

Ignazio Musu.

Beni comuni e analisi economica.

Il dibattito in corso, ormai a livello internazionale, sulla prospettiva dei beni comuni per il superamento delle molte contraddizioni nelle quali incorre la dicotomia tra privato e pubblico (Bollier&Helfrich, 2012; Hardt& Negri, 2009; Mattei, 2011)interroga l'analisi economica.

Dal punto di vista dell'analisi economica, vanno considerate almeno tre categorie di beni rispetto ai quali valutare l'insufficienza dell'uso della dicotomia tra privato e pubblico e che possono rientrare nella categoria dei "beni comuni": i "commons" o, per usare la definizione di ElinorOstrom (Ostrom, 1990)le "common-pool resources" (CPRs), i beni pubblici e i beni meritori.

"Commons" o "Common Property Resources" comebenicomuni.

LeCPRs sono beni per il cui utilizzo non c'èescludibilità, ma c'è rivalità. Tutti possono accedere all'uso della risorsa (non escludibilità); ma l'uso da parte di qualcuno sottrae la disponibilità per l'uso da parte di altri (rivalità). Sono risorse la cui diponibilità è limitata e il cui utilizzo, grazie alla non esclusività, può risultare eccessivo (la "tragedy of commons" di GarrettHardin, 1968). Esempi di CPRs sono le risorse «a libero accesso»: un pascolo, una zona di pesca, una foresta.

Utilizzare una risorsa a libero accesso può comportare dei costi: per mantenere il bestiame nel caso di un pascolo, per attrezzare e mantenere i battelli nel caso di una zona di pesca. L'esistenza di questi costi implica che in regime di libero accesso ciascuno sfrutterà la risorsa fino a che il reddito che ne riceve uguagli il costo.

Un costo dello sfruttamento troppo basso può lasciare uno stock disponibile della risorsa per lo sfruttamento futuro troppo basso (magari non resiliente agli shock).Ma se il costo di accesso diventa sufficientemente elevato

questo esito può essere evitato. Il costo dell'utilizzo è di fatto un fattore di esclusione.

La soluzione proposta dall'analisi economica per il problema dell'eccessivo sfruttamento delle CPRs è stata l'eliminazione della non esclusività. L'analisi economica ha infatti proposto la definizione di un diritto di proprietà sulla risorsa come strumento per elevare i costi di accesso in modo da evitare un eccesso di sfruttamento.

Con esclusività e rivalità la risorsa può diventare bene privato, oppure essere di proprietà dello Stato.

Gli effetti negativi del trasformare una CPR in un bene privato nascono dalle probabili "market failures". Una gestione privata porta ad un monopolio quando la risorsa non è tecnicamente divisibile; ignora le esternalità positive della preservazione della risorsa o quelle negative della sua distruzione; approfitta delle asimmetrie informative a proprio favore.

Queste considerazioni portano a sostenere la maggiore opportunità di una proprietà e di una gestione da parte dello stato.

Ma obiezioni vengono poste anche a questa soluzione dalla necessità di riconoscere l'esistenza di "government failures": inefficienze; sprechi e costi eccessivi per soddisfare rendite di tipo politico; difficoltà di realizzare un controllo pubblico efficiente e indipendente; "cattura" dello stato da parte di interessi privati.

Il punto importante è però che, riducendo il problema alla scelta dicotomica tra privato e stato, l'analisi economica accetta di risolvere il problema della sostenibilità nell'uso delle CPRs sopprimendo la non esclusività, ossia impedendo a qualcuno l'uso del bene.

Ma il problema potrebbe essere affrontato attraverso un uso più sostenibile del bene da parte di tutti, e quindi non riducendo la non esclusività, ma organizzandola in modo diverso. Questo può farlo lo stato, ma in molti casi può essere meglio garantito da una responsabilità comunitaria. Le CPRs diventano così beni comuni.

È merito di Elinor Ostrom (1990, 2009) aver messo in discussione la dicotomia mercato/stato nella gestione delle CPRs come beni comuni.

Ostrom ha enunciato i principi per una gestione sostenibile delle “common-pool resources”: identificare con la maggior precisione possibile i partecipanti alla comunità di utilizzatori e i confini della risorsa utilizzata (confini della non esclusività); possibilità per i partecipanti alla comunità di contribuire alla modificazione delle regole operative alle quali dovranno attenersi; predisposizione di un sistema adeguato di monitoraggio, sanzioni e risoluzione dei conflitti.

Secondo Ostrom non si può staccare il tema della scelta del modo migliore di gestione dei “commons” dalle condizioni storiche, antropologiche e culturali.

Molti esempi in cui diritti di proprietà assegnati direttamente alle comunità funzionano bene, specialmente dove le persone accettano di seguire norme sociali comuni (spesso di natura informale), non decise dall'esterno o dall'alto, ma derivanti da una convinzione comune.

Di particolare importanza sono l'omogeneità culturale e la dimensione del gruppo che esercita la proprietà comune. Gruppi eccessivamente numerosi aumentano i costi di transazione per il raggiungimento degli accordi, anche se l'aumento della dimensione può ridurre il peso del contributo di ciascuno. Questo è il problema per gli accordi necessari per la gestione dei “global commons”.

Fattori che influiscono sulla formazione del regime per la gestione dei “global commons” vanno considerati in particolare: gli interessi nazionali (la sovranità è un fattore di esclusione), l'incertezza dell'informazione scientifica, il ruolo dell'opinione pubblica e delle organizzazioni non governative.

La globalizzazione di una dimensione culturale «commons-oriented» è cruciale per arrivare ad accordi internazionali operativi sui “global commons”. Nella sua promozione gioca un ruolo importante il principio di “eredità comune dell'umanità”.

Beni pubblici come beni comuni.

L'analisi economica non definisce i beni pubblici in quanto "appartenenti a proprietà pubblica", ma in quanto il loro uso è caratterizzato da non esclusività e da non rivalità. L'uso del bene pubblico da parte di una persona non escluda che quello stesso bene venga usato da altri; l'uso del bene da parte di una persona non riduce la disponibilità del bene per il suo uso da parte di altri. Esempi accettati di beni pubblici sono l'ordine pubblico e la difesa nazionale; tutti i cittadini ne possono godere in modo non esclusivo e non rivale.

Non escludibilità e non rivalità si riferiscono all'uso della quantità esistente del bene pubblico, una volta che questa quantità è stata prodotta. Quando però la disponibilità esistente di un bene non basta, è necessario produrne di più, e si manifesta una rivalità per la necessità di scegliere tra risorse scarse. Questo problema non esiste per le CPRs che non sono riproducibili, ma solo rigenerabili dai cicli naturali.

La non esclusività richiede che il beneficio aggiuntivo di un maggior bene pubblico prodotto sia misurato dalla somma dei benefici di tutti coloro che ne possono godere. Un bene pubblico dovrebbe quindi essere prodotto fino al punto in cui la somma dei benefici di tutti coloro che possono godere da una unità in più del bene (somma dei benefici marginali) è uguale al costo che occorre sostenere per ottenerla (costo marginale di produzione).

Ma il mercato non funziona così: richiede che un bene sia prodotto fino a che il beneficio marginale ottenuto dal singolo acquirente consumatore è uguale al costo marginale di produzione.

Questo porta ad una sotto produzione del bene pubblico, anche se il mercato funziona in modo concorrenziale e senza carenze informative. I beni(mali) pubblici sono infatti espressione di una esternalità positiva (negativa). Se poi il mercato non è concorrenziale o soffre di incompletezze e asimmetrie informative, la sottoproduzione e comunque le distorsioni nella produzione del bene pubblico sono ancora maggiori.

E' lo Stato quindi che dovrebbe farsi carico di decidere quanto produrre di un bene pubblico. Oppure si dovrebbe far conto su un maggior ricorso alla responsabilità comunitaria.

L'analisi economica ha spesso ceduto alla tentazione di risolvere i problemi della produzione di beni pubblici attraverso l'eliminazione della non esclusività.

Consideriamo il caso della conoscenza. La conoscenza, una volta prodotta, ha le caratteristiche della non esclusività e della non rivalità: i costi per l'accesso sono bassi e l'uso da parte di alcuni non impedisce l'uso da parte di altri.

Ma la conoscenza è un bene pubblico che può essere prodotto: nell'analisi economica è divenuta oggi dominante la posizione che sostiene che se si rende la conoscenza non esclusiva mediante la protezione di un diritto di proprietà (intellettuale), si dà un incentivo adeguato alla sua produzione.

I sostenitori di questa privatizzazione del processo di produzione della conoscenza ignorano però i problemi che il mercato incontra nella produzione di un bene pubblico: nel caso specifico il mercato produce troppo poca conoscenza e se non funziona bene la produce in modo distorto.

Esempi di effetti negativi sulla produzione e la diffusione di nuova conoscenza sono infatti quello di scoraggiare, invece che incoraggiare, la ricerca, aumentando il costo degli inputs per proseguire la ricerca (Heller 1998: "tragedy of anticommons"); e quello di impedire la diffusione della nuova conoscenza, per il prezzo eccessivo dei prodotti (magari socialmente utili) che incorporano la nuova conoscenza.

Beni meritori come beni comuni.

La non esclusività non può essere considerata come caratteristica intrinseca dei beni considerati; essa è piuttosto il frutto di una scelta sociale.

Sotto questo profilo anche quelli che l'analisi economica chiama "beni meritori" (meritgoods) possono essere considerati come beni comuni.

Il concetto di bene di merito è stato introdotto da Richard Musgrave (1957) per indicare un bene escludibile e rivale (quindi un bene potenzialmente fornibile sul mercato) che però la società giudica debba essere fornito sulla

base di un'idea di "bisogno" piuttosto che sulla base della capacità e disponibilità a pagarlo sul mercato. Si tratta di un concetto che si avvicina molto a quello di "beni primari" di John Rawls che dovrebbero essere forniti in modo universale.

Consideriamo ad esempio la cura della salute. E' un bene rivale: se un dottore sta curando una persona non può allo stesso tempo curarne un'altra. Di per sé è anche un servizio escludibile: se non pago il dottore, questi può rifiutarsi di curarmi.

Mala cura della salute deve diventare non escludibile se risponde a un diritto universalmente riconosciuto. La cura della salute diventa un bene comune perché questa caratteristica viene associata alla necessità di poterne disporre in modo non esclusivo per soddisfare un diritto fondamentale.

Nel nostro paese questa è la posizione emersa dalla Commissione istituita nel 2007 e presieduta da Stefano Rodotà che ha proposto una nuova categoria di beni, quella dei beni comuni, che esprimono una utilità funzionale all'esercizio dei diritti fondamentali e al libero sviluppo della persona, e dei quali deve essere garantita una fruizione collettiva.

Una volta rimossa la non esclusività per il godimento del bene "cura della salute", rimane la rivalità perché limitato è l'ammontare di beni e servizi attraverso i quali la cura della salute è soddisfatta. Ma questi beni e servizi possono essere aumentati producendone di più e ciò richiede un maggior uso di risorse scarse.

Questa distinzione tra il bene di merito (bene comune) "cura della salute" e i beni e servizi attraverso i quali viene fornito è importante. Implica che la non esclusività nella soddisfazione del diritto fondamentale alla cura della salute va associata ad una scelta sulle priorità relative a quali beni e servizi deve essere dato libero accesso.

Il punto importante è che occorre che la società decida il livello di beni e servizi la cui produzione va garantita per la non esclusione dal relativo diritto fondamentale.

Conclusione.

Nella produzione e gestione dei beni comuni, siano essi quelli che l'analisi economica chiama "commons", beni pubblici e beni meritori, occorrerebbe promuovere l'esercizio di corresponsabilità (cooperazione, spirito altruistico) della comunità nell'indicazione delle priorità con cui allocare le risorse della società e nelle modalità di esercizio della gestione e del controllo sul modo in cui il diritto fondamentale viene soddisfatto.

A questo proposito è necessario riconoscere una dialettica sempre presente tra struttura di governance e partecipazione; riconoscere l'importanza della fiducia, ma anche prendere atto di comportamenti devianti motivati da un'ottica egoistica (magari troppo di breve termine) dell'interesse proprio. Il superamento di questi ultimi a favore della prima è la sfida cruciale.

Riferimenti bibliografici.

D. Bollier, S. Helfrich (eds.), *The Wealth of the Commons, A World beyond Market and State*, The Commons Strategy Group, Levellers Press, Amherst, Mass., 2012.

G. Dallera, *La teoria economica oltre la tragedia dei beni comuni*, in M. R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Ombre Corte, Verona, 2012, pp.88-105.

G. Hardin, *The tragedy of Commons*, Science, 1968, pp. 1243-1248.

M. Hardt, A. Negri, *Commonwealth*, Harvard University Press, Cambridge Mass. 2009.

M.A. Heller, *The tragedy of the Anticommons: property in transition from Marx to markets*, Harvard Law Review, 1998, pp.621-688

U. Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari, 2011.

R. Musgrave, *A Multiple Theory of Budget Determination*, FinanzArchiv, 1957, pp.33-43

E. Ostrom, *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

E. Ostrom, *Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems*, Nobel Lecture, December 8, 2009