Giuseppe Pisauro

PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO DELLA SPESA PUBBLICA NEL REGNO UNITO

Fondazione Adriano Olivetti

Giuseppe Pisauro

Programmazione e controllo della spesa pubblica nel Regno Unito

Esperienze 1969-1984

© 1985, Fondazione Adriano Olivetti, Roma

LITOSPES - Roma — Via Prenestina 697 Tel. 221831

INDICE

pp.

Capitolo primo
INTRODUZIONE 3

Capitolo secondo
GLI ANNI SESSANTA: LE FONDAMENTA
DEL SISTEMA 13
2.1. Le origini del sistema inglese di programmazione e controllo della spesa 13
2.2. La prima fase del PESC: la programmazione dello sviluppo economico (1961-1968) 16

Capitolo terzo
LE CARATTERISTICHE "TECNICHE" DEL PESC
NELLA SUA FASE ADULTA (1969-1976) 26
3.1. Il sistema delle surveys annuali e la natura delle ipotesi sui prezzi 26
3.2. I prezzi costanti nei Libri Bianchi: volume terms e cost terms 36
La serie in volume terms (i survey prices) 37
La serie in cost terms (il relative price effect) 42
3.3. Il modello di riferimento macro-economico e il ruolo delle entrate 55

3.4. Un percorso "oscuro": dai programmi ai risultati 64

Capitolo quarto
I RISULTATI DELLA PROGRAMMAZIONE DELLA SPESA NEL PERIODO 1969-1976: I PREZZI COSTANTI SUL BANCO DEGLI IMPUTATI 76

Capitolo quinto
IL DUALISMO TRA PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO NELLE MODIFICHE AL SISTEMA PROPOSTE E ATTUATE NELLA SECONDA META' DEGLI ANNI SETTANTA 90
5.1. L'introduzione dei **cash limits** (1976): obiettivi, critica e risultati 90
5.2. Una proposta per un PESC "arricchito" 100

Capitolo sesto
GLI ANNI OTTANTA: CASH PLANNING O TRAMONTO DELLA PROGRAMMAZIONE? 108
6.1. Verso l'abbandono della programmazione a prezzi costanti (1976-1981) 108
6.2. Il **cash planning**: modello macroeconomico di riferimento e risultati (1982-1984) 114
6.3. Il **cash planning**: contenuto razionale ed esperienza pratica 121

Capitolo settimo
OSSERVAZIONI CONCLUSIVE 134

BIBLIOGRAFIA 143

Una prima versione di questo studio è stata realizzata nell'ambito dell'attività della Commissione tecnica per la spesa pubblica. Desidero ringraziare il prof. Emilio Gerelli e gli altri membri della Commissione, in particolare i proff. Antonio Pedone e Maria Teresa Salvemini con i quali ho discusso questo lavoro. Per i numerosi suggerimenti ricevuti ringrazio anche il prof. Sergio Bruno. Naturalmente è interamente mia la responsabilità delle idee espresse e di ogni eventuale errore o inesattezza.

Devo infine ringraziare Mr. Chris Cappella e Mr. Michael Richardson dell'Ambasciata britannica per la cortese collaborazione nel reperimento dei documenti di base.

Capitolo primo

INTRODUZIONE

La storia del sistema britannico di programmazione della spesa pubblica è un'illustrazione esemplare della parabola che ha segnato nei paesi occidentali l'evoluzione dell'intervento pubblico nell'economia negli ultimi venticinque anni. Da una fase - gli anni Sessanta - in cui la spesa publica era vista soprattutto come uno strumento per soddisfare bisogni collettivi crescenti, mentre ai problemi posti dal suo finanziamento e dalle compatibilità generali era assegnata un'importanza secondaria, si è giunti - a partire dalla metà degli anni Settanta - ad una situazione in cui la spesa pubblica è percepita soprattutto come una grandezza finanziaria da contenere e, possibilmente, da ridurre per contrastare l'inflazione e la crescita del debito pubblico.

Se il quadro generale dell'esperienza del Regno Unito è dunque simile a quello di altri paesi, essendo passato dall'affermazione definitiva del welfare state e dai tentativi di pianificazione dello sviluppo economico alla crisi fiscale, al rilancio del liberismo e all'adozione di politiche economiche di segno monetarista, due ordini di motivi inducono a considerare esemplare quell'esperienza e a dedicarle un esame approfondito.

Il primo è collegato al fatto che, da un lato, quando la fortuna del welfare state era al suo apice, quello inglese ha rappresentato l'esempio più noto e probabilmente più avanzato di

programmazione pluriennale della spesa pubblica (1); dall'altro, negli ultimi anni, la politica economica inglese può senz'altro essere considerata come una delle "estreme" interpreti del mutato spirito dei tempi.

Il secondo motivo di rilevanza della esperienza inglese è quello che più interessa ai fini di questo lavoro, rivolto ad esaminare le tecniche di **budgeting** e **planning** e le loro implicazioni piuttosto che a discutere i contenuti delle politiche economiche. Nel Regno Unito l'evoluzione della politica economica si è accompagnata a sostanziali modifiche delle tecniche di bilancio ed il sistema di programmazione della spesa, in circa venticinque anni di vita, ha rappresentato una sorta di "laboratorio" nel quale tali tecniche sono state sperimentate e dibattute con un'ampiezza che non ha uguali altrove. Esperienza e dibattito dai quali emerge un dato di fondo: la consapevolezza che le tecniche di costruzione e presentazione del bilancio non sono neutrali rispetto ai contenuti della politica economica.

Un esempio è rappresentato dall'attenzione che nel sistema inglese ha ricevuto, come si vedrà, una tematica - il modo in cui tenere conto nei programmi di spesa delle variazioni dei prezzi - a prima vista di importanza limitata e come tale percepita nelle esperienze di altri paesi. E' appunto riguardo a questo aspetto che nel sistema inglese si è verificato il mutamento più evidente e controverso: mentre fino al 1976 i programmi di spesa erano espressi a prezzi costanti, concentrando quindi il sistema sulla spesa in termini reali, nel corso dell'ultimo decennio si è

realizzato un processo graduale di abbandono dei prezzi costanti, approdato infine ad un sistema nel quale ciò che viene programmato è esclusivamente la spesa monetaria. Il mutamento è stato così profondo da indurre alcuni (2) a chiedersi se nel Regno Unito possa ancora parlarsi di "programmazione" della spesa pubblica.

Naturalmente l'abbandono dei prezzi costanti si è accompagnato ad altre modifiche, tra cui la più importante riguarda il ruolo delle entrate nel sistema di bilancio e più in generale la relazione tra la programmazione della spesa ed il suo finanziamento.

Fino alla seconda metà degli anni Settanta la politica tributaria ed in genere tutta la problematica del finanziamento non influenzavano la programmazione della spesa. Non esistevano previsioni pluriennali delle entrate e le decisioni annuali in materia tributaria erano prese successivamente a quelle sulla spesa. Il sistema si muoveva secondo il principio che "la spesa determina il suo finanziamento". Attualmente tutta la politica economica è decisa nel quadro della **Medium-term Financial Strategy**, documento, introdotto nel 1980, che presenta gli andamenti relativi alla politica monetaria, ai programmi di spesa, alla politica tributaria ed ai livelli di fabbisogno. In questo contesto la decisione prioritaria riguarda comunque il fabbisogno e non più la spesa. Il principio cardine del sistema si è quindi rovesciato: ora "il finanziamento determina la spesa".

Prima di descrivere sinteticamente l'articolazione di questo lavoro è opportuno

fornire alcuni dati utili ad inquadrare quantitativamente il fenomeno "spesa pubblica nel Regno Unito" sia in rapporto agli altri paesi industrializzati sia in termini storici.

La Tabella 1 evidenzia come nei primi anni Ottanta la rilevanza della spesa pubblica nel Regno Unito (misurata dalla sua quota sul PIL) non risulti, tutto sommato, molto diversa rispetto a quella degli altri maggiori paesi europei (con l'eccezione del dato riguardante l'Italia), mentre resta ben superiore rispetto alla media OECD ed in particolare a Stati Uniti e Giappone, confermando quindi sostanzialmente la posizione relativa occupata nel 1960.

La storia più dettagliata dell'andamento della spesa pubblica nel Regno Unito è sintetizzata dalla Tabella 2 (nella quale i dati sono riportati per anno fiscale, che inizia il 1° aprile e termina il 31 marzo), dal cui esame è possibile individuare - in termini della quota spesa/PIL - i "momenti critici" di svolta che segnano anche la scansione temporale adottata in questo lavoro: una prima fase di relativa stabilità, interrotta nel 1967/68 da una crescita della spesa rispetto all'anno precedente pari a circa 4 punti del PIL; nuova stabilità fino al biennio 1973-1975, quando il salto è di circa 7 punti; una fase di riduzione e stabilizzazione della quota della spesa sul PIL nella seconda metà degli anni Settanta, seguita da un nuovo salto (seppure di dimensioni più modeste dei precedenti) nel 1980/81 ed infine, di nuovo, una fase di stabilizzazione e di tendenziale riduzione negli ultimi anni.

Anche la storia del sistema di

Tabella 1 - La quota della spesa pubblica sul PIL nei sette maggiori paesi industrializzati e nell'area OECD (1960-1983)

	1960	1971	1975	1981	1982	1983
Regno Unito	32.4	38.1	46.4	47.8	47.3	47.2
Germania Federale	32.4	40.1	48.9	49.2	49.4	48.6
Francia	34.6	38.3	43.5	49.1	50.8	51.5
Italia	30.1	36.6	43.2	51.4	54.9	57.4
Stati Uniti	27.5	32.3	35.6	35.3	37.7	38.1
Canada	28.9	36.6	40.8	41.8	46.0	46.8
Giappone	...	20.8	27.3	34.5	34.4	34.8
Media OECD	28.9	33.3	38.4	40.9	42.3	41.7

Fonte: OECD 1985, tab. 6.5.

Tabella 2 - Spesa pubblica (1) in termini nominali e reali (miliardi di sterline) e quota sul PIL nel Regno Unito (1961-1984)

Anno fiscale	Spesa a prezzi correnti	Spesa a prezzi 1981/82 (2)		Quota % sul PIL (3)
		Valori	Variazioni % annue	
1961/62	10.0	60.8		36.0
1962/63	10.4	61.2	+ 0.6	35.8
1963/64	11.3	65.4	+ 6.8	36.2
1964/65	12.2	67.5	+ 3.3	35.9
1965/66	13.6	71.7	+ 6.2	37.5
1966/67	15.1	76.1	+ 6.1	38.7
1967/68	17.4	85.8	+12.8	42.5
1968/69	18.2	85.4	- 0.5	40.9
1969/70	19.3	85.9	+ 0.5	40.5
1970/71	21.6	88.8	+ 3.4	40.8
1971/72	24.3	91.6	+ 3.2	41.1
1972/73	27.6	95.9	+ 4.8	41.4
1973/74	32.0	103.8	+ 8.2	43.0
1974/75	42.8	116.5	+12.3	48.2
1975/76	53.7	116.4	- 0.1	48.4
1976/77	59.5	113.7	- 0.2	45.8
1977/78	63.6	107.1	- 5.8	42.3
1978/79	74.4	113.3	+ 5.8	43.5
1979/80	89.5	116.6	+ 2.9	43.4
1980/81	108.4	119.2	+ 2.3	45.7
1981/82	120.2	120.2	+ 0.8	46.3
1982/83	132.5	124.4	+ 3.5	46.7
1983/84	140.1	125.9	+ 1.2	45.8

(1) General Government Expenditure.

(2) Deflazionata con il deflatore implicito del PIL ai prezzi di mercato.

(3) PIL ai prezzi di mercato.

Fonte: elaborazione su dati Central Statistical Office 1983 e 1984.

programmazione della spesa ricalca questa scansione temporale e le modifiche più importanti del sistema si situano a ridosso di quelli indicati come momenti di svolta della dinàmica della spesa. Questo lavoro è quindi conseguentemente articolato.

Si parte da una breve illustrazione (Capitolo secondo) delle origini e dei primi anni di vita (1961-1968) del sistema britannico di programmazione a prezzi costanti della spesa, il cui funzionamento verrà quindi descritto e analizzato dettagliatamente (Capitolo terzo) facendo riferimento al suo periodo di maggiore maturità (1969-1976).

In particolare, verrà descritto (paragrafo 3.1.) il processo di formazione dei programmi di spesa, il che consentirà di mettere in evidenza le differenze di fondo esistenti tra l'insieme dei prezzi utilizzati in un processo "politico" quale la formazione del bilancio e quello utilizzato in un sistema di conti statistici. Ci si occuperà poi delle due diverse serie di spesa "a prezzi costanti" (corrispondenti a due diversi modi di trattare le variazioni dei prezzi relativi) prodotte dal sistema inglese in quegli anni, soffermandosi anche sulle metodologie adottate (paragrafo 3.2.); del modello di riferimento macroeconomico che guidava la programmazione della spesa pubblica e dello spazio ricoperto dalla politica delle entrate in quel modello (paragrafo 3.3.); delle modifiche subite dai programmi di spesa durante il "percorso" dalle previsioni ai risultati (paragrafo 3.4.).

La crisi del sistema alla metà degli anni

Settanta fece emergere i limiti della particolare valutazione a prezzi costanti adottata dal PESC - **Public Expenditure Survey Committee** - (Capitolo quarto) e mise all'ordine del giorno la necessità di una modifica del sistema. Ciò condusse nel 1976 all'introduzione dei **cash limits** sulla spesa del primo anno (Capitolo quinto), facendo così intravvedere uno spostamento dell'enfasi, fino ad allora posta sugli aspetti di programmazione, verso gli aspetti di controllo della spesa monetaria e segnando un mutamento nel rapporto tra Treasury e singoli centri di spesa riguardo al farsi carico dell'incertezza sul movimento futuro dei prezzi.

In quegli stessi anni furono avanzate alcune proposte favorevoli a tecniche di valutazione tali che le previsioni di spesa, pur continuando ad essere costruite a prezzi costanti, potessero "essere trasformate con precisione e prontezza, al momento opportuno, in somme di denaro realmente spese", realizzando così un tentativo di conciliare gli aspetti di programmazione e quelli di controllo (paragrafo 5.2.).

Quelle proposte non furono accolte e l'inizio degli anni Ottanta ha visto il concludersi della trasformazione del sistema dal **volume planning** al **cash planning**. Il nuovo sistema (Capitolo sesto), operante all'interno di un modello di riferimento della politica economica del tutto diverso da quello del vecchio PESC, si è finora dimostrato uno strumento di controllo di cassa molto efficace. Esso, tuttavia, non sembra possedere sufficienti elementi di programmazione, almeno nel senso che questo termine aveva assunto nel PESC. Questo aspetto giustifica le perplessità

emerse sulla sorte della programmazione della spesa pubblica nel Regno Unito.

Alcuni spunti di riflessione sulle possibili indicazioni per il sistema italiano suggerite dall'esperienza inglese concludono il lavoro.

Note al Capitolo primo

(*) Si avverte che le citazioni, in assenza di una edizione italiana (che nel caso sia stata realizzata è citata a sua volta in bibliografia), sono state tradotte a cura dell'autore.

(1) Questa era l'opinione della maggior parte degli studiosi nella prima metà degli anni Settanta. Valga per tutti il seguente giudizio di Aaron Wildavsky: "La maggior parte delle riforme fallisce (...), il panorama amministrativo è cosparso di rovine. Fortunatamente possiamo apprendere molto da una delle principali riforme dell'era moderna in materia di distribuzione delle risorse, il **Public Expenditure Survey Committee** (PESC). In nessun'altra parte del mondo, per quanto ne sappiamo, il bilancio annuale è stato sostituito da un efficace meccanismo per il controllo della spesa in parecchi anni nel futuro" (**Wildavsky 1975**, p. 479).

(2) Cfr., ad esempio, **Kay 1982**, **Ward 1983** e **Pliatzky 1983**.

Capitolo secondo

GLI ANNI SESSANTA: LE FONDAMENTA DEL SISTEMA

2.1. Le origini del sistema inglese di programmazione e controllo della spesa

Il punto di partenza del sistema inglese di programmazione e controllo della spesa pubblica è generalmente individuato nel Rapporto Plowden (dal nome del presidente del Comitato insediato nel 1959 dal governo conservatore, con il compito di esaminare le procedure di controllo della spesa pubblica) del 1961.

Il principio fondamentale espresso in quel rapporto era che "le decisioni che implichino una considerevole spesa futura dovrebbero essere sempre prese alla luce di rassegne della spesa pubblica nel suo complesso, su un certo numero di anni ed in relazione alla disponibilità futura di risorse" (1).

L'implicazione principale era, secondo il Rapporto Plowden, la costituzione di un sistema di previsioni quinquennali scorrevoli per il complesso della spesa pubblica che prendessero in considerazione il quadro delle prospettive di medio periodo dell'economia e delle risorse disponibili per il settore pubblico.

Le indicazioni del Rapporto Plowden condussero all'introduzione delle **public expenditure surveys** e dei Libri Bianchi (**White Papers**) sulla spesa pubblica, ovvero del sistema comunemente noto come PESC, dalle iniziali del **Public Expenditure Survey Committee**, il comitato

interministeriale che ancora oggi effettua le rassegne (**surveys**) della spesa pubblica.

La raccomandazione fondamentale del Rapporto Plowden - considerare le decisioni di spesa nel contesto delle risorse probabilmente disponibili per soddisfare la domanda futura di beni e servizi pubblici - fu recepita dal PESC nel senso che, ritenendo la dimensione "reale" del PIL una misura adeguata della disponibilità di risorse, si assunse che il contesto "ideale" delle decisioni sulla spesa pubblica dovesse essere quello della contabilità nazionale espresso in termini "reali", vale a dire a prezzi costanti.

A questa assunzione erano collegate le caratteristiche cruciali del PESC:

(i) la considerazione nelle **surveys** di tutta la spesa pubblica e non solo di quella inclusa nelle previsioni del bilancio statale annuale approvate dal Parlamento (**supply estimates**);

(ii) la costruzione di una classificazione della spesa su base funzionale (accanto a quelle per categorie economiche e per ente di spesa), avente rilevanza predominante ai fini della programmazione;

(iii) la formulazione di ogni programma di spesa per i cinque anni successivi in termini "reali", cioè a prezzi costanti.

Queste caratteristiche erano destinate a rimanere sostanzialmente immutate durante i quindici anni che vanno dal 1961 al 1976. Il funzionamento del sistema PESC in quel periodo può essere descritto sinteticamente come segue (per una descrizione più dettagliata si rinvia al

paragrafo 3.1.).

Il Treasury e gli spending Departments (cioè i Ministeri che effettuano le spese) conducevano annualmente una **survey** diretta ad elaborare una proiezione, a politiche governative date, della spesa nei cinque anni seguenti, in altre parole veniva costruita una sorta di bilancio pluriennale tendenziale visto solo dal lato della spesa. Le singole spese erano valutate ai prezzi vigenti al momento in cui iniziava la **survey**. La proiezione descritta costituiva il rapporto annuale del PESC (materialmente compilato dalla **General Expenditure Division**, nota più comunemente come **public expenditure side**, del Treasury) che non veniva pubblicato ma costituiva la cornice all'interno della quale il governo prendeva poi le sue decisioni, riportate nel Libro Bianco sulla spesa pubblica pubblicato annualmente, che costituiva, per così dire, il lato spesa di una bilancio pluriennale programmatico.

In realtà nei suoi primi anni di vita (1961-1968) il sistema PESC non funzionò completamente nel modo descritto. Infatti non sempre le **surveys** annuali si tradussero nella pubblicazione di Libri Bianchi e le prime **surveys** si limitarono a considerare le stime relative al primo e al quinto anno, trascurando quelli intermedi. Solo a partire dal 1969, con l'inizio della serie regolare dei Libri Bianchi, il sistema funzionò nel modo descritto sopra.

Prima di illustrare più diffusamente le procedure tecniche del sistema PESC ed in particolare le implicazioni della valutazione a prezzi costanti, che è l'aspetto che qui maggiormente interessa, è opportuno esaminare il

funzionamento del sistema nei suoi primi anni di vita, poiché è in questi anni che si delinea la "filosofia" del PESC e ne emergono alcuni limiti destinati poi a rivelarsi fatali per la sopravvivenza del sistema.

2.2. La prima fase del PESC: la programmazione dello sviluppo economico (1961-1968)

Samuel Goldman, che ha diretto il **public expenditure side** del Treasury dal 1969 al 1972, così descrive le idee di politica economica prevalenti nel Regno Unito nel momento in cui nasceva il PESC:

"La soluzione della crisi finanziaria e della bilancia dei pagamenti del 1961 fece nascere nuove opinioni ed idee riguardo agli obiettivi economici nazionali che dovevano influenzare la direzione e l'impostazione della politica seguita dal governo. E' in quel momento che si sviluppa il dibattito sulla pianificazione economica e gli obiettivi di sviluppo. Questo favorì un'impostazione che considerava importante concentrare l'attenzione su un periodo di diversi anni e trascurava (una volta superato il momento contingente) l'immediato futuro. La discussione a livello sia pubblico che accademico dell'aforisma di Galbraith sulla ricchezza privata e la povertà pubblica (molto più rilevante per la situazione americana che per quella britannica) creò un atteggiamento favorevole verso la spesa pubblica e spinse conseguentemente le autorità ad evitare misure riduttive della pressione fiscale per soddisfare i bisogni sociali. Così, malgrado le occasionali espressioni di preoccupazione per le implicazioni che la crescente spesa pubblica aveva sulle imposte personali e sulla spesa privata, l'attenzione maggiore venne dedicata

alla necessità di pianificare l'economia nell'interesse dello sviluppo e della soddisfazione di bisogni collettivi" (2).

Le prime **surveys** e i primi Libri Bianchi sulla spesa pubblica naturalmente risentivano di questo contesto di diffuso ottimismo sulle prospettive dell'economia che appariva destinata a muoversi lungo il sentiero "welfare state-programmazione-sviluppo e piena occupazione". Le caratteristiche dei primi passi del PESC, imputabili al contesto descritto, erano però destinate a contrassegnare il sistema anche nei suoi sviluppi futuri.

Le prime due **surveys**, effettuate nel 1961 e nel 1962 (che si tradussero soltanto in rapporti PESC per il governo e non nella pubblicazione di Libri Bianchi (3)), dovevano consistere in "stime di cosa avrebbero implicato cinque anni dopo le politiche esistenti" (4) (quindi le stime erano relative solo al primo e al quinto anno e non a quelli intermedi, in accordo con l'ottica di lungo periodo allora prevalente).

Si trattava però di politiche di difficile valutazione, in quanto, secondo l'opinione di Sir Richard Clarke (uno dei padri del PESC, membro del **Plowden Committee** e all'epoca capo del **public expenditure side** del Treasury), quelle "politiche erano strutturate in termini qualitativi" (5), consistevano cioè di obiettivi generali di sviluppo del welfare state.

E' da sottolineare che una valutazione delle previsioni di spesa effettuata in termini reali (cioè a prezzi costanti) era evidentemente del tutto funzionale a politiche come quelle descritte che mettevano l'accento soprattutto su obiettivi

di sviluppo qualitativo e quantitativo dei servizi pubblici piuttosto che sui problemi del finanziamento di tali servizi.

Nel contesto descritto il limite della crescita della spesa pubblica era costituito, in accordo con il Rapporto Plowden, dalla quantità di risorse future disponibili, essendo stato assunto, al fine di evitare un incremento del carico tributario, l'impegno di mantenere la quota della spesa pubblica sul PIL al livello raggiunto nel 1960. In realtà, la genericità delle politiche che dovevano essere tradotte nelle stime della spesa pubblica implicava l'esistenza di un notevole spazio per gli spending Departments che dovevano elaborare le stime preliminari destinate ad essere riviste nel corso della trattativa con il Treasury che avrebbe poi dato luogo al rapporto PESC.

Il risultato fu che il rapporto PESC, secondo quanto riferisce Sir Richard Clarke, "provò oltre ogni ragionevole dubbio che, a meno che il governo (ed ogni altro governo futuro) non fosse preparato ad apportare cambiamenti di fondo alle sue politiche, sarebbe stato impossibile nel lungo periodo contenere la spesa pubblica entro il 42% del PIL" (6).

Questo risultato era collegato anche alla particolare "regola di lavoro" adottata, secondo la quale la base della trattativa tra Treasury e spending Departments era costituita dalle stime effettuate da questi ultimi del costo delle politiche vigenti. In questo modo sul Treasury ricadeva il compito di trattare per ottenere una riduzione rispetto a quelle stime. Secondo Clarke sarebbe stato invece più opportuno stabilire dei limiti "quantitativi" (espressi cioè a prezzi

costanti) precisi come base di partenza, lasciando ai Dipartimenti l'onere di tentare di strappare un aumento rispetto a quei limiti (7).

Le considerazioni appena esposte introducono un aspetto che in questo lavoro ha una discreta rilevanza, vale a dire l'individuazione della parte, tra le due protagoniste del processo di formazione del bilancio (autorità centrale di controllo e singoli centri di spesa), che deve sopportare in misura maggiore, al di là dei suoi compiti istituzionali, il farsi carico delle compatibilità generali e l'incertezza sul futuro naturalmente insita nel processo di elaborazione delle previsioni.

Nel caso appena esaminato il compito di farsi carico delle compatibilità generali ricadeva interamente sul Treasury, in quanto il modo in cui erano espresse le **existing policies** e soprattutto la regola di lavoro adottata erano tali che gli spending Departments potessero godere di un certo grado di "irresponsabilità", potendo contare sul vantaggio di condurre la trattativa con il Treasury partendo da una base da loro determinata con il solo vincolo del rispetto di politiche generiche.

Inoltre, come si vedrà meglio più avanti, l'adozione dei prezzi costanti nella valutazione delle stime di spesa concedeva agli spending Departments un numero maggiore di "gradi di libertà" nell'elaborazione delle loro previsioni, addossando così al Treasury anche l'incertezza sul futuro.

Per tornare alla genericità delle politiche e alla regola di lavoro adottata, si può affermare che entrambi questi elementi hanno svolto il ruolo

di favorire la tendenza verso una crescita non sufficientemente controllata della spesa pubblica nel Regno Unito. Si tratta però di elementi che, almeno in parte, vanno tenuti distinti dalle implicazioni della metodologia dei prezzi costanti; è tuttavia opportuno tenerli presenti affinché sia chiaro il contesto, nel senso di processo di formazione del bilancio, in cui la valutazione a prezzi costanti era inserita. Il punto è rilevante in quanto la considerazione complessiva del funzionamento del sistema di controllo della spesa può impedire di cadere nell'errore di attribuire alla metodologia dei prezzi costanti l'esclusiva responsabilità dei risultati che nel corso degli anni Settanta dovevano portare, come vedremo, all'abbandono di quella metodologia.

Un elemento invece intimamente connesso ai prezzi costanti è il ruolo centrale svolto nella programmazione della spesa dalla previsione del tasso di crescita reale del PIL (ovvero, più in generale, delle risorse future). E' evidente che se il livello programmatico della spesa è determinato dalla disponibilità futura di risorse, la previsione di tale disponibilità ha un'importanza cruciale, paragonabile a quella della previsione del tasso d'inflazione nel contesto di una programmazione della spesa espressa in termini di prezzi correnti attesi.

Anche per quanto riguarda questo aspetto, una buona esemplificazione dei problemi connessi può essere tratta dall'esame dei primi anni di vita del PESC. Nelle **surveys** del 1961 e 1962 venne assunto un tasso annuo di incremento reale del PIL del 3% nei cinque anni seguenti, una previsione

che a posteriori si rivelò realistica (8).

Nel 1963 e, in genere, negli anni seguenti le cose andarono diversamente. La **survey** del 1963 fu condotta sulla base del tasso di crescita reale del PIL del 4% annuo assunto come obiettivo dal **National Economic Development Council** (NEDC) (9). Il Libro Bianco pubblicato nel dicembre 1963 (il primo Libro Bianco sulla spesa pubblica) programmò quindi una crescita della spesa pubblica in termini reali del 4.1% annuo nel periodo dal 1963/64 al 1967/68. Iniziò così una fase di programmazione della spesa nella quale "il tasso di crescita della spesa pubblica fu pianificato sulla base di un tasso di sviluppo economico che non era stato raggiunto negli anni precedenti e che doveva essere raggiunto solo in pochi degli anni che seguirono e solo al prezzo di deficit della bilancia dei pagamenti" (10).

Il Treasury ovviamente non poteva essere favorevole al venir meno del principale elemento di contenimento alla crescita della spesa presente nel sistema. Ma, come scrive Clarke, solo da un punto di vista teorico il governo avrebbe potuto annunciare l'intenzione di continuare a programmare la spesa sulla base di un tasso di crescita delle risorse del 3%, almeno fin quando i vari ostacoli al raggiungimento di una crescita più rapida, elencati dallo stesso NEDC nel fissare la previsione-obiettivo al 4%, non fossero stati superati. In realtà il 4% era diventato un elemento fondamentale delle politiche del governo (conservatore) che, tra l'altro, era riluttante a prestare il fianco alle accuse di ostilità allo sviluppo che potevano venirgli dall'opposizione e dalle Trade Unions (11).

Quali che siano i motivi, è comunque plausibile ritenere che la tendenza verso l'ottimismo sul futuro dei governi nelle loro dichiarazioni pubbliche sia una tendenza generale (almeno fino a pochi anni fa). A questo proposito è forse troppo malizioso sottolineare che nel caso inglese, come si è visto, la previsione di crescita dell'economia su cui si basava la programmazione della spesa pubblica fu realistica nelle prime due **surveys**, i cui risultati non erano destinati alla pubblicazione, e diventò invece ottimistica nella **survey** del 1963 che doveva tradursi in un Libro Bianco diffuso all'esterno.

Le caratteristiche del sistema di programmazione della spesa publica nel 1961-1963 non mutarono negli anni seguenti, fino al 1968. Anzi, il nuovo governo laburista (al potere dal 1964) rafforzò l'idea guida di grande attenzione allo sviluppo economico. Il Libro Bianco del febbraio 1966 rifletteva le implicazioni per la spesa pubblica degli obiettivi indicati per l'intera economia dal **National Plan** (settembre 1965), elaborato dal **Department of Economic Affairs** (una creazione del governo laburista destinata ad avere poca fortuna).

Si può concludere l'esame della prima fase di funzionamento del sistema PESC così come lo si era iniziato, riportando la valutazione di Samuel Goldman, uno dei protagonisti di quell'esperienza:

"Il fatto di aver accettato troppo ampiamente il concetto di pianificazione, di aver fissato come obiettivo un tasso di crescita dell'economia ad un livello più che ottimistico, di aver regolato l'andamento generale della spesa pubblica su questo obiettivo, di essersi concentrati sul traguardo da

raggiungere alla fine dei cinque anni e l'esistenza di tecniche inadeguate di controllo e di sorveglianza, produssero in questa fase risultati incompatibili con il Piano che ebbero serie conseguenze per la stabilità dell'economia. Come venne mostrato nel primo Libro Bianco sulla spesa pubblica della successiva serie (**Treasury 1969c**, n.d.a.), la spesa negli anni dopo il 1964/65 aumentò del 3.8%, 6.7% e 6.6%, giungendo infine nel 1967/68 ad un aumento del 9% che rappresenta un record per il periodo post-bellico" (12).

Furono solo la svalutazione della sterlina del novembre 1967 ed i considerevoli tagli alla spesa pubblica (13) che questa rese necessari a portare a quella riconsiderazione del sistema che ebbe come risultato il consolidamento del PESC e l'inizio della sua fase "adulta".

Note al Capitolo secondo

(1) **Plowden 1961**, par. 7.

(2) **Goldman 1973**, pp. 23-24.

(3) Come si è già accennato non tutte le **surveys** del periodo 1961-1968 diedero luogo alla pubblicazione di Libri Bianchi. Più precisamente in quel periodo furono pubblicati quattro Libri Bianchi sulla spesa pubblica: nel dicembre 1963 (**Treasury 1963**), nel febbraio 1966 (**Treasury 1966**), nel gennaio 1968 (**Treasury 1968**) e nel febbraio 1969 (**Treasury 1969a**). Di questi i primi due considerano solo il primo e il quinto anno, trascurando quelli intermedi.

(4) **Clarke 1978**, p. 53.

(5) Ibidem.

(6) Ivi, p. 55. Il valore del 42% della quota della spesa pubblica sul PIL nel 1960 può sembrare particolarmente elevato. In realtà esso dipende dalla definizione di spesa pubblica, particolarmente ampia, adottata all'epoca nel Regno Unito. Secondo la definizione più recente (che corrisponde abbastanza a quella OECD di "spesa delle amministrazioni pubbliche") la quota spesa/PIL sarebbe stata nel 1960 pari circa al 33% (cfr. **Pliatzsky 1982**, p. 57). Sulle varie definizioni di spesa pubblica via via adottate nel Regno Unito si vedano **Else** e **Marshall 1979**, pp. 125-130; **Pliatzsky 1982**, pp. 161-168 (dove vengono spiegati i motivi che spinsero il Treasury nel 1976 a modificare la definizione utilizzata nel PESC) e **Imber** e **Todd 1983**.

(7) Cfr. **Clarke 1978**, p. 57 e **Pliatzsky 1982**, pp. 56 e sgg.

(8) Cfr. **Pliatzsky 1982**, p. 5.

(9) Ivi, p. 58.

(10) Ibidem.

(11) Cfr. **Clarke 1978**, p. 71. Per una trattazione più approfondita del modello di riferimento macroeconomico si rinvia al paragrafo 3 del Capitolo terzo.

(12) **Goldman 1973**, p. 27. Per l'andamento della spesa pubblica nel Regno Unito a partire dal 1961 cfr. Tabella 2.

(13) Annunciati nel Libro Bianco del gennaio 1968 (**Treasury 1968**).

Capitolo terzo

LE CARATTERISTICHE "TECNICHE" DEL PESC NELLA SUA FASE ADULTA (1969-1976)

3.1. Il sistema delle **surveys** annuali e la natura delle ipotesi sui prezzi

Il ripensamento del sistema avvenuto alla fine degli anni Sessanta si tradusse nella pubblicazione nell'aprile del 1969 di un Libro Verde (1) nel quale erano illustrate le procedure e le tecniche che sarebbero state adottate nelle **surveys** future e nei Libri Bianchi che da quel momento il governo si impegnava a pubblicare regolarmente con cadenza annuale. Il Libro Verde del 1969 segnò il consolidamento del sistema PESC che negli anni immediatamente seguenti, fino almeno al 1976, si andò proponendo come un'esperienza esemplare presso gli altri paesi alle prese con problemi analoghi di programmazione e controllo della spesa.

Sono appunto le caratteristiche del PESC negli anni 1969-1976 quelle che ora ci si accinge a descrivere, con particolare attenzione ad un aspetto: il ruolo dei prezzi nel processo di formazione e variazione delle previsioni di spesa (2).

Cominciamo con il definire l'ampiezza del settore coperto dalle **surveys**: veniva considerata la spesa corrente e in conto capitale del governo centrale (circa il 60% del totale) e degli enti locali (circa il 30% del totale) e la spesa in conto capitale e in conto interessi delle aziende

pubbliche, comprese le imprese nazionalizzate (3). I trasferimenti all'interno del settore pubblico, definito come sopra, venivano consolidati.

La considerazione di un aggregato che fosse il più vicino possibile a "tutta" la spesa pubblica e non si limitasse alla spesa gestita direttamente dal governo centrale è una delle caratteristiche più interessanti del PESC ed appare una conseguenza necessaria della scelta di programmare la spesa per funzioni. Tuttavia la pluralità dei centri coinvolti nella gestione della "spesa pubblica" ed il loro grado di autonomia rispetto al potere centrale sono elementi suscettibili di creare difficoltà non secondarie alla costruzione delle stime pluriennali di spesa. Così nel PESC "una significativa quota dei programmi di spesa pubblica mostrati nei Libri Bianchi annuali è il riflesso non tanto di decisioni dirette, quanto di stime delle implicazioni di spesa di altre decisioni che in molti casi sono prese non dal governo ma da altri enti, quali le imprese nazionalizzate e gli enti locali" (4). Ciò comportava ovvî problemi di coordinamento e una certa dose di incertezza nelle stime (5).

Per quanto riguarda la spesa gestita direttamente dal governo centrale, occorre ricordare che il sistema delle **surveys** si inseriva nella tradizionale procedura di approvazione parlamentare delle previsioni annuali di spesa del governo centrale. La spesa il cui stanziamento era sottoposto ad approvazione del Parlamento costituiva le **supply estimates** che tuttora rappresentano circa i 3/4 della spesa del governo centrale e vengono approvate dal Parlamento nel

mese di marzo di ciascun anno (nel Regno Unito l'anno fiscale non coincide con quello solare: inizia il 1° aprile e termina il 31 marzo) (6). In corso d'anno, se necessario, il Parlamento approva stanziamenti supplementari (**supplementary estimates**). Va comunque sottolineato che con l'entrata a regime del PESC le **supply estimates** hanno perso di importanza: "il" documento della politica di spesa del governo è il Libro Bianco che considerava "tutta" la spesa pubblica e su di esso si incentra il dibattito politico e scientifico (7).

Nelle **surveys** (ed anche nelle **supply estimates**) le previsioni di spesa venivano formulate, come si è detto più volte, a "prezzi costanti". Per chiarire cosa si intendesse in pratica con questa espressione è opportuno ripercorrere le varie fasi attraverso cui passava ogni **surveys** annuale prima di tradursi nella pubblicazione di un Libro Bianco. Per fissare le idee è utile assumere come riferimento un particolare anno; consideriamo ad esempio il 1975 e quindi la sequenza temporale della **survey** di quell'anno conclusa dalla pubblicazione del relativo Libro Bianco nel febbraio 1976 (8). Si deve sottolineare che le varie fasi della **survey** seguono tuttora all'incirca la sequenza che stiamo per descrivere, fatte salve le conseguenze delle modifiche alla metodologia di valutazione della spesa, oggi ai prezzi correnti attesi, intervenute nel frattempo. Il lettore può quindi sostituire al 1975 un anno qualunque senza perdere molto di generalità.

Dicembre 1974 - Il Treasury impartisce le

istruzioni sul modo di effettuare la **survey** e i dipartimenti responsabili dei programmi di spesa elaborano le loro stime aggiornate del costo delle politiche esistenti relative ai seguenti anni fiscali:

- 1974/75 (l'anno fiscale che terminerà il 31 marzo 1975 e sarà ormai concluso da circa dieci mesi quando sarà pubblicato il Libro Bianco), definito come "anno **0** della **survey**".
- 1975/76 (l'anno fiscale che quando sarà pubblicato il Libro Bianco sarà quello corrente), definito come "anno **1** della **survey**".
- 1976/77 (che quando sarà pubblicato il Libro Bianco sarà l'anno fiscale che sta per iniziare), definito come "anno **2** della **survey**".
- 1977/78, 1978/79, 1979/80, definiti rispettivamente come "anno **3, 4, 5** della **survey**".

Le stime per i vari anni sono tutte elaborate dai dipartimenti in base ai prezzi in vigore in questo momento, cioè a dicembre 1974-gennaio 1975. Inoltre, per poter effettuare gli opportuni confronti, i dipartimenti rivalutano agli stessi prezzi la spesa programmata e quella effettiva degli anni precedenti l'anno **0** di questa **survey**.

Gennaio 1975 - Viene pubblicato il Libro Bianco relativo alla precedente **survey**, quella effettuata nel 1974 (9), dove i programmi di spesa per gli anni che vanno dal 1974/75 al 1978/79 sono espressi ai prezzi in vigore all'inizio del 1974. Evidentemente le stime della nostra **survey** 1975 dovrebbero corrispondere per gli anni in comune a quelle di questo Libro Bianco, a meno del cambiamento di base dei prezzi, in quanto entrambe

le stime, data la loro sostanziale contemporaneità, dovrebbero essere espressione delle stesse politiche.

Febbraio - I dipartimenti inviano al Treasury le loro stime.

Marzo-aprile - Il Treasury e i singoli dipartimenti discutono le stime, allo scopo di concordare prima sui loro presupposti (politiche e dati di base), poi sulle cifre stesse. In particolare, per quanto riguarda la spesa dell'anno 1975/76 (anno 1 della **survey** 1975), la parte di questa che costituisce le **supply estimates** viene rivalutata ai prezzi correnti in questo momento e queste ultime stime vengono approvate dal Parlamento. Si noti che per il 1975/76 la stessa spesa in termini reali era apparsa nel Libro Bianco pubblicato in gennaio valutata ai prezzi di inizio 1974, era poi stata rivalutata ai prezzi di dicembre 1974-gennaio 1975 nella **survery** del 1975 qui in esame ed ora, come abbiamo appena visto, viene ulteriormente rivalutata ai prezzi di marzo 1975. La stessa spesa in termini reali passa cioè attraverso due rivalutazioni per tener conto delle variazioni dei prezzi.

Maggio - Uno schema di rapporto sulla spesa pubblica viene redatto dal Treasury e approvato in sede di Commissione interministeriale (**Public Expenditure Survey Committee**): è il rapporto PESC, che costituisce quindi una sorta di previsione pluriennale tendenziale della spesa.

Giugno - Il rapporto PESC viene presentato al

governo.

Luglio-novembre - A livello ministeriale vengono prese le decisioni sull'insieme della spesa pubblica e sulla sua ripartizione tra i vari programmi. E' questa cioè la fase in cui si passa dalla previsione tendenziale, costituita dal rapporto PESC, elaborato dai funzionari del Treasury e degli spending Departments nel corso di una trattativa in cui si assumono come date le "politiche esistenti", alla previsione programmatica, nella cui elaborazione intervengono direttamente i Ministri e in cui sono incorporate eventuali "nuove politiche" (10).

Febbraio 1976 - Viene pubblicato il Libro Bianco che riporta le previsioni finali dell'anno fiscale corrente (il 1975/76, anno 1 della **survey**), i programmi per l'anno fiscale che sta per iniziare (il 1976/77, anno 2) e per quello seguente (il 1977/78 anno 3), i programmi di massima per gli ulteriori due anni (il 1978/79 e il 1979/80, anni 4 e 5). Intanto nel dicembre 1975 è iniziata la **survey** del 1976 e il ciclo è ripartito.

Resta da aggiungere un cenno su come funzionava l'adeguamento delle **supply estimates** in corso di anno in risposta a variazioni di prezzi. Per ora ci si può limitare a dire che l'adeguamento era pressoché completo (le stime a prezzi costanti per l'anno 1 erano cioè veri e propri stanziamenti di spesa in termini fisici, senza riguardo dei costi monetari corrispondenti), rinviando al paragrafo 4 di questo stesso Capitolo per una trattazione più diffusa.

E' con ciò esaurita la descrizione delle varie fasi della **survey**. Quello che va messo in evidenza a questo punto è che, come dovrebbe essere intuibile dato l'esame finora svolto, il significato dell'espressione "prezzi costanti" era, nel contesto del PESC, diverso da quello che normalmente le si dà nel contesto di un sistema di rilevazioni statistiche effettuate da un ufficio con questo compito istituzionale (quale ad esempio il sistema di contabilità nazionale).

I prezzi utilizzati nelle previsioni di spesa erano infatti, almeno in parte, il risultato di un particolare processo "politico", il processo di formazione e gestione del bilancio. In esso anche i prezzi diventavano oggetto della trattativa tra le due parti con interessi contrastanti: il Treasury e gli spending Departments.

Si consideri, ad esempio, la spesa del 1975/76 (l'anno **1** della **survey**) (11): il volume di servizi pubblici che essa doveva finanziare era quello conseguente alle politiche e alla previsione dell'andamento delle variabili rilevanti sottostanti alle stime contenute nel Libro Bianco del gennaio 1975, dove tali stime erano espresse ai prezzi di inizio 1974. Come si è visto queste stime di spesa dovevano poi essere rivalutate, solo per tener conto della variazione dei prezzi, due volte: una prima per le stime iniziali della **survey** 1975 ed una seconda per le **supply estimates** del 1975/76. Ma le rivalutazioni non si fermavano qui: nel corso dell'anno fiscale 1975/76 (sempre facendo astrazione da eventuali mutamenti delle politiche e da errori nelle stime dei volumi) le variazioni dei prezzi rispetto a

quelli di marzo 1975, ai quali erano espresse le **supply estimates**, dovevano comportare degli stanziamenti supplementari (**supplementary estimates**) per poter finanziare il volume di servizi originariamente previsto. Ciascuno di questi aggiornamenti dei costi delle **existing policies** era ovviamente oggetto della trattativa tra spending Departments e Treasury.

"Nel corso del dibattito con i dipartimenti vi è ampio spazio per le discussioni relative ai 'veri costi' e mutamenti di prezzo (...). Ciascun dipartimento si batterà per ottenere un generoso aggiornamento e un'ampia rivalutazione dei costi delle attività in atto e negherà che si tratti di un'attività nuova. Il dipartimento che riesce a far passare una rivalutazione più elevata otterrà più denaro senza che le cifre del PESC rivelino agli altri che vi è stata una particolare generosità nei suoi confronti. Dopo tutto si potrà spendere meno del previsto, più del previsto o esattamente quanto previsto a seconda dei prezzi che si prendono in considerazione" (12).

Questo particolare aspetto del PESC fornisce lo spunto per una ulteriore considerazione di carattere generale sulla natura delle ipotesi sui prezzi nelle previsioni di spesa. Il fatto che tali ipotesi siano un elemento che scaturisce dal processo "politico" di formazione del bilancio vale al di là della particolare convenzione adottata. Quanto detto vale insomma non solo nel caso dei prezzi costanti (quanto oggetto della trattativa sarà la rivalutazione **ex post** per variazioni dei prezzi già avvenute), ma anche nel caso dei prezzi correnti attesi (quando oggetto della trattativa sarà la rivalutazione **ex ante** per

Tabella 3 - Public Expenditure by Programme in Volume Terms: 1970-71 to 1979-80

Table 1.4

£ million at 1975 Survey prices

	1970-71	1971-72	1972-73	1973-74	1974-75	1975-76	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80
1. Defence	4,531	4,593	4,494	4,426	4,331	4,538	4,586	4,573	4,541	4,541
2. Overseas aid and other overseas services	598	646	788	825	798	734	882	953	1,027	1,085
3. Agriculture, fisheries and forestry	632	718	835	751	1,468	1,436	987	840	641	612
4. Trade, industry and employment:										
Investment grants	806	635	384	233	102	63	23	5	2	1
Other	1,080	1,234	1,755	2,538	2,763	2,618	2,249	2,085	2,121	2,113
5. Nationalised industries' capital expenditure	2,869	2,554	2,519	2,781	2,822	3,358	3,050	2,647	2,789	2,907
6. Roads and transport	1,790	1,727	1,848	1,964	2,181	2,315	2,191	2,032	1,860	1,852
7. Housing	2,827	2,482	2,555	3,330	4,428	4,018	4,097	4,064	4,014	4,090
8. Other environmental services	1,855	1,888	2,014	2,156	2,088	2,217	2,045	2,062	1,991	1,981
9. Law, order and protective services	1,093	1,175	1,189	1,260	1,339	1,444	1,470	1,482	1,439	1,438
10. Education and libraries, science and arts	5,072	5,434	5,798	6,081	6,104	6,164	6,234	6,141	6,024	5,995
11. Health and personal social services	4,235	4,405	4,701	4,934	5,056	5,285	5,317	5,384	5,465	5,548
12. Social security	7,200	7,646	8,078	8,080	8,582	9,463	10,002	10,014	9,964	9,963
13. Other public services	520	560	757	587	628	682	686	688	673	679
14. Common services	545	582	599	606	606	712	678	697	716	739
15. Northern Ireland	767	802	898	1,015	1,200	1,321	1,336	1,306	1,263	1,258
Civil Service staff costs								-50	-140	-130
Total programmes	36,223	37,091	39,011	41,067	44,497	46,372	45,835	44,901	44,192	44,672
Debt interest	4,142	4,031	4,408	4,764	4,757	5,000	6,200	7,000	7,500	7,900
Contingency reserve							700	900	1,200	1,400
Shortfall						-200	-250	-250	-250	-250
Total	40,365	41,122	43,059	45,831	49,254	51,172	52,485	52,551	52,842	53,322

Fonte: Treasury 1976a, p. 14.

Tabella 4 - Public Expenditure by Programme in cost terms: 1970-71 to 1979-80

Table 4.1

£ million

	1970-71	1971-72	1972-73	1973-74	1974-75	1975-76	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80
At 1975-76 prices, including the relative price effect										
1. Defence	4,757	4,940	4,920	5,037	5,151	5,403	5,492	5,535	5,556	5,627
2. Overseas aid and other overseas services	656	675	794	876	873	772	928	1,004	1,083	1,147
3. Agriculture, fisheries and forestry	696	774	664	812	1,555	1,481	1,030	882	681	654
4. Trade, industry and employment	2,272	2,155	2,376	3,088	3,299	2,882	2,422	2,226	2,262	2,261
5. Nationalised industries' capital expenditure	3,016	2,883	2,805	2,587	3,212	3,749	3,437	2,968	3,084	3,191
6. Roads and transport	1,963	1,864	2,017	2,217	2,570	2,656	2,489	2,288	2,085	2,068
7. Housing	2,385	2,068	2,368	3,629	5,067	4,203	4,274	4,146	3,997	4,031
8. Other environmental services	1,693	1,709	1,861	2,228	2,302	2,388	2,195	2,205	2,128	2,130
9. Law, order and protective services	1,177	1,261	1,311	1,417	1,528	1,620	1,667	1,686	1,690	1,726
10. Education and libraries, science and arts	5,338	5,648	6,101	6,460	7,060	6,968	7,091	7,099	7,060	7,159
11. Health and personal social services	4,393	4,567	4,843	5,131	5,794	6,199	6,304	6,486	6,580	6,892
12. Social security	7,190	7,643	8,002	8,199	8,620	9,517	9,963	10,082	10,037	10,040
13. Other public services	607	663	831	688	738	801	815	829	931	853
14. Common services	576	619	638	624	651	781	735	751	805	812
15. Northern Ireland	971	1,025	1,085	1,159	1,383	1,487	1,500	1,463	1,418	1,417
Civil Service staff costs								-80	-170	-160
Total programmes	37,689	38,494	40,616	44,163	49,791	50,907	50,444	49,590	49,257	49,849
Debt interest	4,142	4,031	4,048	4,764	4,757	5,000	6,200	7,000	7,500	7,500
Contingency reserve	-	-	-	-	-	-	700	900	1,200	1,400
Shortfall	-	-	-	-	-	-200	-250	-250	-250	250
Total in cost terms	41,831	42,525	44,664	48,927	54,548	55,707	57,094	57,240	57,707	58,499
Less: relative price effect	-2,300	-2,450	-2,300	-1,150	850	-	50	250	500	800
Total in volume terms at 1975-76 prices (rounded)	44,150	45,000	46,950	50,100	53,700	55,700	57,050	57,000	57,200	57,700

Fonte: Treasury 1976a, p. 132.

variazioni dei prezzi attese).

Ma per il momento è opportuno tralasciare considerazioni di carattere generale e continuare l'esame del funzionamento del sistema PESC, descrivendo il contenuto dei Libri Bianchi. Ci si soffermerà in particolare su due aspetti: le convenzioni "tecniche" adottate sui prezzi e il contesto macroeconomico e di politica di bilancio nel quale venivano prese le decisioni di spesa.

3.2. I prezzi costanti nei Libri Bianchi: **volume terms** e **cost terms**

Nelle pagine seguenti sono riportate le due tabelle riassuntive del Libro Bianco 1976 che presentano la spesa pubblica classificata su base funzionale (13). In entrambe le tabelle le cifre erano espresse a prezzi costanti, esistevano tuttavia due diverse serie di prezzi costanti: quella in **volume terms** (la Tabella 3) e quella in **cost terms** (la Tabella 4).

La serie in **cost terms** era utilizzata solo nella tabella riassuntiva, quindi solo al livello delle 15 funzioni (**programmes**) di spesa ed era elaborata centralmente dal Treasury. La serie in **volume terms**, invece, oltre che nella tabella riassuntiva, era utilizzata anche, a livelli di maggiore disaggregazione, per le singole componenti dei **programmes**. In effetti le stime elaborate dagli spending Departments, sulle quali si svolgeva la trattativa con il Treasury, erano espresse in **volume terms**. Era quindi quest'ultima la serie fondamentale in base alla quale venivano prese le decisioni sulla spesa e ne veniva

controllata la realizzazione. Fatta questa premessa, si cercherà ora di chiarire il significato di queste due diverse serie di prezzi costanti nel PESC.

La serie in **volume terms** (i **survey prices**).

La **Handbook on Methodology** dei Libri Bianchi sulla spesa pubblica spiegava nei seguenti termini il significato della serie in **volume terms**:

"Una serie in **volume terms** ha lo scopo di mostrare i cambiamenti che avvengono nel tempo nel volume dei beni e servizi utilizzati dai vari programmi del settore pubblico, o direttamente nella forma di acquisti di beni e servizi o indirettamente attraverso trasferimenti ad altri settori dell'economia. Una tale serie è destinata a mostrare se gli standards delle prestazioni di un dato servizio stanno aumentando o diminuendo, e di quanto. In pratica, a causa delle difficoltà di misurare l'output dei servizi, questi vengono misurati in termini dei loro inputs: numero delle persone impiegate, beni e servizi acquistati, e così via. Una serie a prezzi costanti compilata in questa maniera in effetti rispecchia il modo in cui i piani sono programmati in termini delle attività di base necessarie per attuare la politica governativa; e corrisponde altresì alla base rispetto alla quale i programmi vengono controllati" (14).

La base dei prezzi costanti della serie in **volume terms** era denominata ai **survey prices** (prezzi della rassegna), detti anche, con una espressione scherzosa ma non troppo degli addetti ai lavori, **funny money**. In generale si trattava dei prezzi correnti all'inizio della **survey**

annuale Così le cifre definite ai **1975 survey prices** della Tabella 3 sono basate sui livelli dei prezzi correnti alla fine del 1974 o all'inizio del 1975. Tuttavia, il preciso istante di tempo scelto come base dei **survey prices** non era lo stesso per tutte le categorie di spesa. E' opportuno passare in rassegna le principali convenzioni adottate al riguardo (15).

Per quanto riguarda la SPESA PER BENI E SERVIZI, la parte erogata dal governo centrale che costituiva le **supply estimates**, era generalmente valutata ai prezzi correnti al momento (mese di marzo) in cui venivano predisposte le previsioni ufficiali di bilancio per l'anno 1 della **survey**, al fine di assicurare la diretta comparabilità tra le cifre delle previsioni ufficiali per l'anno 1 e le cifre corrispondenti della **survey**. Per ragioni analoghe la spesa corrente per beni e servizi degli enti locali era valutata ai prezzi correnti al momento dello stanziamento del **Rate Support Grant** (il trasferimento globale agli enti locali), che avveniva tra dicembre e febbraio (16).

"La data precisa scelta come base per le altre categorie di spesa dipende in ogni caso da considerazioni di controllo pratico riguardanti i programmi interessati, ma normalmente si riferisce o al mese di marzo, o all'uno o all'altro dei due mesi immediatamente precedenti" (17).

Un problema riguardante soprattutto la spesa per INVESTIMENTI PUBBLICI sorgeva "in relazione a quei programmi per i quali i prezzi che vengono pagati in un dato periodo risultano dalla commistione di quelli stabiliti in base a

CONTRATTI che sono stati stipulati in diversi momenti del passato" (18). Se si fossero seguite le normali convenzioni della rassegna, applicando cioè i **survey prices**, le stime della spesa futura relativa a quei 'programmi avrebbero compreso contratti già in esecuzione (la cui spesa sarebbe stata valutata ai prezzi effettivi negoziati in tali contratti, prezzi inferiori a quelli correnti al momento della **survey**) e contratti non ancora in esecuzione (la cui spesa, non essendo stati ancora negoziati i relativi prezzi, sarebbe stata valutata ai prezzi correnti al momento della **survey**). Man mano che si considerava la spesa relativa agli anni futuri è ovvio che la percentuale di tale spesa relativa a contratti già in esecuzione diminuiva progressivamente. Le stime della spesa avrebbero mostrato quindi un aumento (a prezzi costanti) anche se in realtà il volume degli investimenti fosse rimasto costante. Per eliminare la sopravvalutazione dell'utilizzazione futura di risorse imputabili a questo tipo di spesa che sarebbe quindi derivata dalla normale valutazione ai **survey prices**, le stime subivano un'opportuna correzione.

Per quanto riguarda la spesa per TRASFERIMENTI, la convenzione generalmente adottata, almeno per le voci per le quali esisteva un impegno del governo a mantenere costante il valore in termini reali, era quella di utilizzare la spesa monetaria dell'anno 1 come stima della spesa degli anni futuri, a meno delle correzioni opportune per tener conto di variazioni previste nel numero dei beneficiari dei trasferimenti stessi.

In particolare, la spesa futura per le

prestazioni della SICUREZZA SOCIALE (il programma **social security** che rappresentava nel periodo considerato circa la metà della spesa totale per trasferimenti) (19) era stimata in termini dei livelli medi delle prestazioni vigenti durante l'anno 1 della **survey** e in base alle stime del numero futuro di beneficiari. Ciò equivaleva appunto ad assumere la costanza in termini reali delle prestazioni future di sicurezza sociale. Naturalmente venivano apportati opportuni aggiustamenti (in diminuzione o in aumento) per quelle prestazioni per le quali era prevista un'indicizzazione alle variazioni future dei prezzi inferiore o superiore al 100% (ad esempio per la spesa per le pensioni di anzianità, indicizzata al movimento dei salari, i Libri Bianchi del 1975 e 1976, assumendo una crescita dei salari reali, prevedevano un aumento in termini reali) (20).

Le stime della spesa per INTERESSI sul debito pubblico (riguardante la cifra complessiva pagabile ai settori privato ed estero da parte del governo centrale, degli enti locali e delle aziende pubbliche) erano basate su due ipotesi fondamentali:

(i) il livello futuro del debito del settore pubblico era posto pari a quello derivante dal previsto livello di spesa e dal livello delle entrate risultante da aliquote di imposta invariate rispetto al momento della **survey**;

(ii) i tassi di interesse reali pagati dalle diverse branche del settore pubblico erano assunti costanti rispetto ai livelli correnti al momento della **survey**.

Si assumeva inoltre che la struttura per scadenza dei titoli non sarebbe variata per effetto delle nuove emissioni. Le stime erano fatte in termini di pagamenti (cioè ai prezzi correnti attesi) e riportate a prezzi costanti (in questo caso i prezzi medi dell'anno 1 della **survey**) deflazionandole per mezzo del deflatore implicito del PIL al costo dei fattori.

Questa breve rassegna delle convenzioni statistiche adottate nel PESC per la valutazione a prezzi costanti della spesa, nel metterne in luce l'eterogeneità, soprattutto riguardo alla base temporale, fa intuire le difficoltà incontrate dal sistema in sede di confronto tra programmi e risultati, per le quali si rinvia, comunque, al paragrafo 4 di questo Capitolo.

La rassegna conferma anche un aspetto già segnalato: la diversità di fondo tra il sistema di informazioni, in particolare sui prezzi, che scaturisce dal processo di formazione e gestione del bilancio da un lato e i sistemi di conti statistici quali appaiono nella contabilità nazionale dall'altro. In effetti gli scopi verso cui sono rivolti i due sistemi sono diversi: esigenze di controllo della spesa il processo di bilancio, fini di informazione economica generale i conti nazionali. Ciò non toglie che un raccordo possa essere realizzabile e desiderabile, soprattutto al fine di fornire una base comunemente accettata ai momenti di trattativa che avvengono nel processo di formazione delle previsioni di spesa e per consentire una lettura più chiara dei dati di bilancio (su questo ultimo aspetto si ricordano ancora le difficoltà

derivanti nel PESC dalla eterogeneità della base cui erano riferiti i **survey prices**).

Una testimonianza su come questa problematica era percepita all'interno del PESC è fornita dal seguente brano tratto dallo **Handbook on Methodology**:

"Le cifre sulla **survey** (...) hanno lo scopo di consentire che la spesa pubblica sia programmata in modo da realizzare la politica del Governo in ciascuno dei vari programmi e sottoprogrammi. Esse si basano sullo sviluppo di metodi e procedure già esistenti per il controllo della spesa pubblica; e le procedure di controllo e di contabilità e i differenti sistemi di informazione che i singoli Ministeri hanno elaborato nel corso di molti anni sono riflessi sia in analisi funzionali dettagliate che nelle fonti utilizzate per le informazioni sui prezzi e per effettuare stime provvisorie di spesa nel corso dell'anno finanziario. Queste differenze assumono una certa importanza quando è necessario collegare le cifre della **survey** con le valutazioni economiche che si basano sulle cifre della spesa passata, così come è registrata nei conti nazionali. Mentre i risultati finali complessivi della spesa pubblica a prezzi correnti non presentano affatto grosse differenze - la differenza complessiva risulta compresa entro lo 0.5% - vengono fatti continui sforzi per ridurre o eliminare le restanti differenze nei risultati provvisori, che derivano dall'impiego di fonti o metodi diversi" (21).

La serie in cost terms (il relative price effect)

La valutazione della spesa in **cost terms** (riportata nella Tabella 4) fu una delle novità proposte dal Libro Verde del 1969 nel modo di presentare le previsioni di spesa nei Libri

Bianchi. Si trattava di introdurre, accanto alla valutazione in **volume terms** che esprimeva la dinamica della spesa in termini fisici (facendo quindi astrazione da variazioni sia del livello generale dei prezzi che dei prezzi relativi), una valutazione dei programmi di spesa che tenesse conto anche del loro costo relativo. In altre parole:

"Le decisioni relative alla dimensione ottimale dei programmi di spesa pubblica non possono essere prese unicamente sulla base dello standard del servizio da fornire e del suo saggio di sviluppo: l'altro importante criterio è il costo. La serie a prezzi costanti in **volume terms** non tiene conto dei futuri movimenti dei prezzi; e se tutti i prezzi si muovessero regolarmente allo stesso saggio allora la serie in **volume terms** (o ai **survey prices**) fornirebbe anche una misura - a prezzi costanti - dei costi relativi dei diversi programmi. Ma i prezzi non variano tutti allo stesso saggio; qualunque sia il tasso generale di inflazione, alcuni prezzi tendono ad aumentare più rapidamente della media ed altri più lentamente della media. Perciò, anche se oggi alcuni programmi hanno lo stesso costo e sono programmati per aumentare allo stesso saggio in **volume terms**, il loro costo relativo non rimarrà necessariamente lo stesso. Se un programma è costituito di elementi che hanno prezzi che aumentano più rapidamente e l'altro di elementi che hanno prezzi che aumentano più lentamente, il primo programma costerà gradualmente più del secondo. Una serie a prezzi costanti in **volume terms** non misurerà correttamente il costo relativo di un dato programma nel tempo o di differenti programmi in particolari istanti di tempo, o della spesa pubblica complessiva in rapporto al PIL e alle sue componenti" (22).

In realtà la necessità della costruzione di

una serie a prezzi costanti che incorporasse il movimento dei prezzi relativi non derivava tanto dalla opportunità di tener conto in sede decisionale di possibili oscillazioni di breve periodo del costo relativo di un dato programma di spesa rispetto agli altri, bensì soprattutto da un problema più generale riguardante il complesso della spesa pubblica (in particolare i consumi pubblici) rispetto alle altre componenti del PIL.

Nella valutazione in **volume terms**, come abbiamo visto, i servizi pubblici, a causa della difficoltà di misurarne l'output, venivano misurati in termini dei loro inputs, cioè in gran parte in termini della quantità di lavoro impiegata. Questa convenzione, ponendo il volume dell'output pari a quello dell'input, equivale ad assumere costante la produttività del lavoro nel settore pubblico. Quindi la valutazione in **volume terms** manteneva costanti non solo i prezzi e le retribuzioni degli inputs, ma anche la loro produttività.

I problemi derivanti dalle difficoltà di misurazione dell'output dei servizi pubblici sono naturalmente del tutto generali e non limitati all'esperienza inglese. Qui ci si limiterà ad alcuni cenni sul significato e le implicazioni del fenomeno noto come **relative price effect** (RPE) (23).

Nei limiti in cui l'assunzione di invarianza della produttività nel settore pubblico si rivelasse corretta e se, come è plausibile ritenere, contemporaneamente nel settore privato la produttività aumentasse e con essa aumentassero le retribuzioni reali in quel settore e se inoltre anche le retribuzioni reali nel settore pubblico

aumentassero in linea con quelle del settore privato, allora aumenterebbe il prezzo medio del paniere dei beni e servizi finanziati dalla spesa pubblica rispetto al prezzo medio del paniere di beni e servizi acquistati dalla spesa privata. In questo caso quindi "il costo dell'impiego di una data quantità di lavoro nel settore pubblico, in termini dell'output potenziale del settore privato cui si deve rinunciare, aumenterà in linea con la produttività del settore privato" (24).

Questo aumento non sarebbe riflesso nelle valutazioni in **volume terms**, che quindi non fornirebbero una misura corretta del costo relativo dei programmi di spesa pubblica.

Il fenomeno descritto - il RPE - ha un rilevante effetto sulla quota della spesa pubblica sul PIL. Infatti la quota della spesa pubblica espressa in **volume terms** sul PIL espresso a prezzi costanti tende, a causa del RPE, ad essere inferiore (sia nel livello che nella dinamica) rispetto alla quota risultante quando entrambe le grandezze sono espresse a prezzi correnti.

Per tornare al caso inglese, è stata già considerata l'importanza cruciale riservata nel PESC alla quota della spesa sul PIL, ai fini delle decisioni sul livello complessivo di spesa pubblica da programmare (e sui corrispondenti livelli di tassazione). Il Libro Verde del 1969 sottolineava così questo aspetto:

"Un'indicazione della grandezza dell'effetto del fenomeno descritto (il RPE, n.d.a.) (...) può essere ottenuta mediante un confronto del consumo pubblico come quota del PNL, prima a prezzi correnti e poi a prezzi costanti. Le quote divergono anno per anno e in media un 1.5% o un 2% l'anno dovrebbe essere

aggiunto al totale del consumo pubblico a prezzi costanti per mantenere la sua quota sul prodotto nazionale in linea con la quota a prezzi correnti. E' naturalmente in relazione alla domanda relativa di risorse a prezzi correnti che occorre aggiustare il carico della tassazione" (25).

Per eliminare la sottostima della quota della spesa sul PIL derivante dalle valutazioni in **volume terms** era dunque necessario correggere queste ultime in modo da ottenere una valutazione che, pur essendo ancora a prezzi costanti, implicasse una quota della spesa sul PIL in linea con la quota a prezzi correnti. Questo risultato in generale si può ottenere deflazionando la spesa monetaria con il deflatore implicito del PIL. Se invece (come era nel PESC) si parte dalla spesa espressa in **volume terms**, il procedimento deve essere il seguente: indicata con **V** la spesa in **volume terms** per un dato programma (naturalmente è **V = G/Pg**, dove **G** è la spesa monetaria e **Pg** l'indice del prezzo medio delle componenti di quel programma), il fattore di correzione di **V** è l'indice del prezzo relativo **Pg/Py** (dove **Py** è il deflatore implicito del PIL). Infatti, moltiplicando si ottiene:

$$V \cdot \frac{Pg}{Py} = \frac{G}{Py}$$

La valutazione in **cost terms** dei Libri Bianchi inglesi era appunto il risultato della serie in **volume terms** corretta per la variazione dei prezzi relativi, per tener conto del RPE.

Prima di descrivere come veniva calcolato in pratica il RPE nelle proiezioni di spesa del PESC,

è opportuno mettere in guardia dalla tentazione di imputare al RPE tutta la differenza tra la serie in **cost terms** e quella in **volume terms**. Ciò sarebbe corretto se fosse corretta l'assunzione di base secondo la quale la produttività nel settore pubblico resta costante. In realtà, come si avvertiva nel Libro Verde del 1969, "la crescita della produttività nel servizio pubblico avviene continuamente attraverso l'applicazione ai compiti degli agenti di polizia, militari, medici, insegnanti e impiegati, di miglioramenti nella tecnologia, nell'organizzazione e nei metodi di addestramento (...). Una delle due cose (o una combinazione di esse) si verificherà: o il paese otterrà maggiori e migliori servizi di quelli indicati dalle stime a prezzi costanti, oppure l'aumentata produttività permetterà di mantenere lo stesso livello dei servizi con un personale minore" (26).

In questo caso la valutazione in **volume terms** condotta con riferimento agli inputs sottostimerebbe non solo il costo relativo dei servizi prodotti dal settore pubblico, ma anche il loro stesso volume. Si deve allora concludere, per quanto riguarda l'interpretazione dell'aggiustamento per il RPE (il fattore **Pg/Py**) che in esso sono incorporati due elementi: il primo imputabile alle variazioni dei prezzi relativi dei vari inputs del settore pubblico (inclusi i prezzi dei beni e servizi acquistati dai beneficiari dei trasferimenti pubblici) rispetto al livello generale dei prezzi (e questo è il RPE vero e proprio); il secondo può essere visto come una correzione della sottostima della produttività, implicita, come si è appena visto, nella valuta-

zione in **volume terms** (27).

Si può ora descrivere come veniva calcolato in pratica l'aggiustamento per il RPE nelle stime in **cost terms** del PESC (28). L'elaborazione della serie in **cost terms** era effettuata centralmente dal Treasury, senza quindi l'intervento dei dipartimenti. La prima operazione da fare consisteva nel riportare a base comune i dati in **volume terms** (come si è detto la base dei **survey prices** si riferiva a istanti di tempo diversi, seppure non di molto, tra loro). La base comune adottata era il livello medio stimato dei prezzi nell'anno **1** della **survey** (che al momento della pubblicazione del Libro Bianco era l'anno fiscale corrente), si otteneva così una serie in **volume terms** espressa non ai **survey prices** ma ai prezzi medi dell'anno **1** (nella Tabella 4 l'ultima riga mostra appunto la spesa totale in **volume terms** ai prezzi medi del 1975/76) (29).

Il RPE veniva calcolato estrapolando la divergenza tendenziale osservata negli ultimi dieci anni tra l'andamento di cinque indici elementari e quello del deflatore implicito del PIL al costo dei fattori. Gli indici considerati erano i seguenti:

(i) indice delle retribuzioni medie dei pubblici dipendenti;

(ii) indice dei prezzi al consumo (**consumer price index**);

(iii) indice dei prezzi delle vendite al dettaglio (**retail price index**);

(iv) indice dei prezzi dei beni di investimento;

(v) indice dei prezzi delle esportazioni.

Ad ogni categoria di spesa veniva attribuito il RPE derivante da uno dei suddetti indici o, se ritenuto opportuno, da una loro media ponderata (30).

Per i CONSUMI PUBBLICI la regola generale era di applicare l'indice delle retribuzioni alla spesa per il personale e l'indice dei prezzi al consumo alla spesa per acquisto di beni e servizi.

Agli INVESTIMENTI PUBLICI si applicava l'indice dei prezzi dei beni di investimento.

Queste regole generali naturalmente subivano modifiche per particolari tipi di spesa. Ad esempio nella spesa sanitaria la spesa corrente per beni e servizi comprendeva anche gli onorari pagati ai medici generici del Servizio Sanitario Nazionale (**National Health Service**) che per il loro andamento erano assimilati alle retribuzioni dei pubblici dipendenti. Perciò a questa spesa era attribuito un indice ottenuto come media ponderata dell'indice delle retribuzioni e dell'indice dei prezzi al consumo, con pesi dati dalla quota della spesa per gli onorari dei medici sul totale.

Per quanto riguarda i TRASFERIMENTI, la regola generale consisteva nell'attribuire ai vari tipi di trasferimenti un indice che fosse rappresentativo del tipo di spesa finale alla quale quei trasferimenti si riteneva dessero luogo. Così ai trasferimenti correnti alle famiglie si applicava l'indice dei prezzi al consumo, ai trasferimenti in conto capitale al settore privato l'indice dei prezzi dei beni di investimento.

Anche in questo caso le eccezioni alla regola generale erano numerose. Ad esempio per i trasferimenti correnti a società private, nella

presunzione che si sarebbero tradotti in parte in spese per retribuzioni e in parte in spesa corrente per beni e servizi, si utilizzava una media ponderata dell'indice delle retribuzioni e dell'indice dei prezzi al consumo; per le prestazioni della sicurezza sociale si utilizzava il **retail price index.**

Riassumendo, il calcolo della serie in **cost terms** veniva fatto centralmente dal Treasury (con una procedura computerizzata) basandosi su una classificazione incrociata (funzionale, economica e per centri di spesa) delle stime di spesa in **volume terms** e applicando alla spesa di ogni singola "casella" di detta classificazione un opportuno indice del prezzo relativo ottenuto a partire da cinque indici base. In tutta questa operazione l'unica previsione (e l'unico input per il programma di calcolo) che doveva essere effettuata dal Treasury era relativa all'andamento di ciascuno dei cinque indici nei confronti del deflatore implicito del PIL, ed era ottenuta estrapolando i dati di trend del passato.

La serie in **cost terms** era calcolata anche per la spesa degli anni passati (si veda la Tabella 4). La metodologia in questo caso era più semplice di quanto non fosse per la spesa futura. Infatti, disponendo dei dati sulla spesa effettuata in ciascun anno ai prezzi correnti di quell'anno, era sufficiente applicare a quelle cifre la variazione del deflatore implicito del PIL tra l'anno cui le cifre si riferivano e l'anno base (l'anno 1 della **survey**, nel caso della Tabella 4 il 1975/76).

L'unica complicazione consisteva nel fatto

Tabella 5 - Dinamica della spesa pubblica in "volume terms" e "cost terms" nel periodo dal 1969/70 al 1975/76

	Tasso di variazione medio annuo		Differenza (stima del relative price effect)
	in cost terms	in volume terms	
Totale programmi di spesa	5.81	4.71	1.10
di cui: (1)			
- Difesa (10.6%)	2.55	-0.38	2.93
- Spesa in conto capitale delle industrie nazionalizzate (7.4%)	5.18	5.24	-0.06
- Abitazioni (8.3%)	10.28	6.96	3.32
- Istruzione e biblioteche (13.7%)	5.43	4.16	1.27
- Sanità e servizi sociali personali (13.7%)	7.23	4.37	2.86
- Sicurezza sociale (18.7%)	4.69	4.63	0.06

(1) Sono riportati solo i programmi maggiori (oltre il 70% della spesa totale al netto del debt interest). Le percentuali tra parentesi rappresentano le quote dei singoli programmi sulla spesa totale per programmi in cost terms nel 1975/76.

Fonte: Elaborazione su dati Treasury 1975a e 1976a.

che, poiché lo scopo della serie in **cost terms** consisteva nel fornire una valutazione della spesa in termini di utilizzo di risorse, il termine di confronto corretto era il PIL al costo dei fattori (e non ai prezzi di mercato). Ciò implicava la necessità di utilizzare appunto il deflatore implicito del PIL al costo dei fattori e di depurare la serie in **cost terms** dall'effetto di eventuali variazioni dell'incidenza delle imposte indirette (al netto dei contributi alla produzione) intervenute nel periodo considerato rispetto all'anno base (31).

La rilevanza del RPE calcolato **ex post** è testimoniata dalla Tabella 5 che riporta i tassi medi di incremento della spesa nel periodo qui in esame, derivanti dalla serie in **volume terms** e da quella in **cost terms.**

Dalla tabella si ricava che nel periodo compreso tra gli anni fiscali 1969/70 e 1975/76 la sottostima del costo reale del totale della spesa per programmi (ossia della spesa pubblica al netto della spesa per interessi), derivante dalla valutazione in **volume terms,** era valutabile in oltre un punto percentuale annuo. Questo RPE agiva soprattutto sui programmi a più alto contenuto di lavoro (difesa, istruzione, sanità) e su quelli contrassegnati da una crescita tendenziale dei prezzi relativi dei loro inputs materiali (abitazioni), mentre era praticamente assente nei programmi costituiti da spesa per trasferimenti (sicurezza sociale) (32).

Se questa è la valutazione **ex post** del RPE, resta da chiarire meglio come si inserivano nel

sistema la previsione del RPE e la serie in **cost terms**.

A prima vista potrebbe sembrare che l'introduzione della serie in **cost terms** correggesse uno dei principali limiti di una programmazione della spesa condotta su grandezze espresse convenzionalmente a prezzi costanti - l'assenza cioè di qualsiasi considerazione dei costi futuri implicati dai programmi di spesa - e potesse così fornire al Treasury uno strumento di controllo sulla spesa monetaria non contemplato dalla programmazione a prezzi costanti.

In realtà non era così: anche la valutazione in **cost terms**, come quella in **volume terms**, si inseriva nell'ottica di programmazione di medio-lungo periodo della spesa implicita nella scelta di una valutazione a prezzi costanti, aggiungendo soltanto un elemento di considerazione del costo di lungo periodo (33), in termini di risorse sottratte al settore privato, dei programmi di spesa. In uno studio semi-ufficiale così si esprimevano al riguardo un **chief statistician** e un consigliere economico del Treasury:

"Poiché i numeri indici utilizzati nel calcolare il RPE per il futuro sono basati su trends derivati dai movimenti del passato, la serie corretta per il RPE riguardante gli anni futuri fornisce solo una visione tendenziale degli effetti del movimento atteso dei prezzi relativi sulle proiezioni della spesa pubblica.

La serie non può, perciò, essere considerata in alcun senso come una previsione dell'andamento della spesa pubblica ai prezzi correnti di ciascun anno. Il sentiero di questo andamento dipenderà da come i prezzi dei beni e servizi acquistati, direttamente o indirettamente, dal settore pubblico

si muoveranno anno per anno in relazione al movimento generale dei prezzi. In particolare il movimento anno per anno dei prezzi del settore pubblico sarà influenzato dall'incidenza annuale delle retribuzioni contrattuali delle varie categorie di dipendenti pubblici e questa risulta attenuata in calcoli fatti sulla base del trend. Ne segue che la stima del RPE sarà meno accurata in relazione ai singoli programmi che al totale della spesa pubblica, e che le cifre degli anni futuri corrette per il RPE non sono adatte ad essere utilizzate a fini di controllo.

Nonostante questa qualificazione l'inclusione di una correzione per il RPE nelle proiezioni della spesa pubblica rappresenta un importante progresso verso il superamento delle limitazioni di una serie a prezzi costanti convenzionali, nel senso di un'indicazione del costo dei programmi di spesa pubblica. Sebbene essa rappresenti solo un passo intermedio nel calcolo di un aggregato che, tenendo conto della parte della spesa per trasferimenti che ritorna al settore pubblico sotto forma di imposte o che viene risparmiata, offre la migliore singola misura del costo reale per l'economia di variazioni della spesa pubblica totale. Una serie corretta per il RPE fornisce un importante strumento addizionale da utilizzare come sfondo per le decisioni politiche che influenzano sviluppo e distribuzione dei singoli programmi all'interno di quel totale" (34).

In conclusione, quindi, si può dire che la valutazione in **cost terms** non voleva rappresentare l'introduzione nel PESC di un elemento di controllo della spesa nel breve periodo, un tipo di controllo che per sua natura avrebbe dovuto occuparsi delle grandezze espresse in termini nominali; era, semmai, un ulteriore progresso sulla strada indicata nel 1961 del Rapporto Plowden: prendere le decisioni di spesa nel quadro

della disponibilità futura di risorse.

A proposito del modello macroeconomico di riferimento nel quale operava la programmazione a prezzi costanti della spesa, descrivendo il funzionamento del PESC nei suoi primi anni (35), ci si limitò a sottolineare il ruolo svolto dalla previsione del tasso di crescita reale del prodotto nazionale. Ora è giunto il momento di approfondire questa tematica e contemporaneamente di chiedersi quale ruolo era invece assegnato, nell'ambito della politica di bilancio, alle entrate. Anche questo esame metterà in evidenza la funzionalità dei prezzi costanti alle caratteristiche e alla "filosofia" del sistema di bilancio britannico quale è stato fino al 1976.

3.3. Il modello di riferimento macroeconomico e il ruolo delle entrate

Il modello di riferimento macroeconomico nel cui contesto venivano prese le decisioni sulla spesa pubblica nel periodo in esame è bene illustrato dalla Tabella 6 che riproduce la tabella introduttiva del Libro Bianco 1976 (36). Il contenuto di questa tabella è abbastanza esplicativo del modo in cui la principale raccomandazione del Rapporto Plowden - programmare la spesa pubblica in relazione alla crescita futura delle risorse reali - veniva recepita dal PESC.

Esaminiamo dunque la Tabella 6: all'interno di uno schema di contabilità nazionale del tipo risorse = impieghi, venivano ipotizzati tre scenari alternativi di crescita del PIL, di andamento

della bilancia commerciale, di crescita degli investimenti nel periodo 1974-1979, il tutto espresso in termini reali. Di questi tre scenari uno, il secondo (il **Case II** nella Tabella 6), era ritenuto più "realistico", gli altri due (il **Case I** e il **Case III**) rappresentavano rispettivamente una ipotesi "pessimistica" ed una "ottimistica" sull'andamento futuro dell'economia.

Un problema che sorge comunemente di fronte a scenari futuri ipotizzati da un governo è capire quanto in essi gli obiettivi programmatici del governo siano prevalenti sugli aspetti di mera previsione tendenziale. Dalla lettura del commento che nel Libro Bianco 1976 veniva fatto alla Tabella 6 (37) si ricava che i tre scenari suddetti erano tutti una commistione di "previsione" e di "obiettivo", sebbene ciascuno in gradazioni diverse.

Naturalmente lo scenario "ottimistico" conteneva più elementi di obiettivo del governo e meno di previsione, viceversa lo scenario "pessimistico". In effetti il primo veniva indicato come lo scenario derivante, in particolare, dal successo delle misure di politica industriale del governo ma, si affermava, "sarebbe imprudente, nel programmare l'utilizzo di risorse da parte del settore pubblico, contare su un tale miglioramento finché non ci siano chiari segni che lo si stia ottenendo" (38).

Anche lo scenario "pessimistico" rifletteva particolari obiettivi del governo, non era cioè una semplice previsione tendenziale. Si segnalava infatti che se il tasso di inflazione e il deficit della bilancia dei pagamenti non fossero sostanzialmente diminuiti, "lo sviluppo delle risorse

Tabella 6 - **The Growth and Use of Resources 1974-1979**

Table 1.1

in demand terms at 1970 factor cost prices

	Year 1974	Average annual increase 1974/79					
		Case I		Case II		Case III	
	£m	£m	%	£m	%	£m	%
A. SUPPLY OF RESOURCES							
1. Gross domestic product (GDP)	47,200	1,200	2.4	1,720	3.4	1,950	3.8
2. Net flow of resources into (+) or out of (-) balance of trade in goods and services	-200	500		560		600	
3. Available for domestic use (line 1 minus line 2)	47,400	700	1.4	1,160	2.3	1,350	2.7
B. DOMESTIC USES OF RESOURCES							
1. Investment							
a. Private investment	4,700	350	6.5	490	8.7	550	9.6
b. Nationalised industries' investment	1,300	50	4.0	50	4.0	50	4.0
2. Available for other public expenditure and private consumption (line A3 less lines B1a and B1b)	41,400	300	0.7	620	1.4	750	1.7
C. USES OF RESOURCES FOR OTHER PUBLIC EXPENDITURE AND PRIVATE CONSUMPTION							
1. Public expenditure							
a. Public consumption	9,500	130	1.2	130	1.2	130	1.2
b. Other public investment	2,300	-70	-3.5	-70	-3.5	-70	-3.5
c. Total direct public expenditure (a + b)	11,800	60	0.5	60	0.5	60	0.5
d. Indirect public expenditure (transfers etc.)	6,700	130	1.8	130	1.8	130	1.8
e. Total public expenditure (c + d)	18,500	190	1.0	190	1.0	190	1.0
2. Personal consumption:							
a. Privately financed personal consumption (line B2 minus line C1e)	22,900	110	0.5	430	1.8	560	2.3
b. Publicly financed personal consumption (indirect public expenditure, line C1d)	6,700	130	1.8	130	1.8	130	1.8
c. Total personal consumption (C2a + C2b)	29,600	240	0.8	560	1.8	690	2.2

Fonte: Treasury 1976a p. 6.

Nota

Tutte le cifre, in particolare quelle riguardanti la spesa pubblica, sono in demand terms, sono cioè "corrette" per tener conto dell'"effetto di domanda sulle risorse" delle varie categorie economiche della spesa pubblica. Il Treasury adottava la tecnica di applicare a ciascuna categoria economica di spesa un "peso di domanda" che teneva conto della misura in cui era ipotizzabile che la spesa relativa a ciascuna categoria (in particolare la spesa per trasferimenti) ritornasse al settore pubblico sotto forma di imposte o si traducesse in risparmio anziché in domanda diretta di risorse (in altri termini una sorta di "moltiplicatori troncati").
Un esempio di "pesi di domanda" correntemente applicati (tratto da Treasury 1972b, par. 82) è fornito di seguito:

	peso di domanda %
Domanda diretta di risorse:	
- Consumi pubblici	
- Stipendi e salari	100
- Altre spese pubbliche per beni e servizi	90
- Investimenti pubblici	
- Nuovi investimenti fissi	93
Domanda indiretta di risorse:	
- Trasferimenti correnti al settore privato	
- Trasferimenti alle persone	80
- Trasferimenti a enti privati	96
- Trasferimenti e prestiti netti all'estero	100

disponibili nel periodo potrebbe essere sostanzialmente inferiore" a quello mostrato dallo stesso scenario "pessimistico" (39).

Si può quindi affermare che man mano che ci si muoveva dal **Case I** al **Case III** aumentavano gli elementi "programmatici" (al limite espressi pienamente dal completo realizzarsi degli obiettivi governativi) e diminuivano gli elementi "tendenziali" (al limite espressi pienamente da una semplice estrapolazione della situazione attuale), ma ambedue gli elementi restavano pur sempre presenti in tutti gli scenari considerati (40).

Chiarito il senso in cui andavano intesi i tre scenari, resta da vedere come erano utilizzati nel processo decisionale. Ciascuno scenario, data la previsione-obiettivo sul totale delle risorse e sugli impieghi nella bilancia dei pagamenti e negli investimenti, implicava un determinato tasso di crescita delle risorse reali disponibili per la spesa pubblica e il consumo privato (cfr. riga B.2 della Tabella 6). All'interno dello scenario ritenuto più realistico (il **Case II**) veniva programmato il tasso di crescita della spesa pubblica, avendo come obiettivo una determinata ripartizione tra quest'ultima e il consumo privato. Data la crescita programmata della spesa pubblica (che restava la stessa nei tre scenari, cfr. riga C.1.e), il realizzarsi di uno scenario diverso da quello "realistico" avrebbe ovviamente comportato una crescita del consumo privato rispettivamente minore (il **Case I**) o maggiore (il **Case III**) di quella contemplata nel **Case II** (cfr. riga C.2.c). Quest'ultima evenienza avrebbe potuto comportare una riconsiderazione della stessa

crescita programmata della spesa pubblica (41).

Tutto ciò dovrebbe utilmente integrare l'impressione emersa dall'esame dell'esperienza del PESC nei primi anni Sessanta (42), vale a dire, riassumendo, di una crescita programmata della spesa pubblica vincolata all'obiettivo di mantenere costante la sua quota sul PIL. Obiettivo che, invece, data la fiducia nello sviluppo prevalente in quel periodo e, quindi, l'ottimismo irrealistico sulla crescita futura del PIL, si traduceva in realtà in una quota spesa/PIL crescente.

Qui emerge un quadro meno semplicistico: la spesa veniva programmata all'interno di uno scenario macro ritenuto "realistico" date le politiche e gli obiettivi governativi (e tenuto quindi conto anche dell'influenza della spesa pubblica sul livello del PIL). Non ci si nascondeva però la possibilità del realizzarsi di scenari diversi, determinati tra l'altro da comportamenti degli operatori economici - con effetti ad esempio sugli investimenti produttivi e sul tasso di inflazione - difformi da quelli che, nella visione del governo, avrebbero garantito quel dato sviluppo. In questo caso si avvertiva che anche la spesa pubblica avrebbe potuto subire variazioni rispetto a quanto programmato.

Ad ogni modo anche da questo esame più approfondito del quadro macroeconomico di riferimento delle decisioni sulla spesa pubblica emerge con chiarezza come la programmazione a prezzi costanti della spesa fosse funzionale a quel quadro. Un modello decisionale che opera facendo riferimento ad un mondo nel quale ciò che ha rilevanza è lo sviluppo delle risorse reali e

la loro allocazione tra i possibili impieghi alternativi, è un modello decisionale che deve occuparsi di grandezze reali e non monetarie. Le grandezze monetarie, e quindi i problemi di finanziamento della spesa e lo stesso tasso di inflazione, stanno per così dire sullo sfondo e hanno rilevanza in quanto influenzano e sono influenzate dal mondo di grandezze "reali", che resta il "nucleo" nel quale e con riguardo al quale vengono prese le decisioni.

Una politica di bilancio tuttavia deve occuparsi non solo della spesa ma anche delle entrate. Sorge naturale a questo punto la domanda: quale spazio avevano le entrate nel quadro di riferimento del processo decisionale della spesa appena descritto e in generale quale era, nel sistema britannico di quegli anni, il ruolo delle entrate nella politica di bilancio?

Un primo elemento era implicito già nel contesto descritto. Come si è visto la spesa pubblica era considerata come diretta concorrente del consumo privato per quanto riguarda le scelte sull'allocazione delle risorse. Date le previsioni-obiettivo sul complesso delle risorse disponibili e sugli impieghi in esportazioni e investimenti, quanto maggiori erano le risorse destinate al settore pubblico, tanto minori quelle destinabili al consumo privato. Vale a dire, implicitamente, tanto minore doveva essere il reddito disponibile delle famiglie e quindi tanto maggiore l'incidenza tributaria.

Era assente comunque ogni forma di programmazione delle entrate che non fosse quella descritta, implicita nella programmazione della

spesa (43).

In realtà il Libro Verde del 1969 prevedeva che nei Libri Bianchi successivi, accanto alle stime della spesa, dovessero essere presentate proiezioni a legislazione invariata di tutte le entrate del settore pubblico, espresse anch'esse a prezzi costanti (44). Questa esigenza non era però dettata, come ci si potrebbe attendere, dall'opportunità di considerare nel processo decisionale della spesa anche le implicazioni del suo finanziamento, bensì, coerentemente con quanto visto finora, dal fine di ottenere una più corretta indicazione della pressione del settore pubblico sulle risorse reali complessive, tenendo conto anche delle **tax expenditures** e in generale dell'effetto netto di eventuali variazioni riguardanti sia la spesa sia le entrate. Infatti secondo il Libro Verde:

"Lo scopo principale è di superare il problema derivante dal fatto che le cifre della spesa pubblica possono sempre fornire un'impressione errata, finché le entrate non sono presentate allo stesso tempo (...) Per esempio, quando vennero introdotti i contributi statali agli investimenti, la nuova presentazione avrebbe incluso non solo l'incremento della spesa ma anche il corrispondente incremento delle entrate risultante dall'abolizione delle detrazioni fiscali a favore degli investimenti, e così avrebbe mostrato che il saldo era poco influenzato. Anche ogni riaffluire al settore pubblico, sotto forma di imposte, della spesa per, diciamo, la sicurezza sociale sarà contenuto nelle cifre delle entrate. Lo stesso avverrà per entrate associate con particolari tipi di spesa, come i contributi pensionistici. In questo modo sarà mostrato l'effetto netto di variazioni su entrambi i lati dei conti pubblici" (45).

Proiezioni delle entrate furono comunque effettivamente presentate solo nel primo Libro Bianco della serie regolare, quello del 1969 (46), per essere poi abbandonate già nel Libro Bianco seguente, nel quale si avvertiva che "il governo ha deciso di non pubblicare proiezioni delle entrate del settore pubblico e del saldo tra entrate e spese come si era fatto nel Cmnd 4234 (**Treasury 1969c**, n.d.a.), poiché tali proiezioni sono basate su assunzioni inevitabilmente arbitrarie ed altamente incerte" (47).

In ogni caso in tutto il periodo considerato la problematica del finanziamento della spesa restava esclusa dal novero degli elementi rilevanti per la programmazione della spesa stessa. Era questo probabilmente il limite più grave del sistema PESC. Qui si scontava tra l'altro una particolarità del sistema di bilancio britannico rispetto a quelli di altri paesi, secondo la quale le decisioni relative alla spesa e alle entrate venivano "prese in tempi diversi, presentate in documenti diversi e calcolate in unità di conto diverse" (48). Infatti le decisioni in materia tributaria erano di competenza del Primo Ministro e del Cancelliere dello Scacchiere (per la spesa di tutto il **Cabinet**), erano rese note in sede di presentazione del bilancio in marzo-aprile (per la spesa nel dicembre-gennaio precedente con la pubblicazione del Libro Bianco), riguardavano un solo anno ed erano espresse ai prezzi correnti attesi (per la spesa i quattro anni futuri e a prezzi costanti).

Il ruolo assegnato alle entrate nella politica economica era essenzialmente rivolto al breve periodo. Dati i programmi di spesa, che era

ritenuto desiderabile fossero caratterizzati da una stabilità di lungo periodo (sia per motivi di efficienza del settore pubblico (49), sia perché si riteneva di scarsa efficacia nel breve periodo la manovra sulla spesa), e dato l'obiettivo sul livello del deficit compatibile con le esigenze di controllo di breve periodo della domanda, venivano stabiliti i livelli di imposizione fiscale (50).

In conclusione, il quadro di riferimento della politica economica inglese nel periodo qui in esame può essere così sintetizzato: la crescita della spesa veniva programmata in base allo sviluppo tendenziale di lungo periodo delle risorse; alla manovra sulle entrate (e quindi sul deficit) spettava il compito di attenuare l'ampiezza delle fluttuazioni cicliche del reddito nazionale lungo il suo trend di sviluppo. Questa "divisione dei ruoli" aveva una sua logica nel fatto che la manovra della spesa era ritenuta da un lato meno adatta di quella delle entrate ad essere utilizzata a fini di controllo di breve periodo dell'economia (sia perché di più difficile realizzazione, sia perché caratterizzata da maggiori ritardi nella trasmissione degli effetti), dall'altro meno desiderabile, dato l'obiettivo del welfare state di soddisfare la crescente domanda di servizi pubblici e di sostenere con l'intervento pubblico nell'economia lo sviluppo dell'apparato produttivo.

Perché il tutto funzionasse era però necessario che il sistema contenesse sufficienti elementi di controllo per impedire che la spesa effettiva risultasse superiore a quella programmata (e quindi travalicasse le compatibilità di lungo periodo fissate) e per rendere possibile la

revisione dei programmi quando fosse mutato il quadro entro cui le compatibilità stesse erano state fissate ovvero quando la previsione della crescita delle risorse si fosse rivelata irrealistica. Proprio la carenza di queste caratteristiche determinò, come vedremo, il declino del PESC.

3.4. Un percorso "oscuro": dai programmi ai risultati

Per concludere l'esame delle caratteristiche tecniche del PESC nel periodo 1969-1976 restano da considerare i meccanismi di adeguamento delle previsioni di spesa dei Libri Bianchi alle variazioni delle variabili economiche rilevanti per la stima dei costi delle **existing policies** e/o alle modifiche delle politiche stesse. Si tratta, in altre parole, di analizzare il percorso della spesa dai programmi ai risultati effettivi.

Per prima cosa va ricordato che nei Libri Bianchi erano inserite voci specifiche per tener conto proprio di possibili variazioni dei programmi durante tale percorso. Riconsideriamo le tabelle riassuntive della spesa (vedi le Tabelle 3 e 4): accanto alle funzioni di spesa comparivano altre due voci - **shortfall** e **contingency reserve** - entrambe espresse in **volume terms** (ovvero ai **survey prices**).

Lo **shortfall** era una deduzione, dell'ordine di grandezza dello 0.5%-1% del totale della spesa annua per programmi, inserita per tener conto di ritardi nella realizzazione dei programmi di spesa. Infatti "per quanto le stime e i programmi

siano elaborati accuratamente, è impossibile garantire che la spesa li seguirà precisamente. L'incidenza di singole eccedenze e insufficienze di spesa è variata da anno ad anno, ma l'esperienza è stata generalmente che nel totale le insufficienze di spesa rispetto al livello programmato per l'anno corrente sono maggiori delle eccedenze di spesa (...) La deduzione generale per **shortfall** è intesa a coprire l'insufficienza netta di spesa che si verifica per i programmi nel complesso ma che non è possibile attribuire in anticipo ai singoli programmi" (51).

La **contingency reserve** ammontava normalmente allo 0.5%-1.5% della spesa totale per programmi nell'anno 2 della **survey** per raggiungere il 2%-3% nell'anno 5. Si trattava di un accantonamento volto a coprire spese impreviste di tre tipi. In primo luogo variazioni impreviste della spesa derivante dalle **existing policies** (in pratica "errori" nella stima dei volumi di spesa); in secondo luogo spese derivanti da eventuali future modifiche di **policy** (ad esempio un aumento delle prestazioni della sicurezza sociale che avesse migliorato il loro potere di acquisto avrebbe imposto un ricorso alla **contingency reserve**); in terzo luogo spese derivanti da eventi del tutto imprevedibili (ad esempio un disastro naturale) (52).

Alla prova dei fatti nel periodo 1969-1976 la **contingency reverse** si rivelò quasi sempre insufficiente: le variazioni ai programmi di spesa (sempre in termini fisici) tendevano ad essere superiori all'accantonamento nella **contingency reserve** (53).

Il principale strumento per la variazione

delle previsioni di spesa, relativo alla spesa sottoposta ad approvazione del Parlamento (**supply estimates**), era costituito da proposte di stanziamenti supplementari (**supplementary estimates**), presentate dal governo tre volte l'anno (in luglio, dicembre e marzo) e, come si sottolineava ad esempio nel Rapporto Armstrong del 1980, "normalmente approvate senza discussione" (54). Per quanto riguarda in particolare le variazioni dei prezzi rispetto al **survey prices**, nei cui termini erano espresse le previsioni iniziali, le **supplementary estimates**, come accennato, costituivano degli adeguamenti pressoché completi e semiautomatici, sebbene sottoposti alla solita trattativa tra Treasury e spending Departments.

La capacità del sistema di controllare la crescita della spesa monetaria era dunque scarsa, ma questa sembra una caratteristica inevitabile se si tiene conto del momento storico (ottimismo sulle prospettive economiche e inflazione trascurabile) in cui esso era nato e della sua filosofia incentrata quasi esclusivamente sulla programmazione della spesa reale. Quel che appare più grave è la scarsità di trasparenza: il PESC non era in grado di "illuminare" il percorso della spesa attraverso i successivi programmi pluriennali fino ai risultati finali. In altre parole il sistema non era in grado di operare in modo affidabile un confronto tra programmi e risultati che distinguesse tra variazioni dei prezzi e delle quantità.

In ciascun Libro Bianco venivano analizzate le variazioni subite dai programmi (per i quattro anni in comune) rispetto al Libro Bianco

precedente. Per poter operare il confronto era necessario preliminarmente rivalutare i vecchi programmi esprimendoli ai **survey prices** del nuovo Libro Bianco (ed è l'ennesima rivalutazione!). Le variazioni tra i nuovi programmi e quelli vecchi "rivalutati" venivano poi analizzate distinguendole, secondo la causa che le aveva determinate, in modifiche delle politiche di spesa (**announced policy changes**) e in variazioni impreviste del costo delle vecchie politiche (in altri termini "errori" di stima dei volumi di spesa implicati dalle politiche sottostanti il Libro Bianco precedente) (55).

Lo schema che distingue le variazioni dei programmi di spesa a seconda che siano imputabili da un lato a modifiche delle politiche e dall'altro a variazioni impreviste delle variabili esogene - il più logico in qualsiasi sistema di proiezioni pluriennali "scorrevoli" - è tuttora usato nei Libri Bianci.

Ciò che non funzionava era, oltre alle ambiguità derivanti dall'operazione di "rivalutazione" dei vecchi programmi, il fatto che il confronto venisse condotto in base a cifre espresse in termini di **survey prices.** Da esso, quindi, non solo non era possibile ricavare indicazioni sull'andamento della spesa monetaria (e questo non era richiesto dalla logica complessiva del PESC), ma non era neanche possibile ottenere una misura degli scostamenti dalle previsioni imputabili a variazioni impreviste dei prezzi relativi (e questo aspetto avrebbe dovuto essere considerato dal PESC, come testimoniato dall'esistenza di stime corrette per il RPE nella serie in **cost terms**). In realtà le

variazioni dei prezzi relativi (previste e impreviste) andavano a confondersi con le variazioni della base dei prezzi nel calderone della rivalutazione della spesa dai **survey prices** dell'anno precedente a quelli dell'anno corrente, effettuata preliminarmente al confronto tra vecchie e nuove previsioni (o risultati).

Date queste caratteristiche il sistema poteva reggere finché il tasso di inflazione e con esso il movimento dei prezzi relativi si fossero mantenuti su livelli modesti. A metà degli anni Settanta, con l'accendersi dell'inflazione e con l'insorgere di un intenso RPE sfavorevole, i fattori di crisi divennero preponderanti.

Note al Capitolo terzo

(1) **Treasury, 1969b.** Sono denominati **Green Papers** (Libri Verdi) i documenti contenenti proposte di legge o proposte di riforma presentate dal governo.

(2) Le fonti utilizzate sono, oltre al citato Libro Verde (**Treasury 1969b**), l'**Handbook on Methodology** (**Treasury 1972b**) e le **Technical Notes** inserite in appendice ai vari Libri Bianchi. Si ricorda che nel periodo in esame furono pubblicati sette Libri Bianchi sulla spesa pubblica: nel dicembre 1969 (**Treasury 1969c**), nel gennaio 1971 (**Treasury 1971a**), nel novembre 1971 (**Treasury 1971b**), nel dicembre 1972 (**Treasury 1972a**), nel dicembre 1973 (**Treasury 1973**), nel gennaio 1975 (**Treasury 1975a**) e nel febbraio 1976 (**Treasury 1976a**).

(3) Per quanto riguarda le imprese nazionalizzate, a partire dal Libro Bianco del gennaio 1977 (**Treasury 1977**) venne considerata come spesa pubblica ai fini delle **surveys** solo la spesa finanziata da trasferimenti e prestiti del General Government (cfr. nota 6, Capitolo secondo).

(4) **Else e Marshall 1979**, p. 47.

(5) Ad esempio, per quanto riguarda gli enti locali, nel 1975 emerse in sede parlamentare che le stime della spesa degli enti locali utilizzate per la determinazione del trasferimento statale a favore della finanza locale "non erano necessariamente coerenti" con le cifre che comparivano nei Libri Bianchi (**Expenditure Committee 1975**, par. 16, citato da **Else e Marshall 1979**, p. 48). In seguito ci si sforzò di assicurare un maggior coordinamento tra la **survey** del PESC e la trattativa sul trasferimento agli enti locali, tuttavia "resta il fatto che le cifre relative alla spesa degli enti locali nei

Libri Bianchi rappresentano essenzialmente una previsione del risultato di negoziati che devono ancora avere luogo" (ibidem).

(6) Per un'illustrazione dei meccanismi istituzionali che regolano i flussi finanziari all'interno del settore pubblico britannico si veda per esempio L. **Pliatzky 1982**, pp. 24 e sgg.

(7) Le **supply estimates** riacquistarono una certa rilevanza quando, nel 1979, vennero fatte coincidere con i **cash limits** sulla spesa del governo centrale (cfr. Capitolo 5, par. 1).

(8) **Treasury 1976a.**

(9) **Treasury 1975a.**

(10) Per un'analisi del funzionamento del PESC condotta soprattutto da un punto di vista politico-amministrativo si vedano **Heclo e Wildavsky 1974** e **Wildavsky 1975**, capp. 4 e 19.

(11) Come in precedenza le considerazioni fatte valgono per qualunque anno del periodo 1969-1976 qui in esame.

(12) **Wildavsky 1975**, p. 491.

(13) Accanto alla classificazione funzionale che era quella principale, i Libri Bianchi presentavano anche, seppure ad un livello di minore disaggregazione, classificazioni della spesa per categorie economiche e per enti di spesa.

(14) **Treasury 1972b**, par. 65. La sottolineatura è dell'autore.

(15) Va fatto presente che non è stata mai pubblicata una rassegna sistematica delle tecniche e delle convenzioni statistiche adottate nel sistema PESC per la valutazione a prezzi costanti delle varie voci di spesa. Lo stesso **Handbook**

on Methodology (Treasury 1972b), che è la pubblicazione più esauriente, è abbastanza generico su questo aspetto, probabilmente volutamente, in quanto si è sempre sottolineato da parte del Treasury che il sistema era in continuo perfezionamento e quindi mutamento. Ai nostri fini comunque, più che una rassegna dettagliata delle tecniche adottate (che diventerebbe per forza di cose una storia dei mutamenti di queste tecniche), interessa dare un'idea della complessità del sistema e, per questo scopo, le notizie fornite dal citato Handbook e dalle Technical Notes dei Libri Bianchi, che qui si utilizzano, appaiono sufficienti.

(16) Cfr. Treasury 1972b, par. 67.

(17) Ibidem.

(18) Ivi, par. 78.

(19) Cfr. ad esempio Treasury 1976a, tab. 1.3.

(20) Sulle convenzioni adottate nella stima della spesa per la social security si veda, oltre a Treasury 1972b, par. 76, il Libro Bianco del gennaio 1975 (Treasury 1975a), pp. 108-111.

(21) Treasury 1972b, parr. 95-96.

(22) Ivi, par. 68.

(23) Il relative price effect è un fenomeno ampiamente riconosciuto dalla letteratura economica. Tra gli studi più noti sono Baumol 1967, Beck 1979 e Heller 1981. Per quanto riguarda i problemi connessi alla misurazione in termini reali dell'output dei servizi pubblici si segnalano le soluzioni prospettate in Hill 1975.

(24) **Treasury 1969b**, p. 22.

(25) Ivi, p. 23. La sottolineatura è dell'autore.

(26) Ibidem.

(27) Si è implicitamente adottata l'ipotesi che gli eventuali incrementi di produttività nel settore pubblico siano minori che nel settore privato. Se così non fosse il RPE sarebbe assente e il fattore correttivo **Pg/Py** incorporerebbe solo il secondo elemento.

(28) Per questa parte, oltre alle fonti già citate nella nota 2, si è fatto riferimento soprattutto a **Rees e Thompson 1972.**

(29) A partire dal Libro Bianco del gennaio 1977 (**Treasury 1977**) la serie in **cost terms** viene presentata ai prezzi dell'anno **0.**

(30) In altri termini si moltiplicavano le stime in **volume terms** per il fattore **Pg/Py**, dove **Pg** era uno (o una media ponderata di più di uno) dei cinque indici elencati e **Py** il deflatore implicito del PIL al costo dei fattori. Sia **Pg** che **Py** avevano come base l'anno **1** della **survey.**

(31) A partire dal Libro Bianco del 1983 la serie in **cost terms** viene ottenuta utilizzando il deflatore implicito del PIL ai prezzi di mercato (cfr. **Treasury 1983**, vol. I, p. 17).

(32) Un'analisi retrospettiva, a partire dal 1968/69, del movimento dei prezzi relativi, distinta per categorie economiche e per programmi di spesa, è in **Treasury 1979a**, p. 235. Cfr. anche **Heald 1983**, pp. 177-186.

(33) La previsione basata su dati di trend di un fenomeno (il

RPE) ciclico e scarsamente "regolare" nei suoi movimenti di breve periodo è ovviamente suscettibile di produrre errori di dimensioni rilevanti nella previsione relativa a singoli anni. Le previsioni del PESC sul 1974/75 e sul 1979/80 ne sono un esempio (cfr. i Capitoli quarto e sesto).

(34) **Rees e Thompson 1972**, p. 15. La sottolineatura è dell'autore.

(35) Cfr. Capitolo secondo, par. 2.

(36) **Treasury 1976a**, tab. 1.1.

(37) Cfr. **Treasury 1976a**, parr. 19-25.

(38) Ivi, par. 21.

(39) Ivi, par. 22.

(40) Sui problemi riguardanti la scelta del quadro economico di riferimento per il bilancio pluriennale, con una trattazione relativa in particolare al caso italiano, si veda **Ricci, Salvemini e Zaghini, 1979**, cap. 2.

(41) Ad esempio il Libro Bianco del 1975, nel commentare una tabella analoga alla tabella 6, avvertiva che se si fossero realizzati scenari diversi da quello considerato "realistico", "alcuni aggiustamenti sarebbero (stati) necessari nell'allocazione delle risorse disponibili" (cfr. **Treasury 1975a**, p. 4).

(42) Cfr. Capitolo secondo, par. 2.

(43) Questo modello di formazione delle decisioni è stato criticato tra gli altri da Sir R. Clarke che, ritenendo il

governo "incapace" di giudicare la desiderabilità in termini di benessere collettivo di sostituzioni al margine tra spesa pubblica e consumo privato, ha sostenuto la maggiore efficienza di un modello decisionale di tipo più "tradizionale", nel quale ad un insieme di variabili controllato direttamente dal governo (la spesa pubblica) si contrapponesse un altro insieme di variabili ugualmente controllato direttamente dal governo (le entrate fiscali) e non uno dipendente da comportamenti individuali degli operatori, sul quale l'influenza del governo fosse solo indiretta (il consumo privato). Cfr. **Clarke 1973.**

(44) Cfr. **Treasury 1969b**, parr. 20-22 e 30-33.

(45) Ivi, par. 30.

(46) Cfr. **Treasury 1969c**, tab. 1.2. Le entrate furono stimate in prima istanza ai prezzi correnti attesi e quindi deflazionate per riportarle ad una base dei prezzi coerente con quella utilizzata per le stime della spesa (ivi, appendix III, par. 8).

(47) **Treasury 1971a**, p. 12.

(48) **Armstrong 1980**, par. 1.1.

(49) Uno dei quattro **principles of reconstruction** del sistema di controllo della spesa indicati nel Rapporto Plowden era il seguente: "Dovrebbe esserci la massima stabilità praticabile delle decisioni sulla spesa pubblica una volta prese, di modo che economie di lungo periodo ed efficienza abbiano la migliore possibile opportunità di svilupparsi in tutto il settore pubblico" (**Plowden 1961**, par. 12.8).

(50) Un punto debole era naturalmente costituito dalla diversa unità di conto in cui erano espresse la spesa (prezzi costanti)

e le entrate (prezzi correnti). In ciò vi era probabilmente una implicita tendenza verso una sottostima del deficit.

(51) **Treasury 1976a**, pp. 115-116. Cfr. anche **Treasury 1972b**, parr. 40-41.

(52) Cfr. **Treasury 1972b**, parr. 37-39.

(53) Si veda, ad esempio, l'analisi contenuta in **Else e Marshall 1979**, pp. 44 e sgg.

(54) **Armstrong 1980**, par. 1.7.

(55) Cfr. ad esempio **Treasury 1975a**, tab. 3.13 e **Treasury 1976a**, tab. 4.6.

Capitolo quarto

I RISULTATI DELLA PROGRAMMAZIONE DELLA SPESA NEL PERIODO 1969-1976: I PREZZI COSTANTI SUL BANCO DEGLI IMPUTATI

L'esame dell'andamento effettivo della spesa pubblica (cfr. Tabella 2) mostra come nella prima parte del periodo 1969-1976 il PESC avesse sostanzialmente svolto con successo il compito di mantenere la crescita della spesa in linea con l'andamento delle risorse totali. La quota della spesa sul PIL, che nel corso degli anni Sessanta era passata dal 36% del 1961/62 (l'anno di esordio del PESC) al 42.5% del 1967/68, negli anni successivi al consolidamento del sistema (coincidente con la pubblicazione del Libro Verde del 1969) era stata contenuta e mantenuta stabile intorno al 40-41%.

Nel 1973/74 e soprattutto nel 1974/75, invece, la crescita della spesa sembrò sfuggire di mano al Treasury: l'incremento in termini reali fu nei due anni rispettivamente superiore all'8% e al 12% e la quota della spesa sul PIL si impennò bruscamente superando la soglia del 48%, un record per il dopoguerra.

Anche dal punto di vista del rapporto tra spesa programmata e risultati il PESC nella prima parte del periodo sembra aver retto alla prova dei fatti.

La Tabella 7 è basata sui dati in **volume terms** della spesa al netto degli interessi (somma del **total programmes**, della **contingency reserve** e dello **shortfall**) desunti dai Libri Bianchi

compresi tra il dicembre 1969 ed il febbraio 1976. I dati sono espressi sotto forma di numeri indici, posto uguale a 100 il valore della prima previsione per ciascun anno. Così, ad esempio, posta uguale a 100 la spesa in **volume terms** programmata per il 1974/75 nel Libro Bianco del gennaio 1971 (dove il 1974/75 rappresentava l'anno 5), la Tabella 7 consente di apprezzare le variazioni successivamente apportate a quei programmi fino ai risultati mostrati dal Libro Bianco del febbraio 1976 (dove il 1974/75 rappresentava l'anno 0). Va sottolineato come il valore delle cifre esposte nella Tabella sia puramente indicativo, dato che, come già notato (1), non appaiono completamente affidabili i confronti effettuati nei Libri Bianchi tra programmi espressi in termini di **survey prices** diversi.

Pur tenendo conto di questa riserva, l'esame della Tabella 7 sembra sufficiente a mostrare come i programmi originari relativi agli anni compresi tra il 1969/70 ed il 1973/74 siano stati tutto sommato mantenuti e, anzi, spesso ridotti. I programmi relativi agli anni successivi, invece, mostrano modifiche in aumento di dimensioni considerevoli. In particolare, nel Libro Bianco del febbraio 1976 sono evidenziati volumi di spesa (al netto degli interessi) per il 1974/75 ed il 1975/76 superiori di oltre il 13% in termini reali rispetto ai programmi originari.

L'eccezionale incremento della spesa del 1974/75 determinò la messa sotto accusa del PESC. In una relazione all'**Expenditure Committee** (2), Wynne Godley (direttore del **Department of Applied**

Tabella 7 - Spesa pubblica (1) in termini reali programmata ed effettiva nei Libri Bianchi 1969-1976

Numeri indici (prima previsione per ogni anno = 100)

Libro Bianco (2)	1969/70	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79
Treasury 1969c, dicembre (3)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0					
Treasury 1971a, gennaio	98.2	98.4	97.7	96.7	95.6	100.0				
Treasury 1971b, novembre		98.8	99.3	99.3	97.8	101.4	100.0			
Treasury 1972a, dicembre			97.5	101.8	103.2	107.0	105.3	100.0		
Treasury 1973, dicembre				99.0	101.4	105.2	103.6	99.0	100.0	
Treasury 1975a, gennaio					100.9	112.1	110.6	105.6	105.9	100.0
Treasury 1976a, febbraio						113.5	113.9	108.1	104.3	95.9

(1) Spesa pubblica in volume terms al netto del debt interest: somma del total programmes, della contingency reserve, dello shortfall.

(2) Cfr. Bibliografia.

(3) Mese di pubblicazione.

Fonte: Elaborazione su dati dei Libri Bianchi (Treasury, vari anni).

Economics dell'Università di Cambridge ed ex consigliere economico del Treasury) fece rilevare come la spesa per il 1974/75 fosse stata superiore di circa 8 miliardi di sterline rispetto a quanto programmato per lo stesso anno nel Libro Bianco del gennaio 1971 (rivalutato ai prezzi 1974/75). Di questi 8 miliardi circa 5, secondo l'analisi di Godley, non erano spiegati da modifiche alla politica di spesa, ma erano invece imputabili ad "errori di stima" dei volumi di spesa a politiche date e del **relative price effect.**

Per quanto riguarda il **relative price effect** (RPE), poiché l'analisi dettagliata della spesa veniva svolta nei Libri Bianchi esclusivamente in **volume terms**, non è facile confrontare programmi e risultati in **cost terms**, includendo così nell'analisi il RPE. E' possibile comunque ottenere un'indicazione, seppure sommaria, delle ipotesi fatte sul RPE futuro e dei risultati poi verificatisi, assumendo come indicatore la differenza tra i tassi di incremento annui in **cost terms** e in **volume terms** della spesa. Una differenza di segno positivo indicherà un RPE sfavorevole al settore pubblico, una di segno negativo il contrario.

Questa analisi è svolta per il 1974/75 nella Tabella 8 (che parte dal Libro Bianco del novembre 1971, il primo ad attribuire il RPE ai singoli programmi), in cui sono riportati i tassi di incremento rispetto al 1973/74 della spesa al netto degli interessi in **cost terms** e in **volume terms.** Si nota come, mentre **ex post** (nel Libro Bianco del febbraio 1976) il differenziale imputabile al RPE sia risultato superiore a 4 punti, le previsioni iniziali (nei primi tre Libri

Tabella 8 - Spesa pubblica (1) nel 1974/75. Tassi di incremento annui (programmati ed effettivi) in "volume terms" e in "cost terms"

Libri Bianchi (2)	Tasso di incremento rispetto al 1973/74		Differenza (stima del relative price effect)
	in cost terms	in volume terms	
Treasury 1971b	1.5	0.7	+0.8
Treasury 1972a	1.1	0.6	+0.4
Treasury 1973	1.8	1.1	+0.7
Treasury 1975a	11.1	9.0	+2.1
Treasury 1976a	12.7	8.4	+4.3

(1) Spesa pubblica al netto del debt interest (cfr. Tabella 7, nota 1).

(2) Cfr. Bibliografia.

Fonte: Elaborazione su dati Libri Bianchi (Treasury, vari anni).

Bianchi considerati nella Tabella), assumessero un RPE quasi neutrale (come è evidenziato dai differenziali inferiori ad un punto). Sembra quindi confermato che una parte dello scostamento della spesa del 1974/75 rispetto ai programmi iniziali sia imputabile ad un intenso RPE imprevisto (3).

I cinque miliardi di Godley divennero noti come **i missing billions** e furono tra gli elementi che indussero l'Expenditure Committee a concludere che: "Gli attuali metodi di controllo della spesa pubblica di cui dispone il Treasury sono inadeguati, nel senso che il denaro può essere speso in quantità che non erano previste quando furono prese decisioni a riguardo delle politiche rilevanti" (4).

In realtà i motivi che stavano dietro il grande aumento della spesa pubblica non erano riducibili ad una carenza delle tecniche di controllo del PESC. Un ruolo importante era stato indubbiamente svolto da spinte politiche e sociali troppo forti per essere contrastate efficacemente da un qualsiasi sistema di controllo: nel processo di formazione del bilancio l'elemento politico finisce sempre per avere la supremazia sull'elemento tecnico (5).

Dal punto di vista assunto in questo lavoro, comunque, interessa esaminare le responsabilità del particolare sistema di valutazione della spesa - i **survey prices** - adottato dal PESC. Si tratta di analizzare i problemi che in un periodo di inflazione sostenuta derivano dall'utilizzazione dei prezzi costanti nella programmazione della spesa. Le considerazioni che verranno svolte a

questo proposito, pur essendo riferite in particolare al caso inglese, hanno comunque, almeno in parte, carattere generale.

La critica di fondo rivolta ai **survey prices**, nel dibattito che nel 1975 si aprì nel Regno Unito, era che il loro utilizzo, insieme con l'adeguamento pressoché completo delle stime alle variazioni dei prezzi, implicava l'assenza totale di qualsiasi previsione e controllo dell'andamento della spesa monetaria. Godley nella citata relazione all'Expenditure Committee concludeva che "l'enfasi [posta] sul tentativo di controllare la spesa in termini reali ha significato che il controllo del denaro [speso] ha finito in considerevole misura per essere omesso" (6).

Nell'esaminare questa problematica è opportuno distinguere tra effetti di variazioni generali dei prezzi ed effetti di variazioni dei prezzi relativi.

Per quanto riguarda l'inflazione generale, dovrebbe ormai essere chiaro come la logica di fondo di un sistema che voglia programmare la spesa pubblica, cioè pianificare nel medio periodo l'offerta di beni e servizi del settore pubblico al resto dell'economia, tenuto conto dello sviluppo prevedibile di quest'ultima (ed il PESC era un sistema di questo tipo), richieda che il sistema si occupi di grandezze reali, almeno dal punto di vista delle scelte. In altri termini si intende dire che le decisioni vanno comunque prese sulle grandezze reali e che il fatto che il volume di spesa programmato per i vari anni sia poi espresso in termini del livello dei prezzi effettivamente vigente oggi ovvero in base al livello futuro dei prezzi così come è previsto

oggi, fa poca differenza dal punto di vista della programmazione di medio periodo, quando la previsione dell'inflazione futura sia esplicitata (così come esigenze di trasparenza richiedono che sia) e posto che si debba ritenere che essa sarà rivista (e conseguentemente lo saranno le previsioni di spesa) se dovesse rivelarsi errata.

La differenza tra lavorare con i prezzi costanti e con i prezzi correnti attesi c'è ed è rilevante, invece, dal punto di vista del controllo durante l'erogazione della spesa, controllo che per sua natura riguarda il breve periodo, diciamo il primo anno coperto dalle previsioni scorrevoli di spesa. Poiché l'oggetto dell'attività pratica di controllo sono quasi sempre quantità monetarie, è cruciale che anche le previsioni di spesa siano espresse in termini monetari o, perlomeno, siano tali che l'autorità di controllo possa facilmente tradurle in quantità monetarie. Sarebbe cioè necessario disporre di un sistema di informazioni sui prezzi tale da consentire di esprimere a prezzi correnti (effettivi e non attesi) le previsioni originariamente espresse a prezzi costanti.

Le convenzioni sui prezzi adottate dal PESC non consentivano facilmente un'operazione del genere: come si è visto (7) i prezzi incorporati in ogni set di previsioni non erano riferiti al medesimo istante temporale e non c'era alcuna garanzia che la distanza tra la base temporale media di due set successivi di previsioni (cioè la distanza temporale tra i **survey prices** delle stime di due Libri Bianchi successivi) fosse pari ad un anno e fosse sempre la stessa. Ciò escludeva la possibilità di analizzare le variazioni subite dai

programmi relativi allo stesso anno in Libri Bianchi successivi, distinguendole tra variazioni di prezzo e variazioni di quantità, e rendeva impossibile un'analisi analoga per quanto riguarda il confronto tra programmi e risultati. All'interno del Treasury a questo proposito si ammetteva che:

"La maggiore difficoltà nell'uso dei prezzi costanti, mediante i quali ogni anno tutti i programmi debbono essere valutati riferendoli ad un nuovo anno base, è che il rapporto tra i programmi nuovamente stimati e quelli vecchi diviene estremamente complesso. Per avere a disposizione una documentazione continua è necessaria un'elaborazione dettagliata di deflatori da applicare alle precedenti stime e ciò presenta problemi di eccezionale difficoltà tecnica che aumentano con l'allungamento del periodo considerato. Di conseguenza non è disponibile un quadro approfondito che metta continuamente in relazione il passato, il presente e il futuro. Così, a meno di uno sforzo particolare, non siamo in grado di sapere rapidamente in che misura e perché le nuove stime dei programmi siano diverse da quelle vecchie" (8).

Il fatto che in ogni Libro Bianco venissero anche presentate, a cura dei dipartimenti, stime delle previsioni pluriennali del Libro Bianco precedente e dei risultati dell'anno precedente rivalutate ai prezzi della **survey** corrente (consentendo così di ricostruire **ex post** le relazioni tra i diversi insieme di prezzi), non poteva costituire una garanzia sufficiente, se si tiene conto che nel contesto della contrattazione tra Treasury e spending Departments la distinzione tra prezzi e quantità non era affatto rigorosa.

Passando all'esame dei problemi connessi al

movimento dei prezzi relativi, occorre per prima cosa sottolineare che le difficoltà appena esposte, derivanti dalle particolari convenzioni sui prezzi adottate dal PESC, riguardavano ovviamente anche la possibilità di distinguere le variazioni dei prezzi relativi e non solo del livello medio dei prezzi.

Ma oltre a ciò i problemi posti dal movimento dei prezzi relativi erano di rilevanza anche maggiore rispetto a quelli posti dall'inflazione generale e non solo rendevano precario il controllo di breve periodo della spesa, ma andavano anche ad intaccare la stessa logica della programmazione di medio periodo.

La critica più immediata rivolta al PESC a questo riguardo era che lavorare a prezzi costanti incoraggiava l'aumento dei costi del settore pubblico (in altri termini incoraggiava un RPE sfavorevole al settore pubblico), non incentivando i singoli centri di spesa - che sapevano di poter presentare alla fine il "conto" al Treasury - a resistere ad aumenti dei prezzi e delle retribuzioni degli inputs materiali e del lavoro impiegati.

A questo proposito è interessante ricordare l'opinione di Goldman, uno degli **high priests** del PESC, la quale da un lato illumina ulteriormente la filosofia del sistema, dall'altro consente di introdurre il punto seguente della trattazione. Goldman, riferendosi alla critica appena esposta, affermava:

"Dubito che questa sia o sia stata una conseguenza significativa della valutazione a prezzi costanti. Non è possibile frenare l'inflazione obbligando coloro che debbono

pianificare l'uso adeguato di importanti risorse nazionali nei programmi pubblici a rallentare o ad accelerare le spese perché i prezzi ed i redditi hanno deviato verso l'alto o verso il basso dal loro livello atteso. Sarebbe illogico, per esempio, ridurre il programma di costruzione di ospedali perché i salari delle infermiere sono aumentati più di quanto originariamente era stato previsto, anche se sarebbe il caso di considerare complessivamente il programma sanitario (o qualsiasi altro programma) se quei redditi dovessero aumentare permanentemente di più rispetto ad altre componenti del settore pubblico. Ciò equivarrebbe ad una reale modificazione del costo relativo delle risorse impiegate e come tale se ne dovrebbe tener conto" (9).

Il punto è proprio questo: la fase decisionale di una programmazione di medio periodo della spesa, se può trascurare variazioni del livello generale dei prezzi, non può non tenere conto di variazioni (non congiunturali) dei prezzi relativi, in quanto queste ultime implicano, a parità di spesa in termini fisici, variazioni nell'allocazione delle risorse reali.

In realtà il PESC non dava una sufficiente valutazione al movimento dei prezzi relativi: le decisioni erano prese essenzialmente sulla serie in **volume terms** (la spesa in termini fisici), la funzione della serie in **cost terms** (che includeva il RPE) era semplicemente quella di "dare qualche indicazione sull'effetto aggregato in termini di costo di un insieme di decisioni prese primariamente in **volume terms**" (10).

Del resto le assunzioni in base alle quali la serie in **cost terms** veniva in pratica calcolata spesso non erano riferite ad un orizzonte temporale abbastanza ampio da consentire una

valutazione della tendenza di lungo periodo del RPE (11).

Alle carenze del PESC connesse al movimento dei prezzi (generale e relativo) si aggiungeva infine un problema ulteriore e di grande rilevanza, determinato dalla netta separazione tra spese ed entrate nella formazione e presentazione del bilancio. Ciò impediva la considerazione nel processo decisionale dell'andamento strutturale del deficit e degli aspetti del finanziamento di medio-lungo periodo della spesa.

I risultati del biennio 1973-1975 ed il dibattito che seguì avevano insomma chiarito che non era più eludibile l'introduzione nel sistema di elementi di controllo sulla spesa monetaria e sul deficit. La riposta a questa esigenza fu l'imposizione dei **cash limits** su buona parte della spesa.

Note al Capitolo quarto

(1) Cfr. Capitolo terzo, par. 4.

(2) **Expenditure Committee 1975**, pp. 212-223. L'**Expenditure Committee** (fino al 1970 **Select Committee on Estimates** e dal 1980 **Civil Service and Treasury Committee**) era la Commissione della Camera dei Comuni che si occupava della spesa pubblica.

(3) Un'approfondita analisi del percorso seguito dalla spesa del 1974/75 dal Libro Bianco del gennaio 1971 ai Libri Bianchi successivi ed ai risultati finali è contenuta in **Else e Marshall 1979**, pp. 50-51. Secondo tale analisi l'incremento di spesa non spiegato da modifiche alle politiche sarebbe imputabile per il 22.4% a variazioni della spesa per interessi (non considerata nelle Tabelle 7 e 8), per il 39.3% a variazioni nelle stime dei volumi di spesa implicati dalle **existing policies** e per il restante 38.3% a cause non specificabili con esattezza ma sostanzialmente riducibili al RPE.

(4) **Expenditure Committee 1975**, par. 3.

(5) Non è necessario motivare questa affermazione quasi ovvia. Comunque, per un'analisi complessiva dei motivi di fondo della crescita della spesa pubblica nel Regno Unito nel biennio 1973-1975 si vedano **Pliatzky 1982**, pp. 135 e sgg. e **Wright 1977.**

(6) **Expenditure Committee 1975**, p. 223.

(7) Cfr. Capitolo terzo, par. 2.

(8) **Goldman 1973**, p. 73. Su questi problemi cfr. anche **Godley 1971 e 1976.**

(9) **Goldman 1973**, p. 72. La sottolineatura è dell'autore.

(10) **Else e Marshall 1979**, p. 59.

(11) Questa è l'opinione, ad esempio, di **Price 1979**, secondo il quale il RPE, sfavorevole al settore pubblico nel lungo periodo, tende nel suo andamento effettivo ad essere assente per brevi periodi (3-4 anni), salvo poi riemergere con forza per ricollocarsi lungo il suo trend. Poiché le previsioni del PESC si basavano frequentemente sull'estrapolazione dell'andamento del RPE nel passato recente, spesso non erano in grado di coglierne le reali tendenze di lungo periodo.

Capitolo quinto

IL DUALISMO TRA PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO NELLE MODIFICHE AL SISTEMA PROPOSTE E ATTUATE NELLA SECONDA META' DEGLI ANNI SETTANTA

5.1. L'introduzione dei **cash limits** (1976): obiettivi, critica e risultati

Il governo laburista già nel luglio 1975 aveva annunciato, nel quadro generale di una politica anti-inflazionistica, la sua intenzione di imporre limiti di cassa (**cash limits**) su buona parte della spesa dell'anno finanziario seguente (il 1976/77). Le ragioni di questa decisione venivano così delineate:

"L'attuale sistema di programmazione e controllo della spesa pubblica pone principalmente l'enfasi sul volume di risorse utilizzate ed ha sostanziali vantaggi, specialmente per il controllo nel medio periodo. Tuttavia, in una fase di forte inflazione e con sostanziali variazioni dei prezzi relativi, questo sistema necessita di essere rafforzato (...) ponendo un limite sull'ammontare di denaro che il governo è preparato a pagare nell'anno seguente per l'acquisto del volume programmato di risorse" (1).

Il nuovo sistema di controllo divenne operativo appunto nell'anno fiscale 1976/77 con la pubblicazione del Libro Bianco **Cash Limits on Public Expenditure** (aprile 1976) (2). Esso riguardava circa il 60% della spesa pubblica complessiva (3); la principale area di spesa esclusa era quella **demand determined** (in gran

parte la spesa per la sicurezza sociale), la spesa, cioè, il cui ammontare, una volta stabilite le politiche e quindi le prestazioni che lo Stato si impegna a fornire, dipende dal numero di soggetti in possesso di determinati requisiti che richiederanno tali prestazioni.

La spesa soggetta ai **cash limits** venne divisa in 125 "blocchi", ciascuno abbastanza limitato da riguardare un singolo centro di spesa (assicurando così al Treasury l'effettiva possibilità di un controllo finanziario) e abbastanza ampio da consentire al centro di spesa di effettuare spostamenti di fondi tra le singole voci ivi comprese, compensando così eventuali eccedenze di spesa su una voce con risparmi su un'altra. Il limite di cassa su ciascun "blocco" rappresentava l'ammontare massimo di denaro che il governo si proponeva di spendere per quel "blocco" nell'anno.

Naturalmente i **cash limits** riguardavano solo la spesa dell'anno finanziario che stava per iniziare (l'anno 2 della **survey**) ed erano determinati, in pratica, partendo dai volumi di spesa programmati nei Libri Bianchi nel modo che conosciamo e rivalutando poi tali volumi in base agli aumenti dei prezzi e delle retribuzioni coerenti con la politica anti-inflazionistica del governo (4).

I **cash limits** erano in generale da considerarsi non suscettibili di modifiche in corso di anno. Solo se il tasso di inflazione si fosse rivelato sostanzialmente maggiore o minore di quello ipotizzato, il governo avrebbe riconsiderato la materia, "alla luce delle circostanze del tempo" (5). Ma quello che doveva

essere chiaro era che "gli spending Departments non potranno contare, come avveniva nel passato, su stanziamenti supplementari (...) oltre i **cash limits**" (6).

Riassumendo, si può quindi dire che i **cash limits** si sovrapposero al sistema PESC preesistente: il processo programmatorio delle **surveys** e dei Libri Bianchi descritto precedentemente restava, da un punto di vista formale, immutato; si aggiungeva all'inizio di ogni anno finanziario (in aprile) la pubblicazione di un altro Libro Bianco contenente i **cash limits** sulla spesa di quell'anno finanziario (l'anno 2 del Libro Bianco con le previsioni pluriennali pubblicato circa due mesi prima) (7).

L'inserimento nel processo di questo ulteriore momento rappresenta tuttavia una rilevante novità per il sistema: era l'introduzione di quell'elemento di controllo di breve periodo sulla spesa monetaria che fino ad allora nel PESC era stato praticamente assente. Nello stesso tempo i **cash limits** e l'impegno a rispettarli significavano che l'onere derivante dall'incertezza sul movimento futuro dei prezzi si sarebbe scaricato sui singoli centri di spesa e non più sull'autorità centrale.

Nei primi anni di funzionamento dei **cash limits** il Treasury teneva a sottolineare che i principi del sistema di programmazione della spesa restavano immutati rispetto al vecchio PESC. In effetti, almeno all'inizio, era possibile interpretare i **cash limits** come una risposta all'esigenza, resa particolarmente pressante da un'inflazione superiore al 20% annuo, di separare gli aspetti di programmazione da quelli di

controllo, ovvero di separare il medio-lungo periodo dal breve, non come un mutamento dell'ottica generale di una programmazione della spesa collegata allo sviluppo delle risorse reali.

Così a questo riguardo il Treasury osservava che "il sistema delle **surveys** continua a fornire la struttura all'interno della quale viene esercitato il controllo operativo sulla spesa", ma, più avanti, che "tecniche diverse sono necessariamente richieste per la programmazione di medio periodo e per il controllo di bilancio di breve periodo", infatti:

"La programmazione di medio periodo riguarda il livello al quale sono forniti i singoli servizi ed è perciò conveniente esprimere i piani a prezzi costanti.
Ciò evita anche la nota difficoltà di prevedere il tasso di inflazione o i movimenti dei prezzi relativi. Per scopi di controllo finanziario nell'anno, queste cifre di programma devono tuttavia essere convertite in moneta corrente. Anche in periodi di modesta inflazione le cifre a prezzi costanti non forniscono, di per sé, una base sufficientemente precisa per il controllo quotidiano sui punti in cui vengono prese le singole decisioni di spesa; e quando l'inflazione accelerò esse divennero ancor meno soddisfacenti per questo scopo. La traduzione delle cifre in volume in stanziamenti di cassa fissi all'inizio dell'anno ha rafforzato la disciplina finanziaria e il controllo" (8).

Questa la posizione ufficiale. E' da chiedersi, tuttavia, se invece la realtà non fosse diversa, se cioè l'operare dei **cash limits** non mettesse in discussione i principi generali della programmazione di medio periodo.

La risposta crediamo debba essere

affermativa. Da un punto di vista generale è ovvio che i **cash limits**, se rispettati (come lo furono di fatto nel Regno Unito), hanno un effetto rilevante sui risultati di spesa quando le variazioni dei prezzi si rivelano nella realtà diverse da quelle incorporate nei **cash limits** stessi. Anche qui conviene distinguere tra variazioni impreviste dei prezzi relativi e variazioni impreviste del livello generale dei prezzi.

Se si considerano variazioni impreviste dei prezzi relativi (astraendo da variazioni del livello generale dei prezzi), l'effetto dei **cash limits** sarà quello di spostare risorse, rispetto a quelle necessarie per realizzare completamente i programmi in termini fisici, dalle voci di spesa il cui prezzo relativo aumenta rispetto alle previsioni verso le voci il cui prezzo relativo diminuisce. Si realizza insomma un effetto di sostituzione, per così dire automatico, che potrebbe essere anche non desiderato dai **decision-makers** data la loro scala di priorità. Per quanto riguarda il complesso della spesa l'effetto dei **cash limits** sarà di neutralizzare il **relative price effect** imprevisto, mantenendo così costante rispetto ai programmi la quota della spesa sul PIL, il che forse potrebbe essere ritenuto un risultato desiderabile (e lo era senz'altro nel contesto del PESC dove la quota spesa/PIL era una variabile obiettivo fondamentale).

Va comunque osservato che meccanismi di reazione "automatica" della spesa a variazioni impreviste dei prezzi relativi, pur essendo in linea di principio una soluzione non ottimale

rispetto a quella rappresentata da una riconsiderazione "razionale" delle scelte di spesa alla luce delle priorità e della situazione mutata, dovrebbero essere giudicati anche in relazione al grado di centralismo/decentramento del sistema decisionale che, in ultima analisi, è ciò che determina la fattibilità e l'efficienza di frequenti riconsiderazioni delle scelte allocative tra i vari programmi.

La situazione è diversa se si considerano variazioni impreviste del livello generale dei prezzi. Il caso più comune nella realtà è che si tratti di aumenti imprevisti. E' infatti plausibile ritenere che le previsioni ufficiali dell'inflazione siano generalmente "ottimistiche", essendo spesso più l'esplicitazione di un obiettivo del governo che una vera e propria previsione. Se si verifica, dunque, un aumento imprevisto del livello generale dei prezzi, l'effetto del rispetto dei **cash limits** sarà una riduzione del tutto non pianificata della quota della spesa pubblica sul PIL.

Da più parti è stato suggerito che, in realtà, nell'esperienza inglese questo effetto era voluto. I **cash limits**, costruiti sulla base di assunzioni irrealisticamente ottimistiche sulla inflazione futura, avrebbero infatti funzionato come mezzo per ottenere in modo implicito quella riduzione della spesa pubblica che non era possibile ottenere direttamente con un accordo politico (9).

Un altro aspetto del sistema PESC sostanzialmente modificato dai **cash limits** fu, come già accennato, quello relativo al rapporto tra autorità centrale e singoli centri di spesa. Si è

visto come, all'atto della nascita del nuovo sistema, fosse sottolineato che "gli spending Departments non potranno contare, come avveniva nel passato, su stanziamenti supplementari (...) oltre i **cash limits**"; si è anche evidenziato come questo significasse, rispetto alla situazione precedente, un ribaltamento delle posizioni del Treasury e degli spending Departments riguardo all'assunzione dell'onere derivante dall'incertezza sul movimento futuro dei prezzi. Se ciò da un lato era positivo in quanto costituiva un incentivo per i dipartimenti a resistere ad aumenti dei costi delle loro attività, correggendo così uno dei principali limiti del vecchio PESC, dall'altro però rendeva precario tutto il sistema della programmazione. Infatti l'aumento dei prezzi poteva rivelarsi superiore a quanto incorporato nei **cash limits**, anche per ragioni esterne al controllo dei dipartimenti che, in tal caso, sarebbero stati ugualmente costretti a tagliare la loro spesa in termini reali. E' vero che esisteva la possibilità di una revisione dei **cash limits**, ma ciò sarebbe avvenuto solo quando il governo ed il Treasury avessero considerata eccessiva la divergenza tra inflazione prevista ed inflazione effettiva. Per dirla con le parole di W. Godley - uno dei principali critici, come si è visto, del sistema precedente basato sui prezzi costanti - "in un sistema di **cash limits** e in condizioni di inflazione un centro di spesa pubblica viene lasciato in una posizione intrinsecamente incerta. E' impossibile per questo centro anche solo impostare una programmazione condizionata, perché esso non conosce quale sarà la risposta del Tesoro ad eventi futuri totalmente al di fuori del

proprio controllo" (10).

La risposta degli spending Departments alla situazione mutata fu una maggiore prudenza nella realizzazione dei programmi che si tradusse in **underspendings** (minore spesa rispetto ai programmi) del tutto inusuali per il sistema. Limitandosi ai "blocchi" di spesa del **Central Government**, la spesa effettiva (in termini monetari) risultò inferiore rispetto ai **cash limits** del 2.6% nel 1976/77 e nel 1977/78 e dell'1.5% nel 1978/79. Il fenomeno si verificò in misura anche maggiore per la restante spesa soggetta a **cash limits** e si è mantenuto, sebbene riducendosi progressivamente, negli anni seguenti, almeno fino al 1981/82 (11).

Ciò è avvenuto nonostante negli stessi anni l'inflazione si fosse rivelata superiore a quanto implicito nei **cash limits**. Infatti, per ammissione dello stesso Treasury (12), negli anni compresi tra il 1976/77 ed il 1981/82 il tasso di inflazione previsto e incorporato nei **cash limits** è risultato cinque volte su sei inferiore a quello poi effettivamente realizzatosi. In particolare l'inflazione imprevista avrebbe comportato una riduzione dei volumi di spesa impliciti nei **cash limits** del 4% nel 1979/80, del 3% nel 1976/77 e nel 1978/79 e dell'1-2% nel 1980/81 e nel 1981/82.

In definitiva in quegli anni la spesa in termini reali subì due tipi di tagli non programmati: da un lato quelli determinati dalle ipotesi ottimistiche sull'inflazione incorporate nei **cash limits**, dall'altro quelli derivanti dall'atteggiamento precauzionale dei dipartimenti di fronte alla situazione di maggiore incertezza (13).

Dal punto di vista dell'esigenza che ne

determinò l'introduzione - il controllo sulla spesa monetaria - i **cash limits** si sono comunque rivelati efficaci. Nel complesso non è stato necessario, tranne, come si vedrà, in un caso, effettuare revisioni e non si sono verificate ecedenze di spesa, nonostante spesso i limiti fossero stati costruiti in base a previsioni irrealistiche sull'inflazione futura. Questo successo ha tre spiegazioni fondamentali.

La prima è da ricercarsi nella relazione tra i **cash limits**, o meglio le ipotesi di crescita delle retribuzioni in essi incorporate, e la politica retributiva nel pubblico impiego (14). Nel primo periodo di applicazione dei **cash limits**, fino al 1979, la dinamica delle retribuzioni pubbliche era determinata nell'ambito della politica dei redditi attuata dal governo laburista e dalle Trade Unions: i **cash limits** si limitavano a recepire i risultati di tali politiche, incorporando gli aumenti salariali ivi decisi. E' chiaro come la certezza sull'andamento futuro delle retribuzioni costituisse un potente fattore di stabilità per il sistema di controllo di cassa. Quando, nel 1979, la politica dei redditi saltò e, a fronte di un incremento salariale del 5% proposto dal governo e incorporato nelle previsioni di spesa, i sindacati riuscirono a strappare un incremento del 25% (scaglionato in due anni), i **cash limits** per il 1979/80 dovettero naturalmente essere rivisti. Il governo conservatore, al potere dal maggio 1979, ha poi abbandonato la politica dei redditi ed utilizzato le assunzioni incorporate nei **cash limits** come "segnali" della politica retributiva del governo. Normalmente gli aumenti retributivi che poi

scaturiscono dalla contrattazione sono superiori a quelli desiderati dal governo (15). L'operare dei **cash limits** fa sì che questi aumenti "imprevisti" siano controbilanciati da riduzioni dei volumi di spesa, in pratica da riduzioni dell'occupazione nel settore pubblico (16).

La seconda spiegazione del successo è che il sistema in realtà possiede un certo grado di flessibilità: è vero che si cerca di mantenere rigidamente invariata in corso d'anno la spesa complessiva prevista, ma è anche vero che i singoli "blocchi" vengono spesso modificati. Nel periodo che va fino al 1981/82 ogni anno ha subito variazioni circa un quarto dei "blocchi" (17). Ciò che ha assicurato la tenuta del sistema è stato il sostanziale bilanciamento tra aumenti e diminuzioni.

La terza spiegazione va ricercata nel miglioramento delle tecniche di "monitoraggio" della spesa, realizzato a partire dal 1977 (18) con la costruzione del **Financial Information System** (FIS). Si tratta di un sistema informativo basato sull'elaborazione di "profili" temporali a cadenza mensile della spesa da erogare per ogni "blocco", data la spesa complessiva prevista per l'anno. Il raffronto tra spesa effettivamente erogata e "profili" teorici consente di individuare tempestivamente le aree nelle quali è probabile che alla fine dell'anno si spenda più di quanto programmato, fornendo così l'indicazione per interventi correttivi.

L'efficacia del sistema di controllo di cassa costruito dal Treasury nella seconda metà degli anni Settanta non deve comunque far

dimenticare un dato: il punto di equilibrio del sistema, che per oltre quindici anni era stato spostato più verso la programmazione che verso il controllo, ora si muoveva in direzione opposta.

Il dualismo tra programmazione e controllo è un aspetto che riemerge continuamente in questo lavoro in relazione alle diverse tecniche di valutazione della spesa pubblica ed è ben esemplificato dall'introduzione dei **cash limits** come risposta all'assenza di strumenti di controllo che caratterizzava il sistema di programmazione a prezzi costanti. A questo punto ci si può chiedere se non fosse possibile pensare ad un sistema che conciliasse entrambe le esigenze. Su questa possibilità alcune proposte fornivano, come si vedrà, qualche indicazione.

5.2. Una proposta per un PESC "arricchito"

Nel dibattito sui risultati del 1974/75 era emersa la preoccupazione che la riforma del PESC, la cui necessità era ormai comunemente accettata, non significasse però l'abbandono dei principi fondamentali della programmazione come si erano sviluppati a partire dal Rapporto Plowden del 1961.

Ad esempio W. Godley, nella già citata Relazione del 1975 all'**Expenditure Committee**, rilevava che, a quel punto, al Treasury erano aperte due strade possibili di riforma del sistema:

"una è di andare avanti e far funzionare il PESC introducendo in esso un sistema di controllo finanziario e mantenendo un

sistema attivo di pianificazione. L'altra è di tornare indietro ed esercitare, come nel passato, il controllo nel modo più rozzo, nel senso di un Treasury che cerca di mantenere bassa la spesa e non si impegna in anticipo sull'impiego di risorse reali negli anni futuri" (19).

Godley riteneva insomma che, per scongiurare il pericolo di un ritorno ad un sistema di mero controllo di cassa, fosse necessario costruire una sorta di PESC "arricchito", nel quale la programmazione condotta alla luce della disponibilità futura di risorse reali e il controllo finanziario potessero coesistere.

La scelta delle tecniche di valutazione della spesa era un elemento cruciale nella costruzione di un sistema del genere. Secondo Godley sarebbero state necessarie tecniche di valutazione tali che le previsioni di spesa potessero "essere trasformate con precisione e prontezza, al momento opportuno, in somme di denaro realmente spese" (20).

La soluzione proposta sia da Godley e da altri esponenti del **Department of Applied Economics** di Cambridge (in particolare R.R. Neild e T.S. Ward) (21), sia dal Rapporto della Commissione Armstrong del 1980 (22), consisteva nel valutare la spesa in termini di potere generale d'acquisto, ovvero per restare nel linguaggio del PESC, in **cost terms.** Si trattava dunque di attribuire un ruolo centrale ad un tipo di valutazione già esistente nel PESC, ma che fino ad allora era stata di scarsa rilevanza nel momento decisionale.

Questa soluzione rispondeva in effetti ai requisiti richiesti: da un lato la programmazione della spesa, venendo basata su cifre isolate

dall'inflazione generale, avrebbe continuato ad essere condotta con riguardo alla disponibilità di risorse reali, tenendo conto nello stesso tempo del movimento futuro dei prezzi relativi; dall'altro lato sarebbe stato possibile tradurre immediatamente queste cifre reali in cifre espresse in termini di moneta corrente, con la semplice applicazione di un unico indice dei prezzi. In questo modo sarebbe stato ugualmente immediato il confronto tra programmi pluriennali fatti in anni diversi e tra programmi e risultati.

Un'altra possibilità offerta dal sistema proposto era quella di poter esprimere nella stessa unità di misura anche le previsioni delle entrate (sarebbe stato sufficiente deflazionare con lo stesso indice generale dei prezzi le normali previsioni a prezzi correnti delle entrate), ottenendo così una misura in termini reali del deficit previsto di significato non equivoco.

Per quanto riguarda il controllo nell'anno, i **cash limits** avrebbero potuto essere ricavati direttamente dalle previsioni in **cost terms** rivalutate mediante il valore previsto del solito indice generale dei prezzi. Tuttavia era inteso che, se la previsione dell'inflazione generale si fosse rivelata errata, i **cash limits** sarebbero stati rivisti più o meno automaticamente (23). Il ruolo dei **cash limits** sarebbe quindi stato confinato al contenimento di incrementi imprevisti dei prezzi relativi e non dell'inflazione generale.

In altri termini con il sistema proposto i singoli centri di spesa si sarebbero accollati solo l'incertezza derivante dal movimento futuro

dei prezzi relativi e non sarebbero stati soggetti al pericolo di subire riduzioni reali dei loro programmi (come invece avveniva con i "normali" **cash limits**) se la previsione del Treasury dell'inflazione futura si fosse rivelata ottimistica. Il Treasury, dal suo canto, si sarebbe accollato l'incertezza sull'inflazione generale futura, essendo però garantito da aumenti imprevisti dei prezzi relativi e quindi da scostamenti della quota spesa/PIL rispetto a quanto programmato.

Un altro aspetto che la tecnica di valutazione proposta avrebbe consentito di affrontare era quello di fornire facilmente una indicazione, oltre che dei costi della spesa, anche dei suoi risultati in termini dell'output dei servizi finanziati dalla spesa stessa (24).

L'idea (25) era molto semplice: si trattava di combinare le valutazioni in **cost terms** della spesa pubblica con dati statistici di tipo non finanziario, ottenendo così misure degli andamenti passati e futuri della spesa reale per unità di output. Ad esempio:

"Conoscendo la variazione della spesa reale per scuole, queste risorse potrebbero essere distribuite tenendo conto delle variazioni del numero di bambini (suddivisi per età) in età scolare e delle variazioni delle risorse reali impiegate per ciascun alunno. Avendo tali informazioni, si potrebbe poi procedere, in modo del tutto nuovo, ad effettuare le valutazioni delle proiezioni concernenti la popolazione e la spesa reale, si potrebbe scoprire se la spesa reale per alunno, e quindi presumibilmente la qualità del servizio, proceda più rapidamente o più lentamente che in passato" (26).

In questo modo, dalla valutazione e programmazione della spesa in termini reali dal lato dell'input, come era nel PESC, si sarebbe passati ad una programmazione sempre in termini reali ma suscettibile di essere valutata in termini di output, collegando così la programmazione dei costi della spesa pubblica a quella degli standards dei servizi erogati e dando anche maggiore trasparenza alla scala di priorità implicita nelle scelte adottate.

Note al Capitolo quinto

(1) **Treasury 1975b**, par. 44.

(2) **Treasury 1976b**.

(3) I **cash limits** riguardavano, in particolare, circa il 75% della spesa del governo centrale inclusa nelle **supply estimates**, i trasferimenti del governo centrale agli enti locali, una parte della spesa in conto capitale degli enti locali e dei fabbisogni finanziari delle imprese nazionalizzate. Per una descrizione dettagliata si veda **Likiermann 1981**.

(4) Così, per quanto riguarda i **cash limits** sulla spesa del 1976/77 si affermava (**Treasury 1976b**, par. 18): "Essi tengono conto del volume di spesa programmato mostrato nel Libro Bianco sulla spesa pubblica [**Treasury 1976a**, n.d.a.] e tengono anche conto di aumenti dei prezzi e dei redditi coerenti con la politica esposta nel Libro Bianco **The Attack on Inflation**". Quest'ultimo esponeva un piano di rientro dall'inflazione, teso a ridurne il tasso annuo dal 25% della metà del 1975 al 10% alla fine del 1976.

(5) **Treasury 1976b**, par. 19.

(6) Ibidem.

(7) A partire dal 1979 i **cash limits** sulla spesa del **Central Government** sono contenuti nelle **supply estimates**.

(8) **Expenditure Committee 1978**, appendix 6. Negli stessi termini ci si esprimeva anche, ad esempio, in **Treasury 1976b**, parr. 1-4 e, soprattutto, in **Expenditure Committee 1976**.

(9) Cfr. ad esempio **Else e Marshall 1979**, cap. 5 e **Else e Marshall 1981**.

(10) **Godley 1979**, p. 34.

(11) Cfr. **Likiermann 1983**.

(12) Cfr. **Treasury and Civil Service Committee 1982b**, Memorandum by HM Treasury, p. 127.

(13) L'effetto sul complesso della spesa in termini reali è mostrato nella Tabella 9 (Capitolo sesto).

A proposito degli **underspendings** è singolare come per la prima volta proprio i Libri Bianchi del gennaio 1977 e del gennaio 1978 (**Treasury 1977 e 1978**) non prevedessero la solita deduzione per lo **shortfall**, nel timore che, con l'operare dei **cash limits**, la tendenza sarebbe stata verso eccessi imprevisti di spesa. Questo timore, come si è visto, si rivelò poi infondato e, al contrario, si verificarono **shortfalls** di dimensioni notevoli. Un commento "dall'interno" su questo errore di prospettiva del Treasury è in **Pliatzky 1982**, p. 161.

(14) Cfr. **Bevan, Sisson e Way 1981** e **Heald 1983**, cap. 9.

(15) Cfr. **Likiermann 1983** e le fonti citate nella nota precedente. In realtà, poiché la previsione governativa viene assunta dai sindacati come obiettivo minimo della contrattazione, è opinione comune che il Treasury, nel determinare i **cash limits**, sottostimi deliberatamente la dinamica retributiva futura.

(16) Cfr. Capitolo sesto, par. 3.

(17) Cfr. **Likiermann 1983**.

(18) Per una descrizione del FIS cfr. **Aldred 1979.**

(19) **Expenditure Committee 1975**, p. 219.

(20) **Godley 1979**, p. 36.

(21) Cfr. **Neild e Ward 1978** e **Neild 1981.**

(22) **Armstrong 1980.**

(23) Secondo la proposta l'aggiustamento (più o meno completo) dei **cash limits** alla divergenza tra l'inflazione generale prevista e quella effettiva avrebbe dovuto essere effettuato una o due volte nel corso dell'anno (cfr. **Armstrong 1980**, par. 3.17).

(24) E' doveroso ricordare che nel Regno Unito nel 1970 fu avviata un'esperienza limitata di PPBS (**Planning, Programming and Budgeting System**) con l'istituzione del PAR (**Programme Analysis and Review**), che, però, già a partire dal 1973 venne gradualmente abbandonata fino a cessare ufficialmente l'attività nel 1979 (cfr. **Gray e Jenkins, 1982**). Qui, come si vedrà, l'obiettivo è meno ambizioso ma realizzabile più facilmente.

Negli anni Ottanta verrà poi realizzata l'esperienza nota come **Raynerism** (cfr. Capitolo sesto, par. 3).

(25) Esposta soprattutto in **Expenditure Committee 1972** e nei lavori di **Godley** già citati.

(26) **Godley 1976**, p. 161.

Capitolo sesto

GLI ANNI OTTANTA: CASH PLANNING O TRAMONTO DELLA PROGRAMMAZIONE?

6.1. Verso l'abbandono della programmazione a prezzi costanti (1976-1981)

Nei Libri Bianchi del 1977 e del 1978 (1) una serie di indizi mostrava come l'intenzione del Treasury fosse di muoversi in una direzione diversa da quella appena illustrata: l'enfasi si andava spostando sempre più dalla programmazione verso il controllo e dalle problematiche connesse alle risorse reali disponibili verso quelle del finanziamento della spesa.

Nel Libro Bianco del 1977 venne omessa l'analisi delle prospettive future dell'economia che fino ad allora aveva rappresentato il contesto naturale della programmazione della spesa (2), contemporaneamente la serie della spesa in **cost terms** riceveva ancora minore attenzione che nel passato e veniva relegata in appendice al Libro Bianco con un'estensione limitata all'anno 3 (per gli ultimi due anni coperti dalla **survey** venivano così forniti solo i dati espressi in **volume terms**). Lo stesso orizzonte temporale della programmazione si andava restringendo: nel 1977 venne abbandonata la pratica di considerare come "anno focale" l'anno 3 della **survey** (3) e fu sottolineato che si dovevano considerare **firm decisions** solo quelle riguardanti l'anno 2, i programmi degli anni seguenti essendo solo indicativi. Gli obiettivi sul deficit e

sull'indebitamento cominciavano intanto a diventare gli elementi determinanti delle scelte di spesa.

La situazione progredì ulteriormente con l'avvento nel 1979 del governo Thatcher: il primo governo britannico del dopoguerra a non considerare la piena occupazione tra i suoi obiettivi. La politica economica del nuovo governo, contrassegnata dall'obiettivo di ridurre l'inflazione riducendo la crescita dell'offerta di moneta e il fabbisogno pubblico, implicava che la spesa pubblica avrebbe dovuto essere programmata in modo compatibile soprattutto con gli obiettivi sulle entrate tributarie e sul fabbisogno. Allo stesso tempo l'affermarsi di un'ideologia neo-liberista aveva ormai rovesciato l'atteggiamento generale favorevole verso la spesa pubblica.

Era chiaro che erano da attendersi altre modifiche al sistema di programmazione della spesa. In particolare, nel nuovo contesto di politica economica e di clima ideologico, non aveva più molto senso continuare a programmare in termini reali la spesa e la stessa idea di fondo dell'opportunità di una programmazione di medio periodo aveva perso molto del suo fascino.

A conferma di ciò nel Libro Bianco del 1980 (4) i programmi relativi agli anni più lontani divennero meno dettagliati e l'estensione della serie in **cost terms** venne ulteriormente limitata all'anno 2. A partire dal Libro Bianco del 1981 (5) fu l'orizzonte complessivo della **survey** ad essere ristretto, eliminando l'anno 5. Infine nel Libro Bianco del 1982 (6) veniva abbandonata la valutazione a prezzi costanti e i programmi per i quattro anni coperti dalle stime vennero espressi

Tabella 9 - Spesa pubblica (1) in termini reali programmata ed effettiva nei Libri Bianchi 1976-1981

Numeri indici (prima previsione per ogni anno = 100)

Libro Bianco (2)	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84
Treasury 1976a, Febbraio (3)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0				
Treasury 1977, gennaio	99.2	99.1	96.7	98.9	100.0	100.0			
Treasury 1978, gennaio		95.1	92.6	101.2	104.5	105.7	100.0		
Treasury 1979a, gennaio			90.2	97.7	101.3	97.1	98.1	100.0	
Treasury 1979b, novembre				97.3	100.8	92.7	-	-	-
Treasury 1980, marzo				96.7	100.1	92.5	90.4	88.5	100.0
Treasury 1981, marzo					98.9	94.4	94.1	91.4	101.2

(1), (2), (3): Cfr. Tabella 7.

Fonte: Elaborazione su dati dei Libri Bianchi (Treasury, vari anni).

in termini di prezzi correnti attesi. Nello stesso Libro Bianco veniva completamente omessa la valutazione in **cost terms**, poi reintrodotta nei Libri Bianchi successivi, sempre limitata all'anno 2.

Si concludeva così la trasformazione del sistema dal **volume planning** al **cash planning**, iniziata nel 1976 con l'introduzione dei **cash limits** sulla spesa del primo anno.

Prima di discutere le caratteristiche del **cash planning** è tuttavia opportuno un breve esame dei risultati ottenuti dal sistema nel periodo 1976-1981. L'obiettivo di ridurre la quota della spesa pubblica sul PIL rispetto ai livelli, intorno al 48%, raggiunti a metà degli anni Settanta sembra sia stato raggiunto: nel 1977/78 e nei due anni seguenti la quota si è infatti mantenuta intorno al 42-43%. All'inizio degli anni Ottanta, tuttavia, si riscontrerà una nuova tendenza all'aumento che riporterà la quota su livelli pari al 45-46% (cfr. Tabella 2).

Per quanto riguarda il confronto tra programmi pluriennali di spesa e risultati nel periodo 1976-1981, la Tabella 9 (costruita analogamente alla Tabella 7) consente di seguire il cammino dei programmi in **volume terms** attraverso i sette Libri Bianchi pubblicati nel periodo. Emerge subito che, a differenza di quanto avvenuto negli anni precedenti, il sistema ha garantito una notevole stabilità dei programmi di spesa (almeno nel complesso) (7) da una proiezione pluriennale all'altra, riuscendo, anzi, il più delle volte a conseguire una sostanziale riduzione, sempre in **volume terms**, rispetto ai

programmi iniziali. Ciò è testimoniato dal fatto che il valore dell'ultimo dato di ciascuna colonna della tabella risulta in pratica sempre inferiore a 100 (valore che rappresenterebbe un volume di spesa pari a quello previsto dai programmi iniziali per quell'anno). Così, ad esempio, posta uguale a 100 la spesa in **volume terms** prevista per l'anno 1978/79 dal Libro Bianco del febbraio 1976 (dove rappresentava l'anno 4), il consuntivo relativo allo stesso anno, registrato nel Libro Bianco del marzo 1980, risulta pari a 96.7.

Tutto ciò, tuttavia, riguarda la spesa in **volume terms** e non tiene conto del **relative price effect** (RPE). Analogamente a quanto visto per il 1974/75 (cfr. Tabella 8), è possibile ottenere un'indicazione, seppure sommaria, delle assunzioni fatte sul RPE e dei risultati poi verificatisi assumendo come indicatore la differenza tra i tassi di variazione in **cost terms** e in **volume terms**. Il segno di questa differenza se positivo indica un RPE sfavorevole al settore publico, se negativo il contrario.

Nella Tabella 10 questi dati sono riportati relativamente alla variazione di spesa prevista in ciascun Libro Bianco tra l'anno 0 e l'anno 2 (gli anni per i quali i programmi sono dichiarati essere **firm**). Inoltre, per consentire un confronto tra RPE previsto e realizzato sono riportati gli stessi dati tratti dal Libro Bianco del 1981, l'ultimo nel quale compare la spesa in **volume terms** e per il quale è quindi possibile effettuare questa analisi.

Come si vede, i quattro Libri Bianchi considerati nella Tabella 10 prevedevano un RPE favorevole, cioè negativo, in accordo all'assun-

Tabella 10 - Spesa pubblica (1) nei Libri Bianchi 1977-1981. Tassi di variazione (programmati ed effettivi) tra l'anno 0 e l'anno 2 in "volume terms" e in "cost terms"

Anni e Libri Bianchi (2)	Tasso di variazione totale nei due anni		Differenza (stima del relative price effect)
	in cost terms	in volume terms	
dal 1975/76 al 1977/78:			
Treasury (1977)	-4.6	-4.4	-0.2
Treasury (1981) (3)	-9.0	-8.1	-0.9
dal 1976/77 al 1978/79:			
Treasury (1978)	-0.5	+3.4	-3.9
Treasury (1981)	-2.0	+0.1	-2.1
dal 1977/78 al 1979/80:			
Treasury (1979a)	+11.5	+12.5	-1.0
Treasury (1981)	+7.3	+7.1	+0.2
dal 1978/79 al 1980/81:			
Treasury (1980)	+1.2	+1.3	-0.1
Treasury (1981)	+5.5	+3.2	+2.3

(1), (2): Cfr. Tabella 8.

(3) I dati di Treasury 1981 rappresentano dei risultati per tutti gli anni considerati nella Tabella, tranne che per il 1980/81, per il quale rappresentano ancora delle previsioni, essendo il 1980/81 l'anno 1 di quel Libro Bianco.

Fonte: Elaborazione su dati Libri Bianchi (Treasury, vari anni).

zione che, dato il movimento ciclico del RPE, dopo l'eccezionale effetto sfavorevole registrato nel 1974/75, sarebbe seguito un periodo in cui il prezzo relativo settore pubblico/settore privato sarebbe diminuito. La Tabella evidenzia anche che, se questa previsione si è rivelata sostanzialmente esatta nei primi due Libri Bianchi considerati, lo stesso non vale per gli altri due. Ciò indicherebbe che i tagli in **volume terms** effettuati sulla spesa inizialmente programmata per gli anni compresi tra il 1978/79 ed il 1980/81 sarebbero stati in realtà controbilanciati da un RPE imprevisto che ha mantenuto vicina ai programmi iniziali la spesa in **cost terms** e quindi anche la spesa monetaria implicita (8).

Il Libro Bianco del marzo 1981 è stato, dunque, l'ultimo a presentare i programmi pluriennali di spesa a prezzi costanti. A partire dal Libro Bianco successivo i programmi di spesa vengono espressi in termini di prezzi correnti attesi. L'ultima parte di questo capitolo è appunto dedicata all'esame delle caratteristiche e dei risultati del nuovo sistema, noto come **cash planning**.

6.2. Il **cash planning**: modello macroeconomico di riferimento e risultati (1982-1984)

La programmazione della spesa a prezzi correnti attesi - il **cash planning** - si inserisce in un modello di riferimento della politica economica del tutto diverso da quello della precedente programmazione a prezzi costanti

esaminato nel Capitolo terzo.

Il mutamento più evidente va probabilmente ricercato nel diverso rapporto tra la spesa ed il suo finanziamento. Lo schema adottato fino a metà degli anni Settanta (riassumibile nella formula: la programmazione della spesa nel lungo periodo, la manovra delle entrate nel breve periodo) viene definitivamente abbandonato all'inizio degli anni Ottanta. Una delle caratteristiche peculiari di tale schema, la separazione temporale tra decisioni sulla spesa e decisioni sulle entrate, con le prime (a dicembre-gennaio nei Libri Bianchi) che precedevano le seconde (a marzo nel **Financial Statement and Budget Report**), era già diventata insostenibile a metà degli anni Settanta quando il fabbisogno del settore pubblico (**Public Sector Borrowing Requirement**) aveva raggiunto il 9.6% del PIL, rispetto al 2.7% del 1965/66 e all'1.9% del 1970/71.

All'inizio degli anni Ottanta le decisioni sulla spesa e sulle entrate sono presentate unitariamente e da un punto di vista logico le seconde precedono le prime. Nel mese di novembre l'**Autumn Statement** (introdotto nel 1982) illustra prospettive economiche, programmi di spesa pubblica e proposte in materia tributaria per l'anno che sta per iniziare. All'inizio dell'anno fiscale, nel mese di marzo, la **Medium-term Financial Strategy** (MTFS), inserita a partire dal 1980 nel **Financial Statement and Budget Report**, illustra le scelte di politica monetaria e fiscale su un orizzonte di cinque anni (più esteso quindi di quello dei Libri Bianchi). Proprio un'analisi della MTFS (9) può fornire la migliore descrizione del modello di riferimento della politica

economica negli anni Ottanta.

L'obiettivo assunto come prioritario è la riduzione dell'inflazione (passata dal 20% nel 1980 al 5% nel 1984), perseguita mediante la riduzione del tasso di crescita dell'offerta di moneta (il tasso annuo di crescita di M3, pari a circa il 20% nel 1980, nel 1983 risulta inferiore al 10%). Il ruolo della politica fiscale è di "essere coerente con la cornice monetaria e con gli obiettivi del governo sull'inflazione. La congruenza delle politiche monetaria e fiscale è necessaria per assicurare l'equilibrio dell'economia, particolarmente tra investimenti e consumi (...). Crescita monetaria e inflazione in diminuzione richiedono un'ulteriore riduzione del fabbisogno pubblico come quota del PIL, per permettere ai tassi di interesse di diminuire in termini nominali e reali" (10).

Se l'obiettivo perseguito dalla politica fiscale deve essere la riduzione della quota del fabbisogno pubblico sul PIL, ne deriva che la programmazione della spesa deve dipendere dall'andamento prospettivo delle entrate. Data la proiezione pluriennale delle entrate (nella MTFS costruita, come quella della spesa, a "politiche invariate", intendendo con ciò le ipotesi di invarianza delle aliquote fiscali e di indicizzazione delle soglie degli scaglioni di reddito e delle detrazioni) e gli obiettivi sulla quota fabbisogno pubblico/PIL (passata dal 9.6% del 1975/76 al 3.3% del 1983/84 e programmata su livelli inferiori al 2% per la fine degli anni Ottanta), il volume di risorse destinabili alla spesa pubblica risulta infatti automaticamente determinato.

Il rovesciamento della direzione del nesso spesa-finanziamento e la filosofia del sistema negli anni Ottanta sono ulteriormente testimoniati da un Libro Verde pubblicato nel marzo 1984 (**The Next Ten Years: Public Expenditure and Taxation into the 1990's**) che illustra le prospettive di lungo periodo (fino al 1993/94) della politica fiscale. Si afferma:

Lo sviluppo della spesa pubblica negli ultimi venti anni è stato la forza motrice che ha spinto in alto il carico tributario, sia sugli individui che sulle imprese. Il governo ritiene che per rovesciare questo processo sia necessario decidere prima cosa possa e debba essere speso e poi stabilire i piani di spesa per i singoli programmi coerentemente con quella decisione" (11).

L'opinione secondo la quale "ha poco senso considerare, e ancor meno decidere, la spesa pubblica totale senza una chiara idea delle implicazioni sui singoli programmi" viene indicata come largamente responsabile della crescita della spesa pubblica nel passato e come tale, quindi, senz'altro da respingere (12).

L'obiettivo centrale indicato dal Libro Verde è una riduzione della pressione tributaria che la riporti nel 1993/94 ai livelli dei primi anni Settanta e per poterlo raggiungere viene ritenuto necessario che, date le prospettive di crescita dell'economia, la spesa pubblica totale nello stesso periodo si mantenga costante in termini reali.

Il tutto, in definitiva, è in accordo con il principio fondamentale del sistema, secondo il quale "**finance must determine expenditure, not**

expenditure finance" (13).

Il funzionamento del nuovo sistema è desumibile dalla Tabella 11, che riassume i programmi e i risultati dell'esperienza di **cash planning** fino al Libro Bianco pubblicato nel gennaio 1985 (14). Come al solito (cfr. Tabelle 7 e 9) l'ultima cifra di ogni colonna rappresenta, ovviamente limitatamente agli anni già conclusi, la spesa effettiva di quell'anno. Diversamente dalle Tabelle 7 e 9, dove le cifre erano esposte sotto forma di numeri indici ricavati da dati a prezzi costanti, le cifre della Tabella 11 rappresentano miliardi di sterline correnti; anche la definizione di spesa pubblica adottata è lievemente diversa (15).

L'impressione che si ricava dalla Tabella è che il sistema funziona bene rispetto agli obiettivi di controllo che gli sono stati assegnati. Se si parte dalla spesa programmata dal Libro Bianco del marzo 1982, con il quale è stato introdotto il **cash planning**, si vede che nei tre Libri Bianchi successivi quei programmi sono stati mantenuti, nel senso che la spesa (in termini monetari) prevista per ciascun anno non è mai stata aumentata, anzi spesso è stata diminuita. Ciò rappresenta un grosso successo, specie se lo si confronta con l'opinione diffusa negli ultimi anni in altri paesi (e lì a volte suffragata dai fatti) che i programmi pluriennali costituiscono di per sé uno stimolo alla crescita della spesa. Infatti, secondo questa opinione, i programmi relativi agli anni più lontani, essendo percepiti dai centri di spesa come una sorta di livello minimo garantito, sarebbero destinati fatalmente a

Tabella 11 - Spesa pubblica (1) in termini nominali programmata ed effettiva nei Libri Bianchi 1981-1985
Miliardi di sterline correnti

Libro Bianco (2)	1979/80	1980/81	1981/32	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88
Treasury 1981, marzo (3)	77.1	93.3	104.8	110.2	113.9				
Treasury 1982, marzo	77.2	93.5	106.1	115.2	121.1	128.4			
Treasury 1983, febbraio		92.8	104.7	113.0	119.6	126.4	132.3		
Treasury 1984a, febbraio			104.7	113.4	120.3	126.4	132.1	136.7	
Treasury 1985, gennaio				113.4	120.3	128.2	132.1	136.7	141.5

(1) Spesa pubblica al netto del **debt interest**, definita come **planning total**, pari alla somma di **total programmes**, **reserve** e **shortfall**, meno le **special sales of assets (net)** (cfr. ad es. **Treasury 1984a**, p. 3).

(2), (3) Cfr. Tabella 7.

Fonte: Elaborazione su dati Libri Bianchi (**Treasury**, vari anni).

subire aumenti nei successivi bilanci pluriennali, man mano che quegli anni diventano più vicini.

Nel **cash planning** inglese non avviene nulla del genere: anche la spesa programmata per l'anno più lontano (il quarto) non subisce aumenti durante il percorso attraverso i programmi pluriennali successivi fino ai risultati.

Va osservato, tuttavia, che per gli anni 1982/83 e 1983/84 la tenuta del sistema è stata aiutata da una riduzione dell'inflazione più rapida di quanto previsto dal governo all'inizio del 1982. Infatti, a fronte di una previsione del tasso di inflazione (16) pari al 7% per il 1982/83 e al 6% per il 1983/84 nel Libro Bianco 1982, modificata poi in 7.5% e 5% rispettivamente nel Libro Bianco 1983, è risultato un tasso di inflazione del 6.6% nel 1982/83 e del 4.4% nel 1983/84: rispettivamente 0.4 e 1.6 punti in meno rispetto alla previsione incorporata nei programmi del Libro Bianco 1982. Se si tiene conto di questa circostanza, ciò che in termini nominali sembra una riduzione dei programmi di spesa, in termini reali potrebbe essere un aumento.

In ogni caso giudicare sul significato in termini reali dei programmi del **cash planning** non è agevole, data l'insufficiente esplicitazione delle ipotesi sui prezzi adottate nei Libri Bianchi. L'unica ipotesi indicata riguarda il tasso di inflazione per gli anni 1 e 2, nessuna informazione, invece, sul movimento dei prezzi relativi che pure tanta influenza sembra avere - come si è visto - sulla dinamica della spesa pubblica nel Regno Unito.

Proprio la perdita della percezione del contenuto reale dei programmi di spesa è l'aspetto

del **cash planning** su cui si sono incentrate le maggiori critiche.

6.3. Il **cash planning**: contenuto razionale ed esperienza pratica

"In realtà sarebbe sorprendente (...) se una programmazione significativa della spesa pubblica del tipo di quella del PESC dovesse sopravvivere molto a lungo" (17).

"Credo che il termine **cash planning** sia in qualche modo improprio. Ciò che noi abbiamo ora è più o meno un'estensione del controllo di cassa di breve periodo oltre un singolo anno in avanti. Non c'è molto in esso che si possa chiamare programmazione dei futuri sviluppi di singoli programmi e della spesa pubblica nel suo complesso" (18).

"[Il **cash planning**] si basa su una concezione del settore pubblico che lo vede come un insieme di sanguisughe; l'obiettivo è minimizzare la quantità di sangue che succhiano e non ha importanza se è succhiato da poche grosse sanguisughe o da un gran numero di piccole" (19).

Sono alcuni dei giudizi negativi sul sistema di **cash planning** e possono servire ad introdurre, in modo un po' provocatorio, una domanda di fondo: dati gli sviluppi degli ultimi anni si può continuare a parlare di programmazione della spesa pubblica nel Regno Unito?

In linea di principio la valutazione della spesa in termini di prezzi correnti attesi non è incompatibile con una programmazione che fissi obiettivi sul livello dei servizi pubblici tenuto conto delle risorse future disponibili. Rispetto

alla valutazione a prezzi costanti in **cost terms** (cioè incluso il movimento dei prezzi relativi) si tratta di inserire tra le variabili cruciali anche una previsione del tasso di inflazione, che ovviamente deve essere esplicitata. Ciò che cambia insomma è soltanto l'unità di misura nei cui termini vengono formalmente espressi i programmi di spesa dei vari anni.

La cosa importante è che si continuino a programmare i volumi di spesa e non solo gli esborsi monetari. Da un punto di vista logico, insomma, la programmazione di medio periodo dovrebbe essere sempre condotta in base ad una valutazione della spesa in termini reali, salvo poi tradurre i programmi in cifre espresse in moneta corrente, rivalutandoli in base all'inflazione prevista.

Una programmazione limitata esclusivamente agli esborsi monetari implicherebbe invece una sostanziale indifferenza dei **decision-makers** rispetto a variazioni dei prezzi e variazioni delle quantità ed il suo effetto più probabile sarebbe quello di lasciare all'inflazione il compito di determinare le scelte allocative. Tale effetto dipenderebbe in gran parte dalla tendenza delle previsioni di fonte governativa dell'inflazione ad assumere un andamento decrescente, coerente con gli obiettivi del governo (20) e, come tale, probabilmente irrealistico.

Quando la sottovalutazione dell'inflazione si sarà rivelata sarà necessario, se si vuole mantenere l'esborso monetario a suo tempo programmato, procedere a tagli della spesa in termini reali che, per forza di cose, dovranno concentrarsi su alcune voci più facilmente

manovrabili (21). In questo modo la composizione della spesa verrebbe ad essere del tutto non pianificata e dipenderebbe sostanzialmente dalla divergenza del tasso di inflazione effettivo da quello previsto.

Da quanto detto si sarebbe indotti a concludere che una programmazione di medio periodo della spesa monetaria potrebbe essere efficace solo quando l'inflazione fosse sufficientemente sotto controllo. La conclusione può apparire paradossale: la circostanza che spinge verso l'adozione di una programmazione della spesa monetaria - un'inflazione elevata ed incontrollabile - sembra essere contemporaneamente quella che ne rende inefficace il funzionamento.

In realtà il dilemma diventa solo apparente se, ricordando le proposte del Rapporto Armstrong (22), si distingue tra breve periodo (i programmi per il primo anno) e medio periodo (i programmi per gli anni successivi).

Per quanto riguarda il primo anno, da un lato è possibile prevedere abbastanza realisticamente l'inflazione, dall'altro è necessario assicurare il controllo sulla spesa monetaria effettivamente erogata: la valutazione della spesa più opportuna su cui prendere le decisioni è quella a prezzi correnti attesi.

Per quanto riguarda il medio periodo, da un lato non è possibile prevedere con un grado sufficiente di fiducia l'inflazione, dall'altro è opportuno che la programmazione si occupi di grandezze "reali" (il livello dei servizi da fornire alla luce dell'andamento generale dell'economia): la valutazione a prezzi costanti (*in cost terms*) è da preferire (23). Tuttavia una

previsione di medio periodo dell'inflazione sarà sempre necessaria qualora si vogliano presentare, accanto alla spesa, stime delle entrate comprensive del **fiscal drag** per avere un'indicazione dell'andamento futuro del deficit. Potrà quindi essere utile presentare, anche a livello pluriennale, sia le entrate sia le spese in termini di prezzi correnti attesi. Quello che qui si sostiene è la necessità che per le spese sia possibile distinguere nei programmi pluriennali tra incrementi di quantità, incrementi dei prezzi relativi e incrementi del livello generale dei prezzi e che le decisioni di medio periodo vengano prese sulla base della spesa valutata in termini che facciano astrazione dalla inflazione generale.

In definitiva un sistema di programmazione pluriennale a prezzi correnti attesi sembra perfettamente accettabile, a patto che siano forniti sufficienti dettagli sul movimento futuro dei prezzi ipotizzato e che i programmi siano abbastanza flessibili da consentire di tener conto di variazioni impreviste del quadro economico.

Il **cash planning** inglese non sembra possedere queste caratteristiche.

Da un lato, infatti, il Treasury assume esplicitamente che i programmi pluriennali a prezzi correnti attesi verranno mantenuti stabili nelle successive **surveys** senza tener conto di eventuali scostamenti tra il movimento effettivo dei prezzi e quello previsto (24). Questa assenza di flessibilità indica come il **cash planning** non rappresenti altro che un'estensione del principio dei **cash limits** su un orizzonte temporale più

ampio. Gli effetti che variazioni impreviste del quadro economico hanno in un sistema di **cash limits** si ripresentano quindi cumulati nel **cash planning**. Va notato inoltre che, anche accettando il principio secondo cui "il finanziamento deve determinare la spesa", la mancanza di flessibilità nel medio periodo non sembra giustificata: un tasso di inflazione diverso da quello previsto inizialmente significa, ad esempio, entrate pubbliche diverse da quelle previste e, di conseguenza, uno "spazio" diverso per la spesa, pur rispettando gli obiettivi sul fabbisogno.

Dall'altro lato gli ultimi Libri Bianchi sono molto avari di particolari sulle ipotesi adottate per il movimento futuro dei prezzi: in pratica non forniscono alcun dato utilizzabile in modo significativo per comprendere gli orientamenti del governo sull'andamento futuro del volume di servizi pubblici (25).

La risposta del Treasury alle critiche rivoltegli su questo aspetto è indicativa:

"Nel sistema ora in funzione il contesto nel quale vengono prese le decisioni sulla spesa pubblica e al quale esse sono collegate è di tipo finanziario. Non è un contesto di risorse 'reali' per il quale il vecchio concetto di volume era stato sviluppato e rispetto al quale era rilevante. Il Libro Bianco sulla spesa pubblica del 1982 [Treasury, 1982, n.d.a.] è presentato in accordo a ciò. Esso non intende fornire cifre per un tipo di studio ormai accademico e non più utilizzato per le decisioni sui maggiori programmi che sono l'oggetto del Libro Bianco" (26).

Gli aspetti "reali" non vengono però trascurati: l'idea è che "l'attenzione si

focalizzerà sul livello dei servizi che può essere fornito per l'ammontare di spesa monetaria disponibile, dovunque sia possibile in termini di misura dell'output". Così, se si dovessero verificare aumenti imprevisti dei prezzi nell'arco dell'orizzonte temporale della **survey** (quattro anni), sarà compito dei centri di spesa controbilanciarli migliorando l'efficienza della produzione dei servizi (27).

Il quadro concettuale è quindi il seguente: un minor volume di risorse (input) da destinare al settore pubblico e, contemporaneamente, la ricerca di maggiore efficienza, affinché il livello dei servizi forniti (output) non ne abbia a soffrire.

Per quanto concerne i tagli alle risorse impiegate l'aspetto più importante è la riduzione dell'occupazione nel settore pubblico. Nel giugno 1984 il Treasury ha annunciato (28) che ad aprile dello stesso anno l'occupazione nel **Civil Service** era stata ridotta di circa il 15% (108.000 unità) rispetto al 1979, raggiungendo così il livello più basso mai toccato nel dopoguerra (29). Questa riduzione, ottenuta soprattutto attraverso la gestione del turn-over, mira a due obiettivi:

"Primo, cercare di assicurare che solo le attività necessarie vengano svolte nei dipartimenti statali e che le attività portate avanti siano svolte nel modo più efficiente e efficace possibile.
Secondo, trasferire al settore privato i compiti che lì possono essere svolti in modo migliore. Con esami rigorosi dell'attività dei dipartimenti si è cercato di fissare il numero di persone impiegate il più vicino possibile ai compiti essenziali di ciascun dipartimento. Questo processo continuerà e contribuirà ad un'ulteriore diminuzione del numero di persone

impiegate" (30).

La ricerca di maggiore efficienza coincide con l'esperimento noto in gran Bretagna come **Raynerism**, dal nome del consigliere del Primo Ministro incaricato di guidare una serie di indagini sull'attività degli uffici statali. Lo scopo è di proporre, in base a principi mutuati dai metodi manageriali del settore privato, modifiche amministrative volte ad eliminare le attività obsolete, abbandonare quelle attività i cui benefici sono minori dei costi, semplificare le procedure amministrative. L'esperimento è ancora troppo recente per poterne giudicare i risultati e le opinioni su di esso appaiono contrastanti (31): accanto all'apprezzamento per il tentativo di razionalizzazione delle procedure e, in generale, dell'attività amministrativa, viene segnalata una visione dei compiti del settore pubblico troppo ristretta, basata su concetti di "profittabilità" mutuati dal settore privato che sembrano tenere in poco conto aspetti, come quelli di equità, specifici dell'attività pubblica.

In ogni caso il **Raynerism** si inserisce nel contesto precedentemente delineato che vede dichiarato, nell'ambito di una tendenziale riduzione della spesa e dell'ampiezza del settore pubblico, uno spostamento dell'attenzione del Treasury dal volume di spesa al livello dei servizi forniti, in altri termini dall'input all'output del settore pubblico. Il significato di questa trasformazione e le perplessità che sorgono circa le implicazioni per il sistema sono

lucidamente individuate dalla seguente valutazione di T. Ward, qui utilizzata come una sorta di "conclusione aperta" dell'analisi dell'esperienza di programmazione della spesa nel Regno Unito:

"Apparentemente negli ultimi due anni è stato compiuto uno sforzo crescente per sviluppare misure quantitative dell'output. Ma i progressi sono stati minimi e solo in pochi casi è stato possibile identificare misure dell'output che siano indipendenti dall'input. Ciò non deve sorprendere, data la natura dei servizi del settore pubblico. Sebbene sia importante cercare di sviluppare misure quantitative dell'output, non solo al fine di migliorare la programmazione della spesa pubblica, ma anche per valutare gli effetti delle decisioni politiche prese nel passato, in pratica resteranno sempre ampie aree dove non si potrà che affidarsi a misure dell'input come indicatori dell'espansione o della diminuzione dei servizi. Se una maggiore spesa in termini reali viene destinata, ad esempio, all'istruzione o alla sanità rispetto al numero di studenti o di pazienti, allora questo è un caso in cui, almeno in prima approssimazione, i servizi stanno migliorando; il caso opposto quando la spesa in termini reali viene ridotta. L'onere della prova ricade certamente su chi sostiene il contrario. Ciò nonostante il governo ha sostenuto, senza avere alcuna solida evidenza, che tutti i tagli in varie aree hanno comportato miglioramenti nell'efficienza piuttosto che un peggioramento dei servizi. (...) In effetti è proprio l'assenza di misure dell'output comunemente accettate che ha consentito al governo di schivare e persino di ignorare le crescenti critiche verso la sua politica di spesa.
Anche se potessero essere sviluppate misure dell'output per tutte le voci della spesa pubblica, ciò non significherebbe ancora che le informazioni su prezzi, costi e quantità fisiche siano superflue. Sarebbe ancora essenziale esaminare la relazione tra input e output, poiché, quali che siano gli

obiettivi del governo rispetto al secondo, le decisioni devono ancora essere prese in termini del primo. E non è sufficiente prendere le decisioni in termini di spesa monetaria: il governo deve avere un'idea delle risorse che possono essere acquistate prima di poter formulare in modo sensato i suoi programmi di spesa" (32).

Note al Capitolo sesto

(1) Treasury, 1977 e 1978.

(2) Cfr. Tabella 6.

(3) Nel PESC fino al 1976 l'anno 3 era indicato come quello in cui si potevano esplicare pienamente gli effetti di nuove decisioni del governo, in quanto la spesa per gli anni 1 e 2 doveva considerarsi già in larga parte predeterminata dalle decisioni del passato.

(4) Treasury 1980.

(5) Treasury 1981.

(6) Treasury 1982.

(7) Lo stesso non vale per la composizione della spesa che, rispetto ai programmi iniziali, appare spesso mutata a sfavore della spesa in conto capitale (cfr. Else e Marshall, 1981).

(8) In effetti Price (1979) dimostra come i tagli in **volume terms** subiti dai programmi di spesa del Libro Bianco del gennaio 1979 (Treasury 1979a) per il 1979/80 e il 1980/81 (decisi dal governo conservatore alla fine dello stesso anno) abbiano in realtà semplicemente riportato ai livelli precedenti la spesa in **cost terms**, che altrimenti sarebbe aumentata a causa del RPE imprevisto.

(9) Cfr., ad esempio, Treasury 1984c.

(10) Treasury 1984c, p. 4.

(11) Treasury 1984b, p. 3.

(12) Ivi, p. 13.

(13) Ivi, p. 21.

(14) Treasury 1985.

(15) Si tratta dell'aggregato definito come **planning total**, utilizzato quale riferimento principale del sistema a partire dal Libro Bianco del marzo 1981 (Treasury 1981).

(16) Variazioni del deflatore implicito del PIL ai prezzi di mercato. Cfr. Treasury 1982, vol. II, p. 103 e Treasury 1983, vol. I, p. 10.

(17) Ward 1983, p. 90.

(18) Pliatzky 1983, p. 326.

(19) Kay 1982, p. 105.

(20) Ad esempio nel Libro Bianco del 1983 si legge che le stime a prezzi correnti attesi "non dipendono da specifiche assunzioni sulle variazioni future dei prezzi, ma sono generalmente coerenti con l'obiettivo del governo secondo cui il tasso di inflazione dovrebbe continuare a diminuire" (Treasury 1983, vol. I, p. 10).

(21) Nel Regno Unito, già nella seconda metà degli anni Settanta, con l'operare dei **cash limits** si era riscontrata la tendenza del governo ad operare riduzioni della spesa in conto capitale per compensare gli aumenti della spesa corrente, determinati soprattutto da incrementi delle retribuzioni dei pubblici dipendenti superiori a quanto incorporato nei **cash**

limits (cfr. **Price, 1979**). E' plausibile ritenere che questa tendenza a variazioni non pianificate della composizione della spesa si rafforzi con l'estensione alle stime pluriennali della valutazione a prezzi correnti attesi.

(22) Cfr. Capitolo quinto, par. 2.

(23) Questa è anche l'opinione di L. Pliatzky, che ha diretto l'**expenditure side** del Treasury fino al 1980 e che, pur essendo stato uno dei propugnatori del passaggio al **cash planning**, afferma che: "l'abbandono della programmazione in termini di prezzi costanti storici (...) e l'esperimento di programmazione in termini monetari dovrebbero ricevere una buona accoglienza (...). Ma, a meno che e finché non si possa assumere un'inflazione bassa con fiducia che ciò effettivamente avverrà, ci dovrà essere probabilmente un qualche compromesso tra **cash planning** e programmazione in termini reali nel medio periodo - intendendo ogni periodo più lungo di un singolo anno. Si lasci la regola dei **cash limits**, ma per un anno alla volta, sulla base di cifre fissate poco prima che inizi l'anno cui esse si riferiscono" (**Pliatzky, 1982**, p. 199).

(24) Cfr. **Treasury and Civil Service Committee, 1982a**, appendix 2.

(25) Cfr. **Kay 1982** e **Ward 1983.**

(26) **Treasury and Civil Service Commitee 1982a**, appendix 2.

(27) Ibidem.

(28) **Treasury 1984d.**

(29) L'occupazione nel resto del settore pubblico (**National Health Service, Local Government** e **Armed Services**) resta,

invece, agli stessi livelli del 1978. La diminuzione dell'occupazione nell'intero settore pubblico, passata da 4 milioni e 744 mila unità nel 1978 a 4 milioni e 650 mila nel 1984 è infatti interamente concentrata nel **Civil Service**, passato da 731 mila unità nel 1978 a 624 mila nel 1984 (cfr. **Treasury 1984b**, p. 5).

(30) **Treasury 1984d**, p. 1.

(31) Un esempio di opinioni contrastanti è fornito da **Allen 1981** (un membro dello staff di Rayner), e da **Christie 1982** (un funzionario del sindacato dei dipendenti pubblici). Per una descrizione dei contenuti dell'attività di Rayner si vedano anche **Rayner 1982**, **Likiermann 1982**, **Cabinet Office 1981**, **1982a** e **1982b**, e **Heald 1983**, pp. 186 e sgg.

(32) **Ward 1983**, p. 89.

Capitolo settimo

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Concludendo l'analisi dell'esperienza inglese di programmazione della spesa non si può evitare di operare un confronto con il sistema italiano e, in particolare, di chiedersi se, pur tenendo conto delle notevoli differenze istituzionali, dalla prima non si possano trarre indicazioni utili per il secondo.

Senza alcuna pretesa di completezza e sottolineando ancora che la diversità del contesto nel quale operano i due sistemi è tale da impedire trasposizioni meccaniche, si può tentare di individuare alcuni spunti.

Il punto di partenza logico del sistema inglese, fin dal Rapporto Plowden del 1961, va individuato nella consapevolezza che la programmazione della spesa deve riguardare le **funzioni** (**why is the money spent?**) prima e piuttosto che i **centri di spesa** o le **categorie economiche** (**what is the money spent on?**) (1). Da questo dato derivano alcune esigenze: la prima è che in un sistema moderno di finanza pubblica l'aggregato da considerare non può essere la spesa statale. La ripartizione in funzioni della spesa statale non è infatti significativa, data l'elevata quota dei trasferimenti ad altri enti pubblici.

Se l'aggregato di riferimento deve essere quindi più ampio (ad esempio la Pubblica Amministrazione), va considerata allora la pluralità dei centri istituzionali coinvolti e i

diversi gradi di autonomia rispetto al potere centrale di cui questi godono. In un sistema con ampie autonomie locali ciò implica che la programmazione della spesa debba essere il prodotto di un processo nel quale sono coinvolti in qualche modo anche soggetti diversi dall'amministrazione centrale. Nel sistema inglese il problema è stato affrontato pragmaticamente nel quadro dei rapporti tra il PESC (nel quale sono rappresentati tutti gli **spending Departments**), il **Department of the Environment** e l'associazione degli enti locali, potendo inoltre l'autorità centrale contare, come strumento di pressione, sulla ripartizione del **Rate Support Grant** (il trasferimento statale agli enti locali). Ciò non ha impedito che spesso l'area nella quale si sono concentrate le maggiori tensioni e i più significativi scostamenti tra programmi e risultati sia stata proprio quella della finanza locale (2).

Un punto, comunque, deriva necessariamente dall'ampliamento del settore di riferimento oltre il bilancio statale: i programmi di spesa pubblica devono essere tenuti distinti dal tradizionale processo di stanziamento-autorizzazione parlamentare. La spesa pubblica programmata deve ovviamente essere tradotta in spesa di bilancio (e viceversa), ma l'aggregato cui si riferiscono le scelte di politica economica ed il dibattito parlamentare su di esse non è più la spesa di bilancio ma la "spesa pubblica". Ciò ha portato nel sistema inglese alla distinzione tra **supply estimates** (la spesa di bilancio) e **public expenditure** (3). Nel sistema italiano entrambi gli aspetti - programmazione per funzioni e settore di

riferimento più ampio dello Stato - sono presenti nella legge 468 di riforma del bilancio, ma sul piano pratico non si può dire che siano stati compiuti progressi rilevanti.

Altre due indicazioni traibili dall'esperienza inglese attengono più specificamente al carattere **pluriennale** della programmazione della spesa.

La prima riguarda la necessità di disporre di proiezioni **a politiche date**, sulle quali innestare le eventuali nuove scelte programmatiche che, a loro volta, si tradurranno nelle proiezioni pluriennali della spesa implicata dalle nuove politiche. Si tratta, utilizzando la terminologia del PESC, del processo che passa dai programmi del Libro Bianco dell'anno precedente al rapporto PESC, utilizzato come supporto per la decisione politica che si traduce, infine, nei programmi contenuti in un nuovo Libro Bianco.

Solo in un quadro del genere, basato appunto su proiezioni del costo delle **existing policies**, è possibile:

(i) mostrare le implicazioni future sulla spesa delle scelte odierne;

(ii) evidenziare gli effetti differenziali di eventuali nuove scelte.

Il secondo punto introduce un'altra questione che vale la pena di sottolineare: un sistema di programmazione pluriennale basato su proiezioni "scorrevoli" (dove, cioè, si elabora annualmente una nuova proiezione che rispetto alla precedente "scorre" in avanti di un anno) perde di significatività se non è in grado di spiegare le eventuali differenze della spesa prevista per lo

stesso anno in proiezioni successive. In altri termini, se è ovvio che la spesa programmata, ad esempio, per il terzo anno possa variare nelle proiezioni successive, quando quell'anno diventa il secondo e poi il primo (ma variazioni profonde e continue minano la credibilità del sistema), occorre che il motivo di queste variazioni (quanto dipende da modifiche delle politiche e quanto da movimenti imprevisti delle variazioni esogene) sia esplicitato. I Libri Bianchi si muovono lungo questa linea (anche se, come si è visto (4), in modo non del tutto soddisfacente) quando distinguono le variazioni subite dai programmi pluriennali di spesa in **announced policy changes** e **other changes.**

Il sistema italiano, riguardo ai due ultimi aspetti evocati - proiezioni a politiche date e raccordo tra proiezioni pluriennali successive - risponde ad una logica diversa: il bilancio pluriennale è costruito come proiezione della spesa del primo anno nell'ipotesi che la legislazione non muti (**a legislazione vigente**). Ciò comporta che il secondo ed il terzo anno mostrano una spesa inferiore a quella che deriverebbe dal proseguimento delle attuali politiche, in quanto gli oneri derivanti da leggi che scadranno nel primo e nel secondo anno (i c.d. **oneri in scadenza**) sono esclusi, anche quando è prevedibile, dato il programma del governo, che tali leggi verranno rinnovate (5).

La più volte lamentata mancata realizzazione della versione programmatica del bilancio pluriennale (prevista dalla legge 468 accanto a quella a legislazione vigente) trova probabilmente uno dei suoi motivi proprio nell'inadeguatezza

della proiezione a legislazione vigente come momento di passaggio verso la versione programmatica, il cui presupposto necessario è invece una proiezione a politiche date.

Per quanto riguarda il raccordo tra bilanci pluriennali successivi la situazione è abbastanza sconsolante: semplicemente un tale raccordo, se esiste, non è affatto esplicitato. Ogni nuova versione del bilancio pluriennale è presentata come proiezione del bilancio annuale, senza alcuna "comunicazione" con la versione dell'anno precedente.

Nei documenti ufficiali di bilancio l'unico raccordo esplicitato è, in effetti, quello tra bilancio annuale e previsioni assestate dell'anno in corso e anche tale raccordo, essendo effettuato secondo il noto schema (6) **fattori legislativi - oneri inderogabili - spese discrezionali**, di per sé non consente di distinguere gli effetti di variazioni delle politiche da quelli delle variabili esogene.

Per concludere, un cenno a due aspetti del sistema inglese collegati al problema del **controllo** della spesa.

Il primo riguarda la necessità di tener conto del movimento dei prezzi relativi che, come è testimoniato dall'esperienza inglese e da un'ampia letteratura internazionale (7), tende a far aumentare la quota di risorse assorbite dal settore pubblico a parità di quantità fisiche degli inputs impiegate. Da ciò deriva che una elaborazione delle previsioni di spesa che tenga conto solo del movimento del livello generale dei prezzi - come avviene nel sistema italiano (8) -

non è sufficiente.

Il secondo aspetto riguarda la capacità del sistema di produrre, durante la fase di erogazione della spesa, informazioni tali da permettere una individuazione tempestiva delle aree di tensione tra andamento della spesa effettiva e programmi. La costruzione del **Financial Information System** (9) è un buon esempio della direzione in cui muoversi.

Note al Capitolo settimo

(1) E' soprattutto nel momento del controllo della spesa che nel PESC assumono rilevanza anche le categorie economiche (si pensi al problema dei prezzi relativi) e i centri di spesa (si pensi al modo in cui sono costruiti i **cash limits**, cfr. Capitolo quinto, par. 1).

(2) Cfr. Capitolo terzo, par. 1. Per un'analisi del ruolo della finanza locale nel Regno Unito cfr., ad esempio, **Jackman 1982** e **Heald 1983**, cap. 10 (entrambi contengono anche una bibliografia sull'argomento). Una descrizione del modo in cui nel PESC viene trattata la spesa degli enti locali è in **Treasury 1972b**, parr. 53-60.

(3) Cfr. Capitolo terzo, par. 1.

(4) Cfr. Capitolo terzo, par. 4.

(5) Recentemente sono emersi alcuni segnali di cambiamento. In particolare le **Note per la costruzione di un bilancio pluriennale programmatico 1985-1987**, elaborate dal Ministro del Tesoro nell'ottobre 1984, contengono una versione a politiche date, con un grado di dettaglio, tuttavia, ancora insufficiente.

(6) Cfr. Ministero del Bilancio e Ministero del Tesoro, **Relazione previsionale e programmatica**, Roma, vari anni, allegati alla sezione seconda.

(7) Cfr. Capitolo terzo, par. 2.

(8) Cfr. Ragioneria Generale dello Stato (Ministero del Tesoro), **Previsioni di bilancio per l'anno... e per il**

triennio..., circolare annuale contenente le direttive per la costruzione del bilancio statale, Roma, vari anni.
Un'analisi del sistema italiano relativamente a questi aspetti e agli altri accennati in questo Capitolo è in **Salvemini e Pisauro 1985.**

(9) Cfr. Capitolo quinto, par. 1.

BIBLIOGRAFIA

*ALFRED K. (1979), **The Treasury Financial Information System**, "Management Services in Government", vol. 34, pp. 90-102.*

*ALLEN D. (1981), **Raynerism: Strengthening Civil Service Management**, "RIPA Report", vol. 2, n. 4, pp. 10-15.*

*ARMSTRONG W. (1980), **Budgetary Reform in the United Kingdom**, Oxford University Press for the Institute for Fiscal Studies, Oxford.*

*BAUMOL W.J. (1967), **Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis**, "American Economic Review", June, pp. 415-426.*

*BECK M. (1979), **Public Sector Growth: A Real Perspective**, "Public Finance", n. 3, pp. 313-343.*

*BEVAN R.G., SISSON K. e WAY P. (1981), **Cash Limits and Public Sector Pay**, "Public Administration", Winter, pp. 379-398.*

*CABINET OFFICE (1981), **Efficiency in the Civil Service**, Cmnd 8293, HMSO, London.*

*CABINET OFFICE (1982a), **Administrative Forms in Government**, Cmnd 8504, HMSO, London.*

*CABINET OFFICE (1982b), **Efficiency and Effectiveness in the Civil Service**, Cmnd 8616, HMSO, London.*

CENTRAL STATISTICAL OFFICE (1983), ***Annual Supplement, 1984 Edition,*** *"Economic Trends", November, HMSO, London.*

CENTRAL STATISTICAL OFFICE (1984), "Economic Trends", n. 374, December, HMSO, London.

CHRISTIE C. (1982), ***The Real Rayner Targets,*** *"RIPA Report", vol. 3, n. 1, pp. 7-9.*

CLARKE R. (1973), ***The Long-term Planning of Taxation,*** *in* ***Taxation Policy*** *(a cura di B. Crick e W.A. Robson), Penguin Books Ltd., London, pp. 153-170.*

CLARKE R. (1978), ***Public Expenditure Management and Control: The Development of the Public Expenditure Survey Committee (PESC)*** *(a cura di A. Cairncross), Macmillan, London.*

ELSE P.K. e MARSHALL G.P. (1979), ***The Management of Public Expenditure,*** *Policy Studies Institute, London.*

ELSE P.K. e MARSHALL G.P. (1981), ***The Unplanning of Public Expenditure: Recent Problems in Expenditure Planning and the Consequences of Cash Limits,*** *"Public Administration", Autumn, pp. 253-278.*

EXPENDITURE COMMITTEE (1972), ***The Relationship of Expenditure to Needs,*** *8th Report, Session 1971/72, HC 515, HMSO, London.*

EXPENDITURE COMMITTEE (1975), ***The Financing of***

Public Expenditure, 1st Report, Session 1975/76, HC 69, HMSO, London.

*EXPENDITURE COMMITTEE (1976), **Planning and Control of Public Expenditure**, 13th Report, Session 1975/76, HC 718, HMSO, London.*

*EXPENDITURE COMMITTEE (1978), **Financial Accountability to Parliament**, 14th Report, Session 1977/78, HC 661, HMSO, London.*

*GODLEY W. (1971), **Measurement, Forecasting and Control of Public Expenditure**, Expenditure Committee, 3rd Report, Session 1970/71, HC 549, HMSO, London, pp. 138-144.*

*GODLEY W. (1976), **The Measurement and Control of Public Expenditure**, "Economic Policy Review", n. 2, pp. 20-36 (trad. ital. **Misurazione e controllo della spesa pubblica**, "Problemi di amministrazione pubblica", Quaderno n. 1, 1977, pp. 149-168).*

*GODLEY W. (1979), **Il processo di programmazione della spesa pubblica nel Regno Unito**, in **La programmazione poliennale della spesa pubblica** (a cura di E. Gerelli e G. Pola), Il Mulino, Bologna, pp. 23-36.*

*GOLDMAN S. (1973), **The Developing System of Public Expenditure Management and Control**, Civil Service College Studies n. 2, HMSO, London (trad. ital. **Lo sviluppo del sistema di gestione e controllo della spesa pubblica nel Regno Unito**, "Problemi di amministrazione pubblica", Quaderno n. 1, 1977, pp. 7-100).*

GRAY A. e JENKINS B. (1982), ***Policy Analysis in British Central Government: The Experience of PAR,*** *"Public Administration", Winter, pp. 429-450.*

HEALD D. (1983), ***Public Expenditure,*** *M. Robertson, Oxford.*

HECLO H. e WILDAVSKY A. (1974), ***The Private Government of Public Money,*** *Macmillan, London.*

HELLER P.S. (1981), ***Diverging Trends in the Share of Nominal and Real Government Expenditure in GDP,*** *"National Tax Journal", n. 1, pp. 61-74.*

HILL T.P. (1975), ***Misure di prezzo e volume per i servizi non destinabili alla vendita,*** *documento ciclostilato, Istituto Statistico delle Comunità Europee, Bruxelles.*

IMBER V. e TODD P. (1983), ***Public Expenditure: Definitions and Trends,*** *"Economic Trends" (Central Statistical Office), n. 361, November, pp. 138-151.*

JACKMAN R. (1982), ***Does Central Government Need to Control the Total of Local Government Spending?,*** *"Local Government Studies", May/June, pp. 75-90.*

KAY J. (1982), ***The New Framework for Public Expenditure Planning,*** *in* ***The 1982 Budget*** *(a cura di J. Kay), Basil Blackwell, Oxford, pp. 100-108.*

LIKIERMANN A. (1981), ***Cash Limits and External Financing Limits,*** *Civil Service College Handbook n. 22, HMSO, London.*

LIKIERMANN A. (1982), **Efficiency in Central Government: Raynerism Reviewed**, "RIPA Report", vol. 3, n. 2, pp. 6-7.

LIKIERMANN A. (1983), **Maintaining the Credibility of Cash Limits**, "Fiscal Studies", March, pp. 29-43.

NEILD R.R. (1981), **Measurement and Adjustment of Taxes and Expenditure in the Face of Inflation**, negli atti della **International Conference on Major Budgetary Problems in the 80's**, Fondazione A. Olivetti, Siena.

NEILD R.R. e WARD T. (1978), **The Measurement and Reform of Budgetary Policy**, Heinemann Educational Books, London.

OECD (1985), **Historical Statistics, 1960-1983**, "Economic Outlook", Paris.

PLIATZKY L. (1982), **Getting and Spending**, Basil Blackwell, Oxford.

PLIATZKY L. (1983), **Have Volumes Gone Underground? An Interim Report on Cash Planning**, in "Public Administration", Autumn, pp. 323-326.

PLOWDEN E. (Chairman) (1961), **Control of Public Expenditure**, Cmnd 1432, HMSO, London.

PRICE R.W.R. (1979), **Public Expenditure: Policy and Control**, "National Institute Economic Review", November, pp. 68-76.

RAYNER D. (1982), ***Note on Progress with Rayner Exercises,*** *in* ***Efficiency and Effectiveness in the Civil Service,*** *Treasury and Civil Service Committee, Session 1981/82, HC 236-II, pp. 85-89, HMSO, London.*

REES P.M. e THOMPSON F.P. (1972), ***The Relative Price Effect in Public Expenditure: Its Nature and Method of Calculation,*** *"Statistical News", n. 18, HMSO, London.*

RICCI P., SALVEMINI M.T. e ZAGHINI E. (a cura di) (1979), ***Rapporto sulla riforma del bilancio,*** *Centro Studi della Fondazione A. Olivetti, "Paperbacks" Officina, Roma.*

SALVEMINI M.T. e PISAURO G. (1985), ***Il bilancio pluriennale nell'esperienza italiana,*** *Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma (in corso di pubblicazione).*

TREASURY (1963), ***Public Expenditure in 1963/64 and 1967/68,*** *Cmnd 2235, HMSO, London.*

TREASURY (1966), ***Public Expenditure: Planning and Control,*** *Cmnd 2915, HMSO, London.*

TREASURY (1968), ***Public Expenditure in 1968/69 and 1969/70,*** *Cmnd 3515, HMSO, London.*

TREASURY (1969a), ***Public Expenditure 1968/69 to 1970/71,*** *Cmnd 3936, HMSO, London.*

TREASURY (1969b), ***Public Expenditure: A New***

Presentation, Cmnd 4017, HMSO, London.

TREASURY (1969c), **Public Expenditure 1968/69 to 1973/74**, Cmnd 4234, HMSO, London.

TREASURY (1971a), **Public Expenditure 1969/70 to 1974/75**, Cmnd 4578, HMSO, London.

TREASURY (1971b), **Public Expenditure to 1975/76**, Cmnd 4829, HMSO, London.

TREASURY (1972a), **Public Expenditure to 1976/77**, Cmnd 5178, HMSO, London.

TREASURY (1972b), **Public Expenditure White Papers: Handbook on Methodology**, HMSO, London (trad. ital. **I Libri Bianchi sulla spesa pubblica in Gran Bretagna: guida metodologica**, "Problemi di amministrazione pubblica", Quaderno n. 1, 1977, pp. 245-303).

TREASURY (1973), **Public Expenditure to 1977/78**, Cmnd 5519, HMSO, London.

TREASURY (1975a), **Public Expenditure to 1978/79**, Cmnd 5879, HMSO, London.

TREASURY (1975b), **The Attack on Inflation**, Cmnd 6151, HMSO, London.

TREASURY (1976a), **Public Expenditure to 1979/80**, Cmnd 6393, HMSO, London.

TREASURY (1976b), **Cash Limits on Public Expenditure**, Cmnd 6440, HMSO, London.

TREASURY (1977), ***The Government's Expenditure Plans,*** *Cmnd 6721-I/II, HMSO, London.*

TREASURY (1978), ***The Government's Expenditure Plans 1978/79 to 1981/82,*** *Cmnd 7049-I/II, HMSO, London.*

TREASURY (1979a), ***The Government's Expenditure Plans 1979/80 to 1982/83,*** *Cmnd 7439, HMSO, London.*

TREASURY (1979b), ***The Government's Expenditure Plans 1980/81,*** *Cmnd 7746, HMSO, London.*

TREASURY (1980), ***The Government's Expenditure Plans 1980/81 to 1982/83,*** *Cmnd 7841, HMSO, London.*

TREASURY (1981), ***The Government's Expenditure Plans 1981/82 to 1983/84,*** *Cmnd 8175-I/II, HMSO, London.*

TREASURY (1982), ***The Government's Expenditure Plans 1982/83 to 1984/85,*** *Cmnd 8494-I/II, HMSO, London.*

TREASURY (1983), ***The Government's Expenditure Plans 1983/84 to 1985/86,*** *Cmnd 8789-I/II, HMSO, London.*

TREASURY (1984a), ***The Government's Expenditure Plans 1984/85 to 1986/87,*** *Cmnd 9143-I/II, HMSO, London.*

TREASURY (1984b), ***The Next Ten Years: Public Expenditure and Taxation into the 1990's,*** *Cmnd 9189, HMSO, London.*

TREASURY (1984c), **Financial Statement and Budget Report 1984/85**, HMSO, London.

TREASURY (1984d), **A Smaller Civil Service**, "Economic Progress Report", June, pp. 1-3, 8.

TREASURY (1985), **The Government's Expenditure Plans 1985/86 to 1987/88**, Cmnd 9428-I/II, HMSO, London.

TREASURY AND CIVIL SERVICE COMMITTEE (1982a), **The Government's Expenditure Plans 1982/83 to 1984/85**, 5th Report, Session 1981/82, HC 316, HMSO, London.

TREASURY AND CIVIL SERVICE COMMITTEE (1982b), **Budgetary Reform**, 6th Report, Session 1981/82, HC 137, HMSO, London.

WARD T. (1983), **Cash Planning**, "Public Administration", Spring, pp. 85-90.

WILDAVSKY A. (1975), **Budget: A Comparative Theory of Budgetary Processes**, Little, Brown and C., Boston (trad. ital. **Bilancio e sistema politico**, F. Angeli, Milano, 1978).

WRIGHT M. (1977), **Public Expenditure in Britain: The Crisis of Control**, "Public Administration", Summer, pp. 143-169.

ANNOTAZIONI

ANNOTAZIONI

Quaderni della Fondazione Adriano Olivetti

1. Bartezzaghi-Della Rocca, *Impresa, gruppi professionali e sindacato nella progettazione delle tecnologie informatiche.*
2. D'Alimonte, Reischauer, Thompson, Ysander, *Finanza pubblica e processo di bilancio nelle democrazie occidentali.*
3. Ciborra, *Organizzazione del lavoro e progettazione dei sistemi informativi.*
4. AA.VV., *Fabbrica, Comunità, Democrazia. Testimonianze su Adriano Olivetti e il Movimento Comunità.*
5. Della Rocca, *L'innovazione tecnologica e le relazioni industriali in Italia.*
6. Ciborra, *Gli accordi sulle nuove tecnologie. Casi e problemi di applicazione in Norvegia.*
7. Pisauro, *Programmazione e controllo della spesa pubblica nel Regno Unito.*

Copia fuori commercio