

PARTE PRIMA

**IL BILANCIO PREVENTIVO**

PAGINA BIANCA

## CAPITOLO I.

### CONSIDERAZIONI SULLA RIFORMA DEL BILANCIO

#### 1. — *Premessa.*

L'esercizio finanziario 1967 è il terzo in cui il bilancio dello Stato risulta strutturato secondo la riforma disposta con la legge 1° marzo 1964, n. 62.

Nelle relazioni per i due esercizi precedenti sono state dalla Corte formulate talune considerazioni sulle modalità di applicazione della riforma stessa.

Poiché la presente relazione è coeva all'inizio della V legislatura, ritiene la Corte di dovere richiamare l'attenzione delle nuove Camere sugli aspetti della riforma meritevoli di riconsiderazione o di più chiara applicazione specie in vista delle esigenze della programmazione economica.

#### 2. — *Osservazioni sulla classificazione economica e funzionale.*

L'adozione della classificazione economica avrebbe dovuto realizzare una omogeneizzazione fra bilancio statale e bilancio economico nazionale fino a consentire un pressoché automatico inserimento del primo nel secondo. Questo obiettivo non risulta raggiunto nei primi tre esercizi di applicazione della riforma, come dimostra la sussistenza del quadro di raccordo per la conversione dei dati di bilancio in dati della contabilità nazionale (1). Il problema dovrebbe essere adeguatamente approfondito nelle sedi competenti, al fine di accertare se esista o meno una impossibilità obiettiva di strutturazione del bilancio statale secondo le esigenze della contabilità nazionale. Ed ove tale indagine dovesse dare risultati negativi — probabilmente per la eterogeneità dei due fenomeni — sarà forse da esaminare l'opportunità di rivedere la normativa sulla strutturazione del bilancio perfezionando la classificazione funzionale — indubbiamente più aderente alla natura dell'attività statale — e riservando la classificazione economica alle elaborazioni, pur sempre necessarie ai fini della annuale predisposizione del bilancio economico nazionale. Nella ipotesi che fosse, invece, accertata la possibilità di adeguamento — stabilendo i criteri per le analisi ed elaborazioni della contabilità nazionale — va tenuta presente l'esigenza della uniforme applicazione del sistema nei confronti di tutti gli enti pubblici.

#### 3. — *Ripristino della classificazione temporale.*

Va detto, in ultimo, come l'abolizione della distinzione — che la Corte col parere reso a Sezioni riunite il 27 febbraio 1961 aveva auspicato venisse mantenuta — delle entrate e delle spese in ordinarie e straordinarie, abbia fatto venir meno la corrispondenza fra entrate e spese sotto il profilo temporale, con effetti che assumono maggior rilievo ai fini di una corretta applicazione del precetto racchiuso nel quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione, secondo il recente indirizzo tracciato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1 del 10 gennaio 1966.

Sulla esigenza della distinzione delle entrate e soprattutto delle spese, sotto il profilo della durata, è da considerare come l'intervenuta abolizione della distinzione delle entrate e delle spese in ordinarie e straordinarie abbia fatto venir meno la possibilità di una adeguata ed obiet-

(1) Vedasi: Relazione generale sulla situazione economica del Paese per il 1967, pagg. 228-229.

tiva valutazione del grado di rigidità della spesa e renda più complessi i problemi che involge l'applicazione dell'articolo 81 della Costituzione, ai fini dell'individuazione qualitativa e quantitativa degli oneri posti a carico del bilancio. Ciò senza dire che la commistione, nello stesso capitolo, di spese che dovrebbero esaurirsi in un solo esercizio e di spese destinate a ripetersi negli esercizi successivi, può incoraggiare a mantenere inalterati gli stanziamenti anche quando siano state soddisfatte le iniziali occorrenze.

Va, d'altra parte, rilevato che le esigenze, che stavano a base della distinzione sotto il profilo temporale, sembrano sussistere tuttora ad altri effetti, come, ad esempio, quello della possibilità di conservare fra i residui (di stanziamento) spese non impegnate nell'esercizio per taluni capitoli di parte corrente. Ne è riprova il fatto che alcune norme della legge di bilancio (articoli 74, 77, 94, 110) e di altre leggi estendono a capitoli di spesa della parte corrente la disciplina dettata per le spese in conto capitale.

#### 4. - *Estensione della riforma agli enti pubblici.*

Per quanto concerne, in particolare, la volontà manifestata dal legislatore con l'articolo 6 della legge n. 62 del 1964, di estendere la riforma strutturale del bilancio a tutti gli enti pubblici, va rilevato come lenta ne risulti la realizzazione. Infatti, tale norma ha previsto un adeguamento della struttura dei bilanci degli enti territoriali, nonché degli enti sottoposti al controllo della Corte dei conti. A tal fine il Governo avrebbe dovuto emanare norme per l'estensione del nuovo sistema: norme intervenute soltanto per i bilanci dei comuni e delle province (decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1965, n. 670 e decreto del Presidente della Repubblica 29 novembre 1965, n. 1422) con effetto dall'esercizio 1967; mentre, per altri enti pubblici istituzionali anzidetti il termine all'uopo stabilito è scaduto senza che tali norme siano state emanate.

#### 5. - *Il contenuto dei capitoli di spesa e la indicazione delle fonti normative.*

Pur tenendo presenti le non lievi difficoltà che comporta la compilazione del bilancio, si ritiene di segnalare ancora una volta l'applicazione — in non pochi casi — fatta della norma che prescrive la ripartizione più elementare della spesa « in capitoli, secondo il rispettivo oggetto ». La volontà legislativa di limitare, anzi di eliminare, la precedente discrezionalità nella strutturazione, specie in ciò che attiene alla effettiva specificazione dei capitoli di spesa, emerge dal confronto con la norma precedente che faceva riferimento semplicemente alla ripartizione « in capitoli ». È fuor di dubbio che il capitolo non possa ora comprendere oggetti diversi. Pur se, in concreto, può riuscire talvolta non agevole individuare un oggetto non più ripartibile, è da rilevare che in non pochi casi, per gran parte dei Ministeri, dalla semplice denominazione del capitolo si desume, con sufficiente chiarezza, la esistenza di oggetti sicuramente diversi. La separazione — peraltro non sempre effettuata — in sede di ripartizione in articoli, lungi dal porre rimedio al lamentato inconveniente, maggiormente evidenzia la necessità di una strutturazione dei capitoli più aderente alla volontà legislativa.

Problema, connesso con la strutturazione del bilancio, è quello concernente la indicazione delle fonti normative sostanziali che legittimano i singoli stanziamenti. La riduzione — o, addirittura, la eliminazione — della citazione legislativa nella denominazione dei capitoli non soddisfa l'esigenza di chiarezza del bilancio e rischia di creare difficoltà nella gestione (e nel controllo), man mano che fosse generalizzata la tendenza ad eliminare qualsiasi riferimento normativo.

Se da un lato deve ritenersi senz'altro apprezzabile il proposito di realizzare una più semplice oggettivazione dei capitoli, va, dall'altro, tenuto presente che ciò non può avvenire a scapito della chiarezza del bilancio.

Come già prospettato nella precedente relazione, un ulteriore passo verso la semplificazione potrebbe essere fatto mediante la compilazione di una sorta di nomenclatore — da allegare al bilancio — che, sviluppando compiutamente le voci con le citazioni normative, consentirebbe una notevole riduzione della mole del bilancio. Trattasi di una realizzazione che sarebbe facilitata dal fatto che, con la nuova classificazione, la maggior parte dei capitoli conserva la nu-

merazione dell'esercizio precedente. Il sistema proposto offrirebbe apprezzabili vantaggi per la più facile consultazione del bilancio, mentre ancor più notevoli sarebbero quelli per la corretta gestione dei singoli capitoli e per la semplificazione ed efficacia dei controlli.

#### 6. — *La struttura del conto dei residui.*

Ai sensi dell'articolo 1 della legge 1° marzo 1964, n. 62, « i conti dei residui, distinti per Ministeri al 31 dicembre dell'esercizio precedente a quello in corso, con distinta indicazione dei residui di cui al secondo comma (residui di stanziamento) sono allegati oltre che al rendiconto generale anche al bilancio di previsione ». Ne discende: *a)* che i residui di stanziamento delle spese in conto capitale debbono essere tenuti distinti dai residui propri (per i quali vi siano stati, cioè, regolari impegni entro la fine dell'anno); *b)* che i conti dei residui, come sopra distinti, debbono essere allegati non soltanto al rendiconto generale ma anche al bilancio preventivo.

Va rilevato che il Governo non ha finora applicato detta norma per il rendiconto generale, non avendo in questa sede provveduto alla prescritta distinzione dei residui; mentre ha dato parziale applicazione alla norma stessa, allegando il conto dei residui, con la voluta distinzione, al bilancio di previsione.

#### 7. — *Adeguamento delle norme del regolamento di contabilità generale.*

Le notevoli innovazioni, apportate al bilancio dalla legge 1° marzo 1964, n. 62, determinano l'esigenza che venga provveduto all'adeguamento di parecchie norme contenute nel regolamento di contabilità generale approvato con regio decreto 23 maggio 1924, n. 827.

Il Ministero del tesoro ha trasmesso alla Corte dei conti, per il prescritto parere, uno schema di provvedimento.

Le Sezioni riunite hanno reso il parere (allegato B) nell'adunanza del 29 maggio 1967. Dette modifiche non sono state finora emanate.

## CAPITOLO II.

### LA LEGGE DI APPROVAZIONE DEL BILANCIO 1967

#### 1. — *Premessa.*

La legge 29 aprile 1967, n. 230, di approvazione del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1967, contiene, come erano contenute per gli esercizi precedenti, diverse categorie di norme, delle quali in sede consuntiva va esaminata l'applicazione fattane dal Governo.

Anche per l'esercizio 1967 l'approvazione parlamentare del bilancio è intervenuta con ritardo rispetto all'inizio dell'esercizio. Pertanto, una parte della gestione si è svolta in regime di esercizio provvisorio, autorizzato fino al 30 aprile 1967 con la legge 23 dicembre 1966, n. 1122.

Il problema dell'osservanza dei termini a tutti i livelli — cui la Corte ha cercato di recare il suo contributo con la tempestiva decisione sul rendiconto generale — diviene ancor più rilevante nel quadro dei complessi adempimenti che il sistema della programmazione generale di per sé comporta.

#### 2. — *Norme contenute nella legge del bilancio.*

La legge di bilancio contiene norme di tre categorie: la prima riferentesi all'approvazione degli stati di previsione; la seconda intesa ad integrare e rendere operanti nell'esercizio alcune norme della legge di contabilità generale dello Stato; la terza che concede autorizzazioni sostanziali di spesa. Senza indugiare sulle prime due, per quanto concerne la terza categoria

va notato come, anche nell'esercizio 1967, la situazione risulti immutata rispetto a quella rilevata nelle precedenti relazioni, alle quali si fa quindi rinvio, anche per le osservazioni in esse contenute.

Qualche considerazione va, invece, fatta in ordine all'articolo 98 della legge di bilancio dell'esercizio 1967, il quale — come già l'articolo 97 della legge di bilancio per l'esercizio precedente — ha autorizzato una spesa e conseguente stanziamento senza connessione con precedenti norme sostanziali.

Per i motivi esposti nelle precedenti relazioni e nella odierna ordinanza delle Sezioni riunite, si conferma la fondatezza del dubbio sulla legittimità costituzionale di detta norma in riferimento all'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

Di conseguenza, la Corte — considerata la rilevanza di tale questione, ai fini del giudizio sul rendiconto generale — ha, con detta ordinanza, sospeso il giudizio su tale spesa e sul relativo capitolo (n. 5131 dello stato di previsione del Ministero dell'industria e commercio), rimettendo alla Corte costituzionale la risoluzione della questione stessa.

### 3. — *Copertura del deficit del bilancio generale:*

L'articolo 118 della legge 29 aprile 1967, n. 230, di approvazione del bilancio dello Stato per il 1967 — come già avvenuto negli esercizi precedenti — ha autorizzato il Ministro per il tesoro ad « emettere durante l'anno finanziario 1967 buoni poliennali del tesoro, a scadenza non superiore a nove anni, il cui ammontare non può superare la differenza tra il totale complessivo delle entrate e delle spese ed è devoluto, al netto degli oneri derivanti dall'emissione e dal collocamento, a copertura della differenza medesima ».

Diversamente da quanto è avvenuto nel precedente esercizio, il Ministro per il tesoro non si è avvalso — nel corso del 1967 — della facoltà di emettere buoni poliennali del tesoro per la copertura del *deficit* del bilancio di competenza.

Poiché detta autorizzazione era sostanzialmente intesa a coprire il deficit del bilancio preventivo dello Stato per l'esercizio 1967, occorre esaminare i riflessi del mancato esercizio della facoltà, in sede consuntiva.

In proposito, è da considerare che l'autorizzazione conferita con l'articolo 118 della legge di bilancio 1967 fornisce al Governo lo strumento giuridico per far fronte a tutte le spese autorizzate col bilancio dell'esercizio stesso; ma che il diverso ritmo di realizzazione delle entrate e delle spese in conto competenza — più celere per le prime e più lento per le seconde — ha reso non necessario l'esercizio della facoltà di emettere buoni del tesoro poliennali nel corso dell'anno finanziario 1967. Infatti, in presenza di tale ritmo, l'emissione dei buoni del tesoro avrebbe comportato una disponibilità immediata di cassa — cui avrebbe fatto seguito l'immediato maturarsi degli interessi passivi — per far fronte al pagamento delle spese di quel bilancio in tempi successivi.

Nell'esercizio 1967 il movimento complessivo di cassa (competenza e residui) — come detto nella parte seconda della presente relazione (1) — è stato notevolmente positivo (avanzo di oltre 330 miliardi), sicché l'esigenza della emissione di buoni poliennali del tesoro non si è verificata nel corso dell'esercizio.

### 4. — *Copertura del deficit delle Aziende autonome.*

Anche nel 1967 si è continuato ad adottare il sistema — messo in rilievo nelle due precedenti relazioni — della copertura del deficit delle Aziende autonome mediante autorizzazione, inserita nella legge di bilancio, a contrarre prestiti di pari importo.

L'accettabilità di tale sistema è quanto meno dubbia per un duplice ordine di considerazioni: anzitutto perché la situazione deficitaria delle principali Aziende autonome non è, purtroppo, transitoria e, poi, perché concorre ad alterare la consistenza del deficit complessivo

---

(1) Capitolo I.

del bilancio generale dello Stato, come risulta, per il 1967, dalla situazione esposta nel seguente prospetto:

		Preventivo	Consuntivo
<i>Deficit</i> (al netto dell'accensione di prestiti)	L.	1.165.644.609.692 (1)	1.760.387.911.354 (2)
Monopoli . . . . .	»	6.586.800.000	5.699.546.342
Ferrovie . . . . .	»	317.034.000.000 (3)	207.094.173.317 (3)
Poste e telegrafi . . . . .	»	71.034.509.000 (4)	51.672.286.874 (4)
<i>Deficit</i> totale . . . .	L.	1.560.299.918.692	2.024.853.917.887

(1) Lire 1.164.104.609.692 di *deficit* formale e lire 1.540 milioni di accensione di prestiti.

(2) Lire 848.767.337.064 di *deficit* formale e lire 911.620.574.290 di accensione di prestiti.

(3) Oltre lire 115.000.000.000 quale ricavo di mutui contratti per l'esecuzione del piano decennale di cui alla legge 27 aprile 1962, n. 211.

(4) Oltre lire 2.625.000.000 quali anticipazioni della Cassa depositi e prestiti per la costruzione di un complesso edilizio di cui alla legge 30 marzo 1965, n. 224.

Modifiche, dopo la legge di approvazione del bilancio, sono state apportate alle norme per il regolamento del *deficit* delle predette Amministrazioni autonome col terzo provvedimento di variazioni al bilancio 1967 (legge 18 marzo 1968, n. 269).

Infatti, con l'articolo 1 di tale legge è stato ridotto da lire 6.586.800.000 a lire 6.336.800.000 (cioè di lire 250.000.000) l'autorizzazione delle anticipazioni della Cassa depositi e prestiti per la copertura del *deficit*, essendo stato di altrettanto ridotto il *deficit* del bilancio dell'Amministrazione dei monopoli.

Per più ampie considerazioni sull'argomento si rinvia a quanto osservato nelle precedenti relazioni sui rendiconti generali dello Stato e su quelli della Cassa depositi e prestiti.

##### 5. — *Garanzie dei crediti all'esportazione:*

L'articolo 18 della legge di approvazione del bilancio 1967 dispone che « ai sensi dell'articolo 34 della legge 5 luglio 1961, n. 635, concernente disposizioni sull'assicurazione e sul finanziamento dei crediti relativi all'esportazione di merci e servizi, alla esecuzione di lavori all'estero, nonché all'assistenza ai Paesi in via di sviluppo, il limite massimo delle garanzie da assumere a carico dello Stato in relazione ai titoli I e III della legge stessa è fissato, per l'anno finanziario 1967, in lire 300 miliardi ».

Sulla disciplina dell'assicurazione e del finanziamento dei crediti all'esportazione di merci e servizi e sul funzionamento del sistema amministrativo, si rinvia a quanto esposto nella precedente relazione.

Va, invece, ora fatto cenno delle prime salienti modifiche al sistema, recate dalla legge 28 febbraio 1967, n. 131.

Essa legge, pur contenendo innovazioni di grande importanza, nel campo dell'assicurazione e del finanziamento del credito all'esportazione, lascia quasi inalterato, sotto il profilo organico, il sistema stabilito con la preesistente disciplina legislativa, già illustrato nella precedente relazione.

Per quanto concerne le principali innovazioni, è sufficiente notare quanto segue:

##### *Copertura rischi commerciali ordinari per insolvenza del debitore estero privato.*

Relativamente ai rischi cui sono esposti gli operatori italiani per l'insolvenza dei propri debitori esteri privati, l'INA è autorizzata ad assumere:

*in assicurazione* la garanzia dei *crediti a medio termine*;

*in riassicurazione* (da imprese private di assicurazione) la garanzia dei *crediti a breve termine*.

*Copertura di altri rischi oltre quelli già previsti dalla legge precedente.*

Per ciò che attiene ai rischi politici e catastrofici (guerra, evento catastrofico naturale, moratoria generale di pagamento, difficoltà di trasferimenti valutari che comportino ritardi negli incassi, mancato pagamento da parte di committente o garante che rivesta la natura di ente pubblico), l'INA è autorizzato ad assumere la garanzia assicurativa dei pagamenti contrattualmente previsti durante l'approntamento della fornitura e l'esecuzione dei lavori all'estero da parte di imprese nazionali.

Sempre per quanto inerisce ai rischi politici e catastrofici, l'INA è altresì autorizzato ad assumere la garanzia dei crediti a breve termine che le banche italiane concedono a banche estere, purché i detti crediti risultino legati ad esportazioni destinate al paese in cui operano le banche beneficiarie dei crediti stessi.

*Crediti finanziari.* — Le particolari modalità tecnico-giuridiche che, secondo la previsione dell'articolo 20 della legge n. 635, avrebbero dovuto essere adottate, per la mobilitazione dei crediti finanziari da concedere ai committenti esteri in rapporto alle nostre esportazioni di beni a pagamento dilazionato, han trovato, all'atto pratico, applicazione assai limitata a causa dello stato di tensione esistente nel mercato finanziario. Al fine di ovviare agli inconvenienti di questo stato di cose, nel titolo II della nuova legge è stata data una impostazione del tutto diversa del problema.

Una nozione sintetica ma abbastanza chiara del sistema delineato dalla nuova legge è offerta dal testo dell'articolo 8 che stabilisce quanto segue:

« L'INA è autorizzato ad assumere in assicurazione o in riassicurazione, come previsto dall'articolo 1, la garanzia dei crediti di carattere finanziario, per capitale e interessi, che gli istituti od aziende di credito di cui all'articolo 19 della legge 25 luglio 1952, n. 949, concedono a Stati, a banche centrali estere, ad enti o imprese pubblici o privati di Paesi esteri, relativamente ai rischi contemplati ai numeri 1), 2), 3), 5) e 6) (politici e catastrofici) dell'articolo 5 ed all'articolo 7 (insolvenza del debitore estero privato), sempreché detti crediti siano destinati ad uno dei seguenti scopi:

- a) finanziamento di esportazioni italiane o di attività a queste collegate;
- b) finanziamento dell'esecuzione di studi, progettazioni e lavori all'estero da parte di imprese nazionali;
- c) contributo al miglioramento della situazione economica e monetaria del Paese beneficiario ».

*Finanziamento dei crediti a medio termine relativi ad esportazione di merci e servizi e all'esecuzione dei lavori all'estero.*

Le imprese italiane, impegnate nel settore delle esportazioni a pagamento dilazionato, hanno sollecitato per lungo tempo l'adozione di provvedimenti legislativi intesi ad agevolare il finanziamento dei loro crediti da parte di istituti bancari. Le doglianze in proposito si sono, ovviamente, acuite quando, a causa del ridursi della liquidità del mercato finanziario, i finanziamenti concessi a tali imprese hanno dovuto subire enormi falcidie.

L'intervento del Mediocredito centrale, svolto soltanto in seconda istanza per un'aliquota del finanziamento concesso dall'istituto di credito primario, risentiva a sua volta le difficoltà inerenti alla tensione sul mercato finanziario.

La nuova legge, nell'intento di favorire le esportazioni, ha stabilito che l'intervento del Mediocredito sia rapportato non più alla misura dell'intervento dell'istituto primario, bensì alla quota di credito-capitale concesso dall'operatore italiano al suo cliente estero. La misura di tale intervento non può superare l'85 per cento del credito dell'operatore italiano. È fatto obbligo agli istituti primari di partecipare al finanziamento dei crediti del genere con una quota non inferiore al 15 per cento dell'intervento del Mediocredito (così l'esportatore italiano potrebbe ottenere un finanziamento fino ad un massimo del 97,50 per cento del proprio credito-capitale).

Al fine di porre il Mediocredito centrale in condizione di far fronte al rilevante aumento degli interventi finanziari in materia di crediti all'esportazione, il fondo di dotazione dell'Istituto stesso è stato aumentato di 30 miliardi di lire.

Infine, è da segnalare l'innovazione introdotta con l'articolo 27 della legge n. 131, in forza del quale la determinazione dei limiti minimi e massimi dei premi annui di assicurazione e riassicurazione, dei termini costitutivi di sinistro, dei limiti entro cui le variazioni di costo sono indennizzabili, nonché della durata e delle quote massime delle garanzie assumibili in assicurazione ed in riassicurazione, deve aver luogo con decreto del Ministro per il tesoro, di concerto con i Ministri per gli affari esteri e per il bilancio, sentito il Comitato che sovrintende alla gestione tenuta, per conto dello Stato, dall'INA.

Dall'inizio della gestione al 31 dicembre 1967, il Comitato ha concesso n. 4.087 (di cui 597 secondo la legge n. 131) garanzie rispetto ad un ammontare complessivo di operazioni di lire 2.368.236.794.123.

Il totale degli impegni assunti dalla gestione fino al 31 dicembre 1967, per le coperture assicurative accordate nei confronti delle dette operazioni, ammonta a lire 1.978.719.293.700; detrando, pertanto, da questa cifra l'importo complessivo degli impegni scaduti in lire 715.019.881.573, si ottiene l'ammontare degli impegni in essere alla data sopra indicata in lire 1.263.699.412.127.

In esecuzione delle delibere del Comitato, l'Istituto nazionale delle assicurazioni ha emesso, fino al 31 dicembre 1967, n. 3.394 polizze in rapporto ad un ammontare complessivo di coperture assicurative di lire 1.659.800.920.150.

Il totale dei premi riscossi inerenti alle coperture assicurative concesse con le dette polizze, ammonta, a quella data, a lire 33.721.919.041.

Il totale degli indennizzi pagati agli assicurati per sinistri verificatisi ammonta a lire 11.369.674.917 e quello delle somme successivamente recuperate a lire 2.303.011.629.

Il conto corrente presso la Tesoreria centrale dello Stato, che accoglie i versamenti per premi, per costo polizza e appendice, per interessi su premi dilazionati, per interessi di mora e per rimborso spese, conto da cui sono prelevati i fondi per far luogo al pagamento dei sinistri e delle spese di amministrazione, presentava, al 31 dicembre 1967, un saldo attivo di lire 29.741.042.413.

Il totale delle spese generali di amministrazione sostenute dalla gestione fino al 31 dicembre 1967 ammonta a lire 1.656.466.415.

Nel prospetto contenuto nella pagina che segue sono riepilogate le risultanze contabili della gestione per l'esercizio 1967.

Come già avvertito nella precedente relazione la « gestione per conto dello Stato » — nonostante i legami col bilancio statale ed i riflessi mediati e immediati sulla finanza pubblica — non è soggetta al controllo della Corte dei conti.

ISTITUTO NAZIONALE DELLE ASSICURAZIONI

Anno 1967

*Gestione crediti all'esportazione*

Leggi 22-12-1953, n. 955, 5-7-1961, n. 655,  
e 28-2-1967, n. 131

RENDICONTO ENTRATE ED USCITE

ENTRATE		USCITE	
1. — Premi:		1. — IGE da versare all'erario . . .	66.541.792
a) riscossi . . . . .	3.663.557.789	2. — Spese di Gestione:	
b) dilazionati da riscuotere . . . . .	308.521.010	a) ICE-INA quote	
		forfettarie e con-	
		guaglio per rim-	
		borso spese . . . .	183.574.313
2. — Costo polizza . . . . .	41.084.000	b) missioni . . . . .	3.519.251
3. — IGE versata dagli assicurati:		c) bolli su quietanza Tesoreria centrale . . . . .	147.000
a) riscossa . . . . .	60.172.558	bolli su quietanza Ufficio registro . . . . .	28.960
b) su premi dilazionati . . . . .	6.369.234	d) Quota associazione 1966 <i>Union de Berne</i> . . . . .	721.110
			187.990.634
4. — Rimborso spese per rinuncia di garanzia . . . . .	10.058.122	3. — Sopravvenienze . . . . .	83
5. — Interessi su premi dilazionati . . . . .	16.643.323	4. — Indennizzi pagati per sinistri . . . . .	5.379.850.977
6. — Interessi su conto corrente INA . . . . .	743.746		
7. — Interessi di mora . . . . .	10.658.560	Incremento fondo accumulato . . . .	365.036.632
8. — Interessi di mora su rate di credito sinistrate . . . . .	108.520.248		
9. — Recupero sinistri . . . . .	1.046.216.253		
10. — Sopravvenienze . . . . .	1.170.920		
11. — Interessi sul conto corrente Tesoreria 1966 . . . . .	715.704.355		
	5.989.420.118		5.989.420.118

SITUAZIONE PATRIMONIALE

ATTIVITÀ		PASSIVITÀ	
1. — Conto corrente Tesoreria centrale INA premi riscossi per conto della Gestione assicurazione crediti all'esportazione . . . . .	29.741.042.413	1. — Depositi per rimborso spese su garanzia . . . . .	34.690.000
2. — Debitori diversi:		2. — Creditori diversi:	
a) diversi . . . . .	1.107.605.797	a) diversi . . . . .	2.172.281.009
b) INA conto corrente . . . . .	641.247.552	b) rate di credito per sinistri e interessi di mora . . . . .	2.518.278.038
	1.748.853.349		4.690.559.047
3. — Crediti per indennizzi pagati da recuperare . . . . .	11.369.674.917	3. — IGE ancora da versare:	
meno: sinistri recuperati . . . . .	2.303.011.629	a) riscossa . . . . .	42.472.658
	9.066.663.288	b) da riscuotere . . . . .	16.088.863
			58.561.521
	40.556.559.050	4. — Depositi provvisori infruttiferi . . . . .	2.337.986
		5. — Indennizzi pagati da recuperare . . . . .	11.369.674.917
		meno: sinistri recuperati . . . . .	2.303.011.629
			9.066.663.288
		6. — Fondo accumulato:	
		a) al 31 dicembre 1966 . . . . .	26.348.710.576
		b) anno 1967 . . . . .	355.036.632
			26.703.747.208
<i>Somme impegnate su fondo accumulato:</i>			40.556.559.050
Sinistri segnalati agli effetti dell'articolo 7 della legge 1953 e dell'articolo 6 della legge 1961 . . . . .	6.134.671.863	<i>Somme impegnate su fondo accumulato:</i>	
		Ditte per sinistri . . . . .	6.134.671.863

N. B. — Non sono incluse le spese sostenute dall'INA e dall'ICE nel IV trimestre 1967. I documenti relativi all'assunzione dei rischi e quelli contabili sono custoditi dall'INA, mentre la documentazione delle spese autorizzate per il funzionamento del Comitato è custodita dall'ICE.

6. — *Variazioni di bilancio.*

È connaturale al sistema che, dopo l'iniziale approvazione parlamentare, il bilancio subisca variazioni nel corso dell'esercizio. Infatti, per accurate che possano essere le previsioni, è difficile che esse risultino in tutto esatte.

Per le esigenze normali — ed appunto per ciò entro limiti di prevedibilità generica, senza contorni precisi — l'ordinamento giuridico prevede appositi strumenti amministrativo-contabili, dei quali il Governo può servirsi nel corso dell'esercizio senza bisogno di continui interventi del Parlamento. Questi strumenti, previsti dalla legge di contabilità generale, sono: *a)* i prelevamenti dal fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine; *b)* i prelevamenti dal fondo di riserva per le spese impreviste; *c)* le integrazioni di taluni capitoli di spesa ai sensi dell'articolo 41 della legge di contabilità generale.

Sull'uso fatto dal Governo di tali strumenti si rinvia a quanto detto in altra parte della presente relazione (1), mentre per più generali considerazioni, si confermano quelle esposte nelle precedenti relazioni.

I cennati strumenti — peraltro — non sono sufficienti per far fronte a tutte le esigenze che concretamente vengono a maturazione nel corso dell'esercizio; da ciò la necessità di ulteriori interventi del Parlamento concernenti: 1) la introduzione di nuove o maggiori spese in conseguenza dell'esercizio della funzione legislativa sostanziale; 2) l'approvazione di provvedimenti di variazioni al bilancio. Per le prime è prassi costante che il Parlamento — invece di provvedere alle variazioni di bilancio contestualmente alla produzione legislativa — autorizzi espressamente il Ministro per il tesoro « ad apportare con propri decreti le occorrenti variazioni di bilancio ». Detta prassi si inquadra nel vigente sistema — suscettibile di adeguamenti ai precetti contenuti nell'articolo 95 della Costituzione — che riconosce al Ministro predetto una competenza generica di coordinamento per l'intero bilancio statale.

Alle altre variazioni — non connesse a modificazione del complesso normativo sostanziale — viene provveduto con leggi di iniziativa governativa. Queste leggi costituiscono integrazione della legge di bilancio ed in virtù dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione non possono apportare peggioramenti al risultato del bilancio approvato.

Anche per il 1967, variazioni di bilancio sono state disposte ad esercizio già chiuso. Sulla necessità che ciò più non si ripeta la Corte non può che confermare quanto osservato nelle precedenti relazioni. Qui si ritiene di notare come la causa immediata, principale della tardiva approvazione parlamentare delle variazioni di bilancio, stia nella tardiva presentazione dei relativi disegni di legge. Così, il terzo provvedimento di variazioni al bilancio 1967 risulta presentato al Senato il 27 dicembre 1967 (n. 2641), cioè, sostanzialmente non più in tempo per essere approvato prima della chiusura dell'esercizio.

Ed è, appunto, tale provvedimento che può offrire un saggio delle conseguenze di un siffatto abnorme ricorso a variazioni *in extremis*. In disparte, infatti, la lievitazione che esso contiene di capitoli di spesa per compensi di vario genere al personale e di altri di natura discrezionale, va rilevato come esso disponga financo l'aumento degli stanziamenti dei cosiddetti fondi globali (capitoli nn. 3523 e 5381), con contemporanea integrazione degli elenchi dei provvedimenti legislativi da finanziare.

Né van sottaciuti, a quest'ultimo proposito, i pericoli di elusione del precetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione che una simile prassi — in difetto di una disciplina legislativa dei fondi globali — può comportare. Vede ognuno, invero, come l'utilizzazione di maggiori entrate, di un bilancio deficitario, ad esercizio già chiuso, sia in contrasto col principio della destinazione indifferenziata di tutte le entrate al pagamento di tutte le spese di bilancio.

Senza dire che il ricorso a variazioni — frazionate, notevoli e tardive — priva il Parlamento di una visione unitaria della gestione del bilancio, specie per le spese, affievolendo così l'efficacia del suo controllo, prescritto sia in via preventiva che consuntiva dall'articolo 81 — primo comma — della Costituzione.

---

(1) Parte II, Capitolo I.

Appare, pertanto, meritevole di considerazione la proposta di vari deputati, alla fine della legislatura, della prefissione di un termine (31 ottobre) per la presentazione di provvedimenti di variazioni al bilancio in corso. Così potrebbe ottenersi di tali variazioni la tempestiva approvazione, ciò che consentirebbe, a sua volta, la normale assunzione dei relativi impegni di spesa entro il 31 dicembre.

#### 7. — Capitoli per memoria.

Questi capitoli, non espressamente previsti dalla legge di contabilità generale, sono introdotti di fatto nel bilancio, sia per le entrate che per le spese. Loro caratteristica è quella di essere iscritti in bilancio senza stanziamento: donde la denominazione « per memoria ». Molteplici sono le cause che ne determinano in concreto la necessità, o l'opportunità; tra esse se ne indicano, a cagion d'esempio, alcune tra le più ricorrenti.

1) In tutti gli stati di previsione della spesa viene iscritto un capitolo « per memoria » per far fronte al pagamento dei residui passivi eliminati per perenzione amministrativa (articolo 36 della legge di contabilità generale), pagamento del quale sia intervenuta richiesta da parte degli aventi diritto. Ciascuno di tali capitoli viene alimentato, nel corso dell'esercizio, mediante prelevamenti dal fondo di riserva per le spese obbligatorie, a norma dell'articolo 40, n. 1, della legge di contabilità generale. Questo procedimento — reso necessario dalla non coincidenza fra prescrizione e perenzione amministrativa — oltre ad alterare i risultati del bilancio di competenza, determina ora qualche incertezza circa l'attribuzione della spesa sotto il profilo della classificazione economica. Infatti, il capitolo predetto è compreso nella categoria IX (somme non attribuibili) data la natura varia delle spese che ad essa vengono imputate; dal che consegue, inoltre, la non conformità del capitolo — comprendente oggetti notevolmente diversi — ai criteri fissati dalla legge 1° marzo 1964, n. 62. Quanto all'entità del fenomeno, nell'esercizio 1967, si fa, a titolo puramente esemplificativo, presente che per il Ministero del tesoro, il capitolo 2001 — concernente, appunto, i residui perenti reclamati dai creditori — è stato integrato per complessive lire 122.898.250.

E, infine, da considerare che il procedimento per la erogazione delle spese predette — di per sé tutt'altro che snello — è reso notevolmente più complesso dalla necessità che ciascuna amministrazione promuova, con adeguata documentazione, il decreto di variazione di bilancio da parte del Ministero del tesoro da sottoporre al visto e alla registrazione della Corte dei conti.

2) Per talune spese, condizionate da specifiche norme legislative, alla realizzazione di determinate entrate, vengono iscritti capitoli « per memoria » negli stati di previsione dei Ministeri interessati e corrispondenti capitoli, sempre « per memoria », nello stato di previsione dell'entrata. La incidenza di questi stanziamenti di entrata e di spesa è notevole per diversi Ministeri. A titolo di esempio si citano: gli introiti e connesse reiscrizioni per fini istituzionali della Amministrazione delle antichità e belle arti (articolo 2 della legge 30 marzo 1965, n. 340), nonché gli introiti delle pene pecuniarie per infrazioni valutarie, il cui 40 per cento è destinato al Fondo di assistenza per i finanziari o al Fondo di quiescenza del personale dell'Amministrazione cui appartiene lo scopritore (decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 15 dicembre 1947, n. 1511) (1).

3) Per il finanziamento di taluni interventi statali di notevole portata finanziaria — di fronte all'insufficienza dei normali mezzi di bilancio — il legislatore ha ritenuto di far ricorso alla contrazione di mutui. Sul piano contabile, questo sistema di finanziamento si estrinseca nella iscrizione di capitoli « per memoria » sia in entrata — per il ricavo dei mutui — sia negli stati di previsione della spesa, che rimane così necessariamente condizionata al verificarsi dell'entrata. Sempre a mò di esempio sono da rammentare: l'autorizzazione a contrarre mutui col Consorzio di credito per le opere pubbliche per il graduale finanziamento del piano di costruzione di abitazioni per i lavoratori agricoli dipendenti (articolo 5 della legge 30 dicembre 1960,

(1) Il capitolo 2271 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, istituito per la quota del 40 per cento, è stato iscritto *per memoria* in sede preventiva ed ha avuto, nel corso dell'esercizio, reintegrazioni per complessive lire 45.321.135.

n. 1676) (1); il versamento al Tesoro, da parte del Consorzio di credito per le opere pubbliche, del ricavo netto di mutui contratti per il finanziamento degli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno (articolo 23 della legge 26 giugno 1965, n. 717 (2)).

4) Per taluni oneri, per i quali non siano del tutto perfezionati gli strumenti giuridici, all'atto della predisposizione del bilancio preventivo, i corrispondenti capitoli vengono iscritti « per memoria », in attesa di provvedere al relativo stanziamento nel corso dell'esercizio. A titolo di esempio si indica il capitolo 2959 (3) dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, il quale inizialmente iscritto « per memoria », è stato reintegrato nel corso dell'esercizio per lire 61.478.178.000, successivamente redistribuite fra gli appositi capitoli, anche essi iscritti « per memoria », negli stati di previsione di tutti i Ministeri.

5) Per alcune spese — regolarmente autorizzate da norme sostanziali — ma in corrispondenza delle quali non sia iscritta la quota a carico dell'esercizio.

In definitiva va considerato che la iscrizione dei capitoli « per memoria » risponde alla duplice esigenza di avere già predisposti gli strumenti per rendere utilizzabili i capitoli interessati nel corso dell'esercizio e di far chiaramente risultare dal bilancio preventivo che esistono oneri dallo stesso non contemplati.

---

(1) Capitolo 5009 dell'entrata e capitolo 5042 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro. Detti capitoli, in stretta relazione fra loro, hanno avuto due assegnazioni nel corso dell'esercizio 1967, per complessive lire 40.067.406.665.

(2) Capitolo 5019 dell'entrata. Nel correlativo capitolo 5151 della spesa del Tesoro è stato, invece, iscritto lo stanziamento di 210 miliardi fin. dalla previsione iniziale.

(3) Somme da corrispondere all'Amministrazione delle ferrovie dello Stato quale rimborso degli altri oneri da essa sostenuti per motivi non attinenti all'esercizio ferroviario ed a copertura dei disavanzi di gestione delle linee a scarso traffico (articolo 6 della legge 29 novembre 1962, n. 1688).

PAGINA BIANCA