

Anni 2009-2012

NOTIFICA DELL' INDEBITAMENTO NETTO E DEL DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE SECONDO IL TRATTATO DI MAASTRICHT

L'Istat pubblica le tavole della Notifica sull'**indebitamento netto** e sul **debito** delle Amministrazioni Pubbliche (AP), riferite al periodo 2009-2012, trasmesse il 30 Settembre alla Commissione Europea in applicazione del *Protocollo sulla Procedura per i Deficit Eccessivi (PDE)* annesso al *Trattato di Maastricht*¹. In base a tale protocollo i Paesi europei devono comunicare due volte l'anno (entro il 31 Marzo e il 30 Settembre) i livelli dell'indebitamento netto, del debito pubblico e di altre grandezze di finanza pubblica relative ai quattro anni precedenti, nonché le previsioni degli stessi per l'anno in corso. Sulla Notifica trasmessa dall'Italia non sono state espresse riserve².

L'**indebitamento netto** e il **debito** delle AP, che rappresentano le principali grandezze di riferimento per le politiche di convergenza per l'Unione Monetaria Europea (UME), sono stimati rispettivamente dall'Istat e dalla Banca d'Italia. Le previsioni dell'indebitamento netto, del debito, della spesa per interessi e della spesa per investimenti delle AP, per l'anno 2013 sono quelle contenute nella Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (DEF) presentato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze il 20 Settembre 2013.

Nel 2012 l'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche (-46.974 milioni di euro) è stato pari al 3% del Pil, in diminuzione rispetto al 3,8% del 2011 (-60.622 milioni di euro). Il saldo primario (indebitamento netto al netto della spesa per interessi) è risultato positivo e pari al 2,5%, in miglioramento di 1,4 punti percentuali rispetto al 2011. La spesa per interessi nella versione PDE, che considera l'impatto delle operazioni di swap³, è stata pari al 5,5% del Pil, in aumento di 0,5 punti percentuali rispetto al 2011.

I dati dell'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche per gli anni 2009-2012 coincidono con quelli diffusi con il comunicato stampa del 3 ottobre 2013 "Conti Economici Nazionali - Anni 2010-2012".

I dati del debito delle Amministrazioni Pubbliche per gli anni 2009-2012 sono quelli pubblicati dalla Banca d'Italia⁴. Alla fine del 2012 il debito pubblico, misurato al lordo degli interventi di sostegno finanziario all'Area Euro, era pari a 1.989.432 milioni di euro (127% del Pil). Rispetto al 2011 il rapporto tra il debito delle AP e il Pil è aumentato di 6,3 punti percentuali.

Secondo le previsioni contenute nella Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza e riportate anche nelle tavole della Notifica, per il 2013 l'indebitamento netto e il saldo primario dovrebbero collocarsi rispettivamente al -3,0% e al 2,4% del Pil, mentre il debito, al lordo del sostegno finanziario all'Area Euro, si attesterebbe al 132,9% del Pil (vedi prospetto 1 e figure 1 e 2).

¹ Il Protocollo, in attuazione dell'art. 104 C del Trattato stesso, fissa i valori limite che possono assumere l'indebitamento e il debito pubblico:

- il 3% per il rapporto tra indebitamento pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato (Pil);
- il 60% per il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato.

² Il termine "riserve" è definito nell'art. 8 del Regolamento del Consiglio n. 3605/93. La Commissione (Eurostat) esprime riserve quando sussistono dubbi sulla qualità dei dati comunicati.

³ Si ricorda che la spesa per interessi è al netto anche dei SIFIM (Servizi di Intermediazione Finanziaria Indirettamente Misurati), secondo le nuove metodologie di calcolo applicate in Contabilità nazionale sin da marzo 2005.

⁴ Cfr. Supplemento mensile al Bollettino statistico – Finanza Pubblica, fabbisogno e debito, 15 ottobre 2013 n. 52.

PROSPETTO 1. PRINCIPALI AGGREGATI DI FINANZA PUBBLICA

ANNI 2009-2013*, dati in milioni di euro e valori percentuali

	2009 (a)	2010 (b)	2011 (b)	2012 (c)	2013 (d)
Indebitamento netto PDE	-83.413	-69.293	-60.622	-46.974	-47.186
in percentuale del PIL	-5,5	-4,5	-3,8	-3,0	-3,0
Debito pubblico (e)	1.769.254	1.851.252	1.907.612	1.989.432	2.069.470
in percentuale del PIL	116,4	119,3	120,7	127,0	132,9
Interessi passivi PDE	70.863	71.153	78.365	86.674	83.949
in percentuale del PIL	4,7	4,6	5,0	5,5	5,4
Saldo primario	-12.550	1.860	17.743	39.700	36.763
in percentuale del PIL	-0,8	0,1	1,1	2,5	2,4
PIL	1.519.695	1.551.886	1.580.410	1.567.010	1.557.307

Fonti: per il Debito Pubblico Banca d'Italia; per i dati di previsione Ministero dell'Economia e Finanze

(*) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti.

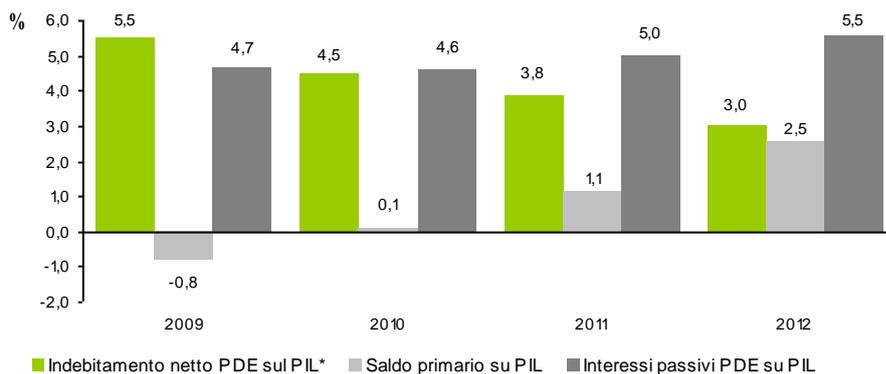
a) dati definitivi b) dati semidefinitivi c) dati provvisori.

d) dati di previsione.

e) dati definitivi per gli anni 2009-2012.

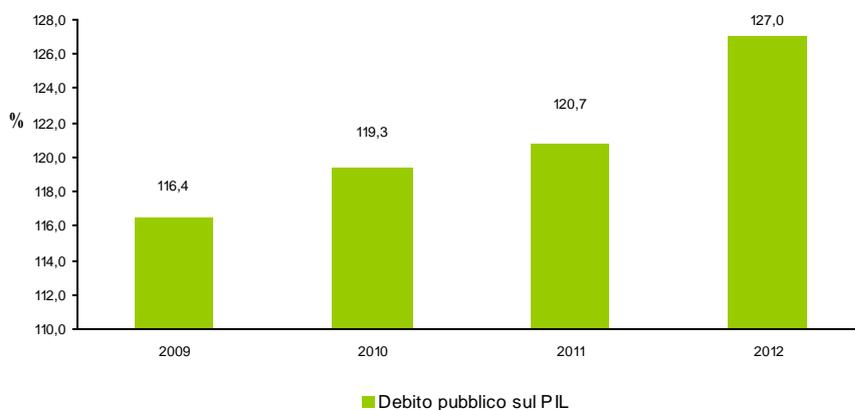
FIGURA 1. INDEBITAMENTO NETTO*, SALDO PRIMARIO E INTERESSI PASSIVI PDE SUL PIL.

Anni 2009-2012, valori percentuali



* Nella figura l'indebitamento è espresso con il segno positivo.

FIGURA 2. DEBITO PUBBLICO SUL PIL
Anni 2009-2012, valori percentuali



Le tavole della Notifica (presentate in allegato) mostrano le poste di raccordo tra gli aggregati di finanza pubblica, ovvero tra il fabbisogno complessivo delle AP elaborato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'indebitamento netto delle AP stimato dall'Istat (vedi allegato Tavola 2), nonché tra l'indebitamento netto e la variazione del debito calcolata dalla Banca d'Italia (vedi allegato Tavola 3). Il raccordo tra tali aggregati costituisce un aspetto fondamentale della Procedura sui Disavanzi Eccessivi ed è elemento di garanzia dell'affidabilità delle stime di finanza

pubblica. Il continuo processo di armonizzazione e integrazione delle diverse fonti dei dati consente di spiegare la maggior parte delle poste di raccordo tra gli aggregati sopra citati.

Particolare importanza assume, a tale riguardo, il raccordo tra indebitamento netto e variazione del debito; si tratta del cosiddetto “aggiustamento stock-flussi”, costantemente monitorato dalla Commissione Europea. Le componenti dell’aggiustamento sono descritte in dettaglio nella nota metodologica.

Il Prospetto 2 evidenzia il contributo dell’aggiustamento stock-flussi alla dinamica del rapporto debito/Pil negli anni 2009-2013.

PROSPETTO 2. DETERMINANTI DELLA VARIAZIONE DEL DEBITO SUL PIL.

ANNI 2009-2013 *, valori percentuali

	2009 (a)	2010 (b)	2011 (b)	2012 (c)	2013 (d)
Indebitamento netto PDE sul PIL(**)	5,5	4,5	3,8	3,0	3,0
Saldo primario su PIL (**)	0,8	-0,1	-1,1	-2,5	-2,4
Interessi passivi PDE su PIL	4,7	4,6	5,0	5,5	5,4
Aggiustamenti stock flussi su PIL	1,0	0,8	-0,3	2,2	2,1
Variazione del debito su PIL	6,5	5,3	3,6	5,2	5,1

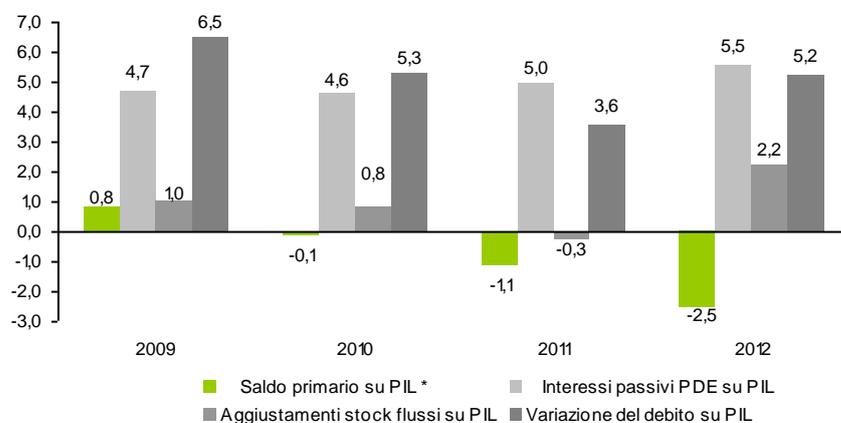
Fonti: per i dati di previsione Ministero dell’Economia e Finanze

(*) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti.

(**) con segno opposto rispetto al Prospetto 1.

a) dati definitivi b) dati semidefinitivi c) dati provvisori d) dati di previsione.

FIGURA 3.
DETERMINANTI
DELLA VARIAZIONE
DEL DEBITO SUL PIL
Anni 2009-2012, valori percentuali



* Con segno opposto rispetto a quello del prospetto 1 per permettere il confronto con la variazione del debito.

NOTA METODOLOGICA⁵

Le tavole della Notifica sono state trasmesse alla Commissione Europea⁶ lo scorso 30 Settembre, in applicazione del *Protocollo sulla Procedura per i Disavanzi Eccessivi (PDE)*, annesso al *Trattato di Maastricht*⁷ in base al quale i Paesi europei devono trasmettere due volte all'anno (entro il 31 Marzo e 30 Settembre) i livelli dell'indebitamento netto, del debito pubblico e di altre grandezze di finanza pubblica relative ai quattro anni precedenti, nonché le previsioni degli stessi per l'anno in corso.

Le tavole contengono gli aggregati di finanza pubblica fondamentali per la *policy* dell'Unione Europea, compilati in base al Codice delle Buone Pratiche definito dall'Ecofin (*Consiglio Economico e Finanziario*) nel febbraio 2003.

L'indebitamento netto e il **debito** delle AP, che rappresentano le principali grandezze di riferimento per le politiche di convergenza per l'Unione Monetaria Europea (UME), sono stimati rispettivamente dall'Istat e dalla Banca d'Italia.

La metodologia di costruzione degli aggregati segue le regole e le definizioni armonizzate a livello europeo e contenute nel Regolamento sul sistema dei conti economici integrati (Sec95)⁸. In alcuni casi tuttavia si fa riferimento a regolamenti specifici che trovano applicazione solo per le statistiche elaborate nell'ambito della PDE⁹. In particolare, i principi di valutazione si discostano da quelli del Sec95: nel caso del debito pubblico, prevedono che sia calcolato al valore nominale e non a quello di mercato; nel caso degli interessi passivi, il calcolo ai fini della PDE deve includere i flussi netti da contratti derivati (*swaps* e *forward rate agreements*) che sono invece esclusi nei conti secondo il Sec95.

In allegato si forniscono le principali tavole trasmesse dall'Istat alla Commissione Europea ai fini della *Procedura per i Disavanzi Eccessivi (PDE)* entro il 31 Marzo e il 30 Settembre di ogni anno (Tavole 1-3).

Gli aggregati notificati alla Commissione, indebitamento netto, fabbisogno e debito pubblico, elaborati autonomamente dall'Istat, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dalla Banca d'Italia a partire da una base informativa diversa, sono raccordati a meno di una discrepanza di carattere statistico. Negli ultimi anni, a seguito del lavoro, svolto in collaborazione tra i tre istituti, finalizzato all'armonizzazione e integrazione del processo statistico, le discrepanze statistiche sono risultate contenute, spiegando la maggior parte delle poste che consentono il passaggio da un aggregato all'altro.

Tavola 1

La **tavola 1** presenta, per il totale delle AP, gli aggregati rilevanti ai fini della valutazione delle posizioni di bilancio dei Paesi. Per questi valgono i seguenti criteri di registrazione:

■ **l'indebitamento netto Procedura Disavanzi Eccessivi (PDE)** è analogo all'indebitamento Sec95, con l'eccezione che i flussi generati da contratti derivati sono considerati interessi e hanno, quindi, un impatto sull'indebitamento;

■ **il debito pubblico Procedura Disavanzi Eccessivi (PDE)** è il debito consolidato lordo, in essere al 31 dicembre di ciascun anno, valutato al valore nominale. Il debito è considerato lordo dal momento che non è al netto delle attività finanziarie ed è considerato consolidato, in quanto al suo interno vengono annullate le passività che costituiscono attività di altri enti delle AP¹⁰.

⁵ Per ulteriori approfondimenti si rimanda alla pubblicazione "*EDP Consolidated Inventory on sources and methods*" di Ottobre 2009, disponibile sul sito Istat in "strumenti/metodi/notifica".

⁶ Ufficio Statistico delle Comunità Europee - Eurostat.

⁷ Il Protocollo, in attuazione dell'art. 104 C del Trattato stesso, fissa i valori limite che possono assumere l'indebitamento e il debito pubblico:

- il 3% per il rapporto tra indebitamento pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato (Pil);

- il 60% per il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato.

⁸ Cfr.: Regolamento n. 2223/96.

⁹ Cfr.: Regolamento n. 3605/93, come emendato dal Regolamento CE n. 351 del 25/2/2002 e CE n. 2103 del 12/12/2005, cfr inoltre Regolamento CE n. 479/2009 come emendato dal Regolamento CE n. 679/2010.

¹⁰ Ad esempio, non sono inclusi nel debito i Bot nel portafoglio degli enti di previdenza.

Inoltre, esso esclude sia gli strumenti finanziari derivati (come definiti nel Sec95) sia le altre passività legate a semplici sfasamenti temporali nei pagamenti (debiti commerciali, differenze tra pagamenti per cassa e per competenza, ecc.).

Gli strumenti finanziari inclusi nel debito pubblico sono:

- monete e depositi;
- titoli a breve e a lungo termine;
- prestiti a breve e a lungo termine.

■ gli **interessi passivi Procedura Disavanzi Eccessivi (PDE)** sono calcolati in base al principio di competenza economica, secondo quanto previsto dal Sec95, con l'inclusione anche dei flussi netti connessi a derivati finanziari;

■ gli **investimenti** fissi lordi e il **Prodotto Interno Lordo (Pil)** sono calcolati in base alle metodologie previste dal Sec95.

Tavola 2

La **tavola 2** presenta il raccordo tra fabbisogno complessivo del settore pubblico e indebitamento netto delle AP¹¹.

Il fabbisogno complessivo è il saldo dei conti consolidati di cassa degli enti appartenenti al settore pubblico, compilato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e misura l'eccedenza delle erogazioni sugli incassi con riferimento al complesso delle operazioni correnti, in conto capitale e finanziarie.

Il passaggio dall'uno all'altro aggregato è pertanto spiegato dalle seguenti poste:

- partite finanziarie attive comprese nel fabbisogno (variazioni),
- differenza tra valutazioni per competenza e per cassa,
- riclassificazioni di operazioni.

■ le **variazioni delle partite finanziarie attive**¹², vanno sottratte nel passaggio all'indebitamento in quanto questo ultimo non le contiene. Esse comprendono: i prestiti erogati a soggetti esterni alle Amministrazioni Pubbliche, l'acquisizione di quote di partecipazioni in società pubbliche, nonché altre partite, la cui componente principale, soprattutto negli ultimi anni, è costituita dai depositi bancari.

■ Tali partite riducono o aumentano il fabbisogno, ma non hanno alcun impatto sull'indebitamento, che è un saldo di natura economica;

■ la **differenza tra valutazioni per competenza e per cassa** è dovuta al diverso momento di registrazione delle operazioni nei due aggregati. Mentre il fabbisogno registra le operazioni secondo il principio della cassa, l'indebitamento le registra per competenza.

■ le **poste di riclassificazione** includono le partite di aggiustamento dovute alle differenze di registrazione delle operazioni nei due aggregati.

In particolare esse riguardano alcune voci non incluse nel fabbisogno (ad esempio le cancellazioni di debiti, gli investimenti realizzati mediante contratti di partenariato pubblico privato (ppp), ecc.) ed altre relative a riclassificazioni di partite finanziarie ed economiche.

Infatti, alcune operazioni classificate come finanziarie nel fabbisogno (e pertanto incluse in quest'ultimo) sono riclassificate come economiche in Contabilità Nazionale e viceversa.

¹¹ Il campo di osservazione dell'indebitamento netto delle AP e quello del fabbisogno del settore pubblico sono sostanzialmente coincidenti. Il conto economico consolidato delle AP è compilato con riferimento all'insieme di enti contenuti nell'elenco delle AP definito dall'Istat e pubblicato annualmente sulla Gazzetta Ufficiale. Il fabbisogno fa riferimento all'insieme di Enti che trasmettono al Mef il conto di cassa e ad alcuni enti minori (enti non consolidati) il cui saldo è ottenuto, con le voci residuali dei trasferimenti provenienti dagli altri enti (consolidati).

¹² Il fabbisogno calcolato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (dal lato della formazione) esclude sia la variazione dei depositi attivi del Tesoro presso la Banca d'Italia, sia le dismissioni di azioni e partecipazioni (privatizzazioni).

Del primo tipo fanno parte ad esempio gli apporti di capitale effettuati a copertura di perdite correnti o accumulate e non in vista di accrescere i profitti futuri. Secondo il Sec95, tali apporti vanno registrati come spese per trasferimenti in conto capitale. A questo fine sono stati riclassificati alcuni apporti a società pubbliche locali.

Al secondo tipo appartengono ad esempio i dividendi distribuiti nell'ambito di operazioni di privatizzazione.

Tavola 3

La **tavola 3** evidenzia tutte le componenti dell'aggiustamento stock-flussi, il quale rappresenta la differenza tra la variazione del debito pubblico e l'indebitamento netto delle AP.

La disaggregazione di tale posta risulta importante in quanto dà conto di tutte le componenti del debito diverse dalle entrate e dalle uscite considerate nell'indebitamento¹³. Si noti che nella tavola 3 l'aggiustamento stock-flussi è disaggregato nelle varie componenti, a meno di una discrepanza statistica.

Le componenti principali sono:

- **acquisizione netta di attività finanziarie;**
- **altre poste di aggiustamento.**

La tavola 3 allegata a questa nota ripropone lo schema della tavola 3 della Notifica.

■ **L'acquisizione netta delle attività finanziarie** determina **variazioni** del debito, ma non dell'indebitamento. Le attività finanziarie sono disaggregate secondo il Sec95:

- Monete e depositi
- Titoli a breve e a lungo termine
- Prestiti a breve termine
- Prestiti a lungo termine
 - o Concessioni
 - o Rimborsi
- Azioni e partecipazioni:
 - Investimenti netti di portafoglio
 - Azioni e partecipazioni diverse da investimenti di portafoglio
 - o Acquisizioni
 - o Dismissioni
- Altre attività finanziarie
 - o di cui differenza competenza – cassa sulle entrate

La differenza con le partite finanziarie attive che compaiono nella tavola 2 è dovuta alle poste di riclassificazione (la classificazione delle partite finanziarie nella tavola 3 segue esattamente il Sec95¹⁴), nonché ai depositi attivi del Tesoro presso la Banca d'Italia e agli introiti di privatizzazioni.

Tali poste sono compilate dalla Banca d'Italia, con l'eccezione della differenza competenza-cassa sulle entrate, che è compilata dall'Istat. Esse sono riportate su base consolidata, cioè con l'esclusione di quelle attività che costituiscono al tempo stesso passività delle Amministrazioni Pubbliche. I dati corrispondono esattamente alle attività del conto finanziario delle Amministrazioni Pubbliche trasmesso all'Eurostat su base annuale e trimestrale.

La voce Azioni e partecipazioni risulta composta da Investimenti netti di portafoglio e da Azioni e partecipazioni diverse da investimenti di portafoglio che include, dal lato delle acquisizioni, il valore

¹³ A sua volta l'indebitamento può essere disaggregato nelle due componenti costituite dal saldo primario e dalla spesa per interessi, entrambe fondamentali nello spiegare la dinamica del debito.

¹⁴ Si tratta infatti delle stesse partite finanziarie che compaiono nel conto finanziario delle Amministrazioni Pubbliche.

degli apporti di capitale ad imprese pubbliche effettuati dalle AP e, dal lato delle dismissioni, il valore delle privatizzazioni operate dalle AP.

Le altre attività finanziarie sono costituite per la maggior parte da crediti formati in relazione alla differenza competenza-cassa sulle entrate, dovuta in particolare alle imposte dichiarate ma non ancora versate, ai contributi sociali effettivi, ecc.

1) Le **altre poste di aggiustamento** includono: la differenza competenza-cassa sulle uscite, le passività nette in strumenti derivati, gli aggiustamenti dovuti ad effetti di valutazione e le altre variazioni di volume delle passività finanziarie.

Gli aggiustamenti dovuti agli effetti di valutazione sono legati al fatto che il debito pubblico è valutato al valore nominale e non al valore di mercato. Esso pertanto esclude gli interessi maturati ma non pagati, gli scarti o premi di emissione, sui titoli e la differenza tra il valore nominale e il valore di rimborso per i titoli rimborsati prima della scadenza.

La differenza competenza-cassa sugli interessi è dovuta al fatto che il debito esclude tutti gli interessi maturati ma non pagati che sono stati contabilizzati nell'indebitamento.

Il calcolo degli interessi di competenza sui titoli del debito pubblico viene fatto in base al criterio "full accrual", che riflette un approccio di tipo "continuo" al calcolo dell'onere del debito, non influenzato dalle scadenze dei pagamenti ma come un flusso economico continuamente rigenerato. Il calcolo della differenza competenza-cassa sugli interessi è effettuato dall'Istat sulla base delle seguenti fonti:

- per il risparmio postale le informazioni della Cassa Depositi e Prestiti;
- per i titoli del debito pubblico le informazioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze¹⁵.

La posta include gli aggiustamenti dovuti ai flussi di interessi sugli *swaps* (di cui, a partire dalla notifica di ottobre 2009, si fornisce il dettaglio in un'apposita riga della tavola) e ai *capital uplift* relativi ai titoli di stato indicizzati.

La differenza competenza-cassa sugli interessi è dovuta principalmente ai Buoni Postali Fruttiferi e ai titoli emessi a sconto, come Bot e Ctz.

Le emissioni di debito sotto o sopra la pari e i rimborsi sopra o sotto la pari, calcolati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (Dipartimento del Tesoro), registrano gli scarti o i premi all'emissione e, rispettivamente, gli scarti o i premi al rimborso dei titoli del debito pubblico. Le rivalutazioni/svalutazioni di passività in valuta, calcolati anch'essi dal Ministero dell'Economia e delle Finanze¹⁶, registrano le variazioni del valore del debito dovute a movimenti nei tassi di cambio per quegli strumenti denominati in valute diverse dall'euro. La variazione dei tassi di cambio non ha alcun impatto sull'indebitamento, ma ha un impatto sul debito.

Le altre variazioni di volume di passività finanziarie calcolate dalla Banca d'Italia sono dovute a variazioni della struttura del debito, che non hanno però alcun impatto sull'indebitamento.

¹⁵ La base informativa e la metodologia di calcolo applicata sono a cura del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

¹⁶ Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze.