

Anni 2015-2018

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

L'Istat pubblica i principali dati della Notifica sull'**indebitamento netto** e sul **debito** delle Amministrazioni Pubbliche (AP), riferiti al periodo 2015-2018, trasmessi alla Commissione Europea in applicazione del *Protocollo sulla Procedura per i Disavanzi Eccessivi (PDE)* annesso al *Trattato di Maastricht*¹. In base al Protocollo, i Paesi europei devono comunicare due volte all'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 ufficiali degli stessi per l'anno in corso. Sulla Notifica trasmessa dall'Italia non sono state espresse riserve².

I dati relativi a **indebitamento netto** e **debito** delle AP costituiscono le principali grandezze di riferimento per le politiche di convergenza per l'Unione Monetaria Europea (UEM) e sono stimati rispettivamente dall'Istat e dalla Banca d'Italia. Vengono inoltre forniti gli elementi di riconciliazione tra la variazione del debito delle AP e l'indebitamento netto e tra quest'ultimo e il fabbisogno del settore pubblico, calcolato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Tutti i dati, riferiti ai consuntivi per gli anni 2015-2018, sono sottoposti al processo di verifica condotto da Eurostat e coordinato, sul piano nazionale, dall'Istat. Non sono, invece, qui riportate le previsioni ufficiali per il 2019, elaborate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, le quali non sono inserite in tale processo.

I dati dell'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche per gli anni 2015-2018 sono elaborati in conformità alle regole fissate dal regolamento Ue n.549/2013 (Sistema Europeo dei Conti - Sec 2010) entrato in vigore il 1° settembre 2014 e dal Manuale sul disavanzo e sul debito pubblico edizione 2016; essi coincidono con quelli diffusi lo scorso 9 aprile (<https://www.istat.it/it/archivio/229326> "Pil e indebitamento delle Amministrazioni Pubbliche: aggiornamento").

Nel 2018 l'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche (-37.505 milioni di euro) è stato pari al 2,1% del Pil, in diminuzione di circa 3,8 miliardi rispetto al 2017 (-41.285 milioni di euro, corrispondente al 2,4% del Pil). Il saldo primario (indebitamento netto al netto della spesa per interessi) è risultato positivo e pari all'1,6% del Pil, con una crescita di 0,2 punti percentuali rispetto al 2017. La spesa per interessi, che secondo le attuali regole di contabilizzazione non comprende l'impatto delle operazioni di swap³, è stata pari al 3,7% del Pil, con una diminuzione di 0,1 punti percentuali rispetto al 2017.

I dati del debito delle Amministrazioni Pubbliche per gli anni 2015-2018 sono quelli pubblicati dalla Banca d'Italia⁴ e sono anch'essi coerenti con il nuovo Sistema Europeo dei Conti (Sec 2010). A fine 2018 il debito pubblico, misurato al lordo delle passività connesse con gli interventi di sostegno finanziario in favore di Stati Membri della UEM, era pari a 2.321.957 milioni di euro

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.
Le tavole della Notifica trasmesse da ogni Paese sono reperibili sul sito di Eurostat alla pagina <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>

² Il termine "riserve" è definito nell'art. 15 del Regolamento del Consiglio n. 479/2009. 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 metodologie di calcolo della Contabilità nazionale.

⁴ Cfr. Banca d'Italia, "Finanza pubblica: fabbisogno e debito – febbraio 2019", 15 aprile 2019

(132,2% del Pil). Rispetto al 2017 il rapporto tra il debito delle AP e il Pil è aumentato di 0,8 punti percentuali.

PROSPETTO 1. PRINCIPALI AGGREGATI DI FINANZA PUBBLICA

ANNI 2015-2018^(a), dati in milioni di euro e valori percentuali

	2015 (b)	2016 (b)	2017 (c)	2018 (c)
Indebitamento netto	-43.140	-42.656	-41.285	-37.505
<i>in percentuale del PIL</i>	-2,6	-2,5	-2,4	-2,1
Debito pubblico (d)	2.173.428	2.220.370	2.269.010	2.321.957
<i>in percentuale del PIL</i>	131,6	131,4	131,4	132,2
Interessi passivi	68.057	66.288	65.598	64.979
<i>in percentuale del PIL</i>	4,1	3,9	3,8	3,7
Saldo primario	24.917	23.632	24.313	27.474
<i>in percentuale del PIL</i>	1,5	1,4	1,4	1,6
PIL	1.652.085	1.689.824	1.727.382	1.756.981

Fonti: per il Debito Pubblico Banca d'Italia

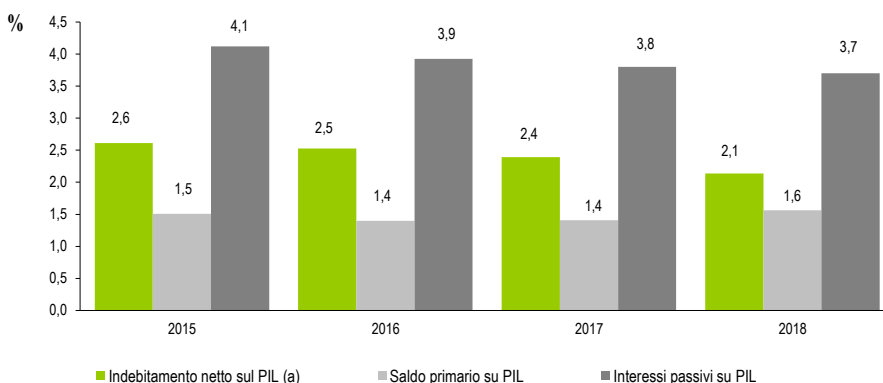
a) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti.

b) Dati definitivi.

c) Dati provvisori.

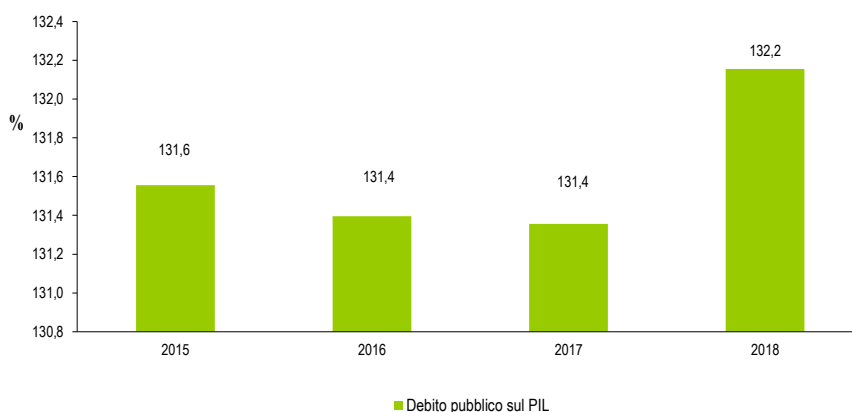
d) Dati definitivi per gli anni 2015-2018.

FIGURA 1. INDEBITAMENTO NETTO, SALDO PRIMARIO E INTERESSI PASSIVI SUL PIL. Anni 2015-2018, valori percentuali



(a) L'indebitamento è espresso con il segno positivo.

FIGURA 2. DEBITO PUBBLICO SUL PIL. Anni 2015-2018, valori percentuali



Le tavole della Notifica riportano 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). La riconciliazione 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 2015-2018.

PROSPETTO 2. DETERMINANTI DELLA VARIAZIONE DEL DEBITO SUL PIL.

Anni 2015-2018^(a), valori percentuali

	2015 (c)	2016 (c)	2017 (d)	2018 (d)
Indebitamento netto sul PIL (b)	2,6	2,5	2,4	2,1
Saldo primario su PIL (b)	-1,5	-1,4	-1,4	-1,6
Interessi passivi su PIL	4,1	3,9	3,8	3,7
Aggiustamenti stock flussi su PIL	-0,4	0,3	0,4	0,9
Rapporto tra la variazione del debito e il PIL	2,2	2,8	2,8	3,0

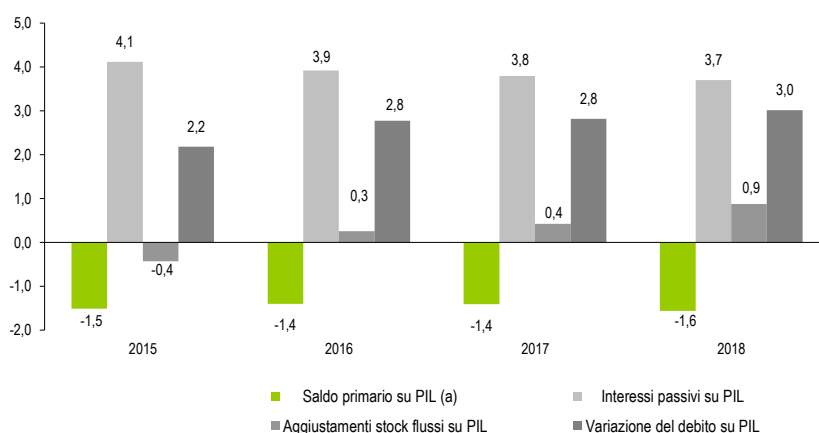
a) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti.

b) Con segno opposto rispetto al prospetto 1.

c) Dati definitivi.

d) Dati provvisori.

FIGURA 3.
DETERMINANTI
DELLA VARIAZIONE
DEL DEBITO SUL PIL
Anni 2015-2018, valori
percentuali



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

Nota metodologica

Le tavole della Notifica sono state trasmesse alla Commissione Europea⁵ lo scorso 29 Marzo, in applicazione del *Protocollo sulla Procedura per i Disavanzi Eccessivi (PDE)*, annesso al *Trattato di Maastricht*⁶ in base al quale i Paesi europei devono trasmettere due volte all'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 ufficiali degli stessi per l'anno in corso. Le tavole approvate da Eurostat a conclusione del processo di verifica che si svolge nei giorni immediatamente successivi alla trasmissione sono diffuse sul sito di Eurostat alla pagina:

<http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>

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 (UEM), 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 Sistema Europeo dei conti (Sec 2010)⁷. Con riferimento al debito pubblico i principi di valutazione nell'ambito della procedura PDE si discostano da quelli del Sec 2010 in quanto prevedono che quest'ultimo sia calcolato al valore facciale e non a quello di mercato. In allegato si forniscono le principali tavole trasmesse dall'Istat alla Commissione Europea ai fini della *Procedura per i Disavanzi Eccessivi (PDE)* (Tavole 1-3).

Gli aggregati notificati alla Commissione, indebitamento netto, fabbisogno e debito pubblico, sono elaborati, rispettivamente, dall'Istat, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dalla Banca d'Italia a partire da basi informative diverse. Essi sono raccordati a meno di una discrepanza di carattere statistico che è mantenuta su livelli contenuti attraverso una costante collaborazione, finalizzata all'armonizzazione e integrazione dei rispettivi processi statistici di contabilizzazione.

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** elaborato secondo le regole previste dal Sec 2010;
- **il debito pubblico** è la somma delle passività finanziarie delle AP, in essere al 31 dicembre di ciascun anno, valutate al loro valore facciale. Il debito è considerato in termini lordi, in quanto non vengono sottratte le attività detenute dalle AP (ed emesse da soggetti esterni alle AP), e consolidati, in quanto al suo interno vengono annullate le passività che costituiscono attività di altri enti delle AP⁸.

Inoltre, esso esclude gli strumenti finanziari derivati, le passività imputate per garanzie standardizzate e le altre passività legate a semplici sfasamenti temporali nei pagamenti (debiti commerciali, altre 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.

⁵ Ufficio Statistico delle Comunità Europee - Eurostat.

⁶ 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.

⁷ Cfr. Regolamento n. 549/2013.

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

■ gli **interessi passivi** sono calcolati in base al principio di competenza economica, secondo quanto previsto dal Sec 2010, con l'esclusione 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 Sec 2010.

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 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**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, l'acquisizione di quote di partecipazioni in società pubbliche, nonché altre partite, la cui componente principale, soprattutto negli ultimi anni, è costituita dai flussi netti connessi a derivati finanziari e 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 economica.

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

In particolare esse rappresentano 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 voci relative a riclassificazioni di partite finanziarie ed economiche connesse ad operazioni classificate come finanziarie nel fabbisogno (e pertanto incluse in quest'ultimo), ma riclassificate come economiche in Contabilità Nazionale e viceversa.

Del primo tipo fanno parte ad esempio gli apporti di capitale a imprese pubbliche effettuati a copertura di perdite correnti o accumulate e non in vista di accrescere i profitti futuri. Secondo il Sec 2010, 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.

⁹ Il campo di osservazione dell'indebitamento netto delle AP e quello del fabbisogno del settore pubblico non sono perfettamente 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).

¹⁰ Il fabbisogno calcolato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (dal lato della formazione) esclude sia la variazione delle disponibilità liquide del Tesoro presso la Banca d'Italia, sia le dismissioni di azioni e partecipazioni (privatizzazioni).

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 delle componenti della variazione del debito diverse dalle entrate e dalle uscite considerate nell'indebitamento netto delle AP¹¹. 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:

- **l'acquisizione netta di attività finanziarie;**
- **le 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 Sec 2010:

- 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
 - o Investimenti netti di portafoglio
 - o Azioni e partecipazioni diverse da investimenti di portafoglio
 - Acquisizioni
 - Dismissioni
- Derivati finanziari
- Attività generate da differenze competenza-cassa sulle entrate
- Altre attività finanziarie.

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 Sec 2010¹²), nonché alle disponibilità liquide 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 elaborata 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 a 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 degli apporti di capitale a imprese pubbliche effettuati dalle AP e, dal lato delle dismissioni, il valore delle privatizzazioni operate dalle AP.

La voce Derivati finanziari riporta i flussi netti connessi a derivati finanziari: per esempio, il saldo tra pagamenti in entrata e in uscita scambiati tra le parti nell'ambito di contratti swap e forward rate agreement. Il Regolamento (UE) N. 220/2014, che aggiorna le definizioni della Notifica in

¹¹ 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.

¹² Si tratta infatti delle stesse partite finanziarie che compaiono nel conto finanziario delle Amministrazioni Pubbliche.

base al Sec 2010, prevede che essi siano trattati come operazioni finanziarie senza alcun impatto sul calcolo dell'indebitamento.

Le Attività generate da differenze competenza–cassa sulle entrate sono costituite per la maggior parte da crediti formati con riferimento alle imposte dichiarate ma non ancora versate, ai contributi sociali effettivi, ecc. Infine le Altre attività finanziarie includono le attività per assicurazioni, pensioni ecc.

■ **Le altre poste di aggiustamento** includono: le passività nette in strumenti derivati (questa riga, analoga a quella della precedente sezione dedicata alle attività finanziarie, riporta le variazioni delle passività in strumenti derivati generate da operazioni particolari come il riacquisto di *swaption*, la cancellazione di contratti derivati, la ristrutturazione di derivati, ecc.); la differenza competenza-cassa sulle uscite; le passività per garanzie standard; gli aggiustamenti dovuti ad effetti di valutazione delle passività finanziarie e le altre variazioni di volume.

Gli aggiustamenti dovuti agli effetti di valutazione delle passività finanziarie sono legati al fatto che il debito pubblico è valutato al valore facciale 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 Finanze¹³.

La posta include gli aggiustamenti dovuti 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 Finanze, 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 dello stock di debito, che non hanno però alcun impatto sull'indebitamento.

¹³ La base informativa e la metodologia di calcolo applicata sono a cura del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze.