

## Diritto e natura: la fine di un millennio\*

di Gabriella Corona

### 1. Una questione di diritto.

Una parte del più recente dibattito economico ha ruotato intorno alla individuazione di forme di gestione del territorio in grado di coniugare la soluzione dei problemi legati alla distruzione dell'ambiente e ad una allocazione efficiente delle risorse naturali<sup>1</sup>. La discussione ha opposto le tesi tipiche della teoria economica più tradizionale ad una serie di ipotesi volte invece a metterne in evidenza i limiti. Secondo queste tesi è l'uso pubblico e collettivo delle risorse a rappresentare la causa principale di un suo sfruttamento indiscriminato. In altre parole, l'appropriazione privata di porzioni di natura e la loro spartizione si configurerebbero come l'unica forma realizzabile di protezione: l'estensione del mercato legata all'istituzione di un sistema di diritti proprietari sarebbe la sola in grado di coniugare sviluppo economico e tutela dell'ambiente<sup>2</sup>. Se questa è stata l'interpretazione per lungo tempo prevalente, non sono mancate, più di recente, analisi e valutazioni caratterizzate da una sempre maggiore insofferenza nei confronti della capacità euristica di quel modello. Molti autori, nella maggior parte dei casi studiosi del Terzo Mondo – ed a volte originari di queste regioni – hanno sempre più frequentemente rilevato l'incapacità di questi criteri interpretativi di fornire spiegazioni esaurienti delle dinamiche di svi-

\* Ringrazio il Prof. John Davis che mi ha consentito di frequentare la Biblioteca dell'University of Connecticut dove ho potuto studiare le questioni che sono oggetto di queste note. Il viaggio negli Stati Uniti è stato realizzato nel 1996 con un finanziamento del CNR nell'ambito del programma di scambi internazionali per la mobilità di breve durata.

<sup>1</sup> Per una rassegna più ampia si veda R. Kerry Turner David -W.Pearce -Ian Bateman, *Economia ambientale*, il Mulino, Bologna 1994 e *The handbook of environmental economics*, a cura di D.W.Bromley, Blackwell, Oxford 1995.

<sup>2</sup> Questa posizione corrisponde al *property rights approach* ed è una delle tante in cui si articola il dibattito istituzionalista. Sul carattere dei diversi gruppi e sottogruppi che lo hanno animato si veda Alan Randall, *Property institutions and economic behavior*, in «Journal of Economic Issues», marzo 1978, pp. 1-21.

luppo economico e quindi di depauperamento delle risorse ambientali verificatisi in questi paesi. Le loro considerazioni prendono infatti le mosse dall'osservazione di una realtà la cui drammatica complessità sfugge al rigido schematismo di quella parte istituzionalista che fornisce soluzioni liberiste e proprietarie che per brevità definiremo come neo-classico-istituzionaliste. Qui il modello dei *property rights* – l'idea di una maggiore efficienza economica basata sull'istituzione di un sistema rigido di diritti di proprietà – non ha funzionato proprio dal punto di vista ambientale. Al contrario, le politiche fondate sulla privatizzazione della terra realizzate nei paesi ex-coloniali a partire dal secondo dopoguerra hanno comportato un gigantesco processo distruttivo delle risorse naturali. A ciò si aggiunga che, le categorie interpretative proprie della tesi neoclassico-istituzionalista sembrano fallire se applicate ad ambiti particolari della realtà naturale. Come è possibile costruire un mercato dell'aria? Attraverso quali procedure si può stabilire un diritto individuale, pieno ed assoluto su «pianure mobili» come le distese marine? Come definire il valore di risorse polifunzionali quali l'acqua ed il bosco? Come conciliare gli alti profitti di una impresa con gli eventuali danni ambientali e sociali su cui si fonda il suo successo sul mercato? Quale nuova concezione dello sviluppo sembra reclamare la pervasività dei danni ambientali?

A dispetto della diversità delle posizioni interne, l'intero dibattito affronta la questione ambientale da un angolo visuale ben preciso che consiste nell'impostare il problema scientifico collegando a differenti regimi istituzionali – nel senso di giuridico-normativo – altrettanto differenti modi economici di «trattare» ed usare il territorio e le risorse ambientali. Ne deriva una più immediata ricaduta ed un più evidente collegamento con l'elaborazione delle politiche pubbliche e la costruzione dei processi decisionali in tema ambientale. A ciò si aggiunga che, questo approccio sembra quello capace, più di altri, di offrire alla storia ed alle scienze sociali l'opportunità di elaborare una riflessione comune sulle tematiche ambientali<sup>3</sup>. E, d'altra parte, anche in Italia la storia dell'ambiente sembra aver dato, proprio su questo terreno, i migliori risultati<sup>4</sup>. Tali approcci forniscono spunti interpretativi e strumenti anali-

<sup>3</sup> Viste al contempo come il riflesso di un cambiamento dei rapporti tra il Nord ed il Sud del mondo, e degli equilibri interni ai mercati delle risorse, le problematiche legate alla distruzione dell'ambiente iniziano ad entrare nei testi economici solo nell'ultimo quarto di secolo. A tale riguardo si veda P. Dasgupta e G. M. Heal, *Economic theory and exaustible resources*, Cambridge University Press, Oxford 1979, in part. pp. 2-3.

<sup>4</sup> Cfr. a tale proposito il n. 81 di «Quaderni storici», *Risorse collettive*, 1992, a cura di D. Moreno e O. Raggio, e P. Bevilacqua, *Venezia e le acque*, Donzelli, Roma 1995.

tici in grado di rispondere ad alcune questioni storiografiche di ampio respiro e di grande rilievo. In che modo l'aspetto normativo ha influito sulle modalità di gestione delle risorse naturali? Esistono e sono esistiti sistemi istituzionali compatibili o incompatibili da un punto di vista ambientale? *Laissez-faire* o intervento statale, creazione esogena delle «regole del gioco» o elaborazione endogena: quale sistema ha avuto più successo?

Il punto di partenza della discussione è rappresentato dal rapporto tra regimi giuridici e risorse naturali. Dalla congiunzione tra l'approccio neoclassico e quello istituzionalista – in quegli aspetti che maggiormente sono concentrati sullo studio della microeconomia sociale – scaturisce il paradigma del *property rights approach*. Questo angolo visuale attribuisce a particolari regimi giuridici (e cioè ai regimi proprietari) la capacità di dirigere il comportamento economico degli individui verso scelte socialmente auspicabili, oltre che verso un'allocatione efficiente delle risorse. Componente essenziale della struttura degli incentivi, i diritti di proprietà rappresenterebbero la determinante fondamentale delle decisioni economiche degli operatori. Per questo motivo essi costituirebbero la chiave dell'analisi delle interazioni tra istituzioni ed economie<sup>5</sup> oltre alla soluzione data nei paesi occidentali durante la fase capitalistica al problema del conflitto sulle risorse<sup>6</sup>. Autori come Harold Demsetz, Armen Alchian, Steven Cheung offrono una griglia interpretativa generale del modo in cui si è realizzato lo sviluppo economico nei paesi del mondo occidentale.

Secondo questo ragionamento il diritto di proprietà su una risorsa non è altro che il suo uso, e cioè il diritto ad usarla. Questo è il motivo per cui usi e diritti sono strettamente legati tra di loro. Infatti il diritto ad usare la risorsa in un modo si accompagna al divieto ad usarla in un altro. Per quanto riguarda la terra, ad esempio, il diritto ad arare ed a dissodare può non essere accompagnato a quello di deviare i corsi d'acqua. Analogamente, il diritto a raccogliere i frutti da un albero può non coincidere con il diritto ad estirparlo, e così via. Ma ciò che, tuttavia, distingue questi diritti e li differenzia da altre tipologie è il lo-

<sup>5</sup> Si veda Randall, *Property rights and social microeconomics*, in «Natural Resources Journal», October 1975, pp. 729-47. Secondo questo autore la fusione dei due indirizzi trova la sua più intima giustificazione nella correzione reciproca dei rispettivi limiti. Se infatti l'analisi neoclassica ha mostrato di tenere in considerazione il contesto istituzionale in modo semplicistico mostrandosi inadeguata nella soluzione di molti problemi politici, viceversa il limite dell'individualismo risiedeva nella difficoltà ad elaborare astrazioni utili.

<sup>6</sup> Non è questa una novità interpretativa. Secondo Max Weber, ad esempio, un diritto di proprietà orientato verso un principio giuridico-formale lo troviamo solo nel modello economico occidentale e rappresenta una delle fondamentali precondizioni dello sviluppo capitalistico. Si veda, a tale proposito, M. Weber, *Storia economica. Linee di una storia universale dell'economia e della società*, Donzelli, Roma 1993, in part. pp. 294-9.

ro essere negoziabili e trasferibili attraverso una vasta gamma di accordi contrattuali. Questi ultimi – volti a specificare la distribuzione del reddito tra i partecipanti e le condizioni d'uso delle risorse – non rappresentano altro che forme di competizione sul mercato. Il trasferimento dei diritti proprietari attraverso i contratti richiede che i diritti siano esclusivi. Un diritto esclusivo di proprietà accorda al suo proprietario l'autorità di prendere decisioni relativamente all'uso della risorsa e di impossessarsi del reddito che da essa deriva. I confini di tale autorità sono definiti normativamente. Ma senza questa definizione il diritto al contratto ed allo scambio sono assenti. In generale, infatti, i diritti di proprietà indirizzano e modellano le aspettative che un individuo può avere dalle trattative con altri individui. Queste aspettative, tuttavia, trovano espressione nelle leggi e nelle tradizioni di una società, ed è attraverso essi che il titolare di tale diritto possiede il consenso degli altri ad agire in determinati modi<sup>7</sup>.

L'aspetto centrale del paradigma dei *property rights* riguarda il contenuto dei diritti, e cioè il fatto che essi implicano il diritto a beneficiare o a danneggiare uno o più individui. E chiaro che essi specificano come gli individui possono essere beneficiati o danneggiati, e *chi* deve pagare *chi* per modificare le azioni svolte. Ed è su questo aspetto che il modello fa uso di alcuni strumenti analitici desunti dalla teoria delle esternalità<sup>8</sup>,

<sup>7</sup> Molto è stato scritto su questi temi. Basti qui ricordare: H. Demsetz, *Toward a theory of property rights*, in «The American Economic Review», may 1967, pp. 347-51; S. N. S. Cheung, *The structure of a contract and the theory of a non-exclusive resource*, in «The Journal of Law Economics», april 1970, pp. 49-70; E. G. Furubotn-S. Pejovich, *Property rights and economic theory: a survey of recent literature*, in «Economic Literature», december 1972, pp. 1137-62; A. Alchian-H. Demsetz, *The property rights paradigm*, in «The Journal of Economic History», march 1973, pp. 16-27.

<sup>8</sup> La teoria delle esternalità si fa risalire all'economista inglese Arthur Cecil Pigou che negli anni venti illustrava gli effetti esterni negativi delle attività produttive sull'ambiente e sulla salute e il benessere degli individui. Di questo autore si ricordi il noto *The economics of welfare*, Macmillan, London 1920, ed. it. *Economia del benessere*, Utet, Torino 1960. A parte questo classico, la letteratura sul tema è davvero molto vasta: R. H. Coase, *The problem of social cost*, in «Journal of Law and Economics», october 1960, pp. 1-44; J. M. Buchanan e W. S. Stubblebine, *Externality*, in «Economica», november 1962, pp. 371-84; R. Turvey, *On divergences between social cost and private cost*, «Economica», august 1963, pp. 309-13; K. J. Arrow, *Political and economic evaluation of social effects of externalities*, in *Frontiers of quantitative economics*, a cura di M. Intriligator, North Holland, Amsterdam 1971, vol. I; J. E. Meade, *The theory of externalities*, Institute universitaire des hautes études internationales, Genova 1973. Anche in Italia questi temi sono stati oggetto di studi e di approfondimenti. Si vedano tra gli altri *Problemi di economia dell'ambiente*, a cura di G. Cannata, Giuffrè, Milano 1981; R. Molesti, *Il problema delle diseconomie esterne in alcuni recenti sviluppi del pensiero economico*, in «Economia e ambiente», ottobre-dicembre 1982; *Economia e ambiente*, a cura di I. Musu, Bologna 1993; M. Bresso, *Per una economia ecologica*, Nuova Italia Scientifica, Roma 1993. Anche i manuali di economia hanno dedicato fin dagli anni settanta alcune pagine all'illustrazione del problema delle esternalità negative nel corso delle attività economiche. Si vedano ad esempio F. Caffè, *Lezioni di politica economica*,

secondo la quale non sempre il mercato è in grado di determinare l'allocazione ottimale delle risorse. Il concetto di esternalità include costi (è il caso degli effetti distruttivi sull'ambiente) e benefici esterni, pecuniari e non pecuniari. Essa, in sostanza, può coincidere con un decremento oppure un incremento dell'utilità esterna. La legge economica fondamentale che regolerebbe questi meccanismi è che i diritti proprietari spingerebbero ad internalizzare le esternalità quando il rapporto costo/beneficio dell'internalizzazione è a vantaggio del secondo elemento. Nel caso dell'ambiente, poiché il mercato in presenza di esternalità negative non può realizzare un'allocazione ottimale delle risorse, occorre fare in modo che i costi derivanti dall'inquinamento o da uno sfruttamento eccessivo ed indiscriminato siano assunti dagli agenti economici che li causano, e che saranno quindi obbligati a tenerne conto nelle loro decisioni di produzione e di consumo. È in questo senso che il diritto di proprietà rappresenterebbe uno degli incentivi più potenti a tutelare le risorse. Si tratterebbe di imporre un vincolo in grado di ridurre in gran parte il danno ambientale. L'internalizzazione consentirebbe, infatti, di ristrutturare il sistema economico in modo da ridefinire un equilibrio tra costo sociale e costo privato, ripristinando le condizioni di un mercato concorrenziale perfetto. Questo cambiamento dovrebbe permettere di stabilire il livello di inquinamento/sfruttamento accettabile per la collettività e di limitare l'intervento pubblico ad una serie di controlli volti a garantire il funzionamento del mercato<sup>9</sup>.

Tali mutamenti rispondono, d'altra parte, ad un cambiamento generale nello spettro delle opportunità. L'emergere di una nuova struttura dei diritti di proprietà è, dunque, associato all'emergere di nuovi e differenti effetti esterni delle azioni individuali legati a trasformazioni generali nelle consuetudini sociali o nelle normative precedenti, nella tecno-

Boringhieri, Torino 1980, cap. 3 e S. Lombardini, *I problemi della politica economica*, Utet, Torino 1977, in part. pp. 18 sgg.

<sup>9</sup> Per chiarimenti sull'applicazione di questi strumenti teorici alla questione ambientale si veda M. Bresso, *Pensiero economico e ambiente*, Loescher, Torino 1982, in particolare pp. 55-65. La trasposizione di queste categorie dal punto di vista delle politiche ambientali si può tradurre nell'adozione di metodi diversi: dal pagamento di canoni per l'inquinamento, ai premi ed alle sovvenzioni, ai diritti di inquinamento. L'esito politico della teoria delle esternalità è stata criticata in quanto rappresenterebbe una soluzione del problema solo dal punto di vista dell'efficienza economica non affrontando, al contrario, la questione dal punto di vista etico. Si veda a tale proposito F. Viola, *Stato e natura*, Anabasi, Milano 1995. Un altro tipo di critiche riguarda, invece, le difficoltà relative alla valutazione quantitativa del peso che l'internalizzazione delle esternalità avrebbe sui risultati economici di una attività. Si veda sull'argomento M. Bresso, *Esternalità intergenerazionali e territorio*, in *Economia ed ecologia*, a cura R. Molesti, Ipem-Cispe, Pisa 1995, pp. 31-41.

logia o nel sistema dei prezzi relativi<sup>10</sup>. I diritti proprietari spingono ad «internalizzare» le esternalità quando i benefici dell'«internalizzazione» sono più alti rispetto ai costi. Un esempio significativo è rappresentato dalle modificazioni al diritto di proprietà, operati dalla legislazione statunitense, legate agli effetti dannosi e pervasivi prodotti da alcune attività agricole e dalla crescente proporzione della popolazione non agricola «vittima» di queste esternalità. L'uso intensivo dei prodotti chimici, la monocoltura granaria, le trasformazioni del territorio e del paesaggio agrario in funzione dei requisiti della meccanizzazione hanno prodotto una pluralità di effetti: dall'inquinamento chimico all'erosione del suolo ed alla riduzione delle sostanze nutritive nel terreno, dalla coltivazione di terre marginali alla distruzione dei terrazzamenti<sup>11</sup>. Le varie forme previste per compensare i proprietari terrieri dei limiti imposti ad un esercizio pieno ed assoluto del diritto di proprietà attraverso il rispetto di una serie di regole «ecologiche» (tetti all'uso del suolo e di fertilizzanti chimici, divieti di scarico e di coltivazione su determinati tipi di terreno ecc.) non hanno potuto evitare un mutamento nel rapporto tra risorse e diritti, nonché della posizione sociale dei loro titolari<sup>12</sup>.

Queste categorie analitiche, d'altra parte, non sono solo impiegate per spiegare il presente. Esse sono utilizzate dagli autori del *property rights approach* anche per spiegare passaggi verso modificazioni significative nella struttura dei diritti di proprietà anche in epoche storiche lontane. Harold Demsetz offre – come esemplificazione del processo – il caso del singolare avvento, che risale al XVIII secolo, di diritti proprietari sulla terra tra gli Indiani del Quebec legato allo sviluppo del commercio delle pellicce. Prima che il commercio delle pellicce diventasse stabile, la caccia era praticata solo per soddisfare i bisogni delle famiglie. L'esternalità era già presente ma irrilevante, e la caccia avrebbe potuto essere praticata liberamente senza danneggiare gli altri cacciatori. L'avvento del commercio delle pellicce determinava una intensificazione della caccia ed un incremento del loro prezzo. Ambedue le conseguenze devono aver accentuato considerevolmente l'importanza delle esternalità associate con la libera caccia. La struttura dei diritti

<sup>10</sup> Su questo cfr. Demsetz, *Toward a theory* cit., in part. p. 350.

<sup>11</sup> Cfr. J. B. Braden, *Some emerging rights in agricultural land*, in «American Journal of Agricultural Economics», february 1982, in part. pp. 24 e sgg.

<sup>12</sup> *Ibid.* Pur non approfondendo questi aspetti l'autore sottolinea la perdita di peso politico dei proprietari terrieri come effetto di un indebolimento dei diritti proprietari sulle risorse. Varie sono le agenzie federali cui fanno capo i programmi di conservazione dell'ambiente. Tra queste si ricordi: the Soil Conservation Service, the Agricultural Stabilization and Conservation service, the Environmental Protection Agency.

proprietari iniziava a cambiare in modo da tenere in considerazione gli effetti economici prodotti dal commercio delle pelli. I territori venivano divisi e divenivano di proprietà di gruppi diversi, i quali potevano esercitarvi la caccia in maniera esclusiva. Essi erano delimitati con apposite incisioni sugli alberi in modo che nessuno potesse invadere quelli di un altro<sup>13</sup>.

Un passaggio essenziale del ragionamento riguarda, dunque, la dialettica *private property/common property*. Se la prima implica il riconoscimento da parte della comunità del diritto di un proprietario ad escludere gli altri dall'esercitare i suoi propri diritti di proprietà, la seconda significa che la comunità nega allo Stato ed agli individui il diritto di interferire con l'esercizio che ognuno ha di esercitare i propri diritti di proprietà<sup>14</sup>. La differenza fondamentale sta proprio nel diverso modo in cui è risolto il problema delle esternalità. Anzi, secondo il ragionamento neoclassico-istituzionalista se il primo tipo di struttura proprietaria consente di risolverlo, il secondo lo lascia insoluto attivando quel processo di sfruttamento eccessivo delle risorse che, compromettendo la vita delle generazioni future, rappresenta l'aspetto economico della questione ambientale. Se una risorsa naturale è fisicamente e legalmente accessibile a tutti ciò si risolve in una forma di distruzione per la risorsa stessa e per la società nel suo insieme<sup>15</sup>. Questa è, d'altra parte, l'essenza di quella fortunata metafora mutuata da un articolo di Garrett Hardin dal titolo altamente evocativo di *The tragedy of the commons*. Si tratta di una sorta di «destino» economico che condanna le risorse collettive allo sfruttamento indiscriminato. Gli uomini, spinti dalla «mano invisibile» di smithiana memoria e dal perseguimento dell'utilità e del guadagno individuale, dissiperanno illimitatamente la natura. Ma la responsabilità primaria della tragedia non risiede tanto nel carattere del movente che spinge l'uomo allo sfruttamento, quanto piuttosto in quella «filosofia» della libertà che ispira e governa l'uso collettivo dell'acqua e dell'atmosfera, degli oceani e dei parchi: «Freedom in a common bring ruin to all»<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> *Ibid.*, pp. 351-3.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 354. Nella classificazione l'autore comprende, pur non approfondendone l'analisi, anche la proprietà statale sulla quale è lo Stato che decide coloro che possono e coloro che non possono essere titolari di diritti d'uso su di essa.

<sup>15</sup> Anche su questi temi esiste una vasta letteratura. Si ricordi almeno R. Haveman, *Efficiency and equity in natural resource and environmental policy*, in «American Journal of Agricultural Economics», n. 55, 1973, pp. 868-78.

<sup>16</sup> G. Hardin, *The tragedy of the commons*, in «Science», dicembre 1968, in part. pp. 1244-5.

In altre parole è solo l'incorporazione del mondo naturale all'interno del sistema sociale attraverso l'appropriazione privata delle risorse e la loro spartizione a rappresentare l'unica forma realizzabile di tutela delle risorse ambientali. Il sistema di mercato che deriva dall'istituzione di una struttura di diritti proprietari è una forma di controllo sociale delle risorse. Secondo tale orientamento, solo la sua trasformazione in bene economico ne rende lo sfruttamento socialmente utile e benefico. Fuori da un sistema di mercato l'azione umana sulla natura produce danni irreparabili e diviene pericolosa per le generazioni future. È, in un certo senso, portato alle estreme conseguenze il ragionamento del pensiero economico classico – almeno in alcune autorevoli interpretazioni – secondo il quale solo nel momento in cui è trasformata in merce e si manifesta come valore, la natura esiste storicamente ed economicamente<sup>17</sup>. Lungi dall'essere una categoria oggettiva ed immutabile, la natura ha rappresentato una entità storica suscettibile di profonde modificazioni nel tempo. È d'altra parte noto, quanto le modalità con cui gli operatori economici e sociali hanno interagito con il mondo circostante sia stato condizionato dal modo in cui essi hanno percepito e concepito l'ambiente e le risorse naturali<sup>18</sup>. Nella prospettiva neoclassico-istituzionalista, tuttavia, il diritto di sfruttamento dell'uomo su di essa non è indiscriminato. Esso trova i suoi limiti nei meccanismi che regolano il mercato e nella convenienza stessa del soggetto che in esso vi opera.

I diritti di proprietà incoraggerebbero, nel caso di esternalità negative, i loro titolari a tenere in considerazione i costi sociali legati all'uso delle risorse consentendo una loro valutazione e rappresentandone un disincentivo. Essi, infatti, favorirebbero una misurazione dei costi ed un riequilibrio tra chi ha provocato il danno e chi, eventualmente, lo ha subito. In altre parole, i diritti di proprietà consentirebbero di correggere quegli aspetti di fallimento del mercato, e di non ottimale allocazione delle risorse, causato dalla presenza delle esternalità, in una situazione di *common property*. Secondo il paradigma dei *property rights*, la *tragedy of commons* sorgerebbe da una divergenza tra il costo privato ed il costo sociale derivanti dallo sfruttamento di una risorsa naturale.

<sup>17</sup> Su questi argomenti cfr. P. Bevilacqua, *Natura e lavoro. Analisi e riflessioni intorno a un libro*, in «Meridiana», 1994, n. 20, pp. 15-43.

<sup>18</sup> Su queste trasformazioni si veda il classico di H. Kelsen, *Società e natura*, Bollati Boringhieri, Torino 1992 (la prima edizione è del 1953) ed L. White, *The historical roots of our ecological crisis*, in «Science», marzo 1967. Si veda anche C. Ponting, *Storia verde del mondo*, Società editrice internazionale, Torino 1992, pp. 159-79 (titolo originale *A green history of the world*, 1991).



Un caso esemplificativo molto utilizzato è quello di un'esternalità negativa legata alla presenza di una proprietà comune su cui viene esercitata una economia pastorale. La cosiddetta «tragedia dei beni comuni» deriverebbe in questo caso dalla presenza di un numero eccessivo di animali in una data area. Il beneficio privato che un proprietario trae dall'aggiunta di un capo di bestiame ne eccede di gran lunga l'incremento del costo che ne deriverebbe. La conseguenza è che parte di esso viene sostenuto dall'intero gruppo di soggetti coinvolti nell'allevamento e che il primo sarà incentivato ad accrescere in maniera illimitata il numero dei suoi animali. Ne risulterebbe uno sfruttamento eccessivo ed indiscriminato del territorio, il depauperamento del suolo e l'impossibilità per le generazioni future di farne uso<sup>19</sup>.

Un caso ulteriore potrebbe riguardare l'uso del suolo arabile. Ogni persona ha, in questo contesto, il diritto di arare e dissodare la terra. Questa forma di proprietà si differenzia da quella privata perché qui il costo associato all'esercizio dell'uso comune non viene pagato dal titolare del diritto. Nel cercare di massimizzare il proprio profitto egli tenderà a sfruttare in maniera indiscriminata la terra, poiché i costi delle sue azioni ricadranno sugli altri. La quantità degli animali e la ricchezza del suolo diminuirebbero molto velocemente. Coloro che sfruttano la risorsa comune potrebbero essere d'accordo nel ridurre l'intensità con cui la sfruttano e la lavorano se i costi di negoziazione fossero uguali a zero. Ma i costi per raggiungere questo accordo in un contesto *common property* sarebbero di gran lunga maggiori. A questo si aggiungano i problemi legati all'azzardo morale, all'interesse, cioè, a non rispettare l'accordo. Ma c'è di più. Il ragionamento dell'approccio proprietario tiene in stretta considerazione il diverso atteggiamento riguardo alle generazioni future che, nei due contesti alternativi, assumerebbero i soggetti economici. Il proprietario di una porzione di terra tenderà di massimizzare il valore presente tenendo in considerazione quello che egli si immagina essere lo spettro dei possibili, futuri, alternativi rapporti costi/benefici. In altre parole, egli tenderà di tenere in considerazione le condizioni della domanda e dell'offerta che egli pensa esisteranno dopo la sua morte. Egli svolge la funzione del mediatore tra la generazione presente e quella futura. In un contesto *common property*, invece, non c'è mediatore. Gli obiettivi della gene-

<sup>19</sup> Questo caso esemplificativo impiegato sia da Garrett Hardin che da Harold Demsetz è stato ripreso, come vedremo successivamente, con un approccio critico da C. Ford Runge, *Common property externalities: isolation, assurance, and resource depletion in a traditional grazing context*, in «American Journal of Agricultural Economics», november 1981, pp. 595-606.

razione presente saranno i soli a regolare l'uso della terra ed a determinarne un uso eccessivo. Anche se le generazioni future volessero pagare le generazioni presenti per cambiare l'intensità con cui queste ultime usano la terra, esse non hanno un loro agente in vita che possa sostenere e perseguire i loro obiettivi sul mercato<sup>20</sup>.

In conclusione, applicata alla pesca ed al pascolo, alla foresta ed all'acqua, al petrolio, all'atmosfera, al mare, alle strade pubbliche, alle onde radio ecc., il modello dei *property rights* attribuisce alla *common property* la responsabilità primaria dello sfruttamento indiscriminato delle risorse rinnovabili e dell'inquinamento. Al contrario la costituzione di un sistema di mercato che deriva dall'istituzione di una struttura di diritti proprietari è una forma di controllo e di tutela della natura in tutte le sue forme e manifestazioni. E se questo è il fulcro di questa impostazione teorica ne deriverebbe, come ulteriore passaggio logico, che alla situazione presente abbia condotto lo sfruttamento pubblico delle risorse e non quello privato.

Ma la realtà storica conferma queste conclusioni? Sono questi i risultati di un'approfondita analisi del passato o non sono forse il frutto di un approccio dal carattere spiccatamente mistificatorio ed eminentemente ideologico? A ben vedere gli autori della *property rights school* estrapolano modelli di comportamento sociale manipolando ed «astraendo» dall'osservazione di una realtà dai contorni ben delineati e dai connotati ben definiti: la realtà del mercato e del capitale. C'è, in questa interpretazione, una colossale mistificazione logica e storica: gli attori messi in scena sono in realtà la quintessenza, anch'essa astratta, dell'individualismo capitalistico come esso si è venuto formando fino ai giorni nostri. Viene, in altre parole, estesa alle tematiche ambientali l'identità tra razionalità economica e sensibilità reattiva ai segnali del mercato, che è poi l'affermazione dell'ipotesi della razionalità del moderno sistema capitalistico e della «irrazionalità» di tutti i sistemi non capitalistici. Ma se la diffusione del modello dei *property rights* è stato un successo sul piano tecnico-economico, l'esito non sembra altrettanto felice se ne valutiamo l'impatto da un altro angolo visuale. Se si interpretano gli avvenimenti storici degli ultimi due secoli dal punto di vista della crescita produttiva e del benessere materiale dei paesi del Mondo Occidentale, della diffusione della cultura europea e dell'apertura di nuovi territori, allora la storia può essere interpretata in termini di progresso e di costante sviluppo. Se, invece, prendiamo in consi-

<sup>20</sup> Demsetz, *Toward a theory* cit., in part. pp. 354 sgg.

derazione gli stessi eventi da una prospettiva diversa, che metta in luce ciò che è accaduto ad altri popoli e ad altre etnie, alla natura ed alle risorse riproducibili, gli strumenti offerti dal modello neoclassico-istituzionalista risultano inadeguati e l'analisi storica impone altre categorie interpretative<sup>21</sup>. Il modello dei *property rights* ha, non a caso, sotteso una delle interpretazioni più note (oltre che più utilizzate dalla storiografia soprattutto nei suoi aspetti metodologici) dello sviluppo economico occidentale. Storici come Douglass North e Robert Paul Thomas – che hanno preso in prestito questo modello per spiegare i meccanismi e le logiche della crescita in Occidente – hanno dato conto delle vicende di un protagonista storico ben definito quale il mercato capitalistico di beni e servizi e di fattori<sup>22</sup>, descrivendone le condizioni ed i prerequisiti dello straordinario successo, escludendo dalla storia tutto ciò che non rientrava in esso. Si è attribuito al movimento dei prezzi il ruolo di motore effettivo del mutamento economico per spiegare il meccanismo storico dello sviluppo. Le categorie interpretative sono d'altra parte assai note: costi di transazione, diritti di proprietà, economie e diseconomie esterne. Ma, a dispetto dell'eleganza dell'analisi e della ricchezza di stimoli offerti da questo modello, rimane comunque il fatto che si è trattato di una operazione volta ad estendere all'analisi storiografica «lo stringente armamentario logico della teoria neoclassica»<sup>23</sup> che non tiene per nulla in conto il ruolo di conflitti sociali e di lotte di classe, di *lobbies* e di potentati, di gruppi e di *patronages*. Quali costi umani e quali violenze nasconde la «legalità» costituita? Chi ha realmente guidato e diretto il processo di costruzione delle «regole del gioco»? Quali processi di distruzione e quali drammatiche trasformazioni hanno sotteso l'asettico meccanismo che regola e governa i costi di transazione, che sottende e presiede l'estensione del sistema di mercato alle risorse naturali?

Karl Polanyi aveva mostrato gli effetti di profondo sconvolgimento che il processo di costruzione del mercato capitalistico ha prodotto

<sup>21</sup> Questa è l'ipotesi di fondo che ispira Ponting, *Storia verde del mondo* cit. Gli avvenimenti della storia umana vengono qui analizzati secondo il concetto di sviluppo sostenibile. Su questa categoria interpretativa, intesa come crescita produttiva che tiene conto degli effetti sulle generazioni future delle scelte economiche del presente si veda G. H. Brundtland, *Our common future*, Oxford University Press, 1987 (ed. it. *Il futuro di noi tutti*, Bompiani, Milano 1988).

<sup>22</sup> Il riferimento è ovviamente a D. C. North e R. P. Thomas, *The rise of the western world*, Cambridge University Press, Cambridge 1973.

<sup>23</sup> Cfr. L. Cafagna, *Introduzione* all'edizione italiana del testo di North e Thomas, *L'evoluzione economica del mondo occidentale*, Mondadori, Milano 1976, p. XIII.

proprio sulle sue stesse condizioni sociali ed ambientali<sup>24</sup>. Si pensi, ad esempio, alle implicazioni distruttive che un'operazione storica di dimensioni grandiose e di durata lunga come la formazione del mercato fondiario ha comportato. La terra è un elemento della natura inestricabilmente intrecciato con istituzioni umane come le organizzazioni di parentela e di vicinato, le tribù ed i villaggi, le corporazioni e le associazioni religiose. Costruire un mercato di questo genere della produzione ha voluto dire mutare, quando non addirittura cancellare, le istituzioni esistenti per costruirne altre subordinate ai requisiti richiesti dalla nuova situazione. Tutta la storia dell'insediamento europeo negli altri continenti nel corso degli ultimi cinque secoli è costellata da episodi che ne sono una tragica prova. Si pensi al caso degli aborigeni australiani e dei nativi della Tasmania durante la prima metà dell'Ottocento, o a quello dei gruppi indigeni in Algeria ed in Rhodesia alla fine del secolo scorso. Nell'Africa sud-occidentale, poi, la formazione di un mercato fondiario avvenuta in seguito alla colonizzazione tedesca di fine Ottocento determinava un rapido e radicale scioglimento delle società tribali. Agli Herero ed ai Nama fu tolta la terra e fu proibito di allevare bestiame. Provvisti di una carta di identità e di un permesso di viaggio, furono trasformati in una classe di braccianti privi di possessi fondiari<sup>25</sup>. Il processo di formazione di un mercato della terra e l'istituzione di un sistema proprietario in senso «occidentale» e capitalistico implicava l'affermazione di una civiltà diversa, la distruzione di istituzioni sociali «altre» e l'avvento di nuove.

## 2. Oltre l'individuo.

Le critiche al *property rights approach* si alimentano di argomentazioni che rovesciano la prospettiva neoclassico-istituzionalista e si fondano su una lettura completamente diversa della *common property* e della sua storia. È stato infatti provato che la visione secondo la quale questa istituzione avrebbe implicato uno sfruttamento distruttivo delle risorse sia storicamente falsa<sup>1</sup>. La teoria dei diritti proprietari avrebbe infatti costruito tutto il discorso intorno alla *tragedy of com-*

<sup>24</sup> K. Polanyi, *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino 1974. Per le riflessioni sulla formazione del mercato fondiario, in part. pp. 228 sgg.

<sup>25</sup> Cfr. Ponting, *Storia verde del mondo* cit., in part. pp. 153-8.

<sup>1</sup> C. J. Dahlman, *The open field system and beyond: a property rights analysis of an economic institution*, Cambridge University Press, Cambridge 1980.

mons basandosi su due equivoci di fondo: nell'aver identificato il possesso con la titolarità del diritto di proprietà e nell'aver confuso la proprietà comune e la non-proprietà o l'accesso libero ad una risorsa<sup>2</sup>. A tale proposito, infatti, è stata introdotta la distinzione tra *global* e *local commons*. Se con il primo ci si riferisce a risorse accessibili a tutti, come ad esempio il mare aperto, molto diverso è il regime che riguarda, invece, la seconda tipologia. I *local commons* sono spesso bacini idrici e canali per l'irrigazione, pascoli e campi per la trebbiatura, contenitori per il drenaggio dell'acqua e dei fiumi, boschi e legname, mari costieri, parchi e riserve naturali, e così via. La *common property* su queste risorse, infatti, non implica un accesso libero a tutti ma solo ad alcuni membri della comunità ai quali è tradizionalmente stato riservato l'uso, sulla base di un insieme complesso di diritti e di doveri. Lungi dall'essere stata causa di sfruttamento delle risorse e di un loro esaurimento, essa, al contrario, è stata la forma istituzionale storicamente più utilizzata per ostacolarlo. A fronte dei conflitti sociali di cui spesso tali forme di possesso delle risorse erano oggetto, esse comunque hanno garantito forme di protezione e di equilibrio ambientale tali da preservare il territorio della comunità e quelli circostanti da processi di distruzione e di devastazione<sup>3</sup>. Le regole di divisione e di stagionalità ridurrebbero, sulla base di questa prospettiva, gli incentivi ad esaurire la risorsa per ottenere dei guadagni individuali. Questo ha riguardato soprattutto risorse come le acque sia di superficie che di sottosuolo, ed il mare. Qui, alla lunga tradizione del diritto comune, si sono aggiunte ed intrecciate forme giuridiche nuove che ad essa si sono ispirate<sup>4</sup>. E se questo è stato vero per le società primitive, lo è stato anche per quelle che hanno caratterizzato in età moderna e contemporanea le regioni boschive della Germania occidentale e della Svizzera, i pascoli dell'Austria e della Baviera meridionale. Qui la proprietà comune ha garantito una efficiente gestione di risorse come il bosco ed il pascolo, laddove la proprietà individuale si è rivelata inefficiente e di-

<sup>2</sup> Cfr. S. V. Ciriacy-Wantrup e R. C. Bishop, «*Common property*» as a concept in natural resources policy, in «*Natural Resources Journal*», October 1975, pp. 713-27. Questo equivoco è stato anche recepito dalla storiografia. Si veda a tale proposito North e Thomas, *The first economic revolution*, in «*Economic History Review*», n. 30, 1984, pp. 229-41. Le critiche a questa prospettiva storiografica sono state ampiamente sviluppate in D. W. Bromley, *Environment and economy. Property rights and public policy*, Blackwell, Cambridge Mass. 1991, in part. pp. 136 sgg.

<sup>3</sup> Questa è la tesi fondamentale dei saggi raccolti in *Risorse collettive*, n. 81, di «*Quaderni storici*», 1992.

<sup>4</sup> Si fa riferimento alla *Correlative rights doctrine* diffusa negli Stati Uniti che si fonda sul concetto di proprietà comune. Si veda a questo proposito Ciriacy-Wantrup e Bishop, «*Common property*» cit., in part. pp. 721 sgg.

struttiva. Per ciò che riguarda l'Europa mediterranea, poi, basti pensare a quell'imponente sistema di uso collettivo del territorio rappresentato dalle diverse forme di transumanza che hanno interessato per lungo tempo e per ampi spazi questa regione. Dalle piccole transumanze di breve raggio, che si dislocavano a livello locale, alle transumanze maggiori: quelle che interessavano ampie aree della penisola iberica e della Francia meridionale, della Sardegna, dell'Italia centro-meridionale e dei Balcani dove dai Carpazi e dalla Transilvania il bestiame scendeva verso la Moldavia, la Valacchia e la Dobrugia al di là del Danubio<sup>5</sup>. Regimi aventi caratteristiche di *common property* sono state un tratto comune anche della storia di ampie aree non europee: dall'America centrale alle Ande, dall'Africa occidentale al Medio Oriente, dall'India al Giappone<sup>6</sup>. Questa tipologia di gestione del territorio è ancora oggi impiegata per garantire, con risultati più o meno di successo, equilibri ambientali in molte regioni del Terzo mondo: in Turchia ed in Brasile, nelle Filippine e nello Zaire, in Bostwana ed in Egitto, in India ed in Marocco, in Nepal ed in Perù<sup>7</sup>.

Risultati efficienti sul piano della tutela del territorio e dell'equilibrio ambientale, quando non addirittura su quello tecnico-economico, sono stati conosciuti anche da forme collettive di possesso su terreni agrari coltivati. Basti pensare alle *common fields* inglesi<sup>8</sup>, ai *montes* della

<sup>5</sup> Al di là delle analogie sul piano geografico-ambientale le regioni presentano una certa varietà istituzionale. Si passa da una forma di gestione patrimoniale di un demanio pubblico e dei diritti di pascolo sulle terre dei privati in Italia; ad una serie di concessioni ad una forte corporazione in cambio del versamento allo Stato di una imposta in Spagna; ad una forma mista nei principati danubiani consistente nell'accesso ai pastori nei territori privati in cambio di una serie di prestazioni; alla minore istituzionalizzazione della transumanza in Provenza che si avvale di una serie di privilegi di transito e di esenzioni da pedaggi concesse a singole comunità; per giungere, infine, al predominio in Sardegna di proprietà collettive e di diritti d'uso, con rarissime isole di proprietà individuale. Si veda a tale proposito S. Russo, *Grano, pascolo e bosco in Capitanata tra Sette e Ottocento*, Edipuglia, Bari 1990, in part. pp. 103-24.

<sup>6</sup> Cfr. B. Campbell-R.A. Godoy, *Common field agriculture: the Andes and medieval England compared*, in *Proceedings of the conference on Common property resource management*, National Academy Press, Washington D.C. 1986, in part. p. 324. Nello stesso volume cfr., per il Giappone, M.A. McKean, *Management of Traditional common lands (Iriaichi) in Japan*, pp. 533-89.

<sup>7</sup> Si veda l'ampia casistica illustrata in *Proceedings of the conference* cit.

<sup>8</sup> R. C. Allen, *Enclosure and the yeoman. The Agricultural development of the south Mid-lands 1450-1850*, Clarendon Press Oxford, New York 1992. Secondo questo autore la crescita della produttività agricola e più della metà della produttività del lavoro che si verificò in Inghilterra dal Quattrocento all'Ottocento, è da imputare all'economia contadina. Essi tenevano in gestione le loro terre pur rimanendo integrati in sistemi di carattere comunitario. Viene dunque a saltare la tradizionale correlazione tra innovazione tecnica di tipo intensivo e capitalistico come, ad esempio, l'avvicendamento più razionale delle colture, con l'incremento del prodotto. La sola tecnica che produsse crescita economica furono le opere di bonifica ed i canali di scolo che non furono realizzate grazie ad uno sforzo individuale, bensì collettivo.

Galizia<sup>9</sup> ed alle nostre *partecipanze*. Situate in Emilia, esse fondavano la loro esistenza e costituzione sul governo collettivo del territorio e sul suo miglioramento. Esse traevano la loro identità dalla peculiarità dell'ambiente in cui venivano a costituirsi, e cioè l'essere terre paludose la cui bonifica doveva effettuarsi ad opera dei partecipanti. La comunità regolava minuziosamente l'uso delle terre collettive e la pianificazione della bonifica, la manutenzione idraulica e le migliorie da apportarvi come l'introduzione di colture arboree o l'edificazione di case coloniche<sup>10</sup>. Oltre alle partecipanze, in Italia poi, in particolare, un grandissimo numero di istituzioni locali – la cui origine in alcuni casi risale al Medioevo – prevedevano una regolamentazione dell'uso collettivo delle risorse in varie parti della penisola: dalle vicinie nel Veneto e nel Friuli ai consorzi di Lombardia, dalle comunaglie in Liguria alle comunanze nelle Marche e nell'Umbria; alle università agrarie nel Lazio ai demani comunali e regi nel Mezzogiorno d'Italia<sup>11</sup>.

A voler nuovamente tornare al dibattito americano, c'è un altro aspetto di non secondaria importanza che va considerato. Si è infatti già accennato che queste critiche risentono fortemente di una impostazione «terzomondista» che ha indirizzato le sue riflessioni sulle circostanze in base alle quali in realtà diverse da quella del mondo occidentale il modello dei *property rights* non ha funzionato. Queste riflessioni trovano alimento e conferma nell'osservazione degli esiti dell'applicazione nei paesi coloniali, a partire dal secondo dopoguerra, di politiche fondate sulla privatizzazione o nazionalizzazione<sup>12</sup> della terra e sulla dissoluzione delle economie di villaggio. L'enorme processo distruttivo dell'ambiente e delle risorse naturali che ne è seguito ha condotto ad una valutazione sostanzialmente negativa di un'operazione volta a fondare lo sviluppo sull'impiego di strutture istituzionali

<sup>9</sup> A tale proposito si veda X. Balboa, *L'utilizzazione del «monte» nella Galizia del secolo XIX*, in *Risorse collettive* cit., pp. 853-72.

<sup>10</sup> Cfr. «Cheiron. Materiali e strumenti di aggiornamento storiografico», nn. 14-15, *Terre e comunità nell'Italia Padana. Il caso delle Partecipanze agrarie emiliane: da beni comunali a beni collettivi*, II semestre 1990/I semestre 1991. Cfr. anche E. Ariotti, *Proprietà collettiva e riparto periodico dei terreni in una comunità della pianura bolognese. S. Giovanni in Persiceto (secoli XVI-XVIII)*, in *Risorse collettive* cit., pp. 703-37.

<sup>11</sup> Cfr. i seguenti testi: G. Curis, *Usi civici proprietà collettive e latifondo nell'Italia centrale e nell'Emilia con riferimento ai demani comunali nel Mezzogiorno*, Casa Tipografico-Editrice N. Jovene e C., Napoli 1917 e Id., *L'evoluzione degli usi civici delle ex-provincie pontificie*, Tip. dell'Unione cooperative Editrice, Roma 1907; A. Matozzi, *Diritti civici*, Roma 1891; G. Raffaglio, *Diritti promiscui, demani comunali, usi civici*, Società Editrice Libreria, Milano 1915; R. Trifone, *Gli usi civici*, Giuffrè, Milano 1963.

<sup>12</sup> Nazionalizzate furono, ad esempio, ampie foreste in Nepal a partire dal 1957. Si veda Bromley, *Environment and economy* cit., p. 147.

e normative storicamente formatesi in altri contesti<sup>13</sup>. La storia sembra aver svuotato di fondamento il meccanicismo «rostowiano» degli stadi dello sviluppo<sup>14</sup> per restituire legittimità alla ricerca di percorsi di crescita in grado di aderire e di esaltare le specificità storiche ed ambientali in cui si realizzano. Il successo del modello dei *property rights* è stato eminentemente tecnico-economico, nel senso che ha consentito l'espansione sulla base di una crescente capacità di produrre beni attraverso un più intenso sfruttamento delle risorse. Da un punto di vista ambientale esso ha storicamente fallito. Ed è stato questo modello a condurre il rapporto uomo-natura da un'economia riproducibile ad una dissipativa. Vari studi sui paesi in via di sviluppo hanno dimostrato come la transizione dalla *common property* alla *private property* abbia prodotto effetti distruttivi accentuando l'ineguaglianza in contesti già caratterizzati da una iniqua distribuzione della ricchezza<sup>15</sup>. A fronte di un processo di modernizzazione, questo passaggio storico si sarebbe tradotto in un fenomeno di esaurimento e di distruzione delle risorse ambientali di proporzioni gigantesche<sup>16</sup>. Ne sono un esempio ben conosciuto l'ampia attività di deforestazione in Nepal e di dissestamento in Amazzonia, il depauperamento del terreno e l'erosione del suolo seguito in India alla distruzione di economie di villaggio come il sistema *Zamindari* e quello *Ryotwari*<sup>17</sup>. A ciò si aggiunga il grave impatto ambientale prodotto dalla privatizzazione delle foreste in Indonesia<sup>18</sup>. È in questo senso, d'altra parte, che il discorso sulla priva-

<sup>13</sup> Si veda a tale proposito W. C. Neale, *Property in lands as cultural imperialism: or, why ethnocentric ideas won't work in India and Africa*, in «Journal of Economic Issues», december 1985, pp. 951-8.

<sup>14</sup> Si fa riferimento al fin troppo noto W. W. Rostow, *The stages of economic growth: a non-communist manifesto*, Cambridge University Press, Cambridge 1960.

<sup>15</sup> Alcuni studi hanno dimostrato, ad esempio, che in India nel corso degli ultimi trent'anni la proprietà comune si è trasformata in proprietà privata secondo una proporzione che va dal 26 al 63 per cento e che una quantità che va dal 49 all'86 per cento di queste terre è finita nelle mani degli strati sociali più ricchi. Si veda Bromley, *Environment and economy* cit., in part. p. 108.

<sup>16</sup> La letteratura su questi argomenti è molto vasta. Basti qui ricordare R. B. Norgaard, *Sociosystem and ecosystem coevolution in the Amazon*, in «Journal of Environmental Economics and Management», september 1981, pp. 238-54; D. W. Bromley e P. Chapagain Devendra, *The village against the center: resource depletion in South Asia*, in «American Journal of Agricultural Economics», december 1984, pp. 868-73; D. Southgate, F. Hitzhusen, R. Macgregor, *Remedying third world soil erosion problems*, in «American Journal of Agricultural Economics», december 1984, pp. 879-84; N. S. Jodha, *Common property resources and rural poor in dry regions of India*, in «Economic and Political Weekly», july 5, 1986, pp. 1169-81; Z. Onis, *The limits of neoliberalism: toward a reformulation of development theory*, «Journal of Economic Issues», march 1995, pp. 97-119.

<sup>17</sup> Bromley, *Environment and economy* cit., pp. 107-31.

<sup>18</sup> Si veda T. C. Jessup-N. Lee Peluso, *Minor forest products as common property resources in East Kalimantan, Indonesia*, in *Proceedings of the conference* cit., pp. 505-31.



tizzazione delle risorse si lega a quello più generale sulla povertà. Vari studi illustrano gli effetti disastrosi che casi di smantellamento delle economie di villaggio hanno prodotto sulla distribuzione della ricchezza, con il conseguente allargamento della fascia dei poveri in molte regioni del Terzo Mondo<sup>19</sup>. Ed è in questo senso, inoltre, che la tutela ambientale è un problema che non può essere scisso da quello di uno sviluppo inteso non in senso quantitativo, bensì qualitativo.

Le critiche al paradigma dei *property rights* fondate sul fraintendimento relativo agli aspetti istituzionali della *common property* non si fermano ad un ambito empirico e descrittivo. L'equivoco che porta, all'interno del ragionamento neoclassico, ad una confusione tra non-proprietà e proprietà comune si rifletterebbe in un'interpretazione insufficiente e sostanzialmente errata della struttura logica che caratterizza la scelta dei soggetti economici che operano in un contesto *common property*. La prospettiva di analisi muta profondamente in virtù di due constatazioni: la non separabilità delle *esternalità* in un contesto di questo tipo e l'interdipendenza delle azioni dei soggetti che vi operano. Queste circostanze eliminano ogni possibilità di ricorrere a strategie di stretto dominio individuale. La scelta è dunque condizionata dalle aspettative nei confronti delle azioni degli altri soggetti. Entrano dunque in gioco due fattori chiave: la fiducia e l'incertezza. Questo aspetto ridefinisce tutta la questione dei *commons*, intesi qui nell'accezione larga di risorse ad alto valore ed interesse collettivo, come processo decisionale in condizioni di incertezza. In questo modo regole istituzionali volte a ridurre l'incertezza e a coordinare le aspettative, possono rappresentare una soluzione alla questione dello sfruttamento ambientale<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Alcuni autori hanno avanzato delle ipotesi circa l'esistenza di rapporti reciproci tra povertà e questione ambientale nei paesi del Terzo Mondo si veda P. Dasgupta, *The economics of the environment*, letto il 26 ottobre 1995 presso la *British Academy*, di prossima pubblicazione in *Proceedings of the British Academy*, vol. 90, par. 6. Cfr. anche Bromley, *Environment and economy* cit. È un giudizio storico ormai consolidato che per motivi legati alla struttura dei suoli e degli ecosistemi, l'equilibrio ambientale al di fuori delle fasce temperate ha da sempre presentato caratteri di maggiore fragilità e di minore sostenibilità. Nelle regioni tropicali, ad esempio, dove i terreni sono in genere poveri di sostanze nutritive e vulnerabili all'elevata piovosità ed alle alte temperature, l'ecosistema si è sviluppato in modo da proteggere il suolo. Una volta distrutti piante ed alberi, il terreno sottostante viene sottoposto a processi di distruzione e di erosione dal vento e dalla pioggia che ne compromettono fortemente la riproducibilità. Si veda al proposito Ponting, *Storia verde del mondo* cit., pp. 11-21.

<sup>20</sup> Cfr. C. Ford Runge, *Common property externalities: isolation, assurance, and resource depletion in a traditional grazing context*, in «American Journal of Agricultural Economics», november 1981, pp. 595-606. Dello stesso autore si veda *Strategic interdependence in models of property rights*, in «American Journal of Agricultural Economics», december 1984, pp. 807-13 e *Common property and collective action in economic development*, in *Proceedings of the conference on Common property* cit., pp. 31-60.

Ma vediamo le linee di svolgimento di questo ragionamento. Si prenda ancora una volta l'esempio di un'esternalità legata alla presenza di una proprietà comune su cui viene esercitata un'economia pastorale, così come viene raccontato da Carlisle Ford Runge. Si immagini una comunità composta da un numero indefinito di individui che devono pascolare il bestiame su terre comuni di una data superficie. Se si assume come ipotesi che ciascun individuo si muova indipendentemente dagli altri, allora ognuno si troverà di fronte ad un'alternativa: un uso razionato delle terre oppure pascolare con un'intensità che si risolverà vantaggiosa per il soggetto stesso ma che si tradurrà nel depauperamento del pascolo. In quest'ultimo caso, ciascun individuo crede che riceverà un più alto profitto se egli pascola sfruttando il terreno. La struttura degli incentivi è tale che a nessuno interessa che strategia utilizzeranno gli altri. È confermata la teoria di Garrett Hardin sulla *tragedy of commons*. È il risultato a cui giunge la *property rights school*. La tragedia per gli individui consiste nell'essere rinchiusi in un sistema che li costringe ad incrementare il pascolo indiscriminatamente, in un mondo in cui le risorse sono limitate: l'isolamento e l'indipendenza degli uni dagli altri li rinchioda nella tragedia. I principali nodi intorno ai quali ruota questo ragionamento sarebbero dunque i seguenti:

a) ciascun individuo sceglierà indipendentemente di pascolare ad un livello di depauperamento e di sfruttamento del terreno, muovendosi verso un equilibrio di non cooperazione in cui tutti si trovano in una situazione non ottimale;

b) il risultato della distruzione nei confronti della risorsa pascolo cresce indipendentemente dalle aspettative di ciascuno nei confronti dell'azione degli altri, poiché le scelte di ciascun soggetto sono logicamente indipendenti;

c) lo stretto dominio della strategia individuale rende ogni accordo instabile.

Poiché ci troviamo in un contesto teorico in cui l'assunzione di fondo è lo stretto dominio della strategia individuale, i diritti proprietari possono essere imposti solamente dall'esterno. Le assunzioni non cooperative non lasciano posto ad assunzioni cooperative a meno che non siano di carattere esterno. Ma se è la presenza di esternalità separate (i cui effetti ricadono separatamente sugli individui) ad implicare lo stretto dominio della strategia individuale, al contempo la non-separabilità (gli effetti ricadono su tutti) implica l'interdipendenza della scelta individuale. Entrano dunque in gioco altri fattori come la fiducia e l'incertezza. Ciascun individuo fonda la sua decisione di usare il

pascolo comune sulle aspettative nei confronti degli altri. E, d'altra parte, l'uso congiunto del pascolo comune non è una decisione separabile. Questa circostanza definisce il problema delle terre comuni come processo decisionale in condizioni di incertezza. Questa incertezza, derivando dall'interdipendenza della scelta, suggerisce una struttura logica differente dal caso della separabilità. Le esternalità non separabili implicano, dunque, un'interpretazione alternativa<sup>21</sup>.

Nel caso delle risorse naturali, l'obiettivo congiunto costituito dal raggiungimento di un livello ottimale di prodotto e dalla conservazione della risorsa, può essere raggiunto attraverso una strategia coordinata, rappresentata da un insieme di regole e di istituzioni<sup>22</sup>. Si è, d'altra parte, notato che i soggetti reagiscono all'interno di strutture di questo genere attraverso risposte adattive. Se un individuo si assicurerà che gli altri si limiteranno nello sfruttare la risorsa, egli farà lo stesso. Viceversa, se i soggetti si aspettano che gli altri producano sfruttando la risorsa, essi faranno lo stesso. Nel momento in cui è raggiunta la sicurezza riguardante l'azione degli altri, è possibile realizzare una grande varietà di soluzioni alternative ed una molteplicità di equilibri. Studi su questi comportamenti hanno anche dimostrato che – nelle aree dove esiste una tradizione cooperativa, un *background ethic* – il comportamento nei confronti delle risorse è maggiormente svincolato da ciò che gli altri fanno<sup>23</sup>. Oltre a ciò le istituzioni cooperative forniscono informazioni a basso costo ed accessibili a tutti relativamente al comportamento degli altri. Il risultato della regola istituzionale è quello di formalizzare per ciascun individuo le azioni che si aspetta facciano gli altri. Ciascuno immagina che gli altri si comportino secondo la regola,

<sup>21</sup> Id., *Common property externalities* cit., in part. pp. 509-601.

<sup>22</sup> *Ibid.* Per spiegare la strategia cooperativa l'autore ricorre alla teoria dei giochi ed in particolare ad una versione del gioco conosciuto come «la battaglia dei sessi». Questo gioco rappresenta l'azione di due individui, un uomo ed una donna. Il primo vuole che essi vadano insieme alla corsa dei cani, la seconda vuole che essi vadano insieme al ballo. Ambedue sono disposti a cambiare la destinazione della passeggiata, ma non a separarsi. Ambedue vogliono muoversi insieme. Questo gioco ha dunque due punti di equilibrio: andare al ballo oppure alla corsa dei cani. Non c'è una strategia dominante per ciascun individuo. Una volta definiti gli accordi essi non contengono incentivi a violarli. Ambedue le parti guadagnano dall'aderirvi. L'uomo e la donna devono correlare le loro aspettative e cooperare attraverso una regola che li assicuri che dove essi vanno, andranno insieme.

<sup>23</sup> Si veda a tale proposito D. W. Bromley-D. P. Chapagain, *The village against the center: resource depletion in South Asia*, in «American Journal of Agricultural Economics», december 1984, pp. 868-73. Dallo studio condotto su un villaggio dell'Asia meridionale caratterizzato fino alla seconda guerra mondiale dalla presenza di una forma di *common property*, il *nistar*, nella gestione delle risorse, gli autori giungono alla conclusione che la maggioranza della popolazione (60 per cento) ha dichiarato che nel proprio comportamento nei confronti dei beni collettivi non si lascia influenzare da quello degli altri.

e con queste fiducia sono d'accordo nel fare lo stesso<sup>24</sup>. La questione relativa alla possibilità di realizzare forme di cooperazione è davvero centrale ai fini della questione ambientale. L'efficacia della cooperazione dipende da un grande numero di fattori ed implicherebbe l'analisi di ambiti che esulano dall'economia di queste note (per esempio, questioni legate alla costruzione delle norme ed alla loro introspezione). Basti tuttavia ricordare che il problema non è irrilevante e la possibilità che gli altri non collaborino è un potente incentivo a non realizzare forme di cooperazione. La teoria dell'azione collettiva di Olson mostra, d'altra parte, come la semplice consapevolezza che tutti si possano avvantaggiare da un comportamento cooperativo, non è sufficiente a garantire che esso venga effettivamente adottato<sup>25</sup>.

A differenza dalla soluzione istituzionale esogena (situazione di stretto dominio individuale e di *private property*) – sempre secondo Carlisle Ford Runge – dove è forte l'incentivo a violare le regole, nel caso delle istituzioni endogene e della *common property* non ci sarebbero incentivi a violarle. Qui le soluzioni ottimali sono raggiungibili solo attraverso l'azione cooperativa e non in altro modo. Ma c'è di più. Nella soluzione istituzionale esogena l'imposizione dall'esterno del gruppo non è di per sé sufficiente a preservare il pubblico bene. Esiste un problema forte di legittimità nei confronti delle autorità che sono designate al controllo delle risorse. La preoccupazione in una soluzione di questo genere sarà quella di prevenire che essi abusino delle loro posizioni e abbiano interesse alla tutela del bene pubblico<sup>26</sup>.

Nel concludere questa parte occorre sottolineare che l'apparato di critiche al *property rights approach* che si fonda sulle argomentazioni riguardanti la struttura della scelta di chi opera in un contesto *common property*, se appare convincente sul piano logico, sembra tuttavia presentare un vizio di fondo che lo accomuna allo stesso approccio interpretativo che si propone di sottoporre a critica: rappresentare attori sociali dalla fisionomia astratta creati per vivere esclusivamente all'interno

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 602.

<sup>25</sup> Cfr. M. Olson, *The logic of collective action. Public goods and the theory of group*, Harvard University Press, Cambridge Mass. 1965 (ed.it. *La logica dell'azione collettiva. I beni pubblici e la teoria dei gruppi*, Feltrinelli, Milano 1983). Si veda anche M. Taylor, *The possibility of cooperation*, Cambridge University Press, Cambridge 1987.

<sup>26</sup> Ford Runge, *Common property externalities* cit., pp. 604-6. Per ciò che riguarda il successo della soluzione cooperativa o endogena la letteratura ha prestato molta attenzione ai fattori legati all'ampiezza del gruppo. Già autorevoli teorici dei *public goods* e della *collective action* come James Buchanan e Mancur Olson ne avevano fatto oggetto della loro riflessione. La dimensione ristretta e di conseguenza la soluzione politica decentralizzata favorirebbero, infatti, la circolazione delle informazioni e rafforzerebbero la fiducia intesa come sicurezza delle aspettative.

di modelli economici. Queste forme collettive di uso delle risorse non rivestono solo il carattere di una mera economia del territorio. Esse hanno modellato una mentalità, hanno segnato i confini di un orizzonte culturale caratterizzato da una forte presenza del «pubblico» e del condivisibile nell'organizzazione della vita stessa delle popolazioni rurali. Dietro i pastori ci sono i villaggi e le loro società: con culture, forme di distribuzione della ricchezza, uso del territorio, ecc. che non hanno niente da spartire con l'astratto individualismo degli attori sociali. Si prendano i contadini dei *montes* della Galizia o i pastori valacchi della Tessaglia e della Macedoni<sup>27</sup>, i membri della società della malga di Berzo in Lombardia o quelli delle università agrarie del Lazio<sup>28</sup>. L'ottenimento di un uso cooperativo ed equilibrato delle risorse avviene in contesti in cui la fitta rete di condizionamenti in cui sono invischiati non ne fa degli operatori economici e sociali «liberi». Essi sono attori inestricabilmente legati ad organizzazioni parentali e di vicinato, incapsulati in gruppi di potere, irregimentati in rigide gerarchie sociali.

### 3. Su e giù per il globo terrestre.

Le implicazioni dell'analisi economica sulle risorse naturali travalicano, d'altra parte, l'ambito ristretto di una discussione sul rapporto tra regimi giuridici e risorse ambientali. Un'altra grossa fetta della letteratura critica nei confronti del modello neoclassico-istituzionalista colloca, infatti, l'analisi del rapporto *private property/common property* all'interno di un discorso più ampio che scaturisce da una serie di domande che coinvolgono il più generale rapporto tra l'usurpazione delle risorse e l'azione umana, tra l'ambiente ed il contesto economico e sociale. Si tratta, in particolare, della *ecological economics*, che ha trovato in Partha Dasgupta una delle espressioni più note ed autorevoli<sup>1</sup>.

<sup>27</sup> Cfr. V. Nitsiakos, *Adattamento ecologico e regolamentazione dell'accesso al pascolo comune tra i pastori valacchi della Grecia*, in *Risorse collettive* cit., pp. 885-910.

<sup>28</sup> Cfr. Raffaglio, *Diritti promiscui* cit., in part. pp. 312 sgg. e M. Caffiero, *L'erba dei poveri*, Edizioni dell'Ateneo, Roma 1983.

<sup>1</sup> La definizione è dello stesso Dasgupta, *The economics of the environment* cit. Non si tratta dunque di un istituzionalista in senso stretto, tuttavia, l'attenzione all'aspetto istituzionale è prevalente. L'autore spiega che l'approccio della *ecological economics* nasce dalla coniugazione tra due indirizzi di studio: la *population ecology* e la *ecosystem ecology*. Mentre la prima mette l'accento sull'analisi delle dinamiche che caratterizzano l'interazione tra popolazioni di specie diverse, la seconda si occupa maggiormente dei meccanismi che governano il funzionamento delle risorse naturali (rigenerazione del suolo, filtraggio degli agenti inquinanti, riciclaggio delle sostanze nutritive ecc.). Nel loro insieme questi due orientamenti consentono di integrare lo studio dei problemi legati alla gestione delle risorse con quelli legati all'inquinamento

Siamo ancora del tutto all'interno di una logica che non mette in discussione, come ad esempio fanno James O'Connor e gli ecomarxisti<sup>2</sup>, lo sviluppo capitalistico in sé quale principale determinante della questione ambientale. Il problema si pone in termini di «qualità» dello sviluppo che tuttavia acquista una fisionomia diversa, quella cioè di sviluppo sociale<sup>3</sup>.

Il problema ambientale si configura all'interno di questo discorso come la riduzione delle capacità delle risorse naturali di rigenerarsi, determinando una loro allocazione inefficiente nel tempo. Il problema è dunque di natura intertemporale, poiché sottrae al futuro risorse che non solo vengono impiegate nell'attività economica in senso stretto, ma che influenzano in vario modo il benessere sociale. E, in questo senso, molte sono le affinità con il concetto di sviluppo sostenibile elaborato da Brundtland. Si tratta, in particolare, delle risorse riproducibili, e cioè capaci di rigenerarsi laddove e fino a quando l'ambiente dove esse vivono e si nutrono lo consente. Gli animali, gli uccelli e le popolazioni ittiche ne sono un esempio tipico. Così è la terra, che per le attività di aratura e di pascolo può essere impoverita e trasformata in distesa sterile o in deserto. L'acqua, sia di lago che di mare, e l'aria subiscono un processo naturale di smaltimento degli agenti inquinanti che in esse si depositano. Ma l'efficacia di questi meccanismi naturali dipende sia dalla natura dell'inquinamento che dal tasso al quale essi si sono depositati. Se il tasso è stato alto, può accadere che per un periodo di tempo il processo si interrompa. Benché considerate fino ad oggi profondamente differenti dalle risorse cosiddette esauribili – petrolio, carbone, metalli ecc. – la cui offerta tende a zero<sup>4</sup>, le risorse ripro-

ed alla distruzione dell'ambiente. Tra i testi che meglio illustrano questa impostazione: *Ecological economics: the science and management of sustainability*, a cura di R. Costanza, Columbia University Press, New York 1991 e W. D. Nordhaus, *Managing the global commons: the economics of climate change*, MA. MIT Press, Cambridge 1994.

<sup>2</sup> Questa scuola di pensiero fa rientrare ambedue le impostazioni teoriche della «scelta razionale» e della «scelta sociale» all'interno di una logica individualista. Come è noto essa spiega la questione ambientale come una contraddizione interna al capitalismo. Sulla base di questa interpretazione le «barriere naturali» sono barriere prodotte dal capitalismo stesso e sono pertanto una «seconda» natura capitalizzata. Cfr. J. O'Connor, *L'ecomarxismo*, Datapress, Roma 1994.

<sup>3</sup> La ricerca di un equilibrio tra tutela ambientale e sviluppo sulla base di una diversa concezione di quest'ultimo è una preoccupazione presente anche e in parte del dibattito italiano. Si veda a tale proposito U. Colombo, *Energia*, Donzelli, Roma 1996.

<sup>4</sup> Questa tipologia di risorse, tuttavia, può rientrare nell'ambito delle problematiche ambientali poiché alcune attività che le riguardano hanno un effetto dannoso sull'atmosfera terrestre. Si pensi all'aumento della temperatura globale prodotto dalla combustione di carburanti fossili oppure all'inquinamento dell'aria derivante dalla fusione dei minerali. A tale proposito si veda Dasgupta e Heal, *Economic theory* cit., in part. p. 3 e P. Dasgupta, *The control of resources*, Harvard University Press, Cambridge Mass. 1982, in part. pp. 3-4.

ducibili stanno assumendo caratteristiche analoghe. Esse, infatti, rappresentano uno stock che non può, anche nelle migliori circostanze, per la finitezza stessa del globo terrestre, eccedere un certo livello. Questa soglia è così alta che finora l'analisi scientifica non è stata in grado di monitorare quanto la loro riproducibilità sia stata compromessa. È in questo senso, infatti, che si parla di risorse riproducibili tendenzialmente esauribili.

Vari sono i modi di classificare gli agenti inquinanti. Gli ecologisti li dividono in due categorie. La prima che include alcuni pesticidi come il DDT, i prodotti chimici e certi erbicidi, è composta di sostanze sintetiche che sono inserite nell'ambiente biologico in quanto prodotti dell'azione umana. La seconda, invece, è costituita da sostanze esistenti in natura come il mercurio, i nitrati, il fosforo e le radiazioni, ma la cui presenza subisce degli incrementi a causa dell'intervento dell'uomo. Nel discorso economico, invece, gli agenti inquinanti sono presi in considerazione nel momento in cui entrano nel processo di produzione e di scambio in quanto sottoprodotti (si pensi a quelli che derivano dall'industria della carta), beni di consumo come le sigarette e prodotti intermedi come pesticidi, erbicidi e fertilizzanti chimici. La loro emissione in un sistema ecologico determina una riduzione sia della qualità che della quantità delle risorse esistenti. A volte di ambedue. È il caso dell'emissione di fertilizzanti chimici in un lago. Lo scarico di azoto e di fosforo in un ecosistema acquatico produce una crescita di alcuni tipi di alghe. Ciò si traduce in un cambiamento nell'odore e nel gusto dell'acqua da bere e, al contempo, nell'esaurimento dell'ossigeno contenuto e nella riduzione della fauna ittica. Gli agenti inquinanti, poi, hanno un impatto sul benessere diverso. Il DDT, ad esempio, è utile in agricoltura, ma risulta dannoso per la salute. Allo stesso modo alcuni prodotti chimici sono utili come ingredienti importanti nella produzione della plastica e delle vernici e dannosi per la fauna marina. Questa duplice caratteristica è propria degli agenti inquinanti non degradabili<sup>5</sup>.

Le risorse riproducibili possono essere impiegate sia per il consumo – è il caso della pesca –, che per la produzione – un esempio è quello del plankton che serve come cibo per i pesci – o per ambedue – come l'acqua da bere e da irrigare. Esse, tuttavia, a differenza di altre forme di capitale che vengono impiegate nel processo produttivo – si pensi ai *computers* oppure ai trattori –, hanno una funzione economica sia come stock che come flussi. Uno dei tanti esempi è quello del

<sup>5</sup> *Ibid.* pp. 8-9. Si vedano anche pp. 150 sgg.

bosco che fornisce legna e garantisce una serie di equilibri nell'habitat circostante. È in questo senso, dunque, che il valore di una risorsa naturale riproducibile non può coincidere con l'utilità che ne deriva a coloro che la usano e con il profitto che essi ne traggono: il valore sociale delle risorse naturali supera di gran lunga quello dei loro prodotti<sup>6</sup>.

Alle stesse conclusioni giungono tuttavia anche altri. Esiste, infatti, un'importante convergenza di punti di vista a tale proposito tra questi aspetti del dibattito americano e quelli evidenziati da una parte della letteratura tedesca, con particolare riguardo ad Hans Immler<sup>7</sup>. Lo sfruttamento illimitato e distruttivo della natura operato dalle società contemporanee è stato, a suo dire, determinato e prodotto, proprio grazie ad una trasformazione teorica e culturale avviata dal pensiero economico classico che ha negato produttività e valore sociale a quella parte della natura non riducibile in merci e non quantificabile. Valutata senza limiti, essa è stata considerata sfruttabile all'infinito dal lavoro umano<sup>8</sup>. Queste acquisizioni teoriche segnano il superamento di quella concezione economicista che ha finora preso in considerazione unicamente l'aspetto produttivo delle risorse, la loro capacità di fornire beni materiali, per approdare ad una visione più ampia che le valuta in quanto dotate di una vita in sé<sup>9</sup>. Si prenda, ancora, il caso del bosco. Questa risorsa, oltre ad essere una fonte di approvvigionamento per la legna e per i prodotti farmaceutici, svolge altre funzioni: influenza il

<sup>6</sup> Questa impostazione delle problematiche ambientali si spiega e trova i suoi immediati presupposti negli studi sul *welfare* e sulla profittabilità sociale dell'attività economica che maturarono soprattutto nel corso degli anni settanta e che annoverano autori come Sen e Galbraith. A tale proposito si veda Dasgupta, *The control* cit. Importanti anticipazioni sul tema del divario tra costo sociale e costo privato risalgono agli anni sessanta con W. Kapp, *Social costs of business enterprise*, Asia Publishing House, New York 1963.

<sup>7</sup> H. Immler, *Natur in der ökonomischen Theorie*, Westdeutscher Verlag, Opladen 1985, in particolare pp. 158 sgg. Per un esame ed una critica di questo testo si veda Bevilacqua, *Natura e lavoro. Analisi e riflessioni* cit. Intrecci, convergenze e contaminazioni caratterizzano, d'altra parte, opere di vari autori. La letteratura è molto vasta. Basti qui ricordare N. Georgescu-Roegen, *Demain la décroissance*, Favre, Lausanne 1979; C. Perrings, *Economia e ambiente*, Etaslibri, Milano 1992 (ed. or. 1987); D.W. Pearce e R.K. Turner, *Economia delle risorse naturali e dell'ambiente*, il Mulino, Bologna 1991 (ed. originale *Economics of natural resources and the environment*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf 1990); H. Siebert, *The new economic landscape in Europe*, Blackwell, Oxford UK-Cambridge USA 1991.

<sup>8</sup> Non bisogna tuttavia dimenticare l'esistenza di un pensiero economico con una forte e spiccata caratterizzazione ecologica che affonda le sue radici negli anni ottanta del secolo scorso e scarsamente riconosciuto dall'economia «ufficiale». Si veda a questo proposito la bella antologia di Juan Martinez-Alier, *Economia ecologica*, Garzanti, Milano 1991 (ed. originale *Ecological economics. Energy, environment and society*, Basil Blackwell, Oxford 1987).

<sup>9</sup> Su questo cambiamento nella concezione delle risorse naturali si veda P. Bevilacqua, *Tra natura e storia. Ambiente, economie, risorse in Italia*, Donzelli, Roma 1996.



clima, preserva il manto del suolo dalle erosioni e protegge le aree valliche dalle inondazioni. Lo scorrere impetuoso e disordinato dell'acqua piovana dovuto alla deforestazione trascina via la terra, priva l'agricoltura delle sostanze nutritive, impoverisce le riserve d'acqua, devia i sistemi di irrigazione. Il valore sociale di un bosco eccede dunque di gran lunga il valore dei suoi prodotti; allo stesso modo le acque, utili non solo per la pesca, ma anche per la potabilità e l'irrigazione, come forza motrice per usi meccanici o elettrici, per la navigazione e lo scarico di sostanze di rifiuto. Queste considerazioni sono valide anche per gli oceani, utili per il trasporto, la funzione estrattiva, il turismo.

E se per mercato intendiamo un'istituzione che dia alle parti l'opportunità di negoziare, occorre conoscere con chi è possibile farlo, con cosa le altre parti possono effettuare la negoziazione e così via. In molti casi e per molte risorse i mercati semplicemente non possono esistere. Un primo esempio riguarda il caso di aree geografiche molto distanti come per gli effetti della deforestazione, un altro quello delle distanze temporali come gli effetti delle emissioni di carbonio sul clima in tempi futuri<sup>10</sup>. A ciò si aggiunga la natura «migratoria» di alcune risorse, prima fra tutte l'acqua. Un caso che esemplifica queste difficoltà, e sul quale vale la pena soffermarsi, è quello dei bacini acquiferi sotterranei. Mentre è estremamente facile considerare individui differenti in una comunità avente diritti su parcelle di terra adiacenti, il possesso dei diritti sulle acque che scorrono sotto di essi rappresenta una questione più complicata<sup>11</sup>. Usualmente non si conosce precisamente quanta acqua si trova al di sotto di una data superficie di terra, anche quando esiste una stima ragionevolmente chiara della quantità totale dell'intero bacino. A ciò si aggiunga che il possessore di un fondo può estrarre l'acqua che si trova sotto il fondo del vicino senza che nessuno ne venga a conoscenza. La norma può stabilire che tutta l'acqua che giace sotto un determinato pezzo di terra appartiene al proprietario del fondo stesso. Tale norma, tuttavia, non si rivelerebbe di grande utilità sia a causa della tendenza dell'acqua a muoversi ed a migrare nel sottosuolo, sia perché non per tutti i fondi esistono condizioni adatte a procedimenti estrattivi (pressione, pendenza ecc.). Ci si trova di fronte ad una situazione di incertezza riguardo al luogo da dove proviene l'acqua estratta. Per risolvere questo problema molte comunità sono ricorse alla *riparian doctrine* per cui al proprietario di

<sup>10</sup> Si veda Dasgupta, *The economics of the environment* cit.

<sup>11</sup> I medesimi problemi insorgono per il petrolio ed i gas naturali si veda Dasgupta, *The control* cit., pp. 15 sgg.

un fondo è permesso estrarre tanta acqua quanto egli desidera senza riguardo agli effetti sui proprietari dei fondi confinanti. Ne saranno svantaggiati soprattutto quei proprietari le cui terre si trovano ad un livello inferiore rispetto a quello dell'acqua. In assenza di un intervento cooperativo la libertà di usare l'acqua condurrà ad un eccessivo tasso di estrazione con il rischio di una eventuale rovina del bacino. Questa possibilità è particolarmente significativa nel caso in cui l'interesse della comunità nel lungo periodo è quella di mantenere vivo il bacino. Questo tuttavia può dipendere dalla mancanza di informazione circa il tasso naturale di riempimento del bacino, e se il tasso totale annuale lo supera<sup>12</sup>.

Agli esempi delle lunghe distanze spaziali e temporali ed a quelli delle risorse «migratorie», va aggiunto il caso in cui è la loro natura fisica che respinge ogni tentativo di delimitazione proprietaria. A differenza della terra, alcune risorse naturali sono mobili e su di esse i confini non si possono tracciare. Sarebbe difficile, in altre parole, assoggettarle a forme di appropriazione privata e trasformarle in mercato. Nel caso di alcune i circuiti dello scambio semplicemente non possono esistere<sup>13</sup>. Quello dell'atmosfera, ad esempio, è il più emblematico. Ad esso va aggiunto quello dei raggi solari, del vento, delle precipitazioni. Si tratta, dunque, di risorse per le quali è la natura stessa ad ostacolare ed impedire una loro trasformazione in proprietà privata vincolandone la mercantilizazione. Mancando il mercato, le esternalità negative o gli effetti sociali dannosi non possono essere eliminati attraverso i costi di transazione. Ciò vuol dire che lo sfruttamento da parte di uno impone dei costi ad altri che non possono essere in alcun modo valutati. Ed è in questo senso che viene scardinata dal profondo la concezione dell'universalità dei mercati che presuppone e fa da sfondo a quella di efficienza economica. Entra in crisi l'ipotesi dell'esistenza di un mercato per ogni bene economico in qualsiasi parte del mondo, per il presente e per il futuro, all'interno del quale i singoli soggetti si muovono orientati da un sistema di prezzi al fine ottimizzare le proprie utilità<sup>14</sup>. Ed è in questo senso che le economie del *laissez faire* – incapaci di determinare una valore monetario in grado di riflettere la scarsità sociale delle risorse ambientali – rivelano la loro in-

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Si veda *ibid.* Cfr. anche Ciriacy-Wantrup e Bishop, «*Common property*» cit.

<sup>14</sup> Il riferimento è al teorema dell'ottimo di Pareto. Si veda Dasgupta, *The control* cit., in part. pp. 25 sgg.

trinseca debolezza nell'aver ignorato l'esistenza della natura<sup>15</sup>. Essa torna implacabile a minacciare le fondamenta stesse sulle quali esse avevano costruito il loro impianto concettuale.

L'aver individuato per le risorse naturali, si è visto, dei valori sociali che non possono essere espressi e misurati attraverso un sistema di prezzi che si forma sul mercato, conduce ad una diversa concezione dell'efficienza in grado di tenere conto dei primi e non dei secondi. Il raggiungimento di una situazione produttiva ottimale da parte dei singoli soggetti economici non può considerarsi ottenuto se non viene soddisfatto insieme al guadagno individuale anche un preciso obiettivo sociale. Questo agirebbe dunque come vincolo ed avrebbe la sua misura in *standards* definiti (si pensi a quelli relativi alla qualità dell'aria e dell'acqua) e diversi a seconda dei contesti istituzionali. Queste circostanze presentano, dunque, delle implicazioni teoriche e concettuali di grande rilievo. Esse, infatti, rivelano quanto sia inadeguata ed insufficiente una valutazione dell'efficienza e dello sviluppo che tenga conto unicamente della crescita di un solo soggetto o di un solo settore, senza valutare gli aspetti interattivi del processo.

Si prenda l'esempio di un'azienda localizzata in una zona montana la cui attività produttiva genera come sottoprodotto degli scarichi dannosi che si depositano in un fiume la cui acqua, a sua volta, rappresenta un fattore di produzione nell'attività di un'altra azienda situata a valle. In una situazione di questo tipo si potrebbe verificare che il raggiungimento del massimo profitto del primo soggetto si coniughi ad una situazione di minimo guadagno e di massima perdita economica per il secondo. Si potrebbe altresì verificare che ad una situazione di massimo guadagno per l'azienda di monte corrisponda un danno per quella di valle addirittura superiore. È chiaro che se consideriamo le due aziende come un tutt'uno, il risultato finale non sarà di crescita, bensì di grave regressione. In una concezione globale dello sviluppo, le problematiche ambientali travalicano i limiti angusti della dimensione etica all'interno della quale essi sono comunemente trattati. Sulla base di questa concezione la distruzione delle risorse acquista un rilievo

<sup>15</sup> Si ricordi ancora una volta la convergenza con le riflessioni di Himmler. Cfr. Bevilacqua, *Natura e lavoro* cit. A questi limiti si aggiungano quelli legati al fatto che il mercato è regolato da una serie di meccanismi che conducono a tener conto unicamente dei bisogni presenti. All'interno di questa concezione del mercato l'equilibrio intergenerazionale è assicurato da istituzioni come la famiglia che non possono essere spiegate sulla base di un mero criterio economico. A questo proposito si vedano le interessanti riflessioni di S. Lombardini, *Economia contro ecologia*, nel volume *Economia ed ecologia* a cura di R. Molesti, Ipemedizioni, Pisa 1995.

vo economico negativo, si configura come una sottrazione al prodotto sociale, ed in quanto riduzione di *stock* di capitale, si manifesta inequivocabilmente con un segno meno.

Ciò vuole dire che categorie economiche come produttività, reddito, profitto, attribuibili ad un soggetto economico (individuo, azienda ecc.) non possono dipendere solo ed unicamente dalla sua azione individuale. Si prenda ancora una volta l'esempio di un contesto monte/piano caratterizzato dalla presenza del bosco sulle zone altimetricamente più elevate e di terre arabili e coltivate su quelle situate a livelli più bassi. Proprio in virtù del rapporto stretto che le tiene legate insieme, i benefici futuri di coloro che coltivano le terre di piano non dipendono solo ed esclusivamente da loro stessi. L'esito dello sviluppo futuro, infatti, dipenderà in larga misura dal comportamento di coloro che abitano le aree boschive montane e che potrà indirizzarsi verso una alterazione degli assetti idrogeologici oppure, al contrario, nel mantenimento di una situazione di equilibrio e di controllo del territorio<sup>16</sup>.

#### 4. *Le politiche dell'incertezza.*

Si è dunque visto quanto sia profondo l'intreccio che lega nel dibattito istituzionalista l'economia alla politica, le problematiche dell'efficienza e dello sviluppo a quelle del tipo di scelta pubblica. L'equivalenza diritti di proprietà = mercato = sviluppo sottende una visione particolare delle politiche che si sostanzia di atteggiamenti di diffidenza nei confronti di scelte centraliste ed interventiste per valutare, viceversa, positivamente una regolamentazione spontanea lasciata al libero funzionamento del mercato e comunque a politiche di *laissez-faire*. Ma se è vero che l'opposizione proprietà privata/proprietà comune non è altro che una trasposizione dell'opposizione mercato/Stato, liberismo/interventismo, è altresì vero che la scelta del primo elemento, e cioè proprietà privata o mercato o liberismo si sostanzia di argomentazioni antiburocratiche che si fondano sul presunto fallimento delle politiche pubbliche. Si prenda il caso dell'aspro dibattito politico e culturale sul destino delle *public lands* che coinvolge negli Stati Uniti tra la fine degli anni settanta e l'inizio degli anni ottanta di questo secolo le massime istituzioni dello Stato e le difficili relazioni interne tra il centro e le periferie. Le istanze di privatizzazione dell'ampio patrimonio pubbli-

<sup>16</sup> *Ibid.*, in part. pp. 49-62 e pp. 104-7.

co – circa un quarto del territorio nazionale prevalentemente situato nel *West* – si intrecciano e si sovrappongono al conflitto politico sulla distribuzione dei poteri e delle competenze tra governo federale e Stati occidentali conferendo al dibattito un forte carattere ideologico. Oltre ad appellarsi agli effetti positivi del mercato – maggiore crescita produttiva e democratizzazione dell'accesso alle *public lands* – le tesi sostenitrici della privatizzazione si avvalgono di argomentazioni anti-centraliste e favorevoli ad una trasformazione dell'organizzazione istituzionale dello Stato verso una struttura maggiormente federalista<sup>1</sup>. Dominato da un mercato degli affitti e dei permessi gestito da gruppi di potere e da catene clientelari, l'uso delle *public lands* avrebbe finito – a dire del «partito» che si batteva per la soluzione + privatizzazione + federalismo – per non essere più regolato dal libero gioco della domanda e dell'offerta, bensì dalle dinamiche proprie della lotta politica. Alla gestione pubblica si rimprovera non solo l'incapacità di allocare le risorse in modo da garantire l'efficienza dal punto di vista economico, ma anche quella di assicurare una protezione ambientale. Al contrario essa avrebbe costituito un incentivo per «overgraze grassland, overcut some forests, overcrowd many parks, and so on»<sup>2</sup>.

Ma è, si è visto, la concezione stessa di uno sviluppo inteso come globale, di un'azione economica in cui la strategia individuale risulta alla lunga perdente ed inadeguata, ad imporre una scelta politica profonda-

<sup>1</sup> All'inizio degli anni ottanta 628 milioni di acri di *public lands* pari a circa un quarto del territorio degli Stati Uniti era posseduta dal governo federale e prevalentemente localizzato negli Stati occidentali. La maggior parte di queste risorse coincidevano con parchi, foreste, pascoli, deserti ed aree selvatiche. Il conflitto sulle *public lands* condusse alla cosiddetta Sagebrush Rebellion, che iniziata nello Stato del Nevada nel 1979 si diffuse in molti altri Stati. L'obiettivo consisteva nel trasferimento della proprietà e del controllo delle terre dal governo federale agli Stati. Questo conflitto portò all'adozione di politiche di privatizzazione da parte dell'amministrazione Reagan ed alla istituzione di un *Property Review Board* come parte dell'*Executive Office of the President* e fu data autorizzazione al *Forest Service* di vendere in certi casi piccole quantità di terre. Su questi temi si vedano i saggi raccolti in *Western public lands. The management of natural resources in a time of declining federalism*, a cura di J. G. Francis e R. Ganzel, Rowman e Allanheld, Totowa 1984. Si veda in particolare il saggio di Francis, *Environmental values, intergovernmental politics and the Sagebrush Rebellion*, pp. 29-46 e C. K. Leman, *How the privatization revolution failed and why public land management needs reform away*, pp. 110-28.

<sup>2</sup> Cfr. S. H. Hanke, *The privatization debate: an insider's view*, ed anche V. L. Smith, *An divestiture and the creation of property rights in public lands* entrambi in «The Cato Journal», winter 1982, rispettivamente alle pp. 653-62 e pp. 663-85; R. J. Smith, *Resolving the tragedy of commons by creation private property rights in wildlife*, e J. P. Beckwith jr., *Parks, property rights, and the possibilities of the private law*, in «The Cato Journal», fall 1981, pp. 432-68 e pp. 473-89; T. L. Anderson-P. J. Hill, *Establishing property rights in energy*, in «The Cato Journal», spring 1981, pp. 87-105. Non bisogna qui dimenticare che «The Cato Journal» è espressione di una corrente di pensiero attestata su posizioni radicalmente ultraliberali.

mente diversa da quella implicita alla teoria neoclassico-istituzionalista, una scelta che presuppone forme di coordinamento e di controllo centralizzato. Esse, tuttavia, non implicano necessariamente la scelta di una via burocratica da contrapporre a quella privatistica. E, d'altra parte, sono stati da più parti messi in evidenza i limiti euristici di queste contrapposizioni. Le domande di tutela dell'ambiente sembrano apparire come una delle manifestazioni più evidenti della necessità di individuare delle aree in cui la logica proprietaria deve cedere il passo ad una logica diversa, genericamente definita «non proprietaria». Il problema ambientale sta determinando – si è visto – un mutamento strutturale profondo nel diritto di proprietà imponendo non più solo comportamenti passivi e astensioni individuali, bensì attitudini e comportamenti attivi. La direzione seguita dalla ricerca giuridica è quella di individuare uno schema normativo in grado di ricomprendere nella previsione e regolazione i rapporti di causa ed effetto che si stabiliscono nelle diverse utilizzazioni della stessa risorsa naturale. Non si tratta di riproporre, mutandone estensione e confini, la ripartizione tra l'area pubblica e quella privata, bensì di individuare l'emergere di interessi che in tali ambiti vivono e sono compresi e che ne mutano profondamente caratteri e funzioni. Da qui l'emergere della dimensione politica e del carattere peculiare che essa viene ad assumere in tema di ambiente. Il problema consiste adesso nell'individuazione di soggetti depositari di un principio di responsabilità nei confronti della collettività – funzione svolta molto spesso dagli stessi giudici nell'ambito della prassi giudiziaria<sup>3</sup> –, in grado di definire quelle risorse la cui utilizzazione possa corrispondere a valori collettivi<sup>4</sup>. Ed è, d'altra parte, nel tentativo di scardinare il carattere del tutto

<sup>3</sup> Sulla tendenza sempre più diffusa nella giurisprudenza statunitense di imporre vincoli senza compenso alla proprietà privata per questioni di carattere ambientale si veda F. P. Bosselman, *Property rights in land: new statutory approaches*, in «Natural Resources Journal», October 1975, 4, pp. 681-93. Si veda anche J. L. Sax, *Some thoughts on the decline of private property*, in «Washington Law Review», 1983, 58, pp. 481-96. Anche in Italia il problema ambientale è stato prevalentemente affrontato in via procedurale e processuale, affidando alla pubblica amministrazione ed alla magistratura la soluzione delle controversie tra l'interesse dei privati e quello della collettività in materia ambientale. Su questi argomenti si veda G. Amendola, *Ambiente ed emergenza istituzionale*, in «Economia ed ambiente», anno V, n. IV, ottobre-dicembre 1986. Pur mettendo in guardia dai rischi di una «via giudiziaria all'ecologia», il magistrato notava come i vuoti istituzionali e legislativi in materia ambientale abbiano imposto un inevitabile allargamento dello spazio occupato dall'azione della magistratura in questo ambito.

<sup>4</sup> Si veda a tale proposito S. Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, II ed., il Mulino, Bologna 1990 (I ed. 1981), in part. pp. 43-6. Sull'inadeguatezza di una contrapposizione pubblico-privato nell'affrontare giuridicamente il problema ambientale si veda N. Greco, *Le risorse ambientali come categoria giuridica e l'elaborazione del diritto ambientale*, in «Economia e ambiente», anno V, n. I-II, gennaio-giugno 1986.

ideologico della contrapposizione dicotomica privato/pubblico che va considerato lo sforzo scientifico di analisi delle forme di *common property*. La *common property* è venuta, come si è visto, di fatto a coincidere – all'interno del paradigma dei *property rights* – con l'elemento pubblico. A ben vedere essa ha rappresentato una sorta di terza via. Questo tipo di regime giuridico sulle risorse, infatti, possiede caratteri appartenenti ad ambedue gli elementi. Condivide la perdita del diritto di esclusione propria dei *public goods* e l'uso individuale dei *private goods*<sup>5</sup>. Si è andati a cercare nel sistema normativo formale ed informale che questo regime di gestione del territorio ha implicato, ed implica laddove è sopravvissuto, una sorta di presupposto storico delle forme di coordinamento e di controllo collettivo delle risorse che la questione ambientale sembra reclamare oggi con grande forza.

La scelta politica in tema di problemi ambientali, infatti, non può essere trattata alla stregua di quelle riguardanti altri settori proprio per le peculiarità che la distinguono dalle altre. L'incertezza, oltre a caratterizzare a livello microeconomico le scelte dei soggetti economici e sociali in tema di risorse ambientali, entra in vario modo e con varie forme nelle decisioni macro. Incerti sono gli effetti che l'inquinamento può produrre sulla salute o che l'emissione di sostanze tossiche ha sui cambiamenti climatici. Incerto è il tempo stesso in cui questi effetti si dispiegheranno.

Un primo insieme di fattori di ambiguità deriva dalla pervasività delle esternalità che riguardano l'ambiente: la formazione di scorie tossiche e l'inquinamento atmosferico, l'accumulo di rifiuti degradabili e non degradabili nelle acque, di pesticidi che si fissano nei prodotti alimentari, il degrado delle periferie, il traffico, gli alti livelli di rumore nelle aree metropolitane. In tutti questi casi, anche a fronte di un piccolo gruppo di persone che producono il danno, il numero di coloro che lo subiscono può essere vastissimo. È chiaro che in questi casi la via della negoziazione individuale tra chi ha commesso il danno e chi lo ha subito proposta dalla *property rights school* non è praticabile. Questa possibilità è infatti legata all'ampiezza del gruppo. Esistono casi in cui questa via è concepibile. Si prenda, ad esempio, quello dell'agricoltore il cui raccolto subisce danni a causa dello scorrere delle acque provenienti dal terreno sovrastante. In questo caso il numero delle parti è sufficientemente piccolo da rendere possibile la ne-

<sup>5</sup> Cfr. E. Ostrom, *Issues of definition and theory: some conclusions and hypotheses*, in *Proceedings of the conference* cit., p. 605. Per una griglia metodologica ed interpretativa per lo studio di questi temi si veda nello stesso volume il saggio di R. J. Oakerson, *A model for the analysis of common property problems*, pp. 13-30.

goziazione. L'agricoltore potrà trovare conveniente offrire un pagamento al proprietario del piano superiore per indurlo a ridurre il danno. In questo caso il numero delle parti è sufficientemente piccolo da rendere possibile la negoziazione. Al contrario quando il numero degli individui è grande la probabilità di una negoziazione diventa quasi inesistente<sup>6</sup>.

I fattori di incertezza derivanti dall'identità e dalla vastità del gruppo che subisce il danno sono strettamente legati a quelli che dipendono dalla direzione e destinazione del danno ambientale. Si prenda il caso dei pesticidi. I loro effetti non riguardano solo le persone che vivono nelle immediate vicinanze del luogo di emissione. Le acque che circolano nei suoli li scaricano nei fiumi. Da qui sono trasportati dal vento e dalle correnti oceaniche per diffondersi sulla superficie terrestre. Quando il pesticida è gettato dagli aeroplani solo una piccola parte finisce sulle piante e sui suoli locali. Il resto è trasportato a distanze enormi dalle correnti aeree<sup>7</sup>.

L'unidirezionalità del danno rappresenta una delle principali problematiche ambientali: essa ci conduce al cuore stesso della questione. Dal caso tradizionale, ed assai circoscritto, del fumo di una fabbrica che danneggia il bucato dei vicini a quello di ben più ampie dimensioni del solfuro contenuto nelle piogge acide in Svezia trasportato dal vento proveniente dal Nord-ovest dell'Europa<sup>8</sup>. La pervasività dei danni ambientali allarga smisuratamente gli spazi, rompe violentemente i confini locali e regionali, quando non addirittura nazionali. In questo senso è stato notato che le risorse ambientali ed i problemi ad esse legati hanno messo profondamente in crisi gli assetti territoriali e le normative statali imponendo politiche che possano travalicare gli ambiti dello Stato-nazione<sup>9</sup>. L'aspetto politico della questione ambientale sembra suggerire soluzioni contraddittorie. Se infatti la questione della fiducia, si è visto, sembra far propendere per la scelta decentralizzata e dunque per il trionfo del «piccolo», la pervasività e la globalità del danno sembrano far preferire la soluzione centralizzata a livello trans-nazionale e dunque la vittoria del «grandissimo». Un fatto è certo: la dimensione del «grande», e cioè la dimensione statale, sembra soccombere sotto il peso del danno ambientale mostrando la sua inadeguatezza nell'offrire soluzioni convincenti.

<sup>6</sup> W. J. Baumol-W. E. Oates, *The theory of environmental policy*, Cambridge University Press, Cambridge 1988, in part. pp. 7-13.

<sup>7</sup> *Ibid.* Secondo le informazioni fornite da questi autori la percentuale assorbita realmente dovrebbe variare dal 13 al 38 per cento.

<sup>8</sup> Si veda Dasgupta, *The control* cit., pp. 31 sgg.

<sup>9</sup> È la tesi esposta in Viola, *Stato e natura* cit.



Un secondo ordine di problemi che caratterizza il processo di costruzione della decisione politica in tema ambientale deriva dalla mutata concezione di efficienza. Il modo stesso in cui si configura il problema nel discorso economico introduce, come si è visto, un elemento forte di intertemporalità, una visione lunga dello sviluppo che non può dunque misurarsi sugli esiti della semplice vicenda stagionale. Lo sviluppo, divenendo una questione intergenerazionale, impone la presenza di un protagonista nuovo, di un soggetto sociale e politico dal profilo sfuggente e misterioso: la generazione futura<sup>10</sup>. Privata della possibilità di avere una rappresentanza che possa difenderne nel presente i propri interessi, essa conferisce alla scelta politica in tema di ambiente un carattere di asimmetria. Questo sta a significare che ci sono poche azioni che le vittime dei danni ambientali (e cioè coloro che vivono nel futuro) possono realizzare per migliorare gli effetti dannosi delle nostre azioni oggi. Ci sono delle situazioni di esternalità asimmetrica in cui solo la generazione presente è capace di agire per liberare il futuro dagli *unwanted costs*.

L'irrompere del futuro nella dimensione politica ed il doverne tenere conto con maggior forza ed evidenza rispetto ad altri tipi di decisioni pubbliche pone dunque il problema dell'assenza di una rappresentanza di interessi e di una asimmetria della scelta. Sul piano economico questo si traduce in un ulteriore problema. Secondo il ragionamento neoclassico-istituzionalista la questione potrebbe essere risolta «internalizzando» l'esternalità con il ricorso al mercato, e cioè attraverso una negoziazione tra chi ha commesso il danno e chi lo ha subito. All'interno di questa tesi, dunque, esiste un «ottimo» istituzionale che dovrebbe coincidere con la nuova struttura dei diritti proprietari espressione delle mutate forze di mercato. Le regole che governano questi rapporti vincolerebbero le parti ad un rapporto di diritto/dovere. Applicando questo ragionamento al rapporto tra la generazione presente e quella futura, la prima dovrebbe pagare la seconda investendo capitali oggi che avrebbero l'effetto di ridurre o di eliminare i danni futuri. In caso di esternalità intertemporale, tuttavia, si è visto, il mercato – nel senso di una entità che implichi la volontà congiunta di due o più agenti di acconsentire a scambiarsi i mutui guadagni – è difficile da trovare. Ci troviamo in una situazione in cui il mercato semplicemente manca<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Su questo tema, come questione di distribuzione della giustizia, nel tempo si veda J. Rawls, *A theory of justice*, Oxford University Press, Oxford 1972.

<sup>11</sup> Si veda Bromley, *Environment and economy* cit., in part. pp. 86-95.

La soluzione prospettata da Daniel Bromley implica un mutamento nella struttura dei rapporti istituzionali tra presente e futuro. All'interno di essa la generazione presente non sarebbe libera di scegliere se intraprendere azioni in grado di ridurre i danni futuri, ma piuttosto avrebbe l'obbligo di non imporre costi al futuro. Sarebbe una situazione differente da quella in cui il governo richiede un investimento di fondi per una azione particolare destinata al futuro che pesa su una parte della popolazione presente. Si tratterebbe, invece, di creare un regime di diritti in cui la presente generazione non è libera di trascurare i costi imposti alla generazione futura<sup>12</sup>. A differenza dell'approccio neoclassico-istituzionalista, quello istituzionale *tout court* implica un rapporto profondamente diverso tra economia e politica. L'apporto che la prima deve dare alla seconda assume un carattere maggiormente pragmatico. Esso, infatti, non considera l'apparato giuridico-normativo che riguarda le risorse come vincolo, bensì come un insieme di variabili. La soluzione istituzionale non può infatti essere una possibilità scientificamente ed astrattamente determinata. Deve altresì essere scelta e costruita a seconda del contesto ambientale in cui va ad operare attraverso una lenta analisi costi/benefici per valutare chi provoca il danno e chi lo subisce<sup>13</sup>. I *decision-makers*, infatti, dovrebbero porsi una serie di domande volte ad individuare sia coloro che sono chiamati a controllare le istituzioni che governano e gestiscono localmente le risorse, sia coloro che sono nella posizione di ricevere benefici o costi dall'uso di un particolare tipo di risorsa<sup>14</sup>.

Gli esempi di applicazione di questo diverso angolo visuale possono essere vari e la tecnica ispiratrice dell'azione pubblica dovrebbe essere quella di raccordare «inquinatori» e «danneggiati» almeno laddove essi convivono all'interno di un'area ristretta, regionale o subregionale. Le politiche dovrebbero dunque avere una funzione di recupero e di orientamento dei flussi finanziari per dirigerli verso varie finalità: dagli investimenti volti a preservare le risorse future a quelli diretti a compensare il danno o, soprattutto, ad evitarlo. Si prenda qualche esempio. L'agricoltura di montagna dovrebbe contribuire a finanziare i fondi per la sistemazione delle pianure sottostanti e gli utenti delle acque urbane dovrebbero contribuire a finanziare l'irrigazione nelle aree agricole circostanti, soprattutto se si tratta di zone di arido-coltu-

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Cfr. S. S. Batie, *Alternative views of property rights: implications for agricultural use of natural resources*, in «American Journal of Agricultural Economics», dicembre 1984, pp. 814-8.

<sup>14</sup> D. W. Bromley, *Land and water problems: an institutional perspective*, in «American Journal of Agricultural Economics», 1982, 64, in part. pp. 842-3.

ra. Così uffici appositi, non giudiziari, dovrebbero avere la funzione di mediare le dispute sull'uso dell'acqua. Fondi recuperati dalla riduzione della tassa sulla proprietà potrebbero, invece, essere orientati a finanziare gli investimenti per la conservazione del suolo. Laddove poi, la richiesta dei consumatori si dirige verso una migliore qualità dei cibi, le politiche dovrebbero fissare degli *standards* per favorire la riduzione dell'uso di pesticidi nel processo produttivo<sup>15</sup>.

In questa prospettiva le politiche dovrebbero implicare un obbligo per il presente ed un diritto per il futuro da contrapporre al rapporto privilegio per il presente e nessun diritto per il futuro<sup>16</sup>. E, d'altra parte, già Amartya Sen ha sottolineato come il futuro abbia maturato nei confronti del presente un diritto all'ambiente pulito<sup>17</sup>. La protezione delle generazioni future attraverso la protezione delle risorse che essi avranno in eredità dalla generazione presente esce dunque dall'ambito angusto di un semplice affare di famiglia regolamentato dai sistemi di trasmissione di beni e di patrimoni, per acquisire la fisionomia di una questione sociale di alto rilievo pubblico e valore collettivo.

<sup>15</sup> Cfr. Batie, *Alternative views of property rights* cit., in part. pp. 816-7.

<sup>16</sup> Bromley, *Environment and economy* cit., in part. pp. 86-95.

<sup>17</sup> A. Sen, *Approaches to the choice of discount rates for social cost-benefit analysis*, in R. Lind, *Discounting for time and risk in energy policy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 1982.