

*Università degli studi di Roma “La Sapienza”, Dipartimento di Economia e Diritto, 17 dicembre 2013.*

*Seminario organizzato nell’ambito del Dottorato di Diritto pubblico dell’economia dell’Università degli studi di Roma “La Sapienza”; coordinamento e presentazione di Marco Benvenuti; interventi di Paola Chirulli, Maurizio Franzini, Roberto Miccú, Andrea Ridolfi; conclusioni di Antonello Ciervo.*

*Un ringraziamento va alla dott.ssa Ida Casale, per la trascrizione degli interventi qui pubblicati.*

## **Maurizio Franzini: intervento**

Questo libro di Antonello Ciervo è utile, interessante e di piacevolissima lettura. Aiuta a chiarire molti punti, o quanto meno a focalizzarsi sui punti più problematici; e questo è un gran pregio, anche se non si trovano interamente convincenti tutte le argomentazioni di Ciervo.

Il primo e molto pervasivo punto è, naturalmente, quello della definizione. Viene alla mente il titolo di un celebre libro di Raymond Carver: “di cosa parliamo quando parliamo di amore”. Dunque, di cosa parliamo quando parliamo di beni comuni? Il libro contiene molte riflessioni a questo proposito. Vorrei aggiungerne qualcuna, anche perché la definizione che si dà di beni comuni è decisiva per comprendere quali problemi essi possano risolvere e quali problemi, invece, essi creino. Entrambi i termini, “beni” e “comuni”, possono essere diversamente intesi. Quanto a “beni”, gli economisti (ma forse non soltanto loro) avrebbero, ad esempio, qualche difficoltà a sottoscrivere l’affermazione della Corte costituzionale, secondo cui la piena occupazione è un bene comune. I beni possono essere materiali o immateriali, ma in genere si paga (o si è disposti a pagare) per ottenerli e consumarli. L’occupazione non ha queste caratteristiche e il suo “contenuto” positivo è largamente da ricondurre al fatto che consente di ricevere un reddito, cioè il “mezzo” principale per ottenere beni. Altri esempi di uso non proprio convincente del termine “bene” accostato all’aggettivo “comune” potrebbero essere formulati.

Ma ora passo, appunto, all’aggettivo. Ho trovato molto interessante la ricostruzione, che si trova nel libro di Ciervo, del modo nel quale, su un tempo non breve, si è venuta formando la

consapevolezza che su un medesimo bene possono insistere diritti di soggetti diversi. Per gli economisti, soprattutto quelli che si occupano di istituzioni e che frequentano la *law and economics*, questo è un fatto acquisito; ma, leggendo la ricostruzione di Ciervo, si comprende quanto problematico possa essere, e in qualche modo sia stato, tale riconoscimento. Da qui si può partire per una riflessione sul “comune” che inevitabilmente si collega ai diritti di proprietà.

È del tutto normale che un bene di proprietà del sig. X possa essere usato dal sig. Y; l'esempio più ovvio è quello della casa. Se ciò avviene, vuol dire che il sig. X, in cambio di denaro, cede ad altri l'uso del suo bene. Supponiamo che il sig. X affitti le cinque stanze della sua casa a cinque persone diverse e chiediamoci se basta questo per trasformare la casa, che resta in qualche modo di proprietà privata, in un bene comune. La risposta potrebbe essere sì, se per parlare di bene comune fosse sufficiente che più individui fruiscano di quel bene (anche se potrebbe apparire paradossale che, attraverso l'affitto, un bene di proprietà privata diventi un bene comune). La risposta sarebbe invece no, se aggiungessimo che la fruizione debba essere gratuita (eliminando, quindi, la proprietà privata o, almeno, il diritto del proprietario di essere pagato da colui che godrà del bene) e ancora no se ritenessimo che una caratteristica essenziale del bene comune sia che più individui cooperino nella sua gestione.

Credo si possa concordare con il fatto che non basti la condizione di fruizione di un bene da parte di più individui per parlare in senso proprio di un bene comune. Occorre, almeno, aggiungere che la fruizione debba essere gratuita, cioè che non debbano esservi barriere di carattere economico per fruirne, o, più in linea con le concezioni degli economisti, che la gestione di quel bene sia comune, così da poter parlare in senso più preciso di proprietà comune.

In base a queste considerazioni, non mi è facile condividere la tesi secondo cui i “diritti

fondamentalissimi” (o anche quelli senza superlativi) siano beni comuni. Non mi è facile, perché i diritti si possono garantire attraverso meccanismi molto diversi e in regimi di diritti di proprietà anche loro molto diversi. Ad esempio, se l’acqua è un “diritto fundamentalissimo”, per far sì che tutti ne fruiscano gratuitamente si può ricorrere ad un regime di proprietà privata, con sussidi pubblici per il gestore, oppure direttamente ad un regime di proprietà pubblica. In entrambi i casi, i costi della fruizione sarebbero a carico della collettività e mancherebbe quello che è forse l’aspetto distintivo del bene comune, cioè la proprietà comune, la quale rimanda alla gestione collettiva.

In effetti, la questione cruciale per gli economisti riguarda il modo nel quale i beni vengono gestiti in un regime di proprietà comune, poiché la gestione può essere fonte di problemi, così come possono esservi problemi – nella forma di un uso eccessivo delle risorse – se si ammette la fruizione gratuita illimitata. L’elemento che unisce i due casi è la possibilità che, perseguendo i propri interessi (come gestore o come fruitore), si finisca per generare un danno all’intera collettività (e ciò avviene con più probabilità se il bene ha le caratteristiche di rivalità, secondo la terminologia degli economisti, se cioè il maggiore consumo di un individuo riduce le possibilità di consumo di un altro). Non sarebbe, almeno in principio, così se venissero “calate dall’alto” – e fossero rispettate – regole di utilizzo del bene; e questo potrebbe avvenire in presenza di diritti di proprietà, privati o pubblici. Il problema è, dunque, quello della capacità dei titolari della proprietà comune di cooperare nell’utilizzo del bene, evitando che la somma di interessi individuali si traduca in un danno collettivo.

Elinor Ostrom, nei suoi lavori, si è posta proprio in quest’ottica, argomentando che, nell’ambito della proprietà comune, possono generarsi forme di cooperazione in grado di evitare il rischio di cui ho detto. Ostrom sostiene che si possa creare uno spirito di cooperazione forte

all'interno delle comunità che gestiscono beni comuni e, se questo avviene, che si possa avere il vantaggio di una fruizione non condizionata dall'alto o non soggetta a esclusione monetaria, come avverrebbe con una proprietà pubblica o privata, senza il rischio di un cattivo sfruttamento del bene.

Il problema è di rilievo, più in generale, per la democrazia partecipativa. Quando si dice che tutti devono partecipare, si dice una cosa sacrosanta, ma non è detto che l'esito sarà il migliore possibile per tutti. In altri termini, le regole "calate dall'alto" o, anche, l'esclusione basata sul pagamento della fruizione possono, in alcuni casi, risultare preferibili. Tutto dipende dagli esiti della partecipazione che, a loro volta, sono fortemente dipendenti dalla propensione a cooperare degli individui e dagli incentivi (non necessariamente monetari) che essi hanno a tenere, appunto, comportamenti cooperativi. Se questi faticano ad affermarsi, occorre prendere in seria considerazione regimi alternativi.

Prendiamo un esempio, apparentemente, distante: quello della *corporate social responsibility*, per la quale le imprese si renderebbero responsabili, sotto vari aspetti, nei confronti della collettività, senza la coercizione di regole. Il modesto successo (per usare un eufemismo) di questa strategia può essere interpretato come il fallimento del tentativo di affidarsi a una forma di cooperazione volontaria, senza alcuna imposizione. Questo potrebbe facilmente accadere anche nella gestione comune dei beni; e se la cooperazione fosse difficile, l'obiettivo di conciliare un'ampia e non costosa fruizione con una buona "manutenzione" del bene potrebbe essere raggiunto migliorando le forme della proprietà pubblica, oppure imponendo limiti alla proprietà privata.

La lettura del libro di Ciervo mi ha anche suggerito una considerazione che non è di poco rilievo per l'argomento che sto sviluppando. Si tratta del fatto che molti dei concetti con i quali ci

misuriamo hanno preso consistenza in un'epoca nella quale la natura appariva sempre come “generosa” e non richiedeva quella “manutenzione” che invece oggi, quasi sempre, richiede. Ciò vuol dire che il rischio di uno sfruttamento eccessivo e dannoso era limitato (o, come direbbero gli economisti, che la caratteristica di rivalità era meno accentuata). Dunque, la proprietà comune aveva soltanto l'aspetto positivo di consentire la fruizione, ma non quello negativo del rischio di un danneggiamento della risorsa o del bene. Nel momento in cui i beni comuni sono suscettibili di degrado e hanno bisogno di “manutenzione”, la questione cambia aspetto e il problema degli incentivi a cooperare diventa molto più serio.

La questione cruciale è, dunque, se si affermeranno o no comportamenti cooperativi. Gli economisti sono, in generale, molto scettici al riguardo; e questo avviene perché ai singoli individui viene invariabilmente attribuito un egoismo autointeressato e per nulla temperato. Se è così, si rende necessario un *enforcement* esterno che, però, con il tempo potrebbe essere superfluo, se i vincoli che esso impone fossero interiorizzati e, dunque, si tendesse a rispettarli spontaneamente. Se, però, non fosse così – e, tra gli altri, gli studi di Ostrom ci aiutano a pensare che non sia sempre così – si aprirebbe uno spazio per la cooperazione e, dunque, la proprietà comune potrebbe condurre ai risultati migliori. Assumere, però, che la propensione a cooperare sia sempre sufficiente per assicurare l'efficace funzionamento della proprietà comune può essere eccessivo e anche un po' rischioso. Ad esempio, siamo certo che, se oggi affidassimo interamente la gestione dei parchi alle comunità locali, l'uso che se ne farebbe e la destinazione che si sceglierebbe per le aree sarebbero quelli che corrispondono al miglior interesse generale? Io nutro qualche dubbio in proposito.

In conclusione, la nostra valutazione della propensione umana a cooperare è decisiva per la posizione che prendiamo su questi temi, così come è decisiva la nostra idea di quali istituzioni

# ApertaContrada

RIFLESSIONI SU SOCIETÀ, DIRITTO, ECONOMIA

possano facilitare lo sviluppo di atteggiamenti cooperativi. Parlare di “proprietà comune” permette di far emergere con chiarezza questo problema, che non è di minore importanza. Se, invece, parliamo in modo estensivo e indistinto di “beni comuni”, rischiamo di fare confusione, com’è inevitabile che sia se si accostano la salute e la piena occupazione all’acqua e ai parchi. La mia speranza è, allora, che al prossimo seminario sui beni comuni non appaia fuori luogo iniziare affermando che, diversamente da Carver, il quale si chiedeva “di cosa parliamo quando parliamo d’amore?”, sappiamo di cosa parliamo quando parliamo di beni comuni.