

22 Aprile 2009

Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni Pubbliche secondo il Trattato di Maastricht

Istituto
nazionale
di statistica

NOTA PER LA STAMPA

Direzione centrale per la
comunicazione e la produzione
editoriale
Tel. + 39 06 4673.2243-2244

Centro diffusione dati
Tel. + 39 06 4673.3106

Informazioni e chiarimenti
Direzione centrale della
Contabilità nazionale
Aldo Del Santo
Tel. + 39 06 4673.3125
Emanuela Montebugnoli
Tel. + 39 06 4673.3127

L'Istat pubblica le tavole della Notifica sull'**indebitamento netto** e sul **debito** delle Amministrazioni Pubbliche (AP) riferite al periodo 2005-2008, con le previsioni per il 2009.

Le tavole della Notifica sono state trasmesse alla Commissione Europea¹ lo scorso 1° Aprile, in applicazione del *Protocollo sulla Procedura per i Disavanzi Eccessivi (PDE)*, annessa al *Trattato di Maastricht*² in base al quale i Paesi europei devono trasmettere due volte all'anno (1° aprile e 1° ottobre) i livelli dell'indebitamento netto, del debito pubblico e di altri aggregati di finanza pubblica relativi ai quattro anni precedenti, nonché le previsioni degli stessi aggregati per l'anno in corso.

Nelle tavole sono illustrati 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.

Sulla notifica trasmessa dall'Italia e pubblicata anche da Eurostat non sono state espresse riserve³.

L'**indebitamento netto** delle AP e il **debito pubblico**, 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 e della spesa per interessi per l'anno 2009 sono invece prodotte dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e contenute nella Nota Informativa per il periodo 2009-2011 e nel Programma di Stabilità e crescita dell'Italia pubblicati nel Febbraio 2009.

 Istat

¹ Ufficio Statistico delle Comunità Europee - Eurostat.

² 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.

³ 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.

I principi generali e le metodologie di costruzione degli indicatori seguono quanto previsto dal Sec95, il manuale di Contabilità Nazionale valido a livello europeo; in alcuni casi peraltro valgono regolamenti specifici che trovano applicazione soltanto per le statistiche elaborate nell'ambito della *Procedura per i Disavanzi Eccessivi*⁴. Ad esempio, nel caso del debito pubblico, i principi di valutazione si discostano dal Sec95 in quanto prevedono che sia calcolato al valore nominale e non a quello di mercato. Analogamente, l'indebitamento netto ai fini della Procedura include i flussi netti da contratti derivati (*swaps* e *forward rate agreements*) che nell'indebitamento Sec95 sono esclusi.

I dati dell'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche per gli anni 2005-2008, trasmessi alla Commissione Europea lo scorso 1° Aprile, sono in linea con quanto diffuso dall'Istat con il comunicato del 2 Aprile 2009, in cui si presentava una revisione delle stime dell'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche per gli stessi anni, rispetto a quelle contenute nel comunicato del 2 Marzo 2009.

Nel 2008 l'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche risulta aumentato di circa 19.800 milioni di euro rispetto all'anno precedente, attestandosi sul livello di - 42.979 milioni di euro, pari al 2,7 per cento del Pil (1,5 nell'anno precedente). Il debito pubblico nel 2008 è risultato pari a 1.663.650 milioni di euro, il 105,8 per cento del Pil, valore più alto rispetto a quello del 2007 (103,5 per cento del Pil).

Sempre nel 2008 la spesa per interessi, nella versione Procedura Deficit Eccessivi (PDE), ovvero al netto delle operazioni di swap⁵, ammonta a 80.891 milioni di euro, il 5,1 per cento del Pil, valore più alto rispetto ai tre anni precedenti. L'avanzo primario (indebitamento netto al netto della spesa per interessi) risulta pari al 2,4 per cento del Pil, in peggioramento rispetto al 3,5 per cento dell'anno 2007.

Secondo le previsioni per il 2009 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'indebitamento netto e l'avanzo primario dovrebbero registrare un peggioramento, attestandosi rispettivamente al 3,7 e all'1,3 per cento del Pil, mentre il debito aumenterebbe fino al 110,5 per cento del Pil (vedi prospetto 1⁶ e figure 1 e 2).

⁴ Cfr. il Regolamento n. 3605/93, come emendato dal Reg. CE n. 351 del 25/2/2002 e CE n. 2103 del 12/12/2005, nonché il Regolamento CE n. 351/2002.

⁵ 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.

⁶ Vedi Nota Informativa per il periodo 2009-2011 e Programma di Stabilità e crescita presentati, rispettivamente, al Parlamento e all'Ecofin nel Febbraio 2009.

Prospetto 1 - Principali aggregati di finanza pubblica. Anni 2005-2009 (*)

(Dati in milioni di euro e valori percentuali)

	2005 (a)	2006 (b)	2007 (b)	2008 (c)	2009 (d)
Indebitamento netto PDE	-61.432	-49.312	-23.225	-42.979	-57.677
Indebitamento netto PDE sul PIL	-4,3	-3,3	-1,5	-2,7	-3,7
Debito pubblico	1.512.779	1.582.009	1.598.975	1.663.650	1.727.570
Debito pubblico sul PIL	105,8	106,5	103,5	105,8	110,5
Interessi passivi PDE	66.065	68.578	77.215	80.891	77.884
Interessi passivi PDE su PIL	4,6	4,6	5,0	5,1	5,0
Avanzo primario	4.633	19.266	53.990	37.912	20.207
Avanzo primario su PIL	0,3	1,3	3,5	2,4	1,3
PIL	1.429.479	1.485.377	1.544.915	1.572.243	1.563.417

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.

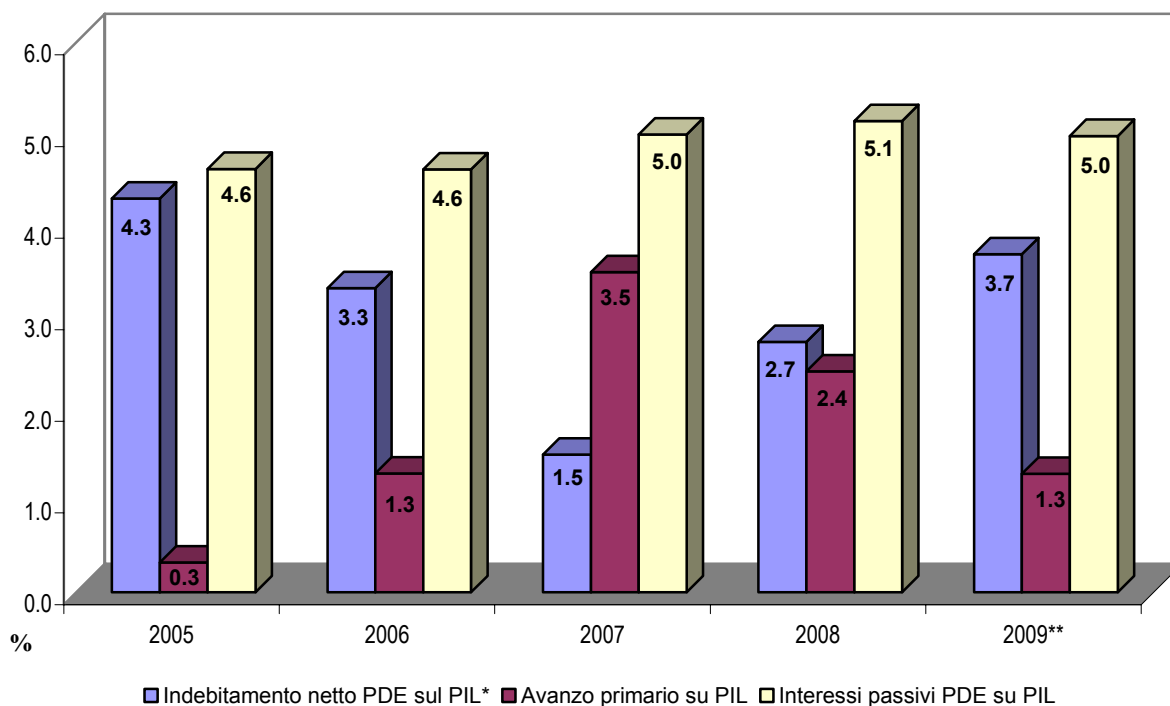
a) dati definitivi

c) dati provvisori

b) dati semidefinitivi

d) dati di previsione

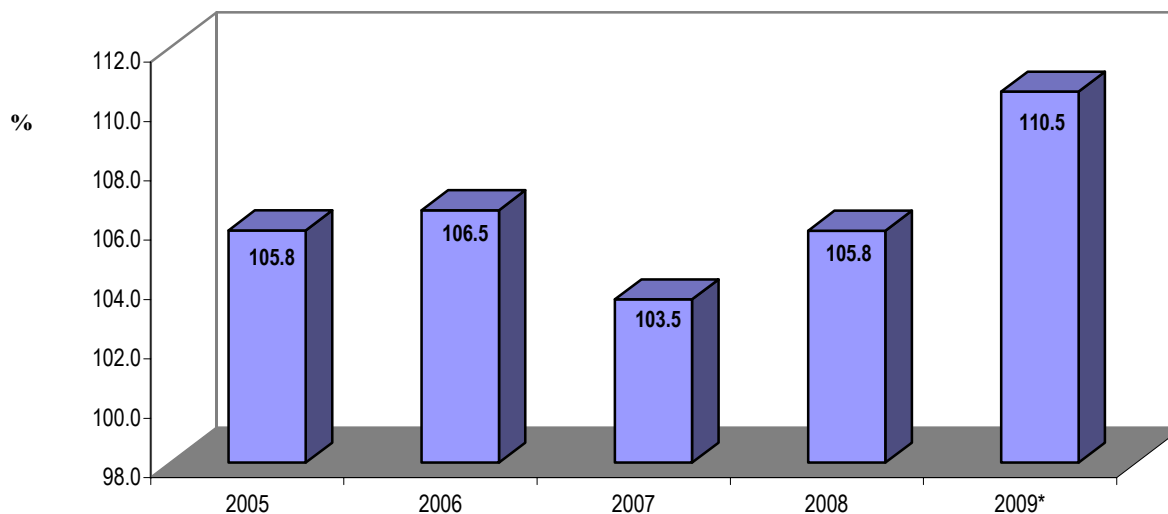
**Figura 1 - Indebitamento netto, avanzo primario e interessi passivi PDE sul Pil
Anni 2005-2009 (Valori percentuali)**



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

** Previsioni – Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze

Figura 2 - Debito pubblico sul Pil. Anni 2005-2009
(Valori percentuali)



*Previsioni – Fonte: Ministero dell’Economia e delle Finanze

Le tavole della Notifica (si veda l’allegato) mostrano, inoltre, le poste di raccordo tra gli aggregati di finanza pubblica: in particolare, tra il fabbisogno complessivo del settore pubblico prodotto dal Ministero dell’Economia e delle Finanze (Ragioneria generale dello Stato) e l’indebitamento netto delle AP stimato dall’Istat (vedi allegato Tavola 2), nonché tra l’indebitamento netto e la variazione del debito prodotto dalla Banca d’Italia (vedi allegato Tavola 3).

Negli ultimi anni, a seguito di un intenso lavoro di armonizzazione ed integrazione del processo di produzione dei dati, si è arrivati ad ottenere delle discrepanze statistiche molto contenute e a spiegare, dunque, la maggior parte delle poste di raccordo tra un aggregato di finanza pubblica e l’altro. Il raccordo degli aggregati rappresenta, pertanto, un aspetto fondamentale della Notifica e contribuisce in maniera determinante alla credibilità ed affidabilità delle stime di finanza pubblica.

Particolare importanza assume a tale riguardo la posta di raccordo tra indebitamento e variazione del debito, denominata “aggiustamento stock-flussi”, costantemente monitorata dalla Commissione Europea. L’aggiustamento stock-flussi è rappresentato dalla differenza tra la variazione del debito e l’indebitamento di ciascun periodo.

Tale posta, pur essendo residuale, può assumere anche valori elevati ed è dovuta alle diverse componenti di cui nella nota metodologica è fornito il dettaglio (vedi allegato Tavola 3).

L’analisi di tale grandezza e l’evoluzione delle sue componenti nel tempo sono oggetto di studi comparativi a livello internazionale e forniscono indicazioni sulla qualità dei dati.

Il Prospetto 2 evidenzia il contributo dell’aggiustamento stock-flussi alla dinamica del rapporto debito/Pil in Italia negli anni 2005-2009.

Nel 2007, a differenza degli altri anni, l’aggiustamento stock-flussi risulta di segno negativo (-0,4 per cento del Pil) in quanto eccezionalmente la crescita del debito (16.966 milioni di euro, pari all’1,1 per cento del Pil) è inferiore all’indebitamento (23.225 milioni di euro, pari all’1,5 per cento del Pil).

Prospetto 2 - Determinanti della variazione del debito sul Pil. Anni 2005-2009 (*)
(Valori percentuali)

	2005 (a)	2006 (b)	2007 (b)	2008 (c)	2009 (d)
Indebitamento netto PDE sul PIL	4,3	3,3	1,5	2,7	3,7
Avanzo primario su PIL (**)	-0,3	-1,3	-3,5	-2,4	-1,3
Interessi passivi PDE su PIL	4,6	4,6	5,0	5,1	5,0
Aggiustamenti stock flussi su PIL	0,5	1,3	-0,4	1,4	0,4
Variazione del debito su PIL	4,8	4,7	1,1	4,1	4,1

Fonte: per i dati di previsione Ministero dell'Economia e delle Finanze.

(*) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti.

(**) con segno opposto rispetto al Prospetto 1

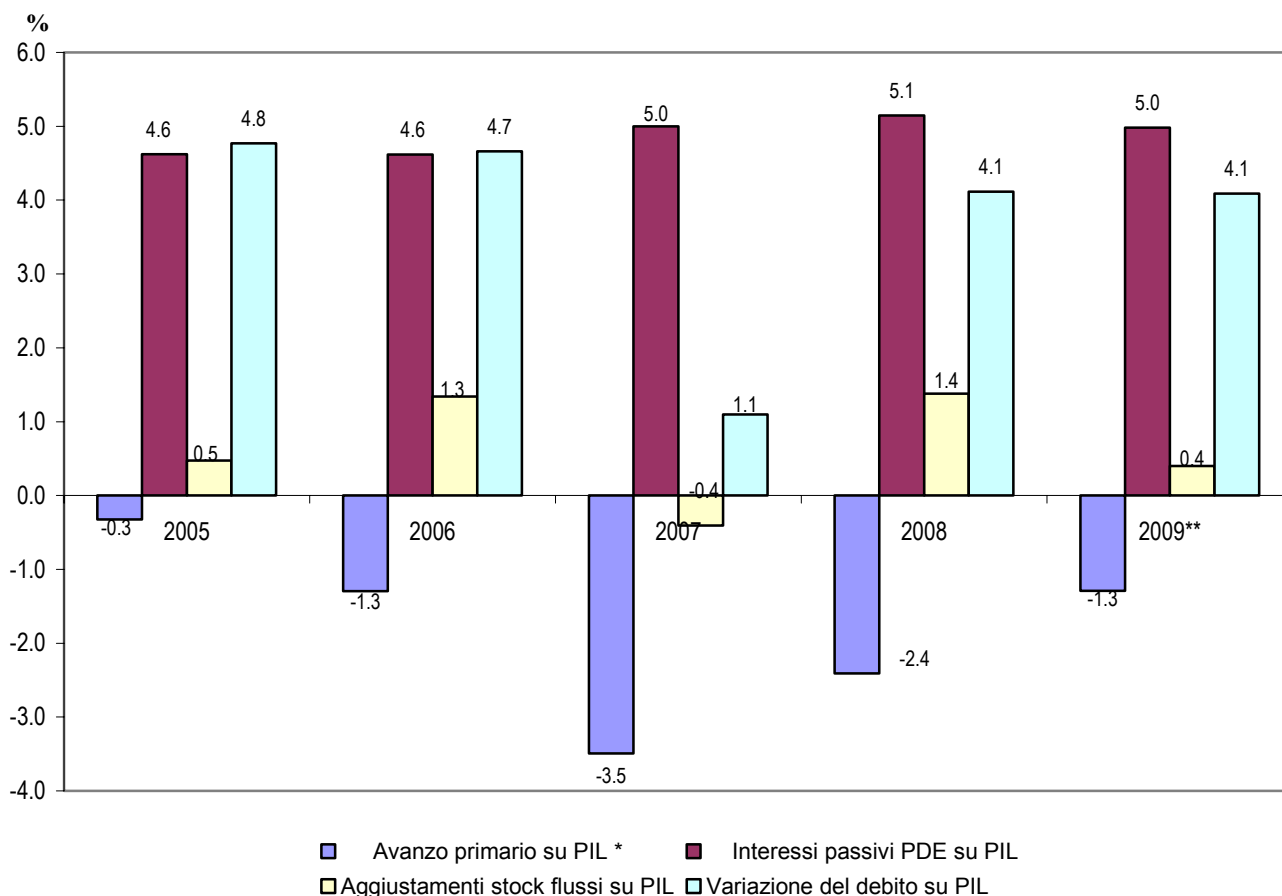
a) dati definitivi

c) dati provvisori

b) dati semidefinitivi

d) dati di previsione

Figura 3 - Determinanti della variazione del debito sul Pil
Anni 2005-2009 (Valori percentuali)



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

** Previsioni – Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze

NOTA METODOLOGICA⁷

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

Gli aggregati notificati dalla Commissione, indebitamento, fabbisogno e debito pubblico, prodotti autonomamente dall'Istat, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dalla Banca d'Italia a partire da una base informativa diversa, vengono raccordati a meno di una discrepanza di carattere statistico. Il raccordo rappresenta un aspetto fondamentale della Notifica, sulla base del quale la Commissione valuta la coerenza e l'affidabilità delle stime di finanza pubblica.

Negli ultimi anni, a seguito di un intenso lavoro, svolto in collaborazione tra i tre istituti, finalizzato all'armonizzazione ed alla integrazione del processo statistico, si è arrivati ad ottenere discrepanze statistiche molto limitate spiegando, in tal modo, tutte le poste che consentono il passaggio da un aggregato all'altro.

Tavola 1

La **tavola 1** presenta, per il totale delle AP, gli aggregati rilevanti, distinguendo quelli validi ai soli fini della Procedura. Per questi ultimi valgono i seguenti principi di valutazione e di registrazione:

1. l'**indebitamento netto Procedura Deficit Eccessivi (PDE)** è analogo all'indebitamento Sec95, con l'eccezione che i flussi generati da contratti derivati sono considerati interessi e quindi impattano sull'indebitamento;
2. il **debito pubblico Procedura Deficit Eccessivi (PDE)** è il debito consolidato lordo, in essere al 31 dicembre di ciascun anno, al valore nominale. Il debito è considerato lordo dal momento che non è al netto delle attività finanziarie ed è considerato consolidato, in quanto possono annullarsi solo le passività che appartengono ad altri enti delle AP⁸. 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.*
3. gli **interessi passivi Procedura Deficit 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;
4. gli **investimenti fissi lordi e il Prodotto Interno Lordo (Pil)** sono calcolati in base alle metodologie previste dal Sec95.

⁷ Per ulteriori approfondimenti si rimanda alla pubblicazione *EDP Consolidated Inventory on sources and methods* disponibile sul sito Istat in "strumenti/metodi/notifica".

⁸ Ad esempio, non sono inclusi nel debito i Bot nel portafoglio degli enti di previdenza.

Tavola 2

La **tavola 2** presenta il raccordo tra fabbisogno complessivo del settore pubblico e indebitamento netto delle AP⁹.

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 la 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.**

1) le **variazioni delle partite finanziarie attive**¹⁰, vanno sottratte nel passaggio all'indebitamento in quanto questo ultimo non le contiene. Esse comprendono: i prestiti erogati a soggetti esterni alle Amministrazioni Pubbliche (ad esempio, prestiti concessi dall'INPDAP ai dipendenti pubblici), 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 principalmente un saldo di natura economica;

2) 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. L'analisi dettagliata, per singola operazione, di tali differenze, figura in un'altra pubblicazione a cura dell'Istat¹¹;

3) 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, la riscossione dei crediti contributivi relativamente ad alcune operazioni di cartolarizzazione, ecc.) ed altre relative a riclassificazioni di partite finanziarie ed economiche.

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

Del primo tipo fanno parte gli apporti di capitale quando effettuati a copertura di perdite correnti o accumulate e non in vista di accrescere i profitti futuri che in Contabilità Nazionale vanno registrati come trasferimenti in uscita. A questo riguardo sono stati riclassificati alcuni apporti a società pubbliche locali.

⁹ Il campo di osservazione dell'indebitamento netto dell'AP e quello del fabbisogno del settore pubblico non sono perfettamente coincidenti. Il conto economico consolidato dell'AP, il cui saldo è costituito dall'avanzo o dall'indebitamento netto, si riferisce agli enti contenuti nell'elenco pubblicato sulla G.U. n. 178 del 31/07/2008. Il fabbisogno fa riferimento, per la maggior parte degli enti, al conto di cassa e per alcuni enti minori (enti non consolidati) è ottenuto a saldo, con le voci residuali dei trasferimenti provenienti dagli altri enti (consolidati).

¹⁰ 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).

¹¹ Cfr. Istat, Statistiche in breve, Conti ed aggregati economici delle AP serie Sec95 anni 1980-2007 del 18 giugno 2008, tav. n. 14, per l'edizione coerente con la Notifica dell'1 aprile 2008. L'edizione coerente con la presente Notifica sarà pubblicata nel giugno 2009.

Al secondo tipo appartengono i dividendi distribuiti derivanti da plusvalenze realizzate 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'indebitamento¹². 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.**

1) **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;
- Prestiti
 - o Concessioni
 - o Rimborsi
- Titoli a breve e a lungo termine
- Azioni e partecipazioni
 - 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 Sec95¹³), 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 include, dal lato delle acquisizioni, il valore 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.

2) 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.

¹² A sua volta l'indebitamento può essere disaggregato nelle due componenti costituite dall'avanzo primario e dalla spesa per interessi, entrambe fondamentali nello spiegare la dinamica del debito.

¹³ Si tratta infatti delle stesse partite finanziarie che compaiono nel conto finanziario delle Amministrazioni Pubbliche.

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 pertanto 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 Finanze¹⁴.

La posta include gli aggiustamenti dovuti agli *swaps* 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 Finanze¹⁵, 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.

¹⁴ La base informativa e la metodologia di calcolo applicata sono a cura del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

¹⁵ Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze.