

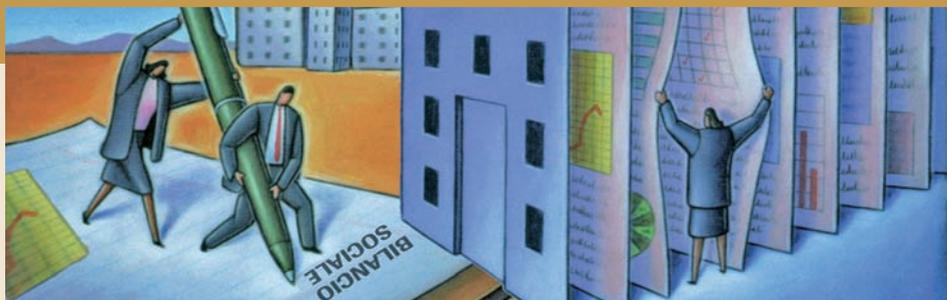
Donatella Bruno, Maurizio Sarti

# Rendicontazione e partecipazione sociale: dal bilancio sociale al bilancio partecipativo

Cosa sono e a cosa servono

*Prefazione di Franco Archibugi*

la Società



*industriale e post-industriale*

**FrancoAngeli**



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Donatella Bruno, Maurizio Sarti

# **Rendicontazione e partecipazione sociale: dal bilancio sociale al bilancio partecipativo**

Cosa sono e a cosa servono

*Prefazione di Franco Archibugi*

**FrancoAngeli**

Copyright © 2009 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.  
*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it)*

*A Giada e Valerio*



## Indice

<b>Prefazione</b> , di <i>Franco Archibugi</i>	pag. 11
1. Gli argomenti del libro	» 12
2. Rendicontazione: che significa?	» 13
3. Partecipazione sociale: che significa?	» 16
4. Urgenti riforme nella gestione degli enti pubblici	» 18
5. Urgenza di un approccio comprensivo della programmazione di bilancio e della partecipazione	» 19
6. Urgenza di ulteriori approfondimenti	» 21
<b>Premessa</b>	» 23
<b>Parte prima</b>	
<b>Rendicontazione e partecipazione sociale</b>	
<b>1. Funzioni e definizioni</b>	» 29
1. Dall'etica alla rendicontazione sociale: un lungo percorso	» 29
1.1. Etica ed economia, uno strano binomio	» 30
1.2. Dagli investimenti socialmente responsabili alla responsabilità sociale d'impresa	» 33
1.3. Molti bilanci, molta confusione	» 35
2. La teoria degli stakeholder	» 36
3. Rendicontazione sociale – Definizioni	» 38
3.1. Bilancio sociale e bilancio di sostenibilità	» 38
3.2. Bilancio ambientale	» 41
3.3. Bilancio di genere	» 42
4. Partecipazione sociale – Definizioni	» 44
4.1. Bilancio partecipativo	» 45
4.2. Bilancio partecipato	» 46

**Parte seconda**  
**Gli strumenti di rendicontazione sociale**

<b>1. Il bilancio sociale nelle pubbliche amministrazioni</b>	pag. 51
1. La <i>social accountability</i> in ambito pubblico	» 54
1.1. L'evoluzione del contesto normativo: cenni	» 55
1.2. Modelli di rendicontazione	» 58
1.3. La responsabilità sociale dell'ente locale	» 65
Alcune considerazioni prima di proseguire	» 71
<b>2. Il bilancio di genere: verso una concreta parità uomo-donna</b>	» 72
Introduzione	» 73
1. La politica di genere nell'azione comunitaria	» 75
1.1. E in Italia, cosa accade?	» 79
2. Dai bisogni alle risposte: metodologia e analisi del bilancio di genere	» 82
Alcune considerazioni prima di proseguire	» 100
<b>3. Il bilancio ambientale</b>	» 102
Introduzione	» 102
1. Agenda 21	» 103
2. Il progetto CLEAR – Bilancio ambientale e Contabilità Verde	» 105
2.1. Il bilancio ambientale	» 106
2.2. Il metodo CLEAR	» 107
2.3. Dai conti ai rendiconti: le tre fasi	» 109
<b>Appendice agli strumenti di rendicontazione sociale</b>	» 113

**Parte terza**  
**Gli strumenti della partecipazione sociale**

<b>1. Dal bilancio partecipativo al bilancio partecipato</b>	» 135
Introduzione	» 135
1. Bilancio partecipativo	» 136
1.1. Porto Alegre: breve storia dell' <i>Orçamento Participativo</i>	» 137
1.1.1. La nascita dell' <i>Orçamento Participativo</i>	» 140
1.2. Le arene deliberative	» 143

1.3. Determinare le priorità	pag. 148
1.4. Il ciclo dell' <i>Orçamento Participativo</i>	» 150
1.5. Per (non) concludere	» 153
2. Il bilancio partecipato	» 154
2.1. Le finalità	» 154
2.2. Il contesto	» 156
2.3. Le caratteristiche	» 157
2.4. Il ciclo del bilancio partecipato	» 158
2.5. Per (non) concludere	» 160
<b>Appendice agli strumenti della partecipazione sociale</b>	» 163
<b>Bibliografia</b>	» 183
<b>Sitografia</b>	» 187



## Prefazione

di Franco Archibugi\*

Il libro di Donatella Bruno e Maurizio Sarti, che gli autori mi hanno chiesto di presentare, affronta un insieme di temi di estrema attualità su cui dovrebbe essere rivolta una maggiore attenzione da parte degli studiosi in questo paese; esso appartiene ad un genere di libri che, pertanto, dovrebbero essere più scritti e più letti nell'ambiente degli operatori politici ed amministrativi della pubblica amministrazione.

Il carattere più specifico del libro è quello di coniugare una materia – l'elaborazione e la costruzione dei “bilanci” degli enti pubblici e delle “comunità” (a qualsiasi livello e dimensione siano operanti), che sono una mera strumentazione tecnica nella gestione di tali enti – con i profondi bisogni di innovazione nei contenuti sui quali deve essere orientata l'operatività e l'attenzione degli stessi enti e delle comunità che essi rappresentano.

È questa coniugazione che rende il libro particolarmente interessante per tutti coloro che si occupano (o si dovrebbero occupare) di riformare i sistemi di gestione degli enti pubblici, per rendere più efficienti i momenti della “rendicontazione” e quelli della “partecipazione” degli interessati.

Il libro riflette d'altra parte i problemi e qualche volta le contraddizioni, di quella inusuale, ma provvida, coniugazione fra tecnicismo e politiche, che ai cultori della forma e non della sostanza potrebbe apparire indebita e

\* Franco Archibugi ha insegnato Pianificazione economica e territoriale in varie università italiane e straniere. Negli ultimi anni si è dedicato ad introdurre la *pianificazione strategica* nella Pubblica Amministrazione (Scuola Superiore della PA, Formez ecc.). È stato consulente all'ONU, UN-ECE, OCSE, Unione Europea nonché di molti enti ed amministrazioni italiane. Nel 1963 fonda il Centro di studi e Piani Economici e due riviste accademiche internazionali: *Socio-economic Planning Sciences* (Pergamon) e *Environment and Planning* (Pion). Autore di numerosi libri sul tema. Recentemente ha pubblicato *Da burocrate a manager. La programmazione strategica in Italia: passato, presente e futuro*, Rubettino, 2008.

fuorviante. Quella coniugazione, a sua volta, riflette l'inusuale coniugazione di vita concreta degli autori, che non hanno finora dedicato la loro vita solo agli studi – di carattere prevalentemente giuridico – ma hanno operato nell'ambito della Pubblica Amministrazione e dell'azione sindacale.

## 1. Gli argomenti del libro

Gli autori dividono la materia di cui si occupano in tre parti:

- una prima parte è quella in cui vengono affrontati direttamente i rapporti tra la “rendicontazione”, (cioè tra l'analisi del bilancio “*ex post*” che in questo paese viene per lo più detto “consuntivo”) e la “partecipazione sociale” alle proposte e formulazione dei bilanci (tema che riguarderebbe di più il bilancio “*ex ante*”, detto appunto spesso “preventivo”); tema per il quale è comunemente usata in tutto il mondo la parola e il concetto di budget (termine che sarebbe dovuto essere adottata direttamente anche nella nostra lingua, come hanno fatto i francesi da tempo, pur desiderosi di non farsi contaminare dalle lingue straniere);
- una seconda parte, in cui sotto la denominazione, forse impropria, di “strumenti” (perché sarebbero piuttosto delle “politiche”) della rendicontazione sociale, si affrontano alcuni contenuti innovativi delle politiche di bilancio, spesso trascurati, che sono le spese a vantaggio delle pari opportunità fra uomini e donne, (detto bilancio “di genere”) e quelle finalizzate alla protezione ambientale (detto “bilancio ambientale”);
- infine una terza parte in cui si evocano ad esempio alcune raccomandazioni e alcune esperienze di attiva partecipazione alla formulazione dei bilanci da parte dei beneficiari diretti o indiretti delle politiche; fino al punto che si propongono concetti e nomi, che credo originali, di “bilancio partecipativo” e di “bilancio partecipato” (si passa dalla gestione dell'Agenda 21 proposta a livello mondiale nel 1992 dalla Conferenza ONU di Rio de Janeiro sull'ambiente e lo sviluppo; ad alcune esperienze di partecipazione di enti locali brasiliani ed italiani).

È probabile che se fossi stato chiamato a dare una opinione agli autori sulla strutturazione della loro esposizione, avrei suggerito qualche lieve adattamento, per mettere in evidenza gli aspetti chiave di una riforma delle politiche di bilancio che pur nel libro sono implicitamente presenti, ma non risultano pienamente descritti; mentre sono esplicitamente indicati concetti e parole che a mio avviso non sono del tutto utili ad una riforma di dette politiche.

Ma senza entrare nel commento delle singole parti, che non si addice ad una presentazione breve di un libro, preferisco concentrarmi su alcuni principi chiave su cui mi sembra importante basare ogni futura riforma delle politiche di bilancio (che ho sentito il bisogno di ribadire stimolato e direi “provocato” dalla lettura del libro).

Credo che questi principi dovrebbero essere appunto come una chiave di lettura utile delle molte ed interessanti prospettive tracciate nel libro.

Prendo pertanto lo spunto dalla presentazione di questo libro e dai suoi contenuti, per ribadire molto brevemente alcuni capisaldi sui quali – a mio parere – dovrebbe essere impostata ogni riforma delle politiche di bilancio, rispetto alle molte idee e suggerimenti del tipo di quelli di cui questo libro si è fatto interprete, e che stanno d’altra parte vastamente emergendo nell’esperienza italiana ed internazionale. Lo faccio nello spirito di incoraggiare ulteriormente tali studi, ancora troppo scarsi, sui temi di cui questo libro costituisce una opportuna evocazione.

Quindi scelgo come commento primario essenziale – nel presentare questo libro – quello sul rapporto stesso fra “rendicontazione” e “partecipazione sociale” che è il rapporto chiave intorno alla quale è imperniato tutto il libro, in tutte le sue parti.

Altri commenti su altri argomenti del libro li ometto, lasciando alla perspicacia del lettore di immaginarli se usa questa mia presentazione come chiave di lettura di tutto il libro.

Vediamo, innanzitutto, come dovrebbero essere lette le espressioni base degli autori, usate addirittura nel titolo.

## **2. Rendicontazione: che significa?**

Credo che uno dei difetti più impediti per una buona impostazione da dare alla riforma delle politiche di bilancio, sia quello di non distinguere nettamente il momento del bilancio *ex post* (la rendicontazione, appunto) da quello del bilancio *ex ante*, comunemente chiamato budget, e da cui deriverebbe la parola – in italiano brutta ma necessaria – di budgetizzazione, che è il contrario esatto del primo. Sappiamo che da noi si usa per i due momenti evocati l’espressione di “bilancio preventivo” e di “bilancio consuntivo”. Ma è proprio qui il punto! Queste due espressioni non sanno esprimere bene tutto il carico e il ruolo che una moderna “politica di bilancio” dovrebbe dare ai due momenti se questa politica volesse essere il riflesso di un più ampio e preciso modo di gestire l’intervento pubblico. Se in altri termini quei due “bilanci” vogliono essere lo strumento di una, oggi inesistente, programmazione strategica dell’azione pubblica, si dovrebbe cominciare:

da una migliore definizione degli obiettivi di ogni programma; dall'indicazione dei suoi strumenti di intervento e delle risorse a disposizione, che ne condizionano fattibilità e conseguibilità degli obiettivi; dalla promessa dei suoi risultati scadenzati in ragione dei mezzi e dei fondi (crediti) messi a disposizione dal tesoro dello Stato.

L'assenza diffusa – perfino nella lingua – di una distinzione fra i due momenti ha impedito, probabilmente, di apportare al momento del bilancio *ex ante* (o “budget”) quel modo nuovo appena descritto, di presentare la richiesta di fondi. Dappertutto infatti ormai si cerca, nei paesi avanzati, di connettere ai bilanci *ex ante* (o budget) l'indicazione realista degli output e/o degli outcome che le amministrazioni richiedenti fondi si impegnano a fornire programmaticamente.

Questa modalità è chiamata negli USA *reinventing government revolution*, una “rivoluzione nel modo di governare”. Colà si costruiscono i bilanci come budget di prestazione o di programma (*performance budgeting*) che stanno segnando l'innovazione di una “gestione mirata al risultato” (*result-based management*).

In Gran Bretagna, da dieci anni, il bilancio incorpora ogni anno, per ogni programma di spesa dettagliato, i “patti di servizio pubblico” (*Public Service Agreement, PSA*) che indicano quale risultato i singoli ministri si impegnano a raggiungere (nel corso di tre anni) come contropartita dei fondi ricevuti dal ministro del tesoro (*value for money*), così come le agenzie dello Stato nonché la totalità degli enti locali. In Francia, il bilancio dello Stato annuale si vota sulla base dei (*Projects Annuels de Programme, PAP*), per ognuna delle 34 “missioni” dello Stato articolate in “130 programmi”<sup>1</sup>.

Dietro questo insieme di esperienze ed iniziative programmatiche vi sono ancora, indubbiamente, incertezze ed imperfezioni. Si stanno migliorando i metodi di misurazione dei risultati, per averne di più certi e controllabili. Si fa sempre qualche passettino in avanti per avere metodi e risultati migliori. Ma da noi, non si comincia mai a sperimentare e si fanno solo chiacchiere politologiche e accademiche, che vengono vendute per “ricerche”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Ho speso una enorme quantità di tempo in Italia (nella Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione e altre istituzioni formative dei funzionari pubblici, quali il Formez), ad insegnare i metodi della programmazione strategica e le varie realizzazioni che si venivano proponendo negli ultimi due decenni in USA, in Francia e in Gran Bretagna e anche in altri paesi meno significativi. Su questi argomenti ho prodotto una enorme quantità di libri, lezioni, e scritti vari. Chi ne vuole sapere di più li troverà tutti indicati, e molti scaricabili, nel mio sito web [[www.francoarchibugi.it](http://www.francoarchibugi.it)].

<sup>2</sup> In un libro recente, *Da burocrate a manager. La programmazione strategica in Italia: passato, presente e futuro* (Rubettino, 2008), ho riversato tutta la mia prostrazione e i miei

L'assenza di una essenziale, nuova concezione del budget *ex ante* e della netta separazione di cui sopra dal report *ex post*, ha fatto sì,

- da un lato, che la discussione su ciò che si dovrebbe fare (tipica del momento *ex ante*, programmatico) viene fatta senza tener conto della discussione su ciò che si è fatto, ma tenendo conto solo di ciò che si vorrebbe fare (senza i vincoli – appunto – di bilancio); e
- dall'altro, si cerca di valutare ciò che si è fatto senza tener conto di quello che si era programmato di fare, o di quello che si sarebbe potuto fare (tenendo in conto sempre i soliti vincoli).

Questi confusi, non chiari atteggiamenti producono un permanente sfasamento fra il dire e il fare, ciascuno dei quali va per conto proprio, con una grave paralisi di efficienza e di efficacia.

Se ne vanno a gambe all'aria alcuni naturali principi di razionalità: per esempio quello di non fare azioni senza preventivi e calcolati propositi o obiettivi; oppure quello di non avere propositi o obiettivi che non possano tradursi in azioni in base a programmi sperimentati e preventivati.

Così, se:

- da un lato la programmazione non è tale senza una qualche budgetizzazione, cioè un'analisi preventiva di come rendere sostenibili e fattibili (mediante mezzi disponibili) i propositi programmatici;
- dall'altro ogni rendicontazione non ha senso senza una valutazione: una valutazione – a sua volta – ha poco senso se non in stretta relazione con la budgetizzazione, (cioè con le attese e i propositi *ex ante*); budgetizzazione senza la quale non si sa mai se non si sarebbe potuto ottenere di più; o se non si è ottenuto di meno del possibile, o non si è ottenuto addirittura uno spreco di risorse!

Nelle attuali pratiche dei bilanci di enti e comunità pubbliche non si producono bilanci preventivi con l'indicazione di che cosa ci si propone (selettivamente) di fare con le cifre indicate, e dei risultati che ci si attende di ottenere con quelle cifre (che sarebbe il modo corretto di programmare tenendo conto dei soliti vincoli globali e delle opzioni che essi sottintendono).

Né mai, d'altra parte, si producono Rapporti (o Bilanci) consuntivi, nei quali si registra quello che si è effettivamente fatto (e speso) rispetto al budget preventivo, allo scopo di valutare i fattori negativi o positivi inter-

reiterati commenti e appelli in materia (forse anche il mio libro merita di essere considerato una "ricerca"...).

venuti, giudicare delle responsabilità e correggere il tiro nel successivo bilancio *ex ante* (che sarebbe l'unico modo corretto e razionale di valutare l'operato dell'ente o comunità in questione).

Stando così le cose, l'elemento essenziale della riforma della politica di bilancio è quello di ottenere prioritariamente una procedura che distingua ben nettamente – e metta nelle opportune interdipendenze – il momento *ex ante* e il momento *ex post* del Bilancio, in modo tale che questo venga inteso non come mera “rendicontazione”, ma anche come “programmazione” (la quale ha senso solo se intesa – insieme – come “budgetizzazione”, giacché altrimenti sarebbe solo “libro dei sogni”). E ciò indipendentemente dagli aspetti “sostantivi” dei bilanci e delle politiche che ad essi sottendono, annullati o resi inoperanti dall'assenza di analisi di compatibilità e di razionalità.

### **3. Partecipazione sociale: che significa?**

Nello stesso modo, ritengo che l'equivoco cui spesso si incorre e che diventa fortemente ostruttivo per ogni vera riforma delle politiche di bilancio – quindi di un modo nuovo di gestire i programmi pubblici, di ogni tipo – è quello di considerare la “partecipazione sociale” come una novità sostantiva, o di contenuto, nella gestione delle amministrazioni pubbliche o comunitarie, quasi che non vivessimo in regimi (costituzionali) democratici in cui i decisori non fossero istituzionalmente delegati a decidere in nome dei membri delle rispettive comunità rappresentate. Sappiamo bene che questo non avviene nei paesi democraticamente sottosviluppati, fino al punto che si giunge a concepire forme di democrazia possibile e autoritaria alla quale si conferisce il titolo (eufemistico) di democrazia “popolare”, essendo, altresì, ben lungi da una condizione di democrazia effettiva e di sistemi di delegazione operativa. E sappiamo benissimo, altresì, che anche nei sistemi di democrazia effettiva, – ed è il nostro caso quando intendiamo parlare di “partecipazione sociale” – si è lontani da un'effettiva partecipazione dei cittadini e dei gruppi sociali ed economici alle decisioni delle azioni pubbliche e delle spese che le coinvolgono, tanto da dover intensificare e rendere più attiva questa partecipazione in forme più dirette, integrative e talora alternative a quella del voto politico.

Ma proprio per questo deve essere ben chiaro che la tale partecipazione “sociale” può (e dovrebbe) essere allargata ed articolata lungo due direzioni e dimensioni:

- nella direzione dei soggetti partecipanti; ossia dovrebbe trovarsi il modo di aumentare il livello di coinvolgimento sia nelle scelte che nelle gestio-

ni delle prestazioni pubbliche, non solo dei cittadini tutti, indifferenziati in quanto tali, ma anche in quanto portatori di specifico interesse (per i quali oggi si usa molto la non infelice parola inglese di stakeholder, portatori di “posta” o di “puntata”). Fra questi, molto importanti sono gli utenti e beneficiari più diretti delle prestazioni, ma anche coloro che sono prestatori d’opera nei servizi stessi, di cui è indispensabile tener conto degli umori e delle condizioni. Questa maggiore partecipazione (chiamiamola “sociale”, se vogliamo) alle decisioni di azione e di bilancio, è ormai considerata un elemento organico integrativo dei metodi avanzati di programmazione strategica che si stanno realizzando nei paesi più significativi ed organizzati del mondo. Sulla carta è già considerata un’innovazione di routine. L’importante è applicarla. E tanto più sarà facile farlo, tanto più si introdurranno i metodi di programmazione strategica, legati alla formazione *ex ante* dei bilanci. Ecco perché credo che sarebbe più vantaggioso e più ottenibile legarla selettivamente, caso per caso, piuttosto all’elaborazione, discussione e programmazione dei singoli programmi pubblici, piuttosto che a forme istituzionali generali che potrebbero trovare l’ostacolo di preclusioni formali di tipo costituzionale;

- nella direzione di una totale estensione a tutti gli oggetti (servizi o beni) sostantivi dell’azione pubblica, che vengono sintetizzati e quantificati come “spese” nel bilancio”, sia *ex ante* che *ex post*, degli enti pubblici. Bisogna evitare di considerare (ma anche evitare di dare l’impressione di considerare) che alcuni oggetti (o voci o programmi) di spesa, che gravitano nei budget e bilanci degli enti pubblici, interessano le comunità di riferimento di più e altri di meno. E, soprattutto, è un errore gravido di conseguenze, proprio nell’intento di assicurare bene il controllo di tutti sulla gestione totale dei programmi pubblici, indurre a credere o far credere, in modo aberrante, che vi sia una qualche differenza di finalità, nei confronti del “benessere sociale”, fra programmi che definiamo arbitrariamente “economici” ed altri che definiamo “sociali”.

I programmi, infatti, sono la risposta ai problemi che si pongono in ordine all’assicurare il massimo di utilità e di soddisfazione ai membri delle comunità di appartenenza (il famoso “interesse pubblico”). Ma come diceva il grande Gunnar Myrdal, padre putativo dei grandi sistemi di “welfare state” nel mondo anglosassone e scandinavo, “non vi sono problemi ‘economici’, ‘sociologici’ e ‘psicologici’, ma problemi *tout court*, e questi sono tutti complessi”. E i decisori pubblici devono essere capaci di organizzare una funzione di preferenza politica (si badi bene: non “sociale”) che pur non potendo costituire – come sostengono alcuni sofisticati analisti – un certifi-

cato di benessere sociale, è quella che più di tutte può avvicinarsi alla migliore scelta per la collettività<sup>3</sup>.

#### 4. Urgenti riforme nella gestione degli enti pubblici

Questi sono dunque i due capisaldi concettuali, i due pilastri, sui quali è necessario costruire le riforme (e ovviamente gli studi orientati ad esse) delle politiche di bilancio:

- che sia assicurata insieme a) una più netta separazione funzionale dei due bilanci *ex ante* e *ex post*, e b) un più stretto coordinamento procedurale fra essi, onde assicurare una maggiore coerenza espositiva fra le due fasi, in un processo organico di programmazione strategica;
- che sia assicurata la partecipazione più larga possibile – senza limitazione di campi da parte dei cittadini e degli stakeholder – sia alla formulazione dei programmi *ex ante* che vanno a costituire i bilanci, che alla valutazione *ex post* dei risultati ottenuti a confronto di quelli attesi.

Ecco perché sono molto tiepido verso i bilanci *ad hoc*, di cui si è cominciato a parlare in Italia (ma solo in Italia), limitati a questo o quel campo perché rischiano di compromettere, nelle valutazioni, la visione organica integrata e comprensiva delle scelte e opzioni da farsi.

Essi sono nati culturalmente nell'*humus* della riflessione dei cosiddetti “bilanci sociali di impresa” da parte di studiosi di economia aziendale. I bilanci sociali di impresa, nel loro ambito e sfera, costituiscono un indubbio avanzamento che può portare l'economia dell'impresa a inserirsi sempre più positivamente in un complesso organico di programmazioni strategiche degli enti pubblici. È questo un terreno fertile di novità e di possibili sinergie, soprattutto se potrà attuarsi un opportuno sistema di devoluzione alle gestioni private; purché solo nel quadro di un sistema più avanzato di programmazione pubblica, che includa una pratica più estesa di “esternalizzazioni” (outsourcing). Penso, infatti, che – meno paradossalmente di quanto non si creda comunemente – la programmazione strategica negli enti pubblici sarà un fattore propulsivo – perché giustificato e monitorato – della crescita di iniziative di tipo esternalizzato.

<sup>3</sup> Specialmente in un mondo contestuale (come quello dei paesi avanzati) in cui passa attraverso gli enti pubblici circa il 50% – paese più, paese meno – del “Prodotto lordo nazionale” e quindi il benessere medio di ciascuno è direttamente determinato dall'azione pubblica.

Tuttavia il modello operativo dell'ente pubblico è assai più complesso e diverso nelle sue modalità di quello maturato sulle esperienze dell'economia aziendale. Sarebbe carico di errori fuorvianti prenderlo con acritica imitazione, per indirizzare le necessarie riforme del modo in cui elaborare e costruire i bilanci a livello nazionale e a livello locale.

## **5. Urgenza di un approccio comprensivo della programmazione di bilancio e della partecipazione**

Questo modo di costruire i bilanci potrebbe abituare tutti coloro che sono portatori di interesse in settori critici della società complessiva a focalizzare l'attenzione solo nel settore di proprio interesse, come avviene usualmente, chiedendo un Bilancio "sociale" *ad hoc*, senza accettare di presentare, studiare, valutare tali bilanci nel quadro complessivo, continuando cioè a rivendicare solo una visione parziale (per quanto importante): come una specie di bilancio satellite come avvenuto in Francia per compensare la limitatezza di significato del sistema di contabilità nazionale.

Inoltre i bilanci *ad hoc* rischiano di avere effetti negativi, da non sottovalutare, rispetto al pieno sviluppo di una corretta partecipazione sociale alla loro costruzione e gestione.

Significherebbe, infatti, per i loro proponenti, rinunciare anche a far sentire la propria voce e il proprio peso nel contesto generale, farsi escludere dal negoziato generale che verrebbe, quindi, riservato solo a chi è portatore di interessi "generali". Cioè la ristretta casta dei politici "eletti", ciò che ha reso così difettoso il funzionamento delle democrazie del voto nelle società "effettivamente democratiche" che ho già ricordato.

Credo che questo sia un pessimo modo di impostare anche il problema della partecipazione, perché è il modo che riserva la "partecipazione" solo a chi è portatore di interessi specifici, producendo quel divario fra:

- la casta dei politici portatori degli interessi pubblici generali (per di più suffragati dall'ottima usuale argomentazione che, dal punto di vista funzionale, anche la democrazia ha bisogno di un potere finale, dirimente le situazioni di stallo e di un necessario arbitrato politico-istituzionale); e
- l'utilità di un negoziato più articolato con voce di coloro che possono essere portatori di interessi particolari (penso soprattutto agli interessi sindacali, alle associazioni di categoria e di settore produttivo o di utenti e consumatori particolari).

Creare solo negoziati su programmi e "bilanci" particolari (ora quello delle attività culturali, ora quello della protezione ambientale, ora quello del