

RELAZIONE PREVISIONALE E PROGRAMMATICA

per l'anno 1998

*(Articolo 15 della legge 5 agosto 1978, n. 468, come modificato
dall'articolo 9 della legge 23 agosto 1988, n. 362)*

SECONDA SEZIONE

I - BILANCIO DI COMPETENZA DELLO STATO PER L'ANNO 1998

I.1.- Quadro generale riassuntivo

I.1.1.- Nota di Variazione

Il quadro generale riassuntivo del bilancio di previsione dello Stato per il 1998 - al netto delle regolazioni debitorie pregresse (miliardi 13.309) e dei rimborsi IVA (miliardi 16.500) - conclude, nella versione di competenza, con le seguenti cifre:

a) Entrate per operazioni finali.....	581.598
(di cui : tributarie)	(546.598)
b) Spese finali	678.197
c) Saldo netto da finanziare (b-a).....	96.599

Le cifre sintetizzano i risultati della costruzione del progetto di bilancio di competenza del 1998 secondo l'impostazione ad esso conferita sulla base del criterio della "legislazione vigente", tenuto conto della Nota di Variazioni allo stesso presentata dal Governo contestualmente alla presentazione del disegno di legge finanziaria e delle iniziative legislative collegate.

La presentazione della richiamata Nota di Variazioni si è resa necessaria per inserire nel progetto di bilancio a legislazione vigente (presentato al Parlamento entro la fine dello scorso mese di luglio) sia gli effetti dei provvedimenti legislativi in materia di spesa intervenuti o decaduti successivamente al 31 luglio 1997 (le variazioni proposte rivestono carattere compensativo e concernono utilizzi di accantonamenti dei fondi speciali o ricostituzione dei fondi stessi dove trattasi di

provvedimenti legislativi decaduti), sia, gli effetti derivanti dall'adeguamento delle dotazioni di bilancio a sopravvenute esigenze, concernenti, in particolare, i trasferimenti correnti alle Ferrovie dello Stato e al Fondo Sanitario Nazionale.

Si ritiene utile sottolineare che con la suddetta Nota di Variazioni si è data continuità all'azione di contenimento programmata già avviata in sede di formazione del bilancio a legislazione vigente.

Si segnala, inoltre, la rilevante riduzione apportata alle dotazioni di cassa di alcuni capitoli di bilancio - relativi a erogazioni a favore di enti o aziende pubbliche aventi cospicue disponibilità di Tesoreria - al fine di rafforzare le misure adottate in materia di contenimento della spesa.

In sintesi, con la predetta Nota di Variazioni, il progetto di bilancio a legislazione vigente è stato emendato:

- per le entrate finali, con una variazione accrescitiva di miliardi 410 riferentisi alle entrate tributarie;
- per le spese finali, con una variazione accrescitiva netta di miliardi 5.015 risultante da un aumento di quelle correnti per miliardi 6.074 e da una contrazione di quelle in conto capitale per miliardi 1.059.

Conseguentemente, il risparmio pubblico negativo è passato da 24.675 a 30.339 miliardi, il saldo netto da finanziare da 91.994 a 96.599 miliardi ed il ricorso al mercato da 391.098 a 395.418 miliardi.

L'adeguamento apportato alle originarie previsioni a legislazione vigente con la Nota di Variazioni richiamata sottolinea come il modello decisionale introdotto con la L. n. 362/88, nell'articolarsi in vari momenti cui corrispondono distinti strumenti - Documento di programmazione economico-finanziaria, progetto di bilancio a legislazione vigente, disegno di legge finanziaria e relativi provvedimenti di accompagnamento - rende

gli stessi vicendevolmente complementari ed in particolare assegna alla conoscenza della realtà derivante dalla legislazione vigente un ruolo di primaria importanza ai fini di impostare correttamente la necessaria manovra (disegno di legge finanziaria ed iniziative legislative collegate) per la realizzazione nell'anno di riferimento del bilancio degli obiettivi programmatici assunti in sede di Documento di Programmazione economico-finanziaria.

Il criterio della legislazione vigente si è, in particolare, sostanziato nel recepimento in bilancio:

a) per l'entrata, dei proventi finali sulla scorta delle disposizioni in essere tenuto conto, per le entrate tributarie e contributive, del quadro macro-economico di riferimento;

b) per le spese:

- degli oneri direttamente quantificati dalle relative leggi autorizzatorie, o per la quota prevista dalla legge stessa o per quella risultante dalla rimodulazione effettuata con la legge finanziaria 1997 o, per le leggi approvate successivamente a quest'ultima e che non determinavano lo stanziamento per l'anno 1997, per una quota pari a quella prevista per l'anno in corso;
- degli oneri quantificati dalle leggi autorizzatorie solo indirettamente ("oneri inderogabili"), vale a dire attraverso particolari meccanismi e parametri, per gli ammontari rivenienti dall'applicazione dei meccanismi predetti tenuto conto della prevista evoluzione delle variabili macro-economiche significative;
- degli oneri concretanti l'adeguamento "del fabbisogno" delle Amministrazioni per gli stanziamenti necessari ad assicurare l'operatività dei vari servizi statali;

- della spesa per interessi, sulla base dell'analisi delle tendenze in atto con riferimento alla struttura del debito, all'evoluzione dei tassi di interesse ed al fabbisogno;
- delle appostazioni sui fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso inserite nelle previsioni a legislazione vigente solo per provvisoria evidenza contabile, in quanto la loro definizione è demandata alla legge finanziaria.

La conformità delle previsioni del nuovo progetto di bilancio alla manovra programmata con la nuova legge finanziaria potrà emergere peraltro solo dalla congiunta considerazione delle previsioni a legislazione vigente e della manovra di bilancio proposta con il correlativo disegno di legge finanziaria e con le collegate iniziative legislative di carattere settoriale.

Pertanto, nel prosieguo, dopo aver illustrato sinteticamente le principali variazioni apportate alle previsioni iniziali a legislazione vigente, si passerà ad integrare il quadro previsivo risultante con gli effetti del disegno di legge finanziaria e delle restanti iniziative legislative a quest'ultima collegate.

L'integrazione predetta, in particolare, consentirà di definire il quadro previsionale per il triennio 1998-2000 definito "a legislazione vigente" ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 362/88.

Tale quadro previsionale triennale a legislazione vigente verrà poi messo a confronto con il quadro "programmatico" per lo stesso periodo, costruito tenendo conto degli effetti degli interventi delineati nel documento di programmazione economico-finanziaria e del quadro macro-economico proposto con la presente relazione.

Con il disegno di legge di bilancio 1998, e più specificatamente con un suo apposito articolo, si prevede infatti, l'approvazione delle due

versioni di bilancio pluriennale (“a legislazione vigente” e “programmatica”) e ciò in ottemperanza del disposto articolo 4, commi 1 e 4, della legge n. 468/78 così come sostituito dall’art. 4 della legge 362/88.

Sembra inoltre opportuno sottolineare che - in adesione alla disciplina di cui all’articolo 11 della legge n. 468/78 e successive modificazioni - il disegno di legge finanziaria per il 1998 ha una configurazione “snella” nel senso che si limita a definire i seguenti elementi:

- i livelli massimi del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato del bilancio statale di competenza per ciascuno degli anni del triennio 1998-2000 nella versione “a legislazione vigente” ed in quella programmatica;
- gli importi dei fondi speciali per provvedimenti legislativi che si prevede possano essere approvati nel triennio 1998-2000, riferentisi a spese correnti (Tabella A) ed a spese in conto capitale (Tabella B);
- le quote annue di spese a carattere permanente la cui quantificazione è rinviata dalle leggi istitutive alla Legge finanziaria (Tabella C);
- il rifinanziamento, per il solo anno 1998, delle leggi di spesa recanti interventi per il sostegno dell’economia (Tabella D);
- il definanziamento di leggi di spesa in vigore (Tabella E);
- la rimodulazione delle quote annue delle leggi di spesa a carattere pluriennale concretanti interventi in conto capitale (Tabella F);
- altre regolazioni meramente quantitative rinviate alla Legge finanziaria dalla normativa vigente in materia di spese.

Il criterio di restrittività cui si ispira l'impostazione del disegno di Legge finanziaria 1998 fa ricadere parte del peso della manovra correttiva sulle iniziative legislative di tipo settoriale collegate funzionalmente alla Legge finanziaria (cosidetto "provvedimento di accompagnamento").

Va peraltro sottolineato che, come già operato in sede di Legge finanziaria 1997, per il 1998 la manovra, pur affidata, come si è già accennato, anche ad iniziative legislative settoriali ha trovato integralmente considerazione nella Legge finanziaria mediante la determinazione del livello massimo dei risultati differenziali (saldo netto da finanziare e ricorso al mercato).

Sotto l'aspetto normativo, la manovra è stata inserita:

- in parte, nel bilancio a legislazione vigente emendato;
- in parte nel disegno di legge finanziaria o con norme direttamente operative o nelle apposite Tabelle;
- in parte, infine, nei provvedimenti collegati.

Il quadro di sintesi per competenza e cassa, delle proposte di previsione per il 1998 a legislazione vigente quali sono risultate dall'applicazione dei criteri prima delineati, trova esposizione nelle Tabelle n.1 e n.1/A a raffronto con le previsioni assestate per l'anno in corso.

Nella Tabella n.1, in particolare, si presenta, sia per la competenza che per la cassa, un quadro di sintesi di raffronto delle previsioni 1997 iniziali ed assestate con le previsioni a legislazione vigente 1998 comprensive della richiamata Nota di Variazioni.

Il raffronto delle nuove previsioni con quelle assestate 1997 evidenzia:

- per le entrate finali, diminuzioni delle previsioni sia in termini di competenza (- miliardi 9.563: -1,6%) che di cassa (- miliardi

TABELLA N.1

QUADRO DI SINTESI DELLE PREVISIONI 1998 A LEGISLAZIONE VIGENTE EMENDATE
A RAFFRONTO CON LE PREVISIONI INIZIALI ED ASSESTATE 1997
AL NETTO DELLE REGOLAZIONI DEBITORIE PREGRESSE E DEI RIMBORSI IVA
(MILIARDI DI LIRE)

C O M P E T E N Z A	BILANCIO 1 9 9 7		PREVISIONI 1 9 9 8 A LEGISLAZIONE VIGENTE 3	VARIAZIONI 1998 SU 1997 ASSESTATO	
	PREVISIONI INIZIALI INTEGRATE 1 (*)	PREVISIONI ASSESTATE 2		IN VALORI ASSOLUTI 4=3-2	IN TERMINI % 5=3/2
ENTRATE TRIBUTARIE	550.720	554.194	546.598	-7.596	-1,37
ALTRE ENTRATE	34.125	36.967	35.000	-1.967	-5,32
	584.845	591.161	581.598	-9.563	-1,62
SPESE CORRENTI AL NETTO DEGLI INTERESSI	422.042	430.662	428.947	-1.715	-0,40
INTERESSI	191.000	193.005	181.711	-11.294	-5,85
SPESE CORRENTI	613.042	623.667	610.658	-13.009	-2,09
SPESE IN CONTO CAPITALE	63.260	67.071	67.539	468	0,70
	676.302	690.738	678.197	-12.541	-1,82
RIMBORSO DI PRESTITI	256.448	251.219	298.819	47.600	18,95
	932.751	941.957	977.016	35.059	3,72
SALDO NETTO DA FINANZIARE AL NETTO DEGLI INTERESSI	-99.543	-93.428	-85.112	8.317	8,90
SALDO NETTO DA FINANZIARE	91.457	99.577	96.599	-2.978	-2,99
RICORSO AL MERCATO	347.906	350.796	395.418	44.622	12,72

(*) CONSIDERANO 4.305 MILIARDI DI SBLOCCO DELL'ACCANTONAMENTO NEGATIVO, DI CUI 3.352 MILIARDI DI PARTE CORRENTE

QUADRO DI SINTESI DELLE PREVISIONI 1998 A LEGISLAZIONE VIGENTE EMENDATE A RAFFRONTO CON LE PREVISIONI INIZIALI ED ASSESTATE 1997 AL NETTO DELLE REGOLAZIONI DEBITORIE PREGRESSE E DEI RIMBORSI IVA (MILIARDI DI LIRE)					
C A S S A	BILANCIO 1997		PREVISIONI 1998 A LEGISLAZIONE VIGENTE 3	VARIAZIONI 1998 SU 1997 ASSESTATO	
	PREVISIONI INIZIALI INTEGRATE 1	PREVISIONI ASSESTATE 2		IN VALORI ASSOLUTI 4=3-2	IN TERMINI % 5=3/2
ENTRATE TRIBUTARIE	532.065	539.844	528.298	-11.546	-2,14
ALTRE ENTRATE	34.637	36.780	34.988	-1.792	-4,87
	566.702	576.624	563.286	-13.338	-2,31
SPESE CORRENTI AL NETTO DEGLI INTERESSI	360.453	394.778	417.944	23.165	5,87
INTERESSI	191.314	196.893	180.417	-16.476	-8,37
SPESE CORRENTI	551.767	591.671	598.360	6.609	1,13
SPESE IN CONTO CAPITALE	53.412	64.285	61.601	-2.683	-4,17
	605.179	655.956	659.961	4.006	0,61
RIMBORSO DI PRESTITI	256.458	252.016	298.833	46.817	18,58
	861.637	907.972	958.794	50.822	5,60
SALDO NETTO DA FINANZIARE AL NETTO DEGLI INTERESSI	-152.837	-117.561	-83.741	33.820	28,77
SALDO NETTO DA FINANZIARE	38.477	79.332	96.676	17.343	21,86
RICORSO AL MERCATO	294.935	331.348	395.508	64.160	19,36

SEGUE: TABELLA N.1

TABELLA N.1/A

BILANCIO DI COMPETENZA DELLO STATO
RISULTATI DI SINTESI E DIFFERENZIALI DELLE PREVISIONI 1997 ASSESTATE
A RAFFRONTO CON LE PREVISIONI 1998 A LEGISLAZIONE VIGENTE EMENDATE AL NETTO DELLE REGOLAZIONI DEBITORIE E DEI RIMBORSI IVA
(MILIARDI DI LIRE)

	PREVISIONI ASSESTATE	PREVISIONI A L.V. EMENDATE	VARIAZIONI
ENTRATE			
TITOLO I - ENTRATE TRIBUTARIE	554.194	546.598	-7.596
TITOLO II - ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE	35.754	33.721	-2.034
TITOLO III - ALIENAZIONE ED AMMORTAMENTO DI BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI	1.213	1.279	66
TOTALE ENTRATE FINALI	591.161	581.598	-9.563
SPESE			
TITOLO I - SPESE CORRENTI (SPESE CORRENTI-AL NETTO INTERESSI)	623.667	610.658	-13.009
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	430.662	428.947	-1.715
	67.071	67.539	468
TOTALE SPESE FINALI	690.738	678.197	-12.541
TITOLO III - RIMBORSO DI PRESTITI	251.219	298.819	47.600
TOTALE COMPLESSIVO SPESE	941.957	977.016	35.059
RISULTATI DIFFERENZIALI			
RISPARMIO PUBBLICO	-33.719	-30.339	3.380
SALDO NETTO DA FINANZIARE	-99.577	-96.599	2.978
RICORSO AL MERCATO	-350.796	-395.418	-44.622
INDEBITAMENTO NETTO	-92.256	-89.355	2.902

13.338:-2,3%); più specificamente, il gettito tributario registra una flessione dell'1,4% per la competenza e del 2,1% per la cassa, mentre le altre entrate diverse da quelle tributarie presentano un decremento del 5,3% per la competenza e del 4,9% per la cassa;

- per le spese finali, diminuzioni in termini di competenza (- miliardi 12.541) e aumenti in termini di cassa (+ miliardi 4.006).

In conseguenza dei rilevati andamenti delle operazioni finali il saldo netto da finanziare mentre, in termini di competenza, si è ridotto da 99.577 a 96.599 miliardi (- miliardi 2.978: -3,0%), in termini di cassa, è passato da 79.332 a 96.676 miliardi (+ miliardi 17.343: -21,9%): tale saldo, al netto degli oneri per interessi, in termini di competenza è peggiorato di miliardi 8.317, mentre in termini di cassa è peggiorato di miliardi 33.820.

Nella Tabella n.1/B sono riepilogate, per comodità di esposizione le variazioni introdotte in bilancio alle dotazioni iniziali con la suddetta Nota di Variazioni, modifiche che hanno determinato, come si è visto, un aumento sia delle entrate finali (410 miliardi), sia delle spese finali (5.015 miliardi).

Per le entrate, la variazione apportata concerne l'iscrizione in bilancio di maggiori introiti rivenienti dall'adozione dei decreti legislativi derivanti dall'attuazione delle deleghe in materia fiscale (L. 662/1996), quale copertura di nuovi oneri correnti recati dai predetti decreti.

Per quanto concerne le spese correnti, la variazione accrescitiva netta apportata alle previsioni iniziali (miliardi 6.074), - ripartita per categorie economiche nella predetta Tabella n.1/B - trae essenzialmente origine dall'aumento dei trasferimenti correnti alle Ferrovie dello Stato a seguito dell'approvazione del nuovo piano decennale di impresa (+ miliardi 2.473) e dall'adeguamento della dotazione del Fondo Sanitario nazionale di parte corrente al presumibile fabbisogno (+ miliardi 2.700).