., appare riconducibile al quasi completo azzeramento dello stock di debiti da finanziamento, sceso da 46,1 milioni di euro nel 2024 a soli 253 euro nel 2025<sup>4</sup>. La Relazione sulla gestione attribuisce espressamente tale andamento alla chiusura dei BOC 2005-2025 e all'estinzione anticipata, nel dicembre 2025, dei mutui contratti con CDP e ICS<sup>5</sup>.

Seguono Cagliari tre Comuni del Nord i cui debiti finanziari si fermano sotto i 30 euro p.c.: **Como** (20 €), **Pavia** (21 €), **Belluno** (27 €) e uno del sud, Crotone (31 €)..

Figura 1 - Debiti da finanziamento dei Comuni capoluogo di provincia (€ pro capite) – Top & Flop10



Fonte: rielaborazione Centro REP su dati MEF (2025)

## Indebitamento commerciale

Spostando l'analisi sui **debiti verso i fornitori**, l'esposizione media nazionale scende a **493 euro pro capite** (quella mediana 282 euro).

<sup>4</sup> Cfr. Conto Economico – Stato Patrimoniale, pag. 5.

In particolare, i BOC, pari a 41,017 milioni di euro, erano stati emessi nel 2005 e sono giunti a scadenza nel 2025, con contestuale chiusura dei contratti derivati collegati (Relazione sulla gestione, pag. 40). Nel 2025, inoltre, non risultano nuove accensioni di prestiti.

<sup>5</sup> Relazione sulla gestione, pag. 42.

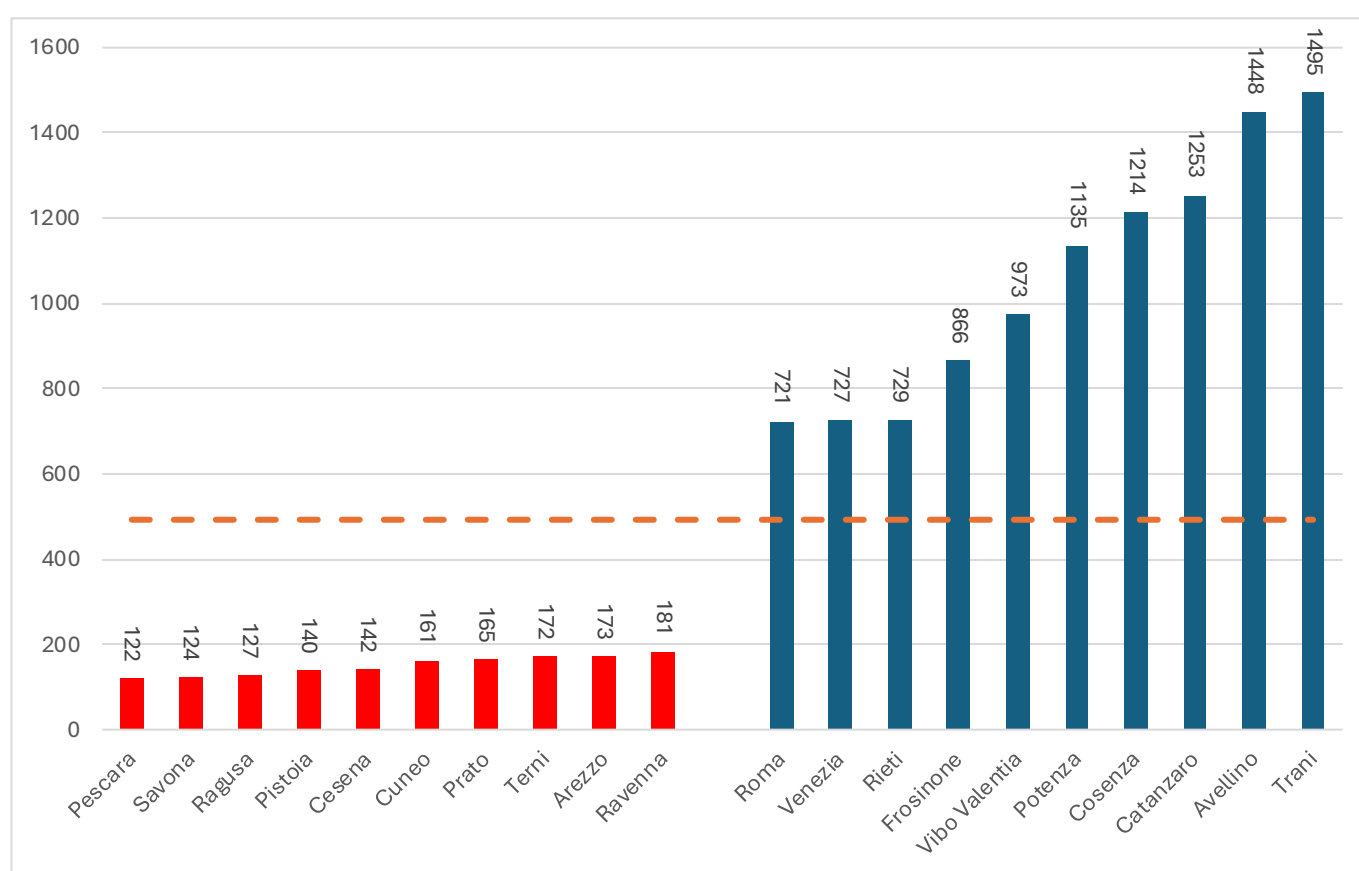
Il caso più eclatante, sopra accennato, è quello de **L'Aquila**, che registra 13.624 euro di debito pro capite, un dato decisamente inflazionato dalle partite di giro per la ricostruzione post-sisma.

A parte l'anomalia abruzzese, emergono forti sofferenze in tre Comuni capoluogo del Sud: **Trani** (1.495 €), **Avellino** (1.448 €) e **Catanzaro** (1.253 €). Sopra i mille euro p.c. anche **Cosenza** (1.214 €) e **Potenza** (1.135 €).

Tra i Comuni CP più indebitati verso fornitori anche **Venezia**, al Nord, e **Roma**, al Centro, entrambi sopra i 700 euro p.c.

Sul fronte opposto del ranking, tra i Comuni più rapidi nello smaltimento dei debiti commerciali figurano anche quelli del Sud quali **Ragusa** (127 €) e **Pescara** (122 €), cui si aggiunge, al Nord, **Savona** (124 €).

Figura 2 - Debiti verso fornitori dei Comuni capoluogo di provincia (€ pro capite) – Top & Flop 10



Fonte: rielaborazione Centro REP su dati MEF (2025)

### Le differenze territoriali: uno spaccato per area geografica

Sul fronte dell'indebitamento finanziario (Tabella 1), il **Nord** presenta l'esposizione media e mediana più bassa (rispettivamente 564,1 € e 373,8 €), dimostrando una gestione generale più prudente, anche se con i picchi negativi di Torino e Milano sopra visti.

Il dato aggregato più critico appartiene al **Centro Italia**: la vicinanza tra la media (871,7 €) e l'altissima mediana (817,1 €) indica che qui il debito bancario è una prassi consolidata e trasversale.

Il **Sud**, pur avendo piazze molto indebitate, si assesta su una mediana più contenuta (558,7 €).

*Tabella 1. Debiti da finanziamenti (€ pro capite) - Valori medi e mediani per macroarea geografica*

| Macroarea   | Valore medio | N. Comuni | Mediana |
|-------------|--------------|-----------|---------|
| Nord        | 564,1 €      | 48        | 373,8 € |
| Centro      | 871,7 €      | 24        | 817,1 € |
| Sud e Isole | 811,0 €      | 34        | 558,7 € |

Fonte: rielaborazione Centro REP su dati MEF (2025)

Quando l'attenzione si sposta sul debito commerciale (Tabella 2), la gerarchia territoriale si ribalta. Il **Sud** e le Isole presentano un valore medio elevato di 887 € pro capite, concentrando la fetta più ampia di Enti in potenziale crisi di liquidità<sup>6</sup>. Questo indicatore non segnala solo la mancanza di fondi, ma spesso si lega a tecnostutture meno efficienti nel processare le liquidazioni o a gravi deficit cronici nella riscossione dei tributi locali.

Al contrario, il **Nord** (media di 293,5 €) e il **Centro** (media di 331,8 €) dimostrano un'elevata capacità di presidiare i flussi di cassa, garantendo alle imprese pagamenti regolari.

*Tabella 2. Debiti verso fornitori (€ pro capite) - Valori medi e mediani per macroarea geografica*

| Macroarea   | Valore medio | N. Comuni | Mediana |
|-------------|--------------|-----------|---------|
| Nord        | 293,5 €      | 48        | 268,6 € |
| Centro      | 331,8 €      | 24        | 254,4 € |
| Sud e Isole | 887,0 €      | 34        | 355,6€  |

Fonte: rielaborazione Centro REP su dati MEF (2025)

## Le differenze demografiche: uno spaccato per dimensione comunale

L'analisi, se disaggregata in base alla grandezza demografica degli Enti, restituisce dinamiche molto chiare su come le caratteristiche urbane incidano sull'indebitamento. Classificando i capoluoghi in tre macro-categorie – piccoli, medi e grandi, come da Tabella 3 – emerge una forte polarizzazione tra le due tipologie di passività.

Sul fronte della rigidità strutturale, il peso dei mutui bancari grava in modo sproporzionato sulle grandi metropoli.

<sup>6</sup> Il dato medio del Sud/Isole rimane abbondantemente oltre quello delle due altre macroaree anche escludendo dal computo il valore de L'Aquila, di cui si è già detto nel testo e che, relativamente ai debiti commerciali, rappresenta un caso molto particolare: si passa, nello specifico, da 784 euro a 463 euro, contro i 294 euro del Nord e i 332 euro del Centro.

*Tabella 3. Debiti da finanziamenti (€ pro capite) per dimensione demografica*

| <b>Dimensione Comune</b>            | <b>Valore medio</b> | <b>Mediana</b> | <b>N. Comuni</b> |
|-------------------------------------|---------------------|----------------|------------------|
| <i>Grande (&gt; 250.000 ab.)</i>    | 1.571,6 €           | 1.278,2 €      | 9                |
| <i>Media (60.000 - 250.000 ab.)</i> | 603,0 €             | 499,1 €        | 59               |
| <i>Piccola (&lt; 60.000 ab.)</i>    | 680,3 €             | 592,3 €        | 38               |

Fonte: rielaborazione Centro REP su dati MEF (2025)

Come si evince dalla Tabella sopra, i **grandi Comuni registrano un'alta incidenza pro capite media di oltre 1.500 euro**. Questa rigidità fisiologica deriva dalle complessità di gestione e dal **debito storico** contratto per le imponenti opere infrastrutturali.

Scendendo di scala, la pressione si dimezza: i centri di medie dimensioni si rivelano i più flessibili (media di 603 euro, mediana 499 euro), seguiti a breve distanza dalle città piccole.

La **gerarchia si ribalta completamente se si analizza il debito commerciale**, ovvero le criticità di liquidità verso i fornitori.

*Tabella 4. Debiti verso fornitori 2025 (€ pro capite) per dimensione comunale*

| <b>Dimensione Comune</b>            | <b>Valore medio</b> | <b>Mediana</b> | <b>N. Comuni</b> |
|-------------------------------------|---------------------|----------------|------------------|
| <i>Grande (&gt; 250.000 ab.)</i>    | 372,3 €             | 322,2 €        | 9                |
| <i>Media (60.000 - 250.000 ab.)</i> | 567,4 €             | 270,7 €        | 60               |
| <i>Piccola (&lt; 60.000 ab.)</i>    | 404,7 €             | 297,7 €        | 44               |

Fonte: rielaborazione Centro REP su dati MEF (2025)

I grandi centri urbani, pur essendo fortemente indebitati con le banche, mostrano una maggiore puntualità e solidità di cassa verso i fornitori, registrando la media più bassa in assoluto (372 euro).

Ad affaticarsi nel saldo delle fatture sono invece le città di fascia media, dove la media balza a 567 euro (fortemente trainata da singole amministrazioni in profonda crisi di cassa, come il caso eccezionale de L'Aquila, che con i suoi 70mila abitanti rientra in questo cluster alzandone drasticamente il valore medio rispetto alla mediana).

I capoluoghi piccoli, infine, mantengono una buona tenuta della liquidità, chiudendo a una media di 405 euro pro capite.

## L'evoluzione cronologica: il trend nazionale e le performance locali

Mantenendo un perimetro di analisi omogeneo<sup>7</sup> (ovvero misurando esclusivamente i 106 capoluoghi storici presenti in entrambe le annualità), il trend nazionale restituisce due traiettorie distinte per i due indicatori.

### - Il calo dell'indebitamento finanziario

Sul fronte strutturale, si registra un **oggettivo seppur moderato miglioramento**. Il debito medio da finanziamento, a parità di Comuni osservati, è sceso da 740 euro pro capite nel 2024 a 713 euro nel 2025. Un alleggerimento guidato dallo sforzo di rientro da parte di alcuni Enti particolarmente esposti.

- Comuni CP migliorati: La performance in assoluto **più brillante appartiene a Cagliari**, che, come accennato, con uno sforzo contabile straordinario ha **azzerato il proprio debito bancario**, passando da 314 euro nel 2024 allo 0 spaccato dell'anno corrente.

A seguire, si registrano importanti e lodevoli contrazioni del debito pro capite anche in piazze storicamente critiche: **Chieti** ha tagliato la propria esposizione di ben 284 euro (scendendo da 1.896 € a 1.612 €), seguita da riduzioni significative a **Reggio Calabria** (-175 €), **Alessandria** (-156 €) e, seppur su volumi macroscopici, **Napoli**, che alleggerisce il proprio carico di 155 euro a cittadino.

- Comuni CP peggiorati: In controtendenza, alcune Amministrazioni hanno visto appesantire la propria posizione verso le banche. L'**incremento maggiore spetta a Pistoia**, che aumenta il proprio indebitamento di quasi 151 euro pro capite (salendo a 865 €).

Dinamiche simili, che indicano la potenziale accensione di nuovi mutui o prestiti, si registrano a **Roma** (+145 €), **Isernia** (+128 €) e **Siena** (+119 €).

### - La stagnazione dei debiti commerciali

Di segno opposto, invece, è l'evoluzione del debito verso i fornitori, che nel perimetro storico resta **sostanzialmente invariato, subendo anzi un lievissimo e impercettibile peggioramento**: la media passa da 490 euro nel 2024 a 493 euro nel 2025. Un immobilismo frutto di forti oscillazioni a livello locale.

- Comuni CP migliorati: Il balzo in avanti più eclatante in termini di efficienza di cassa lo compie **Cosenza**, che in un solo anno riesce a **dimezzare le proprie pendenze commerciali** abbattendole di ben 1.190 euro pro capite (da 2.404 € a 1.214 €).

Sforzi di rientro importantissimi per ossigenare l'economia locale sono stati messi in atto anche a **Frosinone** (che taglia il debito di 512 €), **Lucca** (-306 €) e **Rieti** (-289 €).

- Comuni CP peggiorati: A zavorrare il dato nazionale e a compensare i virtuosismi ci sono, tuttavia, i marcati rallentamenti di altre Amministrazioni. Oltre all'ormai noto caso de **L'Aquila** (che vede le proprie posizioni commerciali dilatarsi di ulteriori 405 euro, toccando quota 13.624 €), spiccano in negativo i forti ritardi accumulati da **Pisa** (il cui debito commerciale peggiora di 338 euro), dalla precedentemente virtuosissima **Belluno** (che vede balzare la sua esposizione da soli 32 € a 338 € in un anno, +306 €)<sup>8</sup>, oltre ai peggioramenti di **Potenza** (+256 €) e **Trani** (+228 €).

<sup>7</sup> Si specifica che per garantire l'omogeneità del confronto temporale, i valori medi e i delta citati in questo paragrafo escludono il ricalcolo derivante dal riordino delle province sarde – Carbonia, Iglesias, Lanusei, Olbia, Sanluri, Tempio Pausania, Tortolì e Villacidro – inserite nel dataset solo a partire dall'annualità 2025.

<sup>8</sup> Il riaccertamento 2025 evidenzia residui passivi originati dalla gestione di competenza 2025; l'ordine di grandezza conferma una forte formazione di obbligazioni da pagare a fine esercizio.

## Conclusioni

L'analisi integrata dei rendiconti economici comunali evidenzia come l'indebitamento non rappresenti una semplice voce contabile, ma una componente strutturale che definisce la reale capacità di funzionamento e l'autonomia di un'Amministrazione locale. La lettura combinata dei debiti da finanziamento e dei debiti commerciali restituisce la fotografia di un Paese a più velocità, in cui la gestione delle esposizioni si declina in modo profondamente diverso a seconda delle aree geografiche, della scala urbana e delle tempistiche di rientro. Le evidenze emerse delineano due facce della stessa medaglia.

Da un lato, l'indebitamento finanziario (mutui e prestiti) si conferma una zavorra fisiologica per i grandissimi poli urbani – schiacciati dal peso di investimenti infrastrutturali storici – e una prassi pervasiva in molti capoluoghi del Centro Italia.

Dall'altro, il debito commerciale delinea una frattura geografica ancora più netta: mentre il Settentrione mantiene sotto controllo la gestione della liquidità, il Mezzogiorno (insieme a molti Comuni di fascia dimensionale media) concentra le situazioni di maggiore criticità nel saldo delle fatture, trasferendo le inefficienze di cassa della macchina pubblica direttamente sulle spalle del tessuto produttivo locale.

A fornire un'ulteriore chiave di lettura è l'evoluzione storica tra il 2024 e il 2025. Osservando il trend a perimetro omogeneo (escludendo le variazioni amministrative sarde), emerge un'Italia che viaggia a due velocità a seconda del tipo di passività.

Sul fronte della “rigidità strutturale”, il sistema dei capoluoghi mostra un oggettivo sforzo di consolidamento: il debito bancario medio è sceso da 740 a 713 euro pro capite, trainato da eccezionali operazioni di *deleveraging* locale (su tutti, l'azzeramento totale del debito da parte di Cagliari e i drastici tagli di Chieti, Reggio Calabria e Alessandria).

Al contrario, sul fronte della “liquidità commerciale”, il sistema appare in sostanziale stagnazione (la media resta ancorata intorno ai 490-495 euro). Questo immobilismo è il frutto di forze contrastanti: ai virtuosi dimezzamenti delle pendenze operati da realtà come Cosenza e Frosinone, fanno da contraltare i pericolosi scivolamenti di altre amministrazioni (come i peggioramenti registrati a Pisa, Belluno, Potenza o l'anomalia cronica de L'Aquila), a dimostrazione del fatto che la gestione dei flussi di cassa resta uno degli elementi più delicati della finanza locale.

In sintesi, il quadro territoriale, demografico e storico conferma che **l'esposizione debitoria non va letta unicamente come una classifica di virtuosità o inefficienza**, ma come un indicatore di vulnerabilità gestionale: più alto è il ricorso al debito, più stringente deve essere la capacità pubblica di programmazione. Pur tenendo a mente che un **livello moderato di debiti da finanziamento può essere fisiologico** per una PA che vuole investire sul proprio territorio, la regola generale resta imperativa. Liberare progressivamente il bilancio dalle zavorre storiche e accelerare la filiera dei pagamenti non è solo una priorità contabile, ma il requisito essenziale affinché il Comune smetta di “subire” il proprio bilancio e torni a essere un protagonista attivo nello sviluppo economico e sociale della propria comunità.

### Nota metodologica sulle variazioni amministrative della Regione Sardegna

*Si precisa che il totale dei Comuni analizzati a partire dai rendiconti 2025 tiene conto del riordino territoriale e amministrativo degli Enti Locali della Regione Autonoma della Sardegna. La riforma ha comportato l'istituzione e riattivazione di nuove province, con incremento del numero dei capoluoghi regionali: Carbonia, Iglesias, Lanusei, Olbia, Sanluri, Tempio Pausania, Tortolì e Villacidro, aggiuntisi ai capoluoghi storici di Cagliari, Sassari, Nuoro e Oristano.*