FEDERAZIONE REGIONALE DEL FRIULI VENEZIA GIULIA
PIAZZA XX SETTEMBRE, 2 – 33100 UDINE
TEL. 0432/508605 FAX 0432/507213
e-mail: aiccre@anci.fvg.it
www.aiccre.it
Associazione per il consiglio dei Comuni, delle Province e Regioni d'Europa



BENI PUBBLICI, BENI COMUNI E BENI COLLETTIVI: UNA RISORSA PER RIPENSARE ALLO SVILUPPO

Nadia Carestiato

(Dipartimento di Economia, società e Territorio – Università di Udine)

Marano Lagunare, 10 dicembre 2010

BENI PUBBLICI, BENI COMUNI E BENI COLLETTIVI: UNA RISORSA PER RIPENSARE ALLO SVILUPPO

Nadia Carestiato (Dipartimento di Economia, società e Territorio – Università di Udine)

Parlare di beni comuni significa abbracciare una realtà vasta, composita, a volte intangibile. In senso molto lato, infatti, per beni comuni si indicano oggi tutti quei beni e risorse che ogni individuo condivide e sfrutta insieme ad altri esseri umani, dal cui godimento nessuno può essere escluso.

Secondo la definizione data da Elinor Ostrom[1], i beni comuni corrispondono ad ogni risorsa, naturale e/o artificiale, sfruttata insieme da più utilizzatori i cui processi di esclusione dall'uso sono difficili e/o costosi, ma non impossibili[2].

Tentando una loro identificazione, si possono distinguere almeno tre gruppi di beni comuni:

A. i beni comuni tradizionali che una determinata comunità gode per diritto consuetudinario (prati, pascoli, boschi, aree di pesca ecc.);

B. i beni comuni globali, quali aria, acqua e foreste, la biodiversità, gli oceani, lo spazio, le risorse non rinnovabili (combustibili fossili come il petrolio ecc.);

C. i *new commons*, individuabili nella cultura, le conoscenze tradizionali, le vie di comunicazione (dalle autostrade alla rete Internet), i parcheggi e le aree verdi in città, i servizi pubblici di acqua, luce, trasporti, le case popolari, la sanità e la scuola, il diritto alla sicurezza e alla pace.

Tali beni, o risorse, possono essere distinti in *beni comuni di sussistenza*, elencati alle lettere A e B, e in *beni comuni sociali*, indicati alla lettera C. I beni comuni sociali sono l'ultima acquisizione nella famiglia dei *commons* – da questo deriva la locuzione *new commons* – e, a ben guardare, molti di essi sono comunemente designati con l'accezione di beni pubblici[3].

Beni comuni e beni pubblici hanno in comune la caratteristica per la quale non è possibile escludere nessuno dalla loro utilizzazione[4]; si differenziano in quanto l'uso di un bene pubblico non ha conseguenze sull'ammontare e sulla disponibilità dello stesso bene a favore di un altro utilizzatore, mentre lo sfruttamento di un bene comune riduce, tanto o poco, la possibilità di consumo da parte di altri individui. In questo senso i beni comuni sono beni sottraibili e gli utilizzatori sono rivali. I beni comuni condividano con i beni pubblici la difficoltà di escludere tutti gli attori dal loro uso, e con i beni privati la forte concorrenza nel consumo; ciò comporta che con i primi condividano problemi di fornitura e conservazione, con i secondi quelli legati al

---

[1] Ostrom è una delle massime teorizzatrici dei beni comuni. Tra le opere basilari relative allo studio delle risorse comuni è la pubblicazione del 1990, *Governing the Commons*, opera ancora oggi attuale tradotta in diversi Paesi, tra cui l'Italia: Ostrom E. (1990), *Governing the Commons. The evolutions of Institutions for Collective Actions*, Cambridge University Press, New York, trad. it. Ostrom E. (2006), *Governare i beni collettivi*, Marsilio, Venezia.

[2] Ostrom E. (1990), op. cit., p. 30.

[3] Alla luce dell'attuale linea politico-economica di matrice ultraliberista di portata mondiale, i beni pubblici - dall'istruzione alla sanità, dall'edilizia popolare alla fornitura di energia, all'approvvigionamento idrico – sono sottoposti ad un progressivo smantellamento. In questo senso essi assumono sempre più il valore di beni comuni.

[4] Questo è vero nel principio. Nella realtà possiamo trovare situazioni in cui è la comunità o il gruppo, e non il singolo individuo, ad avere diritto al libero accesso ad un bene. Questo vale sia per i beni pubblici, che per i beni collettivi. Douglas M. (1994), *Credere e pensare*, Il Mulino, Bologna, p. 27, argomentando sulla caratteristica della collegialità dell'offerta che informa i beni pubblici e i beni collettivi, sostiene che ciò che entra in una lista o in un'altra dipende dalla decisone della comunità e varia da una comunità all'altra. Nelle società dove il mercato non è particolarmente sviluppato, ad esempio, la maggior parte delle risorse non viene pretesa dagli individui, «*… così, a causa di questa mancanza, si assume che tali risorse appartengano alla comunità*» (*Ibidem*).

loro sfruttamento. Il problema dei beni comuni, quindi, riguarda la loro amministrazione e gestione sia a livello locale che globale.

Soluzioni teoriche per una loro corretta amministrazione provengono sia dal mondo politico ed economico, che da quello accademico e della ricerca. Dal mondo politico, le vie indicate per preservare le risorse naturali collettive dalla distruzione e assicurare il loro sfruttamento produttivo nel lungo periodo sono in generale incentrate sul controllo di tali risorse da parte dello Stato; dal mondo economico si pone invece la soluzione della privatizzazione delle risorse collettive. Nei fatti, né lo Stato né il mercato sono stati in grado di prevenire la distruzione delle risorse naturali, mentre sul fronte della ricerca le analisi empiriche stanno dimostrando sempre di più la capacità di alcune comunità di creare e sviluppare modelli di gestione alternativi.

La terza via per risolvere i problemi della gestione dei beni collettivi è stata aperta da Elinor Ostrom, con lo studio e l'osservazione diretta dei sistemi di gestione delle risorse comuni da parte di diverse comunità locali. I sistemi di risorse analizzati da Ostrom coincidono con piccole zone di pesca costiera, aree di pascolo, bacini di acque sotterranee, sistemi di irrigazione e foreste collettive. La possibilità per le comunità di autogestione delle risorse locali, e l'opportunità di definire autonomamente le regole di uso-appropriazione del bene comune, rientrano nel concetto di *local empowerment*; le capacità attribuite agli attori collettivi di agire come degli individui razionali li configurano così come decisori complessi capaci di mettere in atto processi di territorializzazione endogena[5].

Nell'ampia tassonomia dei beni comuni, i beni collettivi, definiti anche come proprietà collettiva, coincidono ai beni che le popolazioni, in ogni parte della terra e in tutti i periodi storici, hanno goduto e continuano a godere collettivamente per diritto consuetudinario.

Da un punto di vista economico, la proprietà collettiva è considerata un ordinamento di diritti di proprietà nel quale un gruppo di utenti di una risorsa condivide diritti e doveri verso di essa[6]. Ragionando in termini più estesi, la proprietà collettiva si presenta come un assetto particolare di vita associata che si struttura su una stretta relazione tra risorse naturali, comunità e singoli attori[7].

Un sistema di risorse collettive è un sistema complesso, multifunzionale, in quanto può dare luogo a utilizzazioni multiple delle risorse. Le principali funzioni che vengono attribuite alla proprietà collettiva, documentate dagli studi condotti fino ad oggi sui sistemi di risorse collettive, sono tre: una funzione ecologica, una funzione economica, una funzione socio-culturale (v. Tab. 1)[8].

---

[5] De Marchi M. (2000), op. cit. La territorializzazione è un processo lungo, che implica una serie di azioni: la conoscenza, la progettazione e la trasformazione dello spazio originario in cui l'attore sociale si trova ad agire e, successivamente, la tessitura di relazioni all'interno di quell'ambiente trasformato e il continuo impegno di controllo dei dati (mutevoli) che solo l'esperienza consente di accumulare: Turco A. (1988), op. cit.

[6] Bromley et al. (eds), (1992), Making the Commons Work: Theory, Practice, and Policy, ICS Press, San Francisco.

[7] Grossi P. (1998), "I domini collettivi come realtà complessa nei rapporti con il diritto statuale", in Nervi P. (a cura di), *I demani civici e le proprietà collettive. Un diverso modo di possedere un diverso modo di gestire*, Cedam, Padova (pp. 13-29). Grossi parla in realtà di un legame tra «… *terra, comunità, singoli operatori*», riferendosi alla realtà italiana in cui la proprietà collettiva è rappresentata principalmente da sistemi di risorse forestali e agro-pastorali. La scelta di utilizzare il termine risorse naturali vuole aprire ad una visione più ampia della realtà della proprietà collettiva che alla scala locale, oltre alle terre, comprende anche i sistemi di risorse che coincidono con piccole zone di pesca costiera, bacini di acque sotterranee, sistemi di irrigazione.

Tab. 1 - Le principali funzioni della proprietà collettiva.

FUNZIONE ECOLOGICA	Deriva dalla struttura dei sistemi collettivi, il cui governo è assicurato dall'insieme di regole che la comunità si è data, dettate dalle specifiche esigenze economiche della comunità e rivolte alla conservazione della risorsa. Ogni elemento naturale è valorizzato per essere sfruttato al meglio delle sue possibilità. La sopravvivenza del sistema si lega quindi alla capacità dei suoi utilizzatori di adattarsi al proprio ambiente di vita e alle conoscenze acquisite sul sistema stesso.
FUNZIONE ECONOMICA	Deriva dallo sfruttamento delle risorse a fini produttivi (prelievo diretto, vendita o produzione di servizi) dando origine a transazioni che ammettono lo scambio dei prodotti, con reciproco vantaggio e accordo dei soggetti interessati.
FUNZIONE SOCIO-CULTURALE	Deriva dall'insieme di usi non economici a cui la risorsa collettiva è sottoposta, da cui dipendono anche gli aspetti legati alla qualità della vita e alla socialità, che hanno la capacità di produrre esternalità positive come la conservazione delle risorse, della biodiversità e del paesaggio, oltre che la tutela del patrimonio storico e tradizionale delle comunità locali.

La ricerca svolta da Ostrom ha permesso di identificare un insieme di *principi costitutivi* comuni alla istituzioni di collettive: si tratta di sette principi progettuali che caratterizzano i sistemi di successo da lei analizzati, che corrispondono a sistemi locali di piccole dimensioni, mentre un ottavo è stato individuato attraverso l'analisi di casi relativi a contesti più ampi e complessi (v. Tab. 2).

Tab. 2 - I principi progettuali di Ostrom.

CHIARA DEFINIZIONE DEI CONFINI	Gli individui o le famiglie che possiedono diritti collettivi su una data risorsa devono essere chiaramente definiti (determinazione dei 'proprietari'). Anche i confini fisici ed ecologici della risorsa devono essere chiaramente definiti (censimento dei beni).
CONGRUENZA TRA LE REGOLE DI APPROPRIAZIONE, FORNITURA E CONDIZIONI LOCALI	Le regole di appropriazione (sfruttamento) della risorsa che limitano i tempi, i luoghi, i metodi e/o la quantità di unità di risorsa sono legate agli attributi specifici della risorsa e alle condizioni locali che richiedono lavoro, materiali e/o denaro.
METODI DI DECISONE COLLETTIVA	Gli individui interessati dall'applicazione delle regole devono essere in grado di partecipare alla definizione delle stesse. Essi sono i diretti interessati all'interazione con la risorsa e possiedono il *corpus* di conoscenze pratiche necessarie per adattare al meglio le disposizioni alle condizioni reali del sistema.
CONTROLLO	Coloro che controllano le condizioni d'uso della risorsa e il comportamento degli appropriatori devono rispondere al gruppo degli appropriatori o sono parte del gruppo stesso. La responsabilità di fronte al gruppo è fondamentale, in sua assenza il problema della supervisione non potrebbe che risolversi con l'intervento di un'autorità esterna.
SANZIONI PROGRESSIVE	Gli appropriatori che violano le regole possono ricevere delle sanzioni che possono variare a seconda della gravità e del contesto della violazione. Le sanzioni vengono applicate dal gruppo degli appropriatori, dai loro incaricati o da entrambi.
MECCANISMI DI RISOLUZIONE DEI CONFLITTI	Il controllo del rispetto delle regole svolto dagli appropriatori o dai loro diretti incaricati ha il vantaggio del rapido accesso agli ambiti locali, garantendo un rapido intervento in caso di violazione.
MINIMO RICONOSCIMENTO DEL DIRITTO DI AUTO-ORGANIZZARSI	Il diritto degli appropriatori di predisporre le proprie istituzioni non devo essere contestabile da autorità governative esterne.
ORGANIZZAZIONI ARTICOLATE SU PIÙ LIVELLI	Nel caso di risorse facenti parte di sistemi più estesi e complessi è opportuno che tutte le attività legate allo sfruttamento, al mantenimento, al monitoraggio, al sanzionamento e alla risoluzione di conflitti siano strutturate in base a criteri di sussidiarietà, in modo che ciascun problema possa essere affrontato alla scala più opportuna. I diversi sistemi di regole dovranno comunque essere coerenti tra loro.

Questi elementi caratterizzanti sono oggi largamente accettati da chi si occupa di *commons* in generale e forniscono un'utile guida per l'analisi e la comprensione dei sistemi di proprietà collettiva.

La proprietà collettiva in Italia

La proprietà collettiva in Italia, i cui modelli di sfruttamento si caratterizzano per l'antichissima origine, presentandosi come realtà complesse legate al pluralismo culturale proprio del nostro paese, è oggi rappresentata principalmente da sistemi di risorse collettive di tipo tradizionale, ovvero da terreni, per lo più boschivi e pascolivi, anche se nel passato come oggi molte comunità sono detentrici di diritti su risorse di altro genere come stagni, fiumi, o sistemi più estesi come quelli lagunari.

[8] Nervi P. (1993), "La destinazione economica dei beni di uso civico", in Carletti F. (a cura di), *Demani civici e risorse ambientali*, Jovene, Napoli, pp. 173-205.

Di contro alla complessità propria di questi organismi collettivi, in Italia si è assistito ad un'opera di omologazione e semplificazione nel corso della storia, in particolare dopo l'Unità. Tra i vari interventi statuali quello sicuramente più pesante e carico di conseguenze è stato la legge 1766/1927 sul riordinamento degli "usi civici". La legge ebbe come conseguenza più importante il livellamento delle proprietà collettive rispetto a quelli che erano definiti semplici "usi civici", ma reintrodusse il concetto di amministrazione separata per le frazioni - annullata in epoca napoleonica, quando l'amministrazione dei beni collettivi fu assegnata al Municipio - previa richiesta da parte delle comunità tenutarie di diritti collettivi dell'accertamento dell'esistenza degli stessi. Le realtà riconosciute in base alla legge 1766 sono denominate "Amministrazioni separate", soggetti di diritto pubblico che fanno capo agli originari villaggi confluiti nel moderno Comune, tenutarie di patrimoni collettivi propri. Se i beni frazionali un tempo erano gestiti e amministrati dalla riunione dei capo famiglia del paese, oggi l'Amministrazione è presieduta da un Comitato eletto dai membri della comunità titolari di diritti collettivi che si comporta come l'organo consiliare di un Comune.

La filosofia unificatrice che aveva informato la legge del 1927 è stata superata con l'affermazione dei principi costituzionali del pluralismo sociale ed amministrativo, portando al riconoscimento dei regimi differenziati dei patrimoni collettivi. Nel 1952, con la legge n. 991 sui territori montani, si arriverà all'istituzione delle "Comunioni familiari" montane[i] che, fatti salvi i vincoli di inalienabilità e indivisibilità dei beni e di destinazione d'uso agro-silvo-pastorale dei terreni, gestiscono i loro patrimoni in autonomia e secondo i propri statuti.

I più recenti orientamenti interpretativi degli articoli 2 e 9 della Costituzione stanno segnando la svolta per la valorizzazione delle forme tradizionali ed autonome di gestione e godimento delle risorse da parte dei gruppi insediati in un dato territorio. Sempre valido è invece il principio pubblicistico che informa le proprietà collettive che ne determina il carattere di beni indivisibili, inalienabili e a destinazione vincolata: caratteristiche per le quali le terre collettive sono considerate dalle leggi di tutela e valorizzazione paesaggistica[9]. La conservazione di determinate tipologie paesaggistiche o di determinate caratteristiche naturali è stata resa possibile là dove l'applicazione di regole condivise ha garantito nel tempo un utilizzo delle risorse controllato, che da una parte ha favorito la conservazione e dall'altra si è posta come incentivo al singolo individuo consociato a mantenere la consistenza dei beni attraverso il lavoro[10].

Il valore ambientale e paesaggistico assegnato agli ambiti caratterizzati da proprietà collettiva ha spinto a ragionare sempre più sulla loro affinità con i parchi naturali, per la tutela ecologica e la conservazione delle risorse a cui entrambi gli istituti rispondono per vocazione[11]. La conseguenza di tale collegamento detta una linea di pensiero che propende per l'inclusione delle proprietà collettive all'interno di zone destinate a parco naturale. L'operazione non comporta l'espropriazione dei diritti collettivi, ma di fatto li può limitare per

---

[9] A partire dalla legge 431/1985 (detta legge Galasso), che ha assoggettato al vincolo paesistico tutte le porzioni di territorio gravate da uso civico o proprietà collettiva, alla legge quadro sulle aree protette n. 394/1991, fino al nuovo Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (D. lgs. n. 157 del 2006), che nelle aree di interesse paesaggistico da tutelare per legge include le «aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici» (art. 12, lettera h).

[10] Carletti F. (1985), "Usi civici e controllo delle risorse", in De Cristofaro M. *et al*. (a cura di), *Urbanistica: aspetti civilistici amministrativi e penali*, Cedam, Padova.

[11] Barana A. (2003), "Gli usi civici nel contesto dei parchi naturali e nella più ampia funzione di salvaguardia del territorio", in Nervi P. (a cura di*), Cosa apprendere dalla proprietà collettiva. La consuetudine fra tradizione e modernità*, Cedam, Padova, pp. 303-314.

legge. L'istituzione del parco può, però, offrire nuove possibilità alla proprietà collettiva, come il recupero di pratiche tradizionali di sfruttamento delle risorse, permettendo di avviare attività di tipo turistico ed agrituristico. Un vantaggio può essere effettivamente a favore della comunità solo nel caso le sia data la possibilità di gestire essa stessa, in modo autonomo, la nuova istituzione. Esempio significativo e di successo in tal senso è rappresentato dalle terre collettive delle Regole d'Ampezzo (le Regole riuniscono le antiche famiglie originarie di Cortina d'Ampezzo), inglobate nell'area del Parco Naturale delle Dolomiti del Veneto, nato nel 1990. L'istituzione del Parco ha comportato un cambio di gestione del territorio da utilitaristica ad ambientale, resa necessaria per i principi della tutela a cui l'ente risponde. Tale cambiamento è stato accettato dalla comunità regoliera in quanto oggi la nuova gestione del Parco rappresenta una delle sue principali fonti di reddito.

Il nuovo modello di governance partecipativa e il principio di sussidiarietà hanno dato nuovo impulso alle proprietà collettive, per le quali è oggi possibile incidere nelle aree tematiche della stessa politica territoriale degli enti pubblici che la gestiscono, partecipando alla loro formazione e implementazione in maniera paritetica. Gli aspetti della *governance*, in cui rientrano i concetti di auto-governo e di organizzazione auto-regolata, sembrano adattarsi pienamente sia alla concezione delle proprietà collettive che alle loro modalità gestionali, basate su meccanismi di controllo e regolamentazione dell'uso delle risorse.

La gestione di questo patrimonio potrebbe offrire nuove opportunità alle popolazioni locali tenutarie di diritti su risorse collettive per avviare progetti di sviluppo locale, il cui modello pone al centro il territorio con le sue peculiarità e complessità, e l'utilizzo di risorse endogene, siano esse naturali o immateriali, come i saperi e le conoscenze maturate da una data comunità, riproducibili senza sostegni esterni (Magnaghi, 2006). Principi che, sulla carta, sembrano adattarsi pienamente alla modalità gestionali della proprietà collettiva le cui potenzialità, però, sono spesso limitate dalla mancanza di riconoscimento di queste realtà e di una legislazione organica in materia.

La proprietà collettiva in Italia è ancora una realtà di natura resistenziale, ma le comunità che stanno dimostrando una capacità endogena di reinventare nuovi ruoli per i beni collettivi sono sempre più numerose. Esempi in tal senso vengono dal Friuli Venezia Giulia: quello dell'Amministrazione Frazionale di Pesariis che, grazie, alla definizione di nuove regole che informano la gestione del patrimonio collettivo (pur mantenendo saldo lo scopo istituzionale a cui essa risponde), ha avviato dei processi in grado di fare leva sulle specifiche dotazioni delle risorse e delle competenze locali per realizzare dei progetti innovativi, e quello delle Comunelle del Carso triestino, che oltre riaffermare che i propri diritti sono state capaci di dimostrare la loro capacita di gestione del territorio attraverso un programma di conservazione e valorizzazione del patrimonio naturalistico carsico.

In questi due casi la proprietà collettiva ha dimostrato di essere un attore territoriale forte in cui la comunità si caratterizza come una pluralità di abitanti/produttori di una collettività territoriale che porta alla conservazione e valorizzazione del patrimonio locale, alla salvaguardia ambientale e paesaggistica, oltre che economica del patrimonio stesso, in forme che possono essere durevoli e sostenibili, attraverso forme di autogoverno responsabile da parte delle comunità locali coinvolte.

[i] Le Comunioni familiari sono composte da gruppi di famiglie appartenenti a più frazioni di uno stesso comune o di comuni diversi e sono riconosciute dalla legge come soggetti di diritto privato.