

La gestione patrimoniale dei domini collettivi

Pietro Nervi*

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Delimitazione del campo di analisi. - 3. Il contenuto della gestione patrimoniale. - 4. Gli aspetti tecnici della gestione. - 5. La gestione dei domini collettivi tra risultati ed effetti. - 6. Prospettive tra problemi di legittimità e gestione patrimoniale negoziata. - 7. Nuovi strumenti di conoscenza e di supporto alle decisioni.

1. Premessa

Nella relazione, che benevolmente mi è stata affidata, cercherò di sviluppare il tema della gestione patrimoniale del demanio civico soffermandomi nella prima parte sui concetti ispiratori, le operazioni ed i processi attraverso i quali l'amministrazione dei beni di uso civico si propone di adempiere alle due funzioni caratteristiche della gestione, la tutela e la valorizzazione delle risorse collettive, per affrontare successivamente due temi di maggiore attualità, quali il problema di legittimità dell'organo di gestione e le prospettive aperte con l'opzione della gestione patrimoniale negoziata.

Facendo una rapida rassegna della letteratura in tema di gestione dei domini collettivi, non si può non restare sorpresi dal fatto che gli economisti del nostro Paese abbiano lavorato così poco sull'argomento relativo alla specificità della gestione patrimoniale dei demani civici¹; un argomento su cui molti discutono e che è anche oggetto di tante controversie tra Pubblica Amministrazione e Organi Giurisdizionali, tra la Collettività locale e il Comune amministrativo, tra l'ente di gestione e i cittadini utenti, tra gli stessi componenti la collettività locale, tra gli «insiders», cioè coloro che vivono stabilmente nelle aree montane, che sono parte della collettività locale e come tali possono influenzare quanto avviene nella terra che loro appartiene e nel territorio del comune amministrati-

* Professore ordinario Università di Trento.

¹ Un pregevole contributo sull'argomento può essere individuato nel lavoro di Elisei, Montanini, Degiampietro, Benassi, Magistretti su *La gestione amministrativa contabile del patrimonio silvo-pastorale di Comuni montani rappresentativi del Piemonte*, Parma: La nazionale tipografia editrice, 1972.

vo di residenza, e gli «outsiders», vale a dire coloro che transitoriamente sono presenti in tali aree, risiedendo di norma altrove.

Ma è probabile che lo stupore iniziale si attenui quando si diventa consapevoli dei gravi ostacoli rappresentati, da una parte, dalla grande difformità delle situazioni e delle esperienze della proprietà collettiva sul territorio del nostro Paese e, da un'altra parte, dalla diversità di approccio che ha caratterizzato l'analisi teorica ed empirica della gestione delle cosiddette terre civiche. Esiste, infatti e soprattutto, il problema di specificare il contenuto del concetto di *performance* ed i relativi criteri di misurazione e di riuscire a trarre deduzioni significative dagli indicatori che sono, a volte, pur anche facilmente rilevabili e quantificabili.

La nostra riflessione si propone, pertanto, l'obiettivo di raccogliere ed esaminare attentamente numerosi e variegati aspetti dell'analisi economica, sociologica e politica, del diritto e della scienza dell'amministrazione che riguardano i caratteri specifici dell'amministrazione dei domini collettivi, che noi per necessità di distinzione da quella pubblica chiameremo "comunitaria", ben consapevoli che essa si scontrerà, fin dal principio, con una massa consistente di preconcetti e confusioni. Non dobbiamo, infatti, nasconderci che le difficoltà maggiori sono date dai preconcetti di natura ideologica nel confronti della proprietà collettiva circa un diverso modo di possedere² ed un diverso modo di gestire, che si ritengono fonte di inefficienza.

Che la gestione dei demani civici rappresenti una funzione amministrativa molto importante è dimostrata dal fatto che in molte zone del nostro Paese i risultati e gli effetti delle decisioni che riguardano i demani civici, sia quelle adottate all'interno del dominio collettivo sia quelle prese al suo esterno, interessano una quota molto rilevante della totale superficie territoriale e della complessiva attività economica di un territorio; a loro volta, le modalità di svolgimento della gestione stessa dei domini collettivi influenzano fortemente i processi di gestione delle famiglie e delle imprese locali e, più in generale, anche i processi di sviluppo del territorio locale.

Si tratta, quindi, di spiegare, da una parte, il comportamento dell'amministrazione della proprietà collettiva e delle altre istituzioni coinvolte e, da un'altra parte, di osservare le azioni individuali dei titolari dei diritti di uso all'interno dell'organizzazione comune. L'analisi economica va, infatti, estesa ad esaminare questi elementi basilari del sistema della proprietà collettiva, proprio al

² GROSSI, P., *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano: Giuffrè, 1977.

fine di cogliere, per un verso, l'insieme di relazioni economiche e sociali che definiscono la posizione di ciascun soggetto – ente di gestione e singoli cittadini utenti titolari dei diritti – nei confronti dello sfruttamento dei beni comuni e, per un altro verso, il tipo o la natura di queste relazioni che determinano l'uso che si fa dei beni civici e delle produzioni dai medesimi ottenute.

Gli studi realizzati durante gli ultimi anni hanno posto in evidenza la varietà di situazioni cui hanno dato luogo i sistemi di gestione della proprietà collettiva; come anche l'evoluzione degli stessi: alcuni dei quali sono scomparsi, mentre altri sono persistiti nel corso del tempo. La differente evoluzione dei sistemi di gestione della proprietà collettiva e dello sfruttamento delle risorse comuni deve spingere, quindi, ad interrogarci sopra i fattori che hanno contribuito alla loro persistenza o alla loro scomparsa. Dobbiamo, peraltro, prendere atto che lo studio del comportamento economico dei soggetti privati e degli organi di gestione all'interno del sistema della proprietà collettiva ha contribuito ad ampliare la prospettiva tradizionale dell'analisi da una gestione di natura quasi esclusivamente tecnica ed affidata, di fatto o volutamente, alla tecnocrazia verso una gestione che ha un orizzonte che possiamo definire istituzionalista e che assegna molte responsabilità e nuovi ruoli alla comunità locale.

Molti economisti, infatti, negano la verificabilità dell'ipotesi secondo la quale il motivo ultimo del comportamento umano sia la massimizzazione del profitto individuale e conseguentemente sconfessano la validità delle teorie neolibériste³. Questa riserva è particolarmente utile rispetto alle considerazioni di Hardin⁴ relative alla tragedia della proprietà collettiva, che, come è noto, si appoggiano interamente sopra di esse⁵.

La tesi classica, sviluppata sopra il presupposto che l'uomo è essenzialmente egoista e che ha come unico obiettivo la massimizzazione del profitto ha subito durante gli anni '60 qualche temperamento. In molti progetti, l'individuo, con capacità decisionale nell'impresa o in un altro tipo di istituzione, non viene più considerato isolato, ma parte dell'impresa, della comunità o del gruppo. In questa prospettiva egli prende le decisioni non tenendo conto solamente della massimizzazione del profitto, ma anche di altri elementi che possono influire sullo sviluppo della sua attività e così introduce nella "funzione di profitto" fat-

³ CALDWELL, B.J., "The Neoclassical Maximization Hypothesis: Comment", in *The American Economic Review*, 1983, 73, 4: 825-827.

⁴ HARDIN, G., "The Tragedy of the Commons", in *Science*, 1968, 12, 162: 1243-1248.

⁵ CROWE, B. L., "The Tragedy of the Commons Revisited", in HARDIN, G. & BADEN, J., *Managing the Commons*, Freeman and Co., 1977, 53-65.

tori che la ampliano e la trasformano in una “funzione di utilità”. Il che separa ed enfatizza l’abbinamento del fattore individuale al contesto economico. Ciò consente di aprire nuove possibilità di studiare differenti tipi di comportamento gestionale e gettare maggior luce sopra la diversità di azioni che possono intraprendere le organizzazioni della proprietà collettiva in accordo con l’ambiente socio-economico in cui operano. Si tratta, allora, di spiegare il comportamento del dominio collettivo e di altre istituzioni osservando le azioni individuali dentro l’organizzazione. Una delle organizzazioni molto importanti sono i sistemi di proprietà e su di essi quali elementi basilari di riferimento deve estendersi l’analisi economica⁶. I sistemi di proprietà consistono nel complesso di relazioni economiche e sociali che definiscono la posizione di ciascun individuo rispetto all’utilizzazione dei beni comuni e il tipo o la natura di queste relazioni determina l’uso che si fa delle risorse e dei prodotti delle stesse.

Lo studio del comportamento economico in relazione ai sistemi di proprietà ha contribuito così ad ampliare la prospettiva tradizionale dell’analisi verso la prospettiva istituzionale. La nuova prospettiva di analisi dei sistemi di gestione della proprietà collettiva è descritta come istituzionalista ancora nel 1969 da Vincent ed Elinor Ostrom. E. OSTROM⁷ definisce le istituzioni che si fanno carico della gestione della proprietà collettiva in senso restrittivo, come insieme di regole di funzionamento che si impiegano per determinare chi può essere scelto per prendere decisioni in qualche campo e quali azioni sono permesse o proibite; ma, comprende pure le regole di associazione e i procedimenti che ne conseguono, l’informazione che deve essere garantita in quanto fattore di coesione economica e sociale, i diritti e i doveri delle persone responsabili delle diverse funzioni di amministrazione e di utilizzazione delle risorse comunitarie.

2. Delimitazione del campo di analisi

Entrando nel merito del tema affidatomi, è necessario precisare subito che in questa relazione con il nome di dominio collettivo o proprietà collettiva farò riferimento all’**ordinamento**⁸, assai frequente nella montagna italiana, specialmente nelle Alpi e nell’Appennino settentrionale e centrale, caratterizzato dall’esistenza di una **collettività locale** o territoriale, talora coincidente con la comu-

⁶ FURUBOTN, E. G. & PEJOVICH, S., *Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature*, 1972, X: 1137-1161.

⁷ OSTROM, E., *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: University Press, 1992, 10-11; 18, 55, 61-102.

⁸ Serpieri nel suo lavoro del 1928 assegna a questo ordinamento la denominazione di “Comunità montana”. SERPIERI, A., *Guida a ricerche di economia agraria*, Rist., Bologna: Edagricole, 1960.

nità degli abitanti in un comune amministrativo, talora distinta come collettività avente personalità giuridica o solo di fatto (comunanze, comunali, università agrarie, vicinie, società di antichi originari, ecc.), i cui membri insieme esercitano più o meno estesi **diritti di godimento** (usi civici e simili), individualmente o collettivamente, su **terreni** prevalentemente pascolivi o boschivi (detti beni civici, beni di uso civico, terre civiche o demanio civico), che il comune o la comunità da esso distinta, tiene in *proprietà demaniale civica* oppure collettiva.

Seguendo l'impostazione di GIANNINI⁹, conviene precisare subito che sul fondo dell'ente territoriale l'uso civico grava come vincolo ad una specifica destinazione del fondo a vantaggio dei consociati nell'ente territoriale. Da qui la spiegazione del fatto per cui i fondi comunali gravati da uso civico abbiano avuto la denominazione di "demani". Il che determina nel cittadino comunale una situazione giuridica complessa: di un interesse civico alla conservazione della destinazione dei beni e di un interesse pubblico (civico) avente ad oggetto un uso dei beni conforme alla loro destinazione. Rispetto all'uso comune sui beni demaniali, l'uso civico sui fondi comunali presenta due elementi caratteristici: (1) di avere normalmente, e non eccezionalmente, ad oggetto delle utilità del fondo consistenti in uno sfruttamento di esso e (2) di essere riservato ai cittadini del Comune, o addirittura ad una parte di essi (mentre l'uso comune sui beni demaniali è a favore della generalità dei soggetti). Di qui, il carattere connotato di "riserva" proprio dei beni comunali gravati da usi civici.

I terreni di usi civico costituiscono, quindi, la base territoriale delle risorse naturali ed antropiche; quindi il patrimonio civico. La nozione di patrimonio civico non solo sottende una pluralità di contenuti, ma nella fase più recente ha subito anche profonde specificazioni, in particolare attraverso una sua interpretazione estensiva, in ragione della percezione delle diverse utilità che esso può fornire. In quest'ottica, la Suprema Corte di Cassazione, raccogliendo questa interpretazione estensiva, con riferimento al bosco ha precisato che «*In base a dati di interpretazione sistematica forniti dal legislatore con una molteplicità di leggi diverse succedutesi nel tempo, il concetto di "bosco" deve essere riguardato come patrimonio naturale con propria individualità, un ecosistema completo, comprendente tutte le componenti quali suolo e sottosuolo, acque superficiali e sotterranee, aria, clima e microclima, formazioni vegetali (non solo alberi di alto fusto, di una o più specie, ma anche erbe e sottobosco), fauna e microfauna, nelle loro reciproche profonde interrelazioni, e quindi non solo l'a-*

⁹ GIANNINI, M. S., "Sull'esistenza degli usi civici di caccia", in *Rivista di diritto sportivo*, 1950, 3-4: 103.

spetto estetico-paesaggistico di più immediata percezione del comune sentimento»¹⁰; facendo così rientrare nel patrimonio gli elementi appropriati e quelli non appropriati.

Una attenta analisi delle esperienze della gestione dei domini collettivi, ed in particolare della cultura dell'organizzazione e dello sfruttamento delle terre civiche, ci consente di affermare che, di fatto, si è presenza di una pluralità di patrimoni: (1) un patrimonio economico, dato dal complesso dei beni appropriati; (2) un patrimonio naturale, individuabile nello spazio cubico comprensivo delle risorse naturali; (3) un patrimonio culturale, costituito da: (a) i beni culturali dell'opera dell'uomo e (b) i beni culturali naturali. Tutto questo costituisce la ricchezza della comunità locale.

Il termine patrimonio, come è noto, trova la sua origine nella lingua latina in cui la radice «pater» designa il padre. Non sembra esservi dubbio alcuno che nel linguaggio comune patrimonio designa l'insieme dei beni o delle risorse o dei valori ereditato dagli ascendenti e suscettibile di essere trasmesso ai discendenti, privilegiando una linea oppure una destinazione. Secondo MADJARIAN¹¹, ciò che è proprio di un patrimonio è di non essere indifferente agli uomini che l'hanno prodotto o riprodotto; il patrimonio rinvia necessariamente al passato della sua produzione e della sua riproduzione, alle condizioni nelle quali esse si sono realizzate. Il patrimonio lega al passato il soggetto che al presente ne è il titolare. E patrimonio ha la funzione di assicurare l'unità dei membri di una comunità e la sua permanenza attraverso i differenti momenti della sua esistenza. Il rapporto dell'uomo con ciò che istituisce come patrimonio è contrassegnato da doveri e responsabilità.

Si perviene così ad affrontare la parte centrale del tema che mi è stato affidato. Soggetti giuridici delle proprietà collettive possono essere: (a) la popolazione di un Comune; (b) la popolazione di parte di un Comune, (c) una università di cittadini; (d) una associazione di cittadini. Conforta questa affermazione il pronunciamento della Suprema Corte di Cassazione, dal quale si evince la massima, secondo la quale *le frazioni del Comune – che, di norma costituiscono una mera entità naturale di fatto caratterizzata dalla presenza dello insediamento di una parte della popolazione comunale in una località staccata da altri nuclei abitati dell'ente locale e dotata di interessi, sempre di fatto, legati a circostanze di ordine economico, storico, sociale e religioso – hanno tuttavia, in*

¹⁰ Cass. Sez. 111 Pen., 8 aprile 1993, n. 3436.

¹¹ MADJARIAN, G., *L'invention de la propriété. De la terre sacrée à la société marchande*, Paris: L'Harmattan, 1991.

*materia di amministrazione dei beni assoggettati ad uso civico della popolazione frazionaria, una soggettività diversa da quella dell'ente di appartenenza ed autonomamente esercitabile, anche ai fini del recupero del perduto possesso di detti beni, attraverso un apposito comitato per l'amministrazione separata, da nominarsi secondo le previsioni dell'art. 26 della legge 16 giugno 1927 n. 1766 e del relativo regolamento di esecuzione di cui al R.D. 26 febbraio 1928 n. 332, come successivamente modificato ed integrato*¹². Da siffatta concezione della collettività territoriale locale discende che, tutti e soltanto, i membri della comunità locale hanno la responsabilità (diritto e dovere) di esercitare il governo del dominio collettivo, la gestione economica e patrimoniale del demanio civico. Esercitare le prerogative di governo economico significa prendere le decisioni fondamentali in merito a: l'oggetto della gestione; la struttura degli organi rappresentativi e le modalità di nomina dei loro componenti; le modalità di funzionamento degli organi di governo; la tutela e la valorizzazione del patrimonio civico; le politiche ed i piani generali di gestione, di organizzazione e di rilevazione.

Per l'ampia prospettiva di riflessione e di operatività apertasi con gli insegnamenti della Scuola neo-istituzionalista¹³, riteniamo che valga la pena distinguere tra:

1. diritti di proprietà a livello individuale o diritti operazionali, da cui discendono gli eventi; sono i cosiddetti

- diritti di accesso o diritto di entrata in una zona e
- diritti di prelievo o diritti di prelevare una particolare risorsa; e

2. diritti a livello collettivo o diritti di amministrazione, da cui discendono le decisioni; tra questi si può distinguere

- diritti di gestione, vale a dire i diritti di valorizzazione e di ordinamento, e
- diritti di esclusione e di inclusione, in altre parole i diritti di disporre di altri diritti, in particolare del diritto di inclusione nella o di esclusione dalla collettività locale.

La parola amministrazione individua nel linguaggio comune, l'atto o l'effetto dell'amministrare, cioè del curare il buon andamento degli affari. Seguendo le definizioni del dizionario, amministrare ha il significato di reggere, regolare, aver cura, governare, sorvegliare il buon andamento di una azienda. Così,

¹² Massima dalla sentenza della Sez. civile della Suprema Corte di Cassazione n. 10748 del 19 settembre 1992.

¹³ SCHLAGER, E. - OSTROM, E., "Property Rights and Natural Resources: A Conceptual Analysis", in *Land Economics*, 1992, 68 (3): 249-262.

per amministrazione si deve intendere l'amministrare, la gestione di una azienda, il governo di beni, di enti. Nel linguaggio giuridico il verbo amministrare non ha un significato diverso. Semplicemente assume maggior rilievo l'aspetto patrimoniale. In definitiva, emerge, da un lato, che l'attività dell'amministrare è diretta allo scopo di ricavare utilità dagli elementi che compongono il patrimonio; da un altro lato, che tale attività non può condurre ad una diminuzione del complessivo valore del patrimonio.

Per una maggior precisione di linguaggio, possiamo definire il concetto di amministrazione in senso oggettivo ed in senso soggettivo. In senso soggettivo, il termine amministrazione indica il complesso degli organi che svolgono attività amministrativa. In senso oggettivo, amministrazione significa l'attività amministrativa preordinata ad uno scopo. In tal senso l'amministrazione dei beni di uso civico amministra il patrimonio della collettività territoriale locale in quanto attende con continuità alla sua conservazione, al suo miglioramento, al suo corretto sfruttamento o valorizzazione.

Scendendo ancor più nel dettaglio, tenendo conto dei caratteri di demanialità dei beni di uso civico, nell'attività di amministrazione dei demani civici si può distinguere tra una attività vincolata, data dalla destinazione agro-silvo-pastorale dei terreni, ed una attività discrezionale. Nel caso specifico dell'amministrazione dei demani civici sembra preferibile adottare il termine di gestione, intesa nella duplice valenza di tutela e di valorizzazione degli elementi amministrabili. Ciò in quanto l'attività di amministrazione non può essere riguardata come meramente statica, cioè limitata alla tutela e alla conservazione del patrimonio civico, bensì funzionalizzata allo scopo di trarre utilità dagli elementi che compongono il patrimonio della collettività territoriale locale. Dunque, attività dinamica che non presenta limiti oggettivi se non quelli definiti dal carattere di demanialità civica dei beni.

3. Il contenuto della gestione patrimoniale

Il principio della proprietà collettiva prevede che il titolare di tutte le risorse all'interno del demanio civico sia la collettività territoriale locale. L'uso privato di tali risorse deve esplicarsi solo in base a diritti di usufrutto; in altre parole, gli agenti privati sono autorizzati a sfruttare le risorse collettive, ma solo a condizioni che riflettano gli interessi della collettività. Naturalmente vi sono ovvie difficoltà da superare nel fare appello ad un principio di questo tipo. Una di queste è, come già detto, il forte pregiudizio ideologico contro la proprietà col-

lettiva in buona parte del mondo occidentale.

Si deve, tuttavia, riconoscere che le difficoltà non stanno nella natura della proprietà comune di per sé. Ciò a cui si riferiva HARDIN¹⁴, come alla tragedia dei beni comuni, è il risultato dell'uso privato, senza restrizioni, della proprietà comune; è la libertà di sfruttamento nell'ambito dei beni comuni che è foriera di rovina per tutti e si ha sfruttamento eccessivo delle risorse comuni solo nel caso in cui l'accesso alle risorse comuni non è regolamentato. Ma non bisogna confondere proprietà collettiva e libertà di sfruttamento. Inoltre, proprietà collettiva e proprietà a libero accesso non sono sinonimi; non tutta la proprietà collettiva è priva di regole riguardanti il suo utilizzo. Con riferimento al nostro Paese, possiamo documentare come storicamente sono molto poche le risorse a proprietà collettiva e socialmente importanti che non hanno subito regolamentazioni; anzi, nella montagna e nell'alta collina, la stessa stabilità di molti sistemi sociali locali si è basata sul controllo collettivo delle risorse comuni.

Il problema dello sfruttamento eccessivo delle risorse non soggette a proprietà privata si pone solo in assenza del controllo collettivo. Tale fenomeno si sta ponendo in maniera preoccupante nell'attuale fase di sviluppo, per un verso, con il diminuire della popolazione residente nei territori rurali, e montani in particolare, e, per un altro verso, con la colonizzazione delle aree montane da parte di imprese esterne e la tolleranza dell'abusivismo o il permissivismo da parte della Pubblica Amministrazione. Vero è che in molti casi i meccanismi che assicuravano la rinnovabilità delle risorse sono stati distrutti o gravemente indeboliti; sono molte, infatti, le decisioni della Pubblica Amministrazione miranti ad inserire nel demanio civico, spesso forzatamente ed in modo autoritario, soggetti economici esterni alla comunità territoriale locale; basti pensare, poi, alla facilità dell'esproprio dei beni di proprietà collettiva piuttosto nei più frequenti casi dell'interesse privato che nei meno frequenti casi di pubblico interesse, alle sanatorie delle occupazioni abusive, ecc. Ciò nonostante, nella maggior parte dei casi, si deve essere indotti a conclusioni diametralmente opposte a quelle di Hardin: infatti, si deve constatare che laddove la proprietà comune è stata regolamentata collettivamente, si è avuto piuttosto una sottoutilizzazione delle risorse comuni e non il loro esaurimento. In generale, l'interesse collettivo alla sostenibilità della produzione sulle terre civiche si dimostra un incentivo molto più forte alla conservazione di un dato insieme di risorse che non l'interesse privato alla massimizzazione del reddito derivante dallo sfruttamento delle risorse.

¹⁴ HARDIN, G., *op. cit.*, 1968.

La gestione patrimoniale, così come ci si presenta oggi, può essere a giusto titolo considerata nella generalità dei casi come un prolungamento della tradizionale gestione della terra. Peraltro, si tratta di una forma di gestione fondiaria che ha il suo fondamento sulla nozione di patrimonio. A questo titolo, essa pone l'accento sugli obblighi relativi alla rinnovabilità ed alla trasmissibilità del patrimonio e sul suo particolare statuto e risponde in maniera esplicita all'obiettivo di salvaguardare le risorse naturali ed antropiche di proprietà collettiva. Questo modo di gestire consiste nell'ammettere che la responsabilità della gestione della terra e delle risorse naturali compete alle collettività locali che sono state riconosciute assegnatarie delle terre di uso civico¹⁵ e, di conseguenza, a ciò deputate ed istituzionalizzate.

In definitiva, la gestione patrimoniale dei demani civici rientra a pieno titolo nell'approccio istituzionale. Essa implica il riconoscimento da parte dello Stato e della Pubblica Amministrazione del diritto di proprietà, dei diritti di godimento, del controllo, della gestione e dell'utilizzazione delle risorse per le popolazioni locali. Essa comporta da parte della Pubblica Amministrazione anche azioni di aiuto alla gestione e all'investimento allo scopo di aumentare i rendimenti delle produzioni vegetali, animali, forestali e di salvaguardare il potenziale produttivo delle risorse naturali, in ragione della manutenzione del territorio e delle numerose esternalità che le terre civiche producono.

Gli elementi chiave di una gestione patrimoniale dei demani civici sono: (1) la globalità; (2) la partecipazione della popolazione; (3) la garanzia demaniale delle terre; (4) le regole d'uso delle risorse comunitarie.

3.1. La globalità

Trattando della gestione patrimoniale dei beni civici si deve insistere sul concetto di demanio civico come «fondo» a disposizione della collettività locale e più precisamente come insieme di mezzi per risolvere i problemi che via via si pongono alla collettività locale e, per essa, ai responsabili dell'amministrazione del demanio civico. E dal momento che le risorse comuni sono considerate mezzi per raggiungere le finalità che la collettività locale si prefigge oppure mezzi atti a soddisfare le necessità umane, la gestione delle risorse comuni comporta che l'amministrazione debba occuparsi di valutazioni e di scelte. Queste non possono essere interpretate, come troppo spesso avviene, in maniera

¹⁵ Anche se l'intestazione catastale e/o tavolare delle terre civiche può essere fatta al Comune.

semplificistica, come ripartizione di risorse reali oppure come semplici operazioni in termini monetari¹⁶.

Sotto questo profilo, sembra potersi affermare che la filosofia a fondamento della gestione dei demani civici debba essere considerevolmente diversa da quella che sostiene la conduzione delle terre private ed anche delle terre demaniali statali. È, infatti, sufficientemente noto¹⁷ e comunemente accettato che esiste una gestione forestale nell'interesse privato (con i suoi semplici concetti di efficienza, di profitti e di guadagni in termini monetari) ed una gestione forestale nell'interesse pubblico o collettivo ove i concetti di valutazione e di efficienza possono essere differenti. E poiché le amministrazioni dei beni di uso civico sono, per loro stessa struttura, sensibili al problema dei valori in relazione a fatti sociali e pubblici, come precedentemente evidenziato, tutti i tipi di approccio a decisioni di interesse collettivo o pubblico hanno un contenuto di valutazione.

L'esistenza di paradigmi contrapposti (ciascuno con propri concetti, con proprie teorie, con propri metodi) sembrano così essere piuttosto la regola che l'eccezione in un sistema economico e in soggetti giudicati importanti nelle politiche pubbliche. La competizione tra paradigmi può addirittura essere considerata parte del pluralismo delle società dinamiche e probabilmente anche fondamentale elemento dei sistemi sociali democratici.

La gestione patrimoniale dei domini collettivi, mettendo l'accento sulla nozione di patrimonio civico comprendente l'ambiente naturale e costruito, la collettività locale, la cultura, l'organizzazione, la tecnologia si qualifica, come già detto, istituzionalista e la sua caratteristica principale è quella di preferire la visione olistica, secondo la quale ogni singolo elemento è contenuto nell'organizzazione dell'insieme patrimoniale e il valore dell'insieme patrimoniale è superiore alla somma dei valori dei singoli elementi che lo compongono. Il che significa che, mentre altri approcci concentrano l'attenzione sul mercato e sui relativi fenomeni, per l'approccio istituzionalista il mercato rappresenta solo uno specifico tipo di istituzione e che oltre al mercato devono essere presi in considerazione altri istituti, così come devono essere studiati i numerosi e diversi agenti ed i loro atteggiamenti e i loro comportamenti.

La gestione patrimoniale dei demani civici può essere considerata di natura istituzionalista almeno sotto tre aspetti, tutti correlati: a) la presenza di una amministrazione quale *centro di attenzione e nucleo di valutazione*; b) la necessità

¹⁶ Caso assai frequente nelle valutazioni relativa a sanatorie di occupazioni abusive o nei casi di esproprio.

¹⁷ PATRONE, G., *Economia forestale*, Firenze: Tipografia Coppini, 1970.

di porre *la gestione in relazione con altre discipline*; c) il riconoscimento del ruolo degli aspetti non monetari in relazione agli aspetti monetari.

a) *Presenza di un ente di gestione quale centro di attenzione e nucleo di valutazione.*

Ciò in quanto, la qualità di risorsa non è una qualità oggettiva posseduta di per sé dagli elementi naturali, ma è una qualità strettamente dipendente dalla loro utilizzabilità nei processi economici del sistema. A esempio, la presenza di terreni scoscesi, esclusi nella fase più recente dall'utilizzazione agricola o forestale, può costituire una risorsa qualora si intenda utilizzarli economicamente a scopo ricreativo con impianti di risalita e piste da discesa. Il concetto di risorsa va inteso sia in senso quantitativo che in senso qualitativo. Le risorse possono degradare qualitativamente con il passare del tempo (come nel caso di una pioggia acida che deteriora il suolo, che, a sua volta, influenza negativamente la crescita della vegetazione) oppure migliorare qualitativamente, come nel caso di una migliore regolamentazione dell'uso delle stesse. Ugualmente il termine costo o beneficio si riferisce, rispettivamente, a conseguenze negative o positive dal punto di vista di un particolare soggetto interessato e può comprendere sia aspetti monetari che non monetari.

b) *Necessità di porre la gestione in relazione con altre discipline.*

A differenza di altri approcci che tendono a limitare l'ambito della gestione a caratteristiche di mercato, l'approccio istituzionalista tiene conto della distinzione tra fattori economici e fattori non economici. Questo orientamento impone di tener presente una considerevole sovrapposizione tra discipline: etica, psicologia, sociologia, ecc., le quali concorrono a comporre il quadro di riferimento della gestione nel momento in cui si rende necessario tener conto degli atteggiamenti individuali oppure dei fatti organizzativi

La molteplicità di funzioni, infatti, sembra essere una caratteristica intrinseca delle risorse naturali di base (si pensi alle risorse idriche, all'atmosfera, alle foreste, ecc.) e ciò implica la necessità di una analisi costi-benefici di lungo periodo di tipo nuovo, basata non più sull'idea di calcolare i prezzi-ombra (in termini di numerario rappresentativo di utilità sociale) di ciascun impiego al margine della risorsa, impresa probabilmente disperata oltre che teoricamente dubbia, ma su procedimenti multicriterio. L'ipotesi di lavoro alla base di questi procedimenti prevede di identificare e scegliere con appropriate procedure un certo numero di variabili obiettivo: obiettivi che non debbono essere necessaria-

mente descritti da indicatori economici, ma possono anche essere indicatori di tipo fisico espressi in unità di misura appropriate; si tratta poi di porre vincoli di natura economica e tecnica oppure di definire gradi di accettabilità.

c) Riconoscere il ruolo degli aspetti non monetari in relazione agli aspetti monetari.

È vero che nelle valutazioni a volte si fa riferimento a risorse “reali” contrapposte a risorse “monetarie”, come è pur vero che esiste sempre una controparte reale ad ogni evento monetario controllato. Ma la questione qui sollevata non riguarda la mancata conoscenza circa i processi reali, bensì il trattamento semplicistico di tali processi che spesso ne viene fatto e che consiste nel prendere in considerazione i soli valori monetari. Alcuni aspetti sono preferibilmente definiti “non monetari”, invece che reali, per far risaltare il loro carattere multidimensionale e qualitativo, oltre che quantitativo. Per meglio illustrare il concetto sopraesposto, vale la pena ricorrere ad un esempio: una porzione di terra è certamente una risorsa naturale, ma il significato economico tende comunemente ad essere associato con il relativo prezzo o con il valore scontato dei futuri ricavi monetari relativi ai soli diritti d'uso esercitati connessi al pezzo di terra stesso, trascurando così ogni altra considerazione non monetaria. La questione è tanto più attuale per le terre civiche e le logiche della loro valorizzazione che si trasformano profondamente: l'eccedenza della produzione agricola in rapporto ad una domanda solvibile, l'emergere delle preoccupazioni di salvaguardia dell'ambiente, tendono a modificare profondamente il contesto economico. L'offerta di terra tende ad essere misurata dal prezzo presente, che a sua volta risulta essere una combinazione di conoscenza, informazioni, valori e percezioni degli agenti presenti, siano essi potenziali acquirenti o venditori.

Senza peccare di enfasi a favore della visione olistica rispetto a quella riduzionista monetaria, ci sembra poter dire che nella gestione del patrimonio civico in una prospettiva olistica gli eventi monetari e non monetari (o più precisamente i processi) vanno mantenuti separati e, seguendo tale prospettiva, qualsiasi tendenza a ridurre complessi processi socio-culturali, fisici, ecologici, ecc. al loro equivalente monetario presunto deve essere contrastato¹⁸.

¹⁸ Valga per tutti l'esempio riportato da FLORIO nel suo contributo in *Il controllo a lungo termine delle risorse naturali*, Milano: F. Angeli, 1989, p. 49. “È stato calcolato da Madas, A., (1984) che la copertura forestale dell'area intorno ad una cittadina tedesca assicura una minore dispersione delle acque per evaporazione dell'ordine di 17% rispetto al suolo non forestato. Ciò si traduce in particolare in un beneficio per il sistema dell'approvvigionamento idrico cittadino. Alle tariffe comunali di fornitura dell'acqua

3.2. La partecipazione della popolazione

Ciò che contraddistingue la gestione patrimoniale dei domini collettivi è il ruolo della collettività territoriale locale nel tradurre in regole di comportamento e in istituzioni che tali regole supportino, la percezione collettiva dell'equità inter-temporale, cioè dell'equità verso le generazioni future. Sovviene a sostegno della nostra tesi il suggerimento di Myrdal¹⁹ secondo il quale, in realtà il problema centrale della gestione dei domini collettivi è quello di avere il meglio sull'ignoranza, sulla miopia, sulla meschinità degli individui abituati ad agire solamente secondo i propri interessi di breve periodo.

Caratteristica delle strategie dell'amministrazione dei beni di uso civico è il fatto che in esse è preminente, da una parte, il benessere della collettività e non quello dei singoli individui e, da un'altra parte, l'interesse della generazione presente e di quella futura. Un motivo ricorrente nelle decisioni degli amministratori dei beni di uso civico è evidenziato, infatti, dalle preoccupazioni circa gli effetti di lungo periodo dell'attività economica sugli aspetti quantitativi e qualitativi delle risorse di proprietà comune e continuamente si rileva l'importanza del ruolo svolto dalla collettività locale nella soppressione o nel contenimento delle attività correnti di singoli agenti che minacciassero di danneggiare il demanio civico nel futuro.

Tali strategie di gestione, in assoluto contrasto con la soluzione di mercato, cercano di mantenere il controllo collettivo sull'allocazione delle risorse ambientali in base all'autorità che proviene dalla proprietà collettiva. Esse tentano di rifiutare la supremazia della prospettiva privata sul tempo rispecchiata nei tassi di interesse e di profitto e cercano di negare la sovranità dell'individuo che agisce in base al criterio di Pareto.

È naturale che la ricerca di strategie concrete di gestione del demanio civico spetti alle popolazioni interessate in grado di tener conto dei contesti ecologico, economico e culturale. Per un verso, le leggi e i grandi cicli della natura devono essere rispettati, il che impone limiti alla creatività dell'uomo e all'ottimismo tecnologico. La presa di coscienza ecologica, intervenuta nei tempi più recenti, aggiunge nuove e buone ragioni a favore della gestione tradizionale dei domini collettivi. Per un altro verso, l'osservazione della gestione dei demani civici quali ecosistemi naturali o ad uso estensivo offre un eccellente paradigma per i sistemi concepiti dall'uomo: essa spinge a ricercare complementarità e a

per uso domestico, il risparmio derivante è pari al 200% circa del valore della produzione legnosa dell'area forestale, calcolata al prezzo di mercato.

¹⁹ MYRDAL, G., *Against the Stream*, New York: Vintage Books, 1975, 232-233.

chiudere i cicli in modo da minimizzare gli impatti negativi sull'ambiente. Infatti, chi meglio della collettività territoriale locale potrebbe identificare i bisogni sociali reali nelle loro molteplici forme e di procedere ad un inventario delle risorse naturali comprese nel demanio civico? Il sapere diffuso costituisce sicuramente una risorsa (peraltro troppo spesso trascurata o sottovalutata) e, come tale, deve essere considerato un fattore di sviluppo particolarmente importante nella gestione dei demani civici. La memoria va considerata, prima di tutto, come deposito di esperienza di almeno due ordini di *tecniche: di produzione*, mediante le quali sono regolati i rapporti fra l'uomo e l'ambiente, e di *controllo territoriale*, che fissano invece i rapporti degli uomini fra loro e che rendono conto del dominio, più o meno esteso, dello spazio.

E, come si può facilmente constatare, la catena della memoria è in definitiva la trama che consente i processi di identità e di ideazione. Considerando la memoria come *fondamento dell'identità*, ci sembra di poter dire che il concetto di territorialità abbraccia due significati diversi: da una parte, l'attaccamento a determinati luoghi che può risultare dall'essersi a lungo immedesimati con essi materialmente e spiritualmente e che si esprime sovente in una serie di credenze, quasi una religione della terra; dall'altra, i principi organizzativi - tecniche di coltivazione, habitat, gerarchie sociali, rapporti con i gruppi vicini -. La memoria considerata, invece, come *fondamento dell'ideazione*, non deve essere intesa in maniera riduttiva come semplice deposito di esperienza, ma piuttosto come fondamento dell'identità personale e della ideazione, nel qual caso la valorizzazione della memoria deve risultare un atteggiamento permanente dell'attore sociale e dell'azione sociale e un parametro necessario per la delimitazione di un territorio potenzialmente contraddistinto da uno specifico *marchio ambientale*. Del resto, in ultima analisi, conviene riconoscere che la tradizione è una innovazione riuscita e coerente.

3.3. La garanzia demaniale delle terre

È noto come il regime giuridico dei beni di proprietà collettiva è contraddistinto dalla loro incommerciabilità e dalla loro inappropriabilità. La ricaduta di questo carattere, a nostro avviso, va ricercato nella disciplina costituzionale della posizione dei privati nei confronti dei beni dei quali la collettività è proprietaria o utilizzatrice e cioè, *perché non può pertinenere a privati*, secondo una felice formulazione espressa da Cassese²⁰.

²⁰ CASSESE, S., "La proprietà pubblica", in *Bollettino dell'economia pubblica*, 1968, 9.

La nozione della garanzia demaniale concerne necessariamente le modalità di utilizzazione dello spazio territoriale assegnato alla collettività locale. È difficile darne una definizione rigorosa poiché essa prima di tutto è legata al tipo di accordo che può esistere tra le pratiche degli individui e le norme sociali dei gruppi nei quali essi evolvono. E dunque una nozione variabile ad un tempo nel tempo e nello spazio, ma anche in funzione dello statuto dei soggetti (privati: maschi, femmine, autoctoni, alloctoni, ecc. e istituzionali: Stato, Amministrazioni pubbliche, ecc.) coinvolti. Non è possibile neanche definire la garanzia demaniale come il processo attraverso il quale i diritti civili sono riconosciuti e garantiti. Infatti, questi ultimi possono essere contestati oppure rimessi in discussione in maniera improvvisa o inopinatamente.

Esistono precise ragioni per giustificare gli sforzi finalizzati a dare contenuto alla garanzia demaniale alle terre civiche:

- (a) è necessario garantire l'esercizio dei diritti di uso civico per incoraggiare gli investimenti a lungo termine e accrescere la produttività primaria del demanio civico;
- (b) la garanzia della imprescrittibilità dei diritti di uso civico è anche una condizione necessaria per la conservazione e la buona gestione delle risorse naturali;
- (c) la garanzia dei diritti di uso civico riveste anche una ragione sociale attraverso i diversissimi fenomeni di integrazione che si possono realizzare tra il patrimonio civico e le famiglie e le imprese del sistema locale;
- (d) favorisce la possibilità di uso delle terre civiche tra titolari dei diritti di uso civico e non (cfr. le possibilità applicative dell'istituto della concessione a favore delle industrie estrattive o delle imprese di gestione degli impianti di risalita).

3.4. Le regole d'uso delle risorse comuni

La garanzia demaniale implica altresì che regole di gestione appropriate e legittime siano approvate e riconosciute da tutti. Possiamo tentare di ricondurre ad un quadro sinottico i sistemi di regole più usate nella gestione dei demani civici [Cfr. Allegato 1].

Ma trattare delle regole d'uso delle risorse comuni è necessario rifarsi, per tutti, alle considerazioni di M. S. GIANNINI²¹. Questo autore sostiene che la pro-

²¹ GIANNINI, M. S., "Protezione della natura", in *Enciclopedia del Novecento*, vol. IV, Roma, Istituto Enciclopedia Italiana, 1979, 489-497.

grammazione dell'utilizzazione delle risorse naturali è l'elemento saliente dei dominii collettivi; precisa, infatti, che le comunità regoliere e le amministrazioni comunali o frazionali che ne hanno la gestione per conto della comunità proprietaria disciplinano i diversi usi del patrimonio da parte dei componenti la comunità. Talché i dominii collettivi sono, in definitiva, strumenti di conservazione del patrimonio naturale in via storica e di fatto. Ed afferma che la protezione dell'ambiente naturale è nelle normative proprie di tali istituti, quasi sempre un risultato, non una finalità dell'istituto o un effetto giuridico che la normativa medesima produca. A dimostrazione dell'assunto di Giannini è sufficiente ricordare che la nozione di capacità portante o capacità di carico dei pascoli comuni è stata praticamente individuata ed applicata nei pascoli alpini molto tempo prima che la definizione di capacità portante fosse formalizzata nel 1838 dal matematico belga Verhulst e regolamentata con meccanismi di controllo in modo tale da superare la prospettiva individuale di ciascun cittadino utente.

Cercando di sintetizzare gli *elementi di specificità della gestione patrimoniale* dei dominii collettivi, giova rilevare anzitutto come i dominii collettivi sono strutture di gestione che per propria natura si presentano attualmente nei sistemi locali con la massima articolazione delle combinazioni economiche. Ciò deriva da varie circostanze:

- (a) sono strutture che perseguono una gamma molto vasta di finalità che va dalle azioni di tutela dei diritti e del patrimonio alle operazioni di sfruttamento razionale delle risorse, alle decisioni di destinazione degli utili di gestione;
- (b) sono strutture che comprendono numeri molto elevati di persone titolari dei diritti e di gruppi di persone diversamente interessate alla vasta gamma dei prodotti terrieri (foraggio per gli animali domestici, selvaggina, materiali di cava, ecc.) ed ai servizi naturali finali (aree ricreative, aree protette);
- (c) sono strutture con forti caratteri di multidimensionalità in quanto le combinazioni economiche si articolano secondo più dimensioni: (1) le classi di beni prodotti (legname da opera, legna da ardere, foraggio, fauna, prodotti del sottobosco, ecc.) o di bisogni da soddisfare (protezione del suolo, ricreazione, paesaggio, riserva biogenetica, ecc.); (2) le classi di persone destinatarie dei beni (le famiglie e/o le imprese dei censiti) e dei servizi naturali finali (la comunità locale dei censiti o quella più ampia costituita dai residenti e dai presenti temporaneamente sul territorio, la comunità locale o quella più generale); (3) le suddivisioni territoriali

del demanio civico, quali le superfici forestali e quelle pascolive, le aree produttive e quelle ricreative, ecc.

- (d) sono strutture che devono gestire un patrimonio che, per sua natura, è un sistema multifinalizzato, vale a dire che può dar luogo ad usi multipli, contemporanei o successivi, talvolta antagonisti. E l'identificazione delle finalità del patrimonio civico è, così, una condizione essenziale per la sua valutazione. È comunemente ammesso che la gestione del patrimonio civico può rispondere a quattro grandi tipi di finalità o funzioni: una funzione ecologica, una funzione economica, una funzione ricreativa, una funzione socio-culturale. La finalità ecologica degli elementi del patrimonio civico è la più evidente: l'utilità di ogni elemento naturale si definisce in primo luogo per il posto che esso occupa nell'ecosistema. Questo approccio mette l'accento sull'analisi dei meccanismi che regolano gli equilibri degli ecosistemi ed il suo scopo è quello di determinare la vocazione ecologica di ciascuna risorsa naturale. Soprattutto nel passato, il patrimonio civico è stato sottoposto a sfruttamento; è diventato un capitale economico produttore di risorse. Più precisamente, la finalità economica fa riferimento alle utilizzazioni economiche agro-silvo-pastorali delle terre civiche ed al ruolo che il patrimonio civico è portato a svolgere nei confronti del funzionamento dell'attività economica. In questa prospettiva ci sembra opportuno richiamare i legami che l'uniscono al sistema economico locale. Con il diminuire dello sfruttamento ai fini produttivi agricoli o forestali, le terre civiche attraverso i numerosi usi come beni di consumo rispondono ad una funzione ricreativa: ambiente di vita, attività ricreative e sportive all'aria aperta, ecc. Non può essere sottaciuta, poi, la fondamentale funzione socio-culturale svolta dal dominio collettivo.

In conclusione, la gestione del demanio civico deve affrontare problemi di natura molto complessa. Questi problemi, come è stato già detto, sono multidimensionali e interdisciplinari e spesso implicano un certo numero di incertezze e di rischi. In aggiunta alle variabili monetarie, quali sono i costi finanziari, devono essere considerate anche le variabili non monetarie. Specialmente tra queste ultime, i fenomeni di irreversibilità, di resistenza ed altre forme di inerzia sono importanti specificità. La conservazione di ecosistemi o di risorse che sono giudicate essere uniche oppure altrimenti di grande valore, esemplificano questo interesse per processi irreversibili non monetari.

I problemi di gestione dei domini collettivi investono in molti casi non sol-

tanto decisioni circa la razionale gestione dei suoli o delle altre risorse naturali, nel senso che sono limitati a certi ecosistemi come le foreste, i pascoli o le risorse idriche; in molti casi a livello di specifici ecosistemi dell'alta montagna sono stati osservati problemi che sono strettamente correlati allo sviluppo nel corso del tempo dei sistemi socio-culturale, vale a dire più in generale del sistema sociale locale. Per esempio, il supporto che le terre civiche danno al turismo può avere impatti ecologici e questi possono avere ricadute sulla conservazione non solo degli ecosistemi di proprietà collettiva, ma anche delle strutture sociali indigene.

Una corretta gestione deve considerare non solo che esistono "usi multipli" di una risorsa, ma anche funzioni diverse cui la singola deve rispondere. Un'altra tipica caratteristica dei problemi di gestione dei domini collettivi in senso ampio, che coinvolgono tanto il sistema sociale quanto il sistema ecologico, richiama il fatto per cui sorgono conflitti di interesse tra differenti soggetti, privati e istituzionali, e ciascuno di questi soggetti, a sua volta, sovente fa riferimento a differenti ideologie e scale di valori e a differenti prospettive economiche. Questo potenziale di conflittualità tra prospettive filosofiche e ideologie creano importanti questioni per quanti si identificano nel ruolo di amministratori e di esperti di valutazioni.

4. Gli aspetti tecnici della gestione

La gestione patrimoniale dei domini collettivi va dunque focalizzata sulla gestione del demanio civico quale base territoriale delle risorse comuni, naturali ed antropiche, a scala di collettività territoriale locale. E poiché l'utilizzazione agro-silvo-pastorale del suolo e la produzione terriera costituiscono la parte più evidente della gestione caratteristica dell'amministrazione della proprietà collettiva, il tema della gestione dei domini collettivi sarà svolto in questa relazione seguendo lo schema utilizzato per le aziende agrarie e/o forestali.

In generale, possiamo sinteticamente anticipare che nella gestione è possibile identificare l'insieme degli atti amministrativi inerenti: (1) il governo dei vari fattori produttivi aziendali, e particolarmente delle terre civiche; (2) la scelta e la coordinazione dei procedimenti di esecuzione delle varie operazioni aziendali; (3) l'esecuzione delle varie operazioni produttive fino all'ottenimento dei prodotti e dei servizi naturali finali; (4) l'acquisto di tutti i materiali e di ogni altro fattore produttivo necessario all'azienda; (5) il collocamento sui mercati dei prodotti e dei servizi; (6) le operazioni di finanziamento.

La gestione si concreta, quindi, in operazioni che possono essere considerate, per un verso, sotto il profilo tecnico e, per un altro verso, sotto il profilo eco-

nomico. Si considera l'aspetto tecnico, ad esempio, allorché si studiano le possibilità di colture che il terreno consente, il potenziale di carico del pascolo, ecc.; si considera l'aspetto economico quando le varie operazioni vengono studiate in termini di costi e di ricavi, ossia in termini di convenienza amministrativa o in termini di entrate e di uscite, ossia di possibilità finanziaria. Ma, prima di delineare più in dettaglio i processi amministrativi, conviene soffermarci a precisare che un demanio civico, pur costituito prevalentemente dalle terre civiche, non può essere gestito guardando solo all'aspetto tecnico (quali i razionali sistemi di governo delle foreste, i razionali sistemi di esecuzione delle operazioni di sistemazione idraulica, ecc.). È indubbio che la conoscenza tecnica è necessaria per studiare le conseguenze economiche e patrimoniali dei vari procedimenti tecnici e prendere le conseguenti decisioni amministrative; comunque, nel merito, giova tener presente che ogni operazione aziendale, anche quella più spiccatamente tecnica, ha sempre un contenuto economico.

I punti che meritano una particolare evidenziazione al fine di un necessario approfondimento successivo sono: (a) la varietà delle operazioni che compongono la gestione del demanio civico, la quale non può limitarsi alla produzione caratteristica di una azienda agraria o forestale autonoma oppure alla conservazione del patrimonio affinché i censiti possano prelevare i prodotti o le materie prime di cui hanno bisogno; (b) la produzione agro-silvo-pastorale è condizione necessaria per l'erogazione dei servizi naturali finali; (c) la razionale utilizzazione del suolo è condizione necessaria per la conservazione del patrimonio naturale e garantirne la produttività primaria e l'efficienza ecosistemica; (d) una attenta e puntuale gestione consente di garantire l'equità intergenerazionale e la coevoluzione tra il sistema sociale locale e il dominio collettivo; (e) il controllo cui sottoporrà la pressione esercitata da uno o più fattori antropici presenti su una determinata risorsa.

Passando di seguito ad esaminare la gestione caratteristica delle amministrazioni dei beni di uso civico come l'insieme delle operazioni che direttamente contribuiscono a rispondere ai compiti istituzionali, siano portati a distinguere subito le due aree di intervento in: (1) operazioni di tutela e (2) operazioni di valorizzazione.

4.1. Le operazioni di tutela

Si tratta di cogliere, anzitutto, come si esprime la logica patrimoniale nel caso del demanio civico, costituito da un insieme di beni economici e di risorse naturali.

Come nota BAREL “non si gestisce un patrimonio esattamente alla stessa maniera con cui si gestisce un capitale. Si gestisce un capitale per aumentarlo, si gestisce un patrimonio per trasmetterlo”²². Si coglie immediatamente in questa affermazione come il patrimonio designi una classe di beni distinti dai semplici beni di uso o dal capitale, in quanto essa fa oggetto di un modo di gestione specifico. Peraltro, il concetto economico di patrimonio non apporta molte informazioni, avendo perduto il senso etimologico; come ricorda CORNIERE, “I beni naturali non essendo interamente appropriati, è per estensione che la nozione di patrimonio giuridico è loro applicata. Essa significa principalmente che i beni naturali appropriati o no, suscettibili di essere utilizzati attraverso le nostre attività devono essere trasmessi di generazione in generazione, indefinitivamente, come si fa da padre in figlio per i beni privati”²³. In generale, l’emanazione della normativa che disciplina l’uso delle risorse comuni può essere considerata come l’attività essenziale e non delegabile dell’amministrazione della proprietà collettiva. Nel suo complesso tale attività copre evidentemente molti campi di azione (economici e non economici) compresa la stessa definizione degli assetti istituzionali ed organizzativi. Un posto particolare è poi occupato dalla regolamentazione dei diritti di godimento da parte dei singoli titolari.

Ma l’azione di tutela della proprietà collettiva non deve e non può essere esercitata in angusti termini difensivi, bensì in termini di iniziativa positiva. La presa di coscienza dei rischi di alterazione e di degrado delle risorse naturali del dominio collettivo impone alla collettività nel suo insieme scelte importanti sulla allocazione delle risorse comuni tra utilizzazioni alternative e complementari, tanto nel tempo quanto nello spazio. Si pensi alla possibilità di utilizzare le superfici al pascolamento degli animali nel periodo estivo (e contemporaneamente all’escursionismo) e all’uso ricreativo/sportivo nel periodo invernale. Da una parte, i servizi naturali finali messi a disposizione di tutti non potranno più esserlo a titolo gratuito, stante i danni e le spese di manutenzione; da un’altra parte, limitare l’accesso agli spazi disponibili non è sufficiente.

Il problema della tutela concerne pertanto la strategia di gestione dello spazio e dell’utilizzazione delle risorse. I fattori di evoluzione della proprietà collettiva, vale a dire le pressioni che si esercitano su di essa e ne modificano le superfici, i volumi, la composizione e le strutture possono essere raggruppati in quattro categorie:

²² BAREL, Y., *La société du vide*, Paris: Le Seuil, 1984, 115.

²³ CORNIÈRE, P., “Introduction”, in *Les comptes du patrimoine naturel*, Paris: Insee, 1986, 16.

- 1) fattori naturali: quali i fattori ecologici, siano essi normali o straordinari. Si può distinguere la dinamica delle specie considerate individualmente e degli ecosistemi presi globalmente, in particolare la loro capacità di resilienza, vale a dire di ritorno spontaneo alla situazione normale dopo una avversità;
- 2) fattori demografici e sociali: quali le relazioni dirette, ad impatto immediato oppure differito, che si sono stabilite e che esistono tra la proprietà collettiva e le popolazioni utilizzatrici, siano queste le comunità titolari, frontaliere oppure più lontane. Questi fattori si traducono in elementi di pressione sull'uso dei suoli che possono portare a cambiamenti di natura irreversibile;
- 3) fattori politico-economici: che incidono sulla utilizzazione dei suoli, sulla localizzazione degli investimenti, sulla realizzazione delle infrastrutture e sulla sovrastruttura turistica;
- 4) fattori scientifici e tecnici: in stretta connessione con l'attività e i risultati della ricerca e della sperimentazione.

Si tratta, quindi, di porre la dovuta attenzione ai problemi emergenti con la prospettiva dello sviluppo rurale²⁴, con la transizione dall'economia del legno all'economia dell'albero per quanto riguarda il patrimonio forestale, con i problemi connessi all'uso multiplo (produttivo e ricreativo) delle aree della montagna, con gli interrogativi posti dall'accentuare piuttosto la capacità di assimilazione delle sostanze inquinanti da parte degli spazi naturali che la fertilità del suolo.

Di fronte alla Pubblica Amministrazione, l'amministrazione dei beni di uso civico deve fondare la sua azione sull'assunto che solo una nuova relazione tra la collettività locale e territorio è in grado di determinare equilibri durevoli riconnettendo nuovi usi, nuovi saperi, nuove tecnologie alle competenze tradizionali sull'ambiente.

Accanto agli strumenti tipici del potere pubblico, quali l'espropriazione o l'imposizione di servitù (spesso compiute non tanto per opere pubbliche, quanto per interessi privati) oppure incentivi a comportamenti finalizzati ad interessi pubblici, nuovi istituti sono stati messi a punto nella ricerca di accordo con interessi particolari, tra cui vanno compresi gli interessi della proprietà collettiva (che, tra l'altro, non dimentichiamolo, ha il carattere della demanialità). Tra questi possiamo ricordare: (a) accordi con la proprietà; (b) contratti di programmi; (c) patti territoriali; (d) contratti d'area; (e) intesa istitu-

²⁴ NUVOLI, F. - BENEDETTO, G., "Sviluppo locale e agricoltura", in *Opinioni*, 2000, 2: 23-27.

zionale di programma; (f) accordi di programma quadro²⁵.

Le operazioni di tutela interessano il demanio civico soprattutto come base territoriale di risorse naturali ed antropiche trasmissibile alla generazione futura. Il concetto stesso di patrimonio, affiancato alla qualificazione del carattere di demanialità civica, suggerisce immediatamente una problematica di allocazione delle risorse essenzialmente intertemporale. Il demanio civico si trasmette da una generazione all'altra e, a questo titolo, come già sottolineato più volte, esso fa parte, ad un tempo, della ricchezza della collettività territoriale locale e dell'intero Paese.

A questo proposito sembra utile una considerazione di natura metodologica circa la necessità di considerare, dapprima distintamente le due categorie di risorse (rinnovabili ed esauribili) e, successivamente, far riferimento all'intero ecosistema.

Certamente, per le risorse di tipo rinnovabile sembrano imporsi principi che garantiscano un uso inferiore o uguale al tasso di rinnovazione naturale o un non superamento distruttivo della capacità di assimilazione delle sostanze inquinanti. Ma, per le risorse esauribili, la questione è più delicata. In termini fisici è chiaro che il loro stock non può essere mantenuto costante (salvo a non impiegare del tutto la risorsa). Non c'è dubbio che, sia che si tratti di risorse esauribili o non, il progresso tecnico gioca un ruolo determinante: permette di migliorare la produttività biologica, di accrescere la capacità di assimilazione dell'ambiente, di far sorgere sostituti per le risorse esauribili.

Tuttavia, esistono elementi del patrimonio civico unici, la cui utilizzazione ai fini produttivi si traduce in una perdita irreversibile di servizi che non sono affatto esclusivamente servizi di amenità, ma che si apprezzano ugualmente in termini di valore genetico, biologico, ecc. Questi elementi naturali unici si caratterizzano tra l'altro per una scarsa recettività del progresso tecnico nello loro funzioni ambientali. In generale, vi è una asimmetria fondamentale del progresso tecnico che permette di produrre sempre più beni artefatti, ma che si rivela di una efficacia più ristretta per tutta una classe di elementi naturali. Se si considera allora che il valore connesso alle funzioni ambientali cresce ad un ritmo più elevato rispetto a quelle derivate dai servizi produttivi tradizionali, si può dimostrare un rischio di regressione del benessere per la società²⁶. La questione di perdita irreversibile di elementi unici, di esaurimento delle risorse, di accumu-

²⁵ CAPRIATI, M., "Le politiche e gli strumenti per lo sviluppo locale", in *Opinioni*, 2000, 2: 35-41.

²⁶ POINT, P., "Allocation des ressources naturelles et phénomènes d'irréversibilité", in *Economies et Sociétés*, 1973, 25 : 1613-1691.

lazione di elementi inquinanti a lunga durata di azione, sono fondamentalmente altrettanti problemi di equità tra le generazioni.

In antitesi ad una visione riduttiva che prende in considerazione separatamente le singole risorse, si deve insistere perché il demanio civico sia considerato nella sua globalità, come sistema di elementi naturali ed antropici legati da peculiari processi evolutivi che connota una determinata area territoriale, sulla base del principio che il valore totale dell'insieme è superiore alla sommatoria dei valori delle singole parti che lo compongono.

Questo ambito di riflessione si è rivelato essere largamente dominato dallo sviluppo dei contributi scientifici sul concetto di sostenibilità. Di quella che può essere una economia sostenibile, esistono numerose concezioni²⁷; tuttavia, nel caso specifico, la sostenibilità può essere utilmente definita come la capacità di mantenere la produttività primaria e l'efficienza ecosistemica sia di un'area agro-silvo-pastorale (pascolo o bosco), sia dell'intero demanio civico (risorse naturali ed antropiche), sia dell'intero dominio collettivo (collettività territoriale locale e terre civiche).

Il criterio appena esposto richiede che le condizioni di equo accesso al fondo di risorse siano garantite ad ogni generazione. Non è dunque per caso che i forestali, operando proprio nelle foreste demaniali e potendo così sottrarsi alla pura logica di mercato, siano stati i primi ad elaborare il concetto di rendimento regolare e continuo²⁸.

A questo punto è chiaro che devono prevalere principi etici in rapporto al semplice funzionamento del mercato. Ma come? Questi possono andare da semplici principi destinati a guidare le decisioni della singola amministrazione dei beni di uso civico, all'azione della Pubblica Amministrazione oppure ad una riflessione su una assiomatica dei principi etici. CIRIACY-WANTRUP²⁹ illustra il primo caso con il suo *safe minimum standard of conservation*: bisogna evitare le alterazioni che

²⁷ IUCN (International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources), *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*, Gland, Switzerland, IUCN-UNEP-WWF, 1980;

WCED (The world Commission on Environment and Development), *Our Common Future*, Oxford: Oxford University Press, 1987;

PEZZEY, J., *Economic Analysis of Sustainable Growth and Sustainable Development*, The World Bank, Working paper 15, Washington, D.C., 1989.

²⁸ PRODAN, M., "Sustained Yield as a Basic Principle to Economic Action" in R. STEPPACHER, B. ZOGG-VALZ, H. HATZFELDT (eds), *Economics in Institutional Perspective: Memorial Essays in Honor of K. William Kapp*, Lexington, Mass.: Lexington Books, 1977, 110.

²⁹ CIRIACY-WANTRUP, S. V., *Resources Conservation: Economics and Policy*, Berkeley: University of California Press, 1952.

economicamente si rivelino in grado di impedire un ritorno allo stato iniziale. Per PAGE³⁰ sono, invece, le opportunità di scelta delle generazioni future che bisogna conservare. Tuttavia le modalità di operatività di questi principi non sono molto chiare. Con i lavori di HARTWICH³¹, invece, la nozione di compensazione intergenerazionale appare nettamente; questo autore formula una regola secondo la quale tutte le rendite derivate dall'esaurimento delle risorse naturali devono essere investite nel capitale riproducibile che deve sostituirsi ai fattori naturali di produzione. Recentemente HENRY³² ha cominciato ad esplorare l'effetto dell'introduzione di un principio di comproprietà tra le generazioni. Secondo questo principio, le generazioni hanno un uguale diritto all'esistenza del patrimonio civico: una generazione non può espropriare l'altra che alla condizione di garantire una compensazione specifica e sufficiente quale sarebbe accettabile in una transazione volontaria. Questi autori ci insegnano che considerare il demanio civico come base territoriale di risorse naturali ed antropiche trasmissibile alla generazione futura non significa che lo sviluppo sostenibile richieda la conservazione dello stock attuale di risorse naturali ed antropiche o di una particolare combinazione di risorse umane, fisiche e naturali. Man mano che lo sviluppo procede, la composizione fondamentale di risorse del patrimonio civico cambia.

4.2. Le operazioni di valorizzazione

Abbiamo detto che la produzione agro-silvo-pastorale costituisce la parte più evidente della gestione caratteristica dell'amministrazione della proprietà collettiva. Il tema delle operazioni di valorizzazione dei beni di uso civico sarà quindi svolto seguendo prevalentemente lo schema utilizzato per le aziende agrarie e forestali. Dovendo occuparci dell'aspetto economico della gestione dei demani civici, le operazioni di valorizzazione del patrimonio civico comportano le soluzioni di problemi e decisioni che riguardano:

(a) *l'organizzazione della produzione terriera*, nei suoi aspetti relativi:

1. ai rapporti fra l'amministrazione e il personale dipendente tecnico ed amministrativo (gerarchie, rapporti contrattuali, preparazione tecnica richiesta, ecc.);

³⁰ PAGE, T., *Conservation and Economic Efficiency: an approach to materials policy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1977.

³¹ HARTWICH, J. M., *Intergenerational Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources*, in *American Economic Review*, 1977, 67: 972-974.

³² HENRY, C., "Efficacité économique et impératifs éthiques: l'environnement en copropriété", in *Revue économique*, 1990, 41: 195-214.

2. all'ampiezza, generalmente un dato per quanto riguarda l'assegnazione originaria delle terre civiche e sulle quali i diritti d'uso erano esercitati direttamente dai singoli titolari con l'impiego del lavoro familiare e dei mezzi aziendali privati; ma, un problema da risolvere per quanto riguarda il dimensionamento delle aree pascolive, di quelle forestali, di quelle ricreative, allorquando l'amministrazione deve provvedere alla predisposizione dei mezzi produttivi e al loro impiego o assumere decisioni in merito ad una efficiente tutela a dimensione intergenerazionale;
3. all'ordinamento colturale (ripartizione della superficie produttiva, classi di trattamento, modalità di assestamento, ecc.);
4. alla valorizzazione dei prodotti diretti del suolo.

(b) *l'esercizio della impresa terriera*, nei suoi aspetti relativi:

1. all'impiego di mezzi per realizzare la più conveniente produzione unitaria;
2. ai modi di esecuzione delle operazioni (cure colturali al boschi, metodi di utilizzazione dei prodotti legnosi (taglio, allestimento, estrazione dal bosco, trasporti, ecc.);
3. alla difesa delle colture e dei bestiami dalle avversità naturali e da cause nemiche.

Le operazioni di valorizzazione riguardano essenzialmente il dominio collettivo considerato sotto un duplice profilo: (1) fattore di produzione di beni e (2) fattore di produzione di servizi naturali finali.

4.2.1. Il demanio civico come fattore di produzione di beni

In questo caso ci si trova nell'ambito prediletto dell'analisi economica. Si tratta di un fattore di produzione che sostiene le produzioni territoriali; così dette in quanto somministrano le materie gregge ed alimentari e comprendono l'agricoltura, la selvicoltura, le industrie estrattive (minerarie e cave) e quelle collettive (caccia e pesca) [Cfr. Allegato 2].

La letteratura in merito a questo profilo è considerevole e raggiunge talvolta livelli di notevole complessità³³. Ciò che preme sottolineare in questa sede è l'importanza che va data al criterio di contabilizzazione della produzione territoriale, perché noi contabilizziamo allo stesso modo i flussi di beni ottenuti attraverso la valorizzazione delle risorse rinnovabili ed i prelievi sullo stock del capitale natura. È vero che è relativamente facile registrare i prelievi sulle riser-

³³ PASSET, R., *L'économique et le vivant*, Paris: Payot, 1979.

ve conosciute di minerali e che il volume delle riserve è soggetto a valutazioni continuamente aggiornate; tuttavia i prelievi sullo stock del capitale natura sono difficili da concettualizzare, ed ancor più difficili da quantificare. Si pensi alle superfici dei suoli persi perché affetti da una erosione irreversibile o destinati ad usi urbani o industriali od occupati abusivamente per usi residenziali. E che dire della diminuzione di fertilità dei suoli per la perdita di humus, alla diminuzione della capacità di assimilazione delle sostanze inquinanti, dell'abbassamento della produttività biologica a causa delle derivazioni delle risorse idriche di superficie o di falda, o dell'inquinamento idrico, oppure, ancora, delle modificazioni del clima a causa dell'inquinamento atmosferico?

4.2.2. Il demanio civico come fattore di produzione di servizi naturali finali

È questo del demanio civico un profilo molto meno studiato sul piano economico. In questa sede cercheremo di precisare, dapprima, i contorni del potenziale di produzione dei servizi naturali finali ed il carattere di bene collettivo di questo e, successivamente come questa produzione conferisca al demanio civico uno statuto particolare e giustificano una forma specifica di gestione patrimoniale.

Per analogia con le considerazioni svolte nel precedente paragrafo, si può considerare che le risorse esistenti nel demanio civico si combinino per erogare servizi naturali finali. Nelle formazioni vegetali primitive, il processo di produzione dei servizi naturali finali è governato essenzialmente da un insieme di principi ecologici; esso non richiede l'intervento dell'uomo e non esige l'impiego di lavoro né di capitale. Nelle formazioni vegetali più evolute e negli ecosistemi litoranei agli insediamenti umani e soggetti ad utilizzazione ricreativa, invece, l'attività di regolazione nel duplice aspetto di adattamento e di correlazione e quella di manutenzione si impongono. La soluzione del problema economico della produzione richiesta dal mercato diviene un problema subordinato, ma non per questo trascurabile, rispetto al problema ecologico.

I servizi naturali finali che entrano nella funzione di utilità dei singoli individui o di una intera comunità sono molto diversificati e non è possibile cercare in questa sede di definirne i contorni [Cfr. Allegato 3].

5. La gestione dei domini collettivi tra realizzazioni ed effetti

Abbiamo sottolineato più volte come il carattere distintivo della proprietà collettiva debba essere individuato nella sua origine, nel legame inscindibile tra la comunità locale e il demanio civico, negli obiettivi della gestione. Come al-

trettante conseguenze di una causa prima derivano alcune caratteristiche della gestione: (a) l'assenza della componente profitto; (b) l'esistenza di limiti al finanziamento; (c) il carattere diffuso delle responsabilità; (d) un sistema di controlli di gestione tradizionale; (e) le relazioni con l'ambiente locale; (f) la struttura dell'autorità di governo; (g) l'ottica e il contenuto delle decisioni; (h) la finalità organizzativa; (i) trattarsi di un'organizzazione pluridimensionale che manipola sistemi di valori e sistemi di misura eterogenei; (l) la logica dell'interesse generale; (m) l'indipendenza nei confronti del mercato.

Tuttavia, più convincente sembra il suggerimento di LAUFER & BURLAUD, secondo i quali è possibile un collegamento tra la nozione di gestione della proprietà collettiva e quella di legittimità, "dal momento che la collettività locale prende coscienza dell'atto dell'azione dell'organizzazione sul suo ambiente economico e sociale"³⁴.

Diversamente da un'azienda privata (orientata essenzialmente dal principio della ricerca dell'utile) e da un'organizzazione pubblica (orientata essenzialmente dal principio di servizio pubblico), per la proprietà collettiva ci si trova nella necessità di enunciare una formulazione più prudente. Nel senso che la gestione della proprietà collettiva, sotto alcuni profili, è orientata verso l'efficienza economica, così come questa viene determinata sui mercati, e, sotto altri profili, è orientata verso l'interesse collettivo dei componenti la collettività locale, così come viene determinato nel gruppo sociale degli aventi diritto di uso civico, e verso l'interesse pubblico in ragione di alcuni servizi naturali finali che si possono qualificare come beni pubblici.

Sicuramente compito prioritario dell'amministrazione della proprietà collettiva è quello di influenzare il comportamento di altre istituzioni (enti locali, imprese private, ecc.) e dei cittadini utenti nei confronti del patrimonio civico; in altre parole, di intervenire a modificare oppure di conservare una situazione ambientale in funzione della struttura dell'ecosistema e della natura economica del demanio civico.

Ma, l'amministrazione dei beni di uso civico ha anche il compito della valorizzazione delle risorse. Ed ai fini di questa nostra riflessione ci torna prezioso il contributo della Commissione francese per la razionalizzazione delle scelte di bilancio (RCB)³⁵. Da tale esperienza possiamo apprendere che il risultato immediato dell'attività di una amministrazione può essere chiamato "realizza-

³⁴ LAUFER, R. - BURLAUD, A., *Management public: gestion et légitimité*, Paris: Dalloz, 1980, 2.

³⁵ HUET, PH - BRAVO, J., *L'expérience françaises de rationalisation des choix budgétaires (R.C.B.)*, Paris: Presses Universitaires de France, 1973.

zione", sia che si tratti di mc. di legno prodotto o abbattuto oppure di ml. di viabilità interna sottoposti a manutenzione, mentre il risultato finale dell'attività amministrativa può essere qualificato "effetto", tanto che si tratti della determinazione del carico utile del pascolo, quanto del miglioramento della sentieristica per escursioni. Da questa dicotomia possiamo trarre l'idea di una doppia funzione di produzione: la prima è quella di trasformare i "mezzi" in "risultati"; la seconda è quella di trasformare i "risultati" della produzione in "effetti".

La prima funzione è classica ed analoga a quella di una azienda agricola o forestale privata. Si compone, come è noto, di una fase tecnica, allorché si deve stabilire la relazione tra la produzione fisica e le quantità fisiche di uno o più fattori produttivi variabili, e di una fase economica, quando si deve stabilire la relazione tra costo e produzione, quindi di determinare l'optimum economico. L'efficienza di un processo produttivo può essere dunque valutata nelle seguenti condizioni: (a) efficienza tecnica, se nella produzione di un dato input è usata la quantità minima possibile di risorse oppure se con un dato ammontare di risorse impiegate si ottiene la massima produzione possibile; (b) efficacia in termini di costo, se nella produzione di un output si sostiene il minimo costo economico reale oppure se con una data spesa per i fattori impiegati si ottiene l'output massimo possibile; (c) livello ottimo di produzione, quando si fornisce la qualità ottima di beni o servizi se il beneficio conferito dall'unità marginale prodotta eguaglia il costo sostenuto per la sua produzione; (d) efficienza distributiva, solo se qualsiasi trasferimento di risorse fra i partecipanti al processo stesso non porta ad una riduzione del livello aggregato di benessere.

Ma, la valutazione dei risultati può dar luogo a tutta una serie di difficoltà. Anzitutto, alcune difficoltà derivano da due caratteristiche salienti del costo economico reale: la considerazione di qualsiasi costo sopportato da soggetti non direttamente coinvolti nel processo e l'estensione del concetto di costo al di là da quello definito in base ai prezzi di mercato osservabili. Nel caso della produzione dei servizi naturali finali, ci si trova infatti molto spesso in presenza degli «scroconni»³⁶, cioè persone che riescono a consumare, senza pagarlo, un bene che è costoso produrre. In secondo luogo, il giudizio se la condizione di efficienza distributiva sia soddisfatta o meno è di natura puramente politica. Analogamente ci potrebbe essere disaccordo o conflitto di interessi tra l'amministrazione dei beni di uso civico e i cittadini titolari dei diritti.

La seconda funzione è meno ortodossa e le sue risultanze dipendono infatti

³⁶ FISCHER, S. — DORNBUSCH, R., *Economia*, Milano: Hoepli Editore, 1983, 486.

non soltanto dalla natura, dalla quantità e dalla combinazione delle realizzazioni effettuate (mezzi utilizzati), ma anche dal comportamento dell'ambiente circostante, dalle reazioni alle realizzazioni amministrative. Abbondano esempi di politiche caratterizzate da realizzazioni importanti, ma che tuttavia si concludono con insuccessi, mentre vi sono politiche deboli o di poca sostanza che sembrano produrre effetti importanti grazie al concorso di una situazione ambientale molto favorevole.

L'effetto, per sua stessa natura, dà luogo a tutta una serie di difficoltà. Prima di tutto perché in genere esso è, come più volte abbiamo ripetuto, pluridimensionale e la valutazione dei risultati in ciascuno di questi parametri è difficile a motivo della complessità dei fenomeni che vi rientrano (condizioni residenziali, stabilità dei terreni, estetica del paesaggio, ecc.) e per alcuni di questi componenti si può porre un problema di misurazione (si pensi in proposito agli effetti del vincolo idrogeologico e del vincolo protettivo). Una sommatoria delle singole rilevazioni soggettive è programmatica; ancora di più lo è la sommatoria dei singoli valori dimensionali per ricavare una dimensione globale degli effetti di una realizzazione. In secondo luogo, perché l'impatto pone problemi di attribuzione, comprendendo sia fattori esterni che interni al dominio collettivo. In terzo luogo, perché gli effetti si possono misurare solamente in termini differenziali tra lo stato di cose conseguente alla realizzazione di un determinato programma o di una data azione amministrativa e lo stato di cose in assenza di un tale programma o di una tale azione amministrativa.

In definitiva, i concetti di scopo e di funzione di produzione potrebbero condurre ad un accomunamento della proprietà collettiva ora alle organizzazioni pubbliche ora a quelle private. Tuttavia, esiste almeno una ragione fondamentale del perché l'operare di una impresa comunitaria sia differente da quello di una azienda pubblica o privata: il cittadino partecipa della proprietà collettiva non può cedere o scambiare i diritti che gli competono.

Ma, a nostro parere, a questo vanno aggiunti altri quattro fatti importanti. Il primo, è dato dal fatto per cui nella proprietà collettiva costi e benefici di una attività ricadono in modo diretto sulla collettività territoriale locale, e, in particolare, sul singolo componente cui competono nei limiti dell'utilizzazione che gli è consentita. Il secondo punto è che, essendo la proprietà non trasferibile, l'eventuale incremento della ricchezza del dominio collettivo non è negoziabile, ma destinabile ad opere di pubblica utilità per la collettività oppure a favore del Comune. Il terzo ci chiarisce che molto probabilmente la differenza fra azienda pubblica e azienda comunitaria non è dovuta tanto alla diversa forma propieta-

ria che le caratterizza, quanto piuttosto alle conseguenze dovute alla presenza della Pubblica Amministrazione all'interno della gestione. È quindi il processo decisionale che si rivela concettualmente superiore a quello focalizzato sulla forma proprietaria: come aveva già dimostrato REES³⁷, se lo Stato è il vero regolatore delle decisioni di una impresa, allora potremo considerare quest'ultima una proprietà pubblica al cento per cento". Il quarto richiama una argomentazione fondata sul parametro chiave della forma proprietaria che ruota intorno al concetto di proprietà collettiva nella quale i diritti di accesso e di controllo appartengono, come è stato detto più volte, alla collettività che possiede un diritto di esclusione ed è capace di applicarlo; questa forma di proprietà potrebbe rappresentare una consuetudine dovuta a ragioni pratiche, visto che il controllo è più importante della proprietà, essendo quest'ultima soltanto lo strumento per ottenere quel fine.

La nostra riflessione, che considera la gestione della proprietà collettiva essenzialmente nella sua diversità dall'impresa privata e dall'impresa pubblica ci porta ad attribuire ad essa la dizione di *organizzazione economica comunitaria con finalità esterne di interesse pubblico*.

6. Prospettive tra problemi di legittimità e gestione patrimoniale negoziata

Molti osservatori ed amministratori dei domini collettivi constatano, sovente per lamentarsene, la scarsa efficacia apparente o la non applicazione di norme regolamentari ed istituzionali adottate per la tutela dei demani civici, per le forme di gestione. Questa constatazione di scarsa efficacia non manca di alimentare ogni sorta di discussione in merito agli strumenti più idonei per la gestione della proprietà collettiva.

Per dare una risposta sufficientemente adeguata occorre precisare, per un verso, i limiti della comunità locale, e specificatamente se essa coincide o meno con il Comune amministrativo, e, per un altro verso, se i terreni sui quali si esercitano i godimenti collettivi sia una proprietà collettiva in senso stretto oppure appartengano al Comune amministrativo. Per uno studio adeguato conviene poi tener distinti i terreni – in genere, prevalentemente agrari – che vengono individualmente goduti dai singoli in distinte imprese e i terreni – in genere prevalentemente pastorali e forestali – sui quali i cittadini utenti esercitano i loro diritti collettivi. Seguendo le argomentazioni di LOMBARDI³⁸, ci limitiamo in questa

³⁷ REES, R., *Public Enterprise Economics*, London: Weidenfeld and Nicolson, 1984, 1.

³⁸ LOMBARDI, G., "I profili giuridici delle terre civiche: beni del Comune o beni della Collettività?", in NERVI, P. (a cura di), *Il ruolo economico e sociale dei demani civici. Le terre civiche: dove, per chi, per che cosa*, Padova: Cedam, 1999, 13-23.

analisi a tre possibili situazioni di amministrazione: (a) comunitaria in quanto espressa con elezione dalla collettività degli abitanti; (b) demandata alla commissione amministratrice nominata dal Consiglio comunale scegliendo i componenti tra i residenti nella frazione; (c) assolta dal Consiglio comunale stesso in quanto esponente della collettività territoriale locale, con amministrazione contabile separata.

Nel tentativo di dare una motivazione alla scelta, conviene ricordare come tutte le organizzazioni sono finalizzate, ma la natura della loro finalità differisce grandemente a seconda che si tratti di una azienda privata oppure pubblica oppure, ancora, comunitaria. E se una organizzazione economica vuole conseguire il successo, le persone preposte alla amministrazione devono garantire nella fase di gestione: (a) l'esistenza di una linea o di una strategia di azione (piani confusi non costituiscono una strategia, ma neanche solamente i piani di assetto forestale); (b) la disponibilità di persone che realizzino le strategie; (c) un operato efficace ed efficiente di queste persone; (d) la disponibilità delle risorse e dei mezzi finanziari, se necessario; (e) la tutela degli interessi dei titolari dei diritti di godimento.

Tra l'impresa pubblica e quella privata, tradizionalmente, si contrappone il principio della ricerca dell'utile a quello del servizio pubblico. Ma questa dicotomia ci sembra poco esplicativa: per un verso, perché colloca sullo stesso piano una realtà facilmente misurabile ed un concetto molto meno accessibile e, per un altro verso, perché poggia su un doppio postulato quanto alle motivazioni ed al comportamento delle aziende da un lato, dei rappresentanti della Pubblica Amministrazione dall'altro. Il primo postulato (stabilito dalla teoria economica convenzionale), e cioè che gli imprenditori mirano a massimizzare il loro profitto, è stato largamente inficiato dagli studi degli specialisti di gestione e degli economisti aziendali³⁹. Il secondo postulato (l'orientamento delle organizzazioni pubbliche verso l'interesse generale) richiede per lo meno una maggiore articolazione: seguendo le argomentazioni di LYNN possiamo convenire che sicuramente la **gestione privata** è orientata verso l'efficienza economica, così come questa viene determinata sui mercati, e la **gestione pubblica** è orientata verso l'interesse pubblico, così come questo viene determinato negli ambienti politici⁴⁰. Peraltro, per la **gestione comunitaria** è preferibile delineare una formula-

³⁹ SIMON considera la teoria della soddisfazione; BAUMOL quella della massimizzazione delle vendite, MARRIS & PENROSE insistono sul perseguimento dell'espansione aziendale da parte dei managers.

⁴⁰ LYNN, L. E., *Managing the Public's Business: the Job of the Government Executive*, New York: Basic Books, 1981. 114.

zione più rigorosa, nel senso che essa è orientata verso l'interesse del gruppo di persone che compongono la collettività territoriale locale.

È necessario, peraltro, approfondire ulteriormente la componente comunitaria nella gestione dei beni collettivi. La nozione dei beni collettivi sta invadendo le società contemporanee. Decisivo a questo proposito è stato il contributo di OLSON⁴¹ dove ha sottolineato che "la realizzazione di ogni obiettivo comune o la soddisfazione di ogni interesse comune significa che un bene pubblico o collettivo è stato fornito ad un gruppo". In altri termini, e nel caso della proprietà collettiva, ogni programma di azione amministrativa è un bene collettivo per gli effetti ai quali mira, qualunque sia il carattere delle realizzazioni in cui sbocca. I risultati dell'azione amministrativa sono un bene collettivo per l'insieme della collettività locale e in definitiva "è la fornitura dei servizi e dei beni collettivi, e non la natura pubblica o privata od altre caratteristiche dell'istituzione erogatrice di questi beni, che determina in larga misura le utilità disponibili al sistema imprese e al sistema famiglie".

Si giunge così all'idea che l'esistenza della regolamentazione coercitiva non è legata al "pubblico"; se l'organizzazione statale non detiene il monopolio della costruzione organizzata, se ne potrebbe concludere che le proprietà collettive finiscono per diventare governi in miniatura. Ma abbandoniamo questo rischio di espansione della sovranità, rinviando ai preziosi contributi di PEDRAZZA GORLERO⁴² e di QUAGLIONI⁴³, e ritorniamo all'idea che ogni attività dell'amministrazione comunitaria si riconduce alla fornitura di beni collettivi.

La comunità si costituisce attorno ad un progetto della volontà generale che emana dai cittadini liberi ed uguali. La qualificazione di generale non designa l'aggregazione di interessi privati, ma lo stato al quale accede il cittadino che perviene a spogliarsi dei suoi interessi personali e ad accedere all'interesse superiore comune che permette di fondare l'azione collettiva nella gestione del dominio collettivo. Il riferimento primo è il patrimonio civico, la democrazia e le sue procedure. Il dominio collettivo valorizza, da una parte, le organizzazioni e le istituzioni private rappresentate dalle famiglie e dalle imprese dei cittadini componenti la comunità e, da un'altra parte, le organizzazioni e le istituzioni rappresentative di un interesse generale, quale la Pubblica Amministrazione.

⁴¹ OLSON, M., *Logique de l'action collective*, Collection Sociologie, Paris: PUF, 1978, 37.

⁴² PEDRAZZA GORLERO, M., "Poteri territoriali e sovranità" in NERVI, P. (a cura di), *Il ruolo economico e sociale dei demani civici. Le terre civiche: dove, per chi, per che cosa*, Padova: Cedam, 1999, 25-43.

⁴³ QUAGLIONI, D., "La consuetudine come costituzione", in NERVI, P. (a cura di), *Domini collettivi e autonomia*, Padova: Cedam, 2000, 21-40.

Il demanio civico non occupa un posto particolare nell'organizzazione della comunità; esso costituisce semplicemente il luogo di applicazione di un principio civico. Questo si traduce in una esigenza: stabilire l'uguaglianza di base dei cittadini di fronte al patrimonio comune; reso accessibile al più grande numero se esso è accessibile ad alcuni. Da un'altra parte, ciò si manifesta per un marchio del territorio che combina una suddivisione propria, distinta da confini naturali o tradizionali, e la distribuzione di immobilizzazioni e di mezzi simbolici che rappresentano, per la loro uniformità, l'unicità della volontà generale. Il valore del demanio civico è qui funzione del suo modo di amministrazione: essa è magnificata da una amministrazione comunitaria o pubblica. Due sono, tuttavia, i problemi che attualmente destano le maggiori discussioni: (1) un problema di legittimità e (2) la gestione patrimoniale negoziata.

(1) Il problema di legittimità

Questo problema trova la sua spiegazione nella struttura e nei caratteri dell'ente collettivo stesso; in particolare, negli elementi costitutivi dell'ente collettivo. Nell'ampio e variegato quadro delle proprietà collettive, gli enti collettivi si distinguono per la loro caratteristica di porsi come centri unitari di situazioni. Questa caratteristica si basa sul concorso di tre fattori:

- 1) Una pluralità di persone fisiche individuata nella comunità locale (elemento personale), non solo e non tanto come destinatari dell'attività dell'ente di gestione, bensì in quanto pluralità di persone fisiche chiamate a gestire il patrimonio della collettività locale e a raggiungere lo scopo comune, conformandosi nella propria attività e nelle relazioni con il patrimonio civico a principi che la comunità stessa si dà. La pluralità dei componenti un ente collettivo si qualifica per le presenza di due caratteristiche peculiari: (a) l'organizzazione che lega fra loro le singole persone fisiche. L'organizzazione va intesa come predisposizione di organi idonei ad assicurare il funzionamento e la rappresentanza dell'ente (b) la variabilità e la mutevolezza delle persone fisiche. Le singole persone fisiche non sono necessariamente sempre le stesse durante la "vita" dell'ente collettivo: esse possono variare nel loro numero e/o nella loro professione come anche mutare per l'inserimento nella collettività locale di nuovi membri.
- 2) Il territorio o fondo comune o patrimonio, dotato di autonomia rispetto ai patrimoni personali dei singoli membri della collettività (elemento patrimoniale).
- 3) Lo scopo istituzionale, diverso e trascendente rispetto agli interessi in-

dividuali delle singole persone fisiche che compongono l'ente (elemento teleologico). La proprietà collettiva non ha intenti lucrativo-speculativi, ma mira a fornire beni o servizi od occasioni di lavoro direttamente ai componenti della collettività locale. L'ente di gestione non si propone intenti speculativi, ma persegue finalità di interesse sociale, può istituire una organizzazione comune (tra ente e singole imprese o famiglie) per la disciplina o per lo svolgimento di determinate fasi delle rispettive imprese (L. 377/1976); non distribuisce utili sotto qualsiasi forma, ma l'eventuale utile è destinato alla realizzazione di opere di interesse pubblico (L. 240/1981). In proposito, bisogna riconoscere che, pur non dirette a realizzare interessi lucrativo-speculativi, emergono finalità eminentemente economiche, sì da caratterizzare la struttura organizzativa in termini di organizzazione con scopo economico, diretto cioè a conseguire un vantaggio patrimoniale

- 4) Accanto a questi tre elementi, in alcuni casi, si aggiunge un ulteriore elemento costitutivo rappresentato dal riconoscimento della personalità giuridica (elemento formale)

(2) Gestione patrimoniale negoziata

Tra le relazioni che nel sistema locale possono stabilirsi tra la Pubblica Amministrazione (e per tutti i livelli di governo elettivi del territorio, il Comune titolare delle funzioni amministrative relative al territorio ed alla popolazione) e l'amministrazione della proprietà collettiva esiste una modalità particolarmente interessante riconducibile ad una figura di compromesso: l'accordo di utilizzazione del suolo.

Noi proponiamo pertanto di considerare la prospettiva della gestione patrimoniale dei domini collettivi come una figura di compromesso. Questa figura delinea un processo d'avvio per la costituzione di un rapporto proficuo tra la Pubblica Amministrazione e la Comunità titolare della proprietà collettiva, trasformando il tradizionale campo delle opposizioni. Non si tratta di un compromesso nel senso comune del termine, vale a dire di accomodamenti locali resi possibili dalla sospensione della ricerca di fondamenti legittimi, ma dalla ricerca di mezzi di "compromettere" logiche che localmente possono opporsi ma che in un sistema più vasto si integrano⁴⁴. Questo compromesso è possibile attraverso un gioco dialettico tra la Pubblica Amministrazione e l'ente collettivo; ri-

⁴⁴ È nota la distinzione tra interessi locali e interessi generali proposta nella nota sentenza della Corte Costituzionale del 7 maggio 1992, n. 221.

spetta il principio di legittimità che deriva dagli enti che mette in relazione, evita il reciproco annullamento installandoli in uno spazio che supera i rispettivi ambiti delle specifiche competenze e qualificandoli come soggetti istituzionali alla ricerca di una sintesi. Si tratta, evidentemente di un istituto fragile, ma che può essere consolidato progressivamente attraverso la costituzione di obiettivi condivisi e la fissazione di categorie nuove di sintesi.

La soluzione dei due problemi va individuata nella nozione di patrimonio civico: questa appartiene simultaneamente al linguaggio della tradizione, dell'economia, della politica e dell'amministrazione. Diamo di seguito alcuni riferimenti⁴⁵ alla trama della gestione patrimoniale, ad un tempo, negoziata e che tenga conto dei problemi di legittimità:

1. La qualità di risorsa dipende dal divenire dell'ambiente; la gestione dell'una dipende dalla gestione dell'altro. Gli ambienti sono sottoposti ad ogni sorta di alea imprevedibile, uno dei principali criteri della capacità di assorbimento risiede nella preservazione della varietà della composizione dell'ambiente. Parallelamente la gestione delle risorse deve mirare alla conservazione della varietà dei potenziali del loro uso; è questo un fattore di sicurezza.
2. Le preoccupazioni di chi trasmette alle generazioni future un patrimonio naturale in condizioni di rinnovarsi, ma non fisso, perché il patrimonio deve evolvere con il suo titolare, costituisce un obiettivo della gestione al pari di altre considerazioni. Appartiene allo Stato rappresentare gli interessi delle generazioni future se gli altri soggetti non lo fanno di propria iniziativa.
3. Tuttavia, la soluzione istituzionale non può generalmente essere trovata in una assunzione diretta della gestione da parte dell'Amministrazione Pubblica, perché la qualità degli ambienti dipende dai comportamenti e dagli usi quotidiani di un grande numero di persone e dalle interdipendenze che si creano tra di loro in ogni occasione. L'amministrazione diretta da parte della Pubblica Amministrazione, troppo sovente non fa che provocare disinteresse e deresponsabilizzazione delle popolazioni loca-

⁴⁵ MONTGOLFIER (DE), J. & NATALI, J.M., *Le patrimoine du futur: approches pour une gestion patrimoniale des ressources naturelles*, Paris: Economics, 1987.

OLLAGNON, H., "Acteurs et patrimoine dans la gestion de la qualité du milieu naturel", in *Aménagement et nature*, 1984, 74.

OLLAGNON, H., "Une approche patrimoniale de la gestion de la qualité du milieu naturel", in MATHIEU, N. & JOLLIVET, M. (eds), *Du rural à l'environnement. La question de la nature aujourd'hui*, Paris: L'Harmattan, 1989.

li, senza che la Pubblica Amministrazione disponga della capacità di informazione e di risposta adeguate alla soluzione dei problemi caratterizzati da peculiarità locali. L'obiettivo dell'intervento della Pubblica Amministrazione dovrebbe essere prioritariamente quello di suscitare o di sviluppare una coscienza patrimoniale nei soggetti coinvolti nel divenire di una risorsa o di un ambiente, ma nel rispetto della libertà e della responsabilità di soggetti titolari.

4. Benché esistano gestioni patrimoniali che discendono dalla responsabilità di un unico titolare, persona pubblica o privata, il tipo di gestione che richiedono i problemi di degrado di risorse e dell'ambiente è una gestione patrimoniale "in bene comune", che implica una pluralità di attori che si riconoscono ciascuno titolare di un interesse patrimoniale per la stessa risorsa oppure per lo stesso spazio, al di là della suddivisione dei diritti di proprietà.
5. Il motore di questa gestione è l'organizzazione di un processo di negoziazione tra soggetti coinvolti che vogliono, sulla base dei propri interessi patrimoniali, definire di concerto le regole e i mezzi di gestione da attivare, come anche le regole di attualizzazione di questo regime di gestione. Il successo di questa negoziazione, che non esclude, al contrario, le fasi di conflitto, dipende dall'elaborazione di un linguaggio comune, della definizione di un luogo e di procedure di negoziazione che raccolga l'accordo. Una spinta per superare la fase conflittuale sta nell'individuare soluzioni positive suscettibili di modificare il quadro iniziale di riferimento entro il quale le opposizioni si sono cristallizzate. In caso di successo, la negoziazione produce un mutuo beneficio per tutte le parti; il rafforzamento dell'identità e dell'autonomia dei diversi soggetti coinvolti che ne risulta costituisce il criterio ultimo di una buona gestione.
6. Per l'adozione di un quadro e di una procedura esplicita di negoziazione per la mobilitazione delle conoscenze sull'ambiente, quelle di ordine scientifico, ma anche quelle dei soggetti locali, per l'elaborazione di previsioni e di scenari che simulano possibili evoluzioni, mediante l'attuazione di approcci multicriteriali che si facciano carico dei diversi punti di vista espressi da differenti soggetti, questo processo di negoziazione riorganizza e razionalizza le gestioni tradizionali, sovente poco esplicite e poco coerenti.
7. I mezzi da mobilitare per assicurare la gestione e il controllo sono diversi: regolamenti, mezzi finanziari, incentivi contrattuali, mezzi di in-

formazione, ecc. Ma la loro efficacia dipende molto dal fatto che essi risultano da una negoziazione che ha associato i beneficiari e dalla maniera in cui essi si inseriscono in un insieme di comportamenti effettivi di gestione. In mancanza di una tale adesione preliminare, l'approccio regolamentare classico sarebbe sovente inefficace, vale a dire poco applicato, rapidamente in ritardo sull'evoluzione delle pratiche e delle tecniche, preso tra gli scogli dell'impotenza, se essa è troppo generale, oppure della paralisi, se essa è troppo dettagliata.

In definitiva, questo approccio magnifica l'idea di soggetti autonomi e responsabili la cui identità e capacità di adattamento risultano dalla gestione accorta di relazioni patrimoniali con le risorse civiche e gli ambienti di vita individuali. Essa magnifica anche il rapporto di negoziazione esplicito tra i soggetti, ma nella visione comune, se non comunitaria. Essa non esclude, anzi invoca, il ruolo della Pubblica Amministrazione, cui compete stabilire le regole del gioco, emanare le leggi e assicurare la validità dei contratti e dei diritti di proprietà, di correggere i fallimenti del mercato, di garantire i diritti di proprietà, di favorire la crescita e lo sviluppo, di far valere certi interessi e certi valori, di organizzare o di facilitare l'attuazione e lo sviluppo delle negoziazioni.

Questo modello, lontano dall'essere la spinta ideologica della presa in carico diretta del patrimonio naturale da parte della Pubblica Amministrazione, conduce ad anteporre un rapporto di negoziazione simmetrica tra differenti soggetti istituzionali che si sentono coinvolti dal divenire di un luogo o di una risorsa. L'ipotesi della gestione patrimoniale negoziata consente di riunire due condizioni: una medesima preoccupazione patrimoniale, che deve consentire il mutuo riconoscimento; una differenza di interessi, che legittima ed alimenta la negoziazione.

7. Nuovi strumenti di conoscenza e di supporto alle decisioni

Per garantire la conservazione, la valorizzazione e la rinnovabilità del patrimonio civico fondate sulla gestione patrimoniale delle risorse è necessario disporre di strumenti idonei a mettere in atto la gestione patrimoniale. Le nostre esperienze con la proprietà collettiva ci confortano della necessità di un sistema di contabilità globale, fisico e monetario, delle risorse naturali (commercializzabili) ed antropiche insite sulle terre civiche, come anche degli elementi naturali senza valore commerciale, comprendendo in questi gli ecosistemi, e degli agenti (Pubblica Amministrazione, imprese, famiglie).

Lo scopo del sistema di contabilità patrimoniale dei domini collettivi è,

pertanto, quello di riunire in un quadro contabile coerente informazioni, sia quantitative che qualitative, sullo stato del patrimonio civico, sulla sua evoluzione, vale a dire sulle cause delle sue variazioni. Strumento, ad un tempo, di conoscenza e di supporto alle decisioni, questo sistema di contabilità mira a: (1) offrire agli amministratori una base di valutazione quantitativa degli elementi e dell'intero sistema e dei flussi reali e monetari relativi; (2) migliorare l'informazione sul demanio civico e sull'ambiente circostante; (3) contribuire ad una presa di coscienza ad ogni livello decisionale delle minacce che gravano sul dominio collettivo.

Questo tipo di contabilità, pertanto, si colloca proprio nella prospettiva del trasferimento del patrimonio civico tra le generazioni e postula la molteplicità delle funzioni di valutazione del patrimonio organizzate attorno a quattro assi: ecologico, economico, ricreativo, culturale.

Ripartendo il patrimonio civico nelle sue componenti reali, si può distinguere

- 1) Elementi semplici, i quali si suddividono, a loro volta, in (a) risorse materiali, distinguendo tra risorse minerali (minerali estrattivi, ghiaia, sabbia, ecc.), risorse biologiche (nell'aria, nell'acqua, di terra), risorse di flusso (radiazione solare, ciclo idrologico, vento, ecc.); (b) risorse di stato (aria, acqua, suolo).
- 2) Ecosistemi o ecozone, i quali consentono di rendere conto delle solidarietà ecologiche che legano tra di loro gli elementi semplici e di analizzare la dinamica dell'ambiente collettivo [Cfr. Allegato 4].

Logicamente, alla suddivisione dei componenti del patrimonio naturale corrispondono due grandi famiglie di conti; si tratta dei conti di elemento e dei conti di ecozona. Tuttavia, secondo l'approccio istituzionale, il sistema di contabilità non può dimenticare l'azione degli agenti socio-economici sul demanio civico [Cfr. Allegato 5]; una terza famiglia di conti deve necessariamente completare il sistema contabile mirando a descrivere l'impatto delle attività umane sul demanio civico.

L'oggetto dei conti di elementi è quello di fornire una descrizione la più fedele possibile delle componenti semplici del patrimonio civico. I conti di ecozona hanno la finalità di valutare lo stato e di analizzare il funzionamento degli ecosistemi attraverso l'aiuto di indicatori sintetici. I conti degli agenti hanno lo scopo di descrivere le operazioni degli attori socio-economici suscettibili di avere un impatto sul patrimonio collettivo come anche i flussi monetari che ad esso sono associati.

L'equazione fondamentale della contabilità ci insegna che lo stock iniziale $[K_i]$ più tutte le variazioni in aumento $[\Sigma_A]$, quali crescite, aumenti o aggiunte, meno tutte le variazioni in diminuzione $[\Sigma_D]$, quali estrazioni, prelievi, distruzioni o diminuzioni, è uguale allo stock finale $[K_f]$. Le variazioni dello stock possono essere analizzate sia in termini di flusso sia in termini di fattori di variazioni.

L'impostazione di una contabilità di questo tipo impone, pertanto, di tener distinto il fondo dai flussi. Trattando delle operazioni di tutela abbiamo già precisato la necessità di dedicare una particolare attenzione al concetto di fondo di ricchezza della collettività territoriale locale, quale potenziale di produzione del patrimonio collettivo. Si presenta ora la necessità di un approfondimento circa la distinzione concettuale tra fondo e flussi, con riferimento sia al tempo che allo spazio e di tenere conto di tale distinzione nell'esecuzione delle operazioni riguardanti la tenuta della contabilità del patrimonio civico.

Facendo riferimento alla distinzione basata unicamente sulla dimensione del tempo, si può anche aggiungere che, se si abbandona il concetto di tempo (intervallo per i flussi ed istante per i fondi), è assai difficile, per non dire impossibile, prospettare un altro criterio; tanto più che flussi e fondi risultano spesso formati dagli stessi elementi, proprio come l'acqua è elemento costitutivo tanto della massa liquida che scorre nei condotti di afflusso e di deflusso, quanto quella che giace nel serbatoi di raccolta. Si consideri ad esempio una foresta. In un istante di tempo, si può accertare la massa legnosa costituita dalle piante. In un intervallo di tempo, si possono pure accertare le masse legnose che rispettivamente affluiscono grazie all'accrescimento delle piante e defluiscono per effetto del loro taglio o per altre cause. Se nell'intervallo di tempo di tanto aumenta e di tanto diminuisce la massa legnosa della foresta, la sua consistenza rimane intatta. Aumenta, invece, se l'accrescimento è superiore alla diminuzione, e si riduce nel caso contrario. Ma si tratta sempre di massa legnosa, sia che si consideri il fondo costituito dalla foresta, che i flussi positivi o negativi misurati dall'accrescimento naturale e dal taglio delle piante o da altre cause.

Facendo, invece, riferimento alla dimensione spaziale si possono individuare flussi naturali interni al demanio civico e scambi con l'esterno. Tra i primi possono essere considerati: l'accrescimento individuale degli animali e delle piante, la riproduzione naturale delle specie, la mortalità naturale corrente, l'e-vapo-traspirazione dell'acqua, il consumo dei predatori, ecc. Tra i secondi possono essere compresi; (a) gli apporti naturali dall'esterno (energia solare, precipitazione, apporti diversi dalle precipitazioni, afflussi naturali, immigrazioni),

(b) gli apporti dall'esterno da parte degli agenti (apporti di merci, ecc.), (c) le uscite naturali verso l'esterno (lo scolo naturale dell'acqua, emigrazioni di specie, portata solida dei corsi d'acqua, ecc.), (d) le uscite dirette prodotte dal sistema di utilizzazione (prelievo dei prodotti terrieri, prelievo di acqua, ecc.)

In definitiva, possiamo concludere che nella pratica operativa della gestione patrimoniale dei domini collettivi si possono individuare comunemente tre profili: quello monetario, quello finanziario e quello economico. La *gestione monetaria* riguarda gli scambi che determinano entrate e uscite monetarie e che possono essere connessi, oltre che agli ordinari fatti amministrativi, a conferimenti, prelevamenti o rimborsi di capitale. La *gestione finanziaria* riguarda la provvista di capitale (di credito, da trasferimento pubblico, contributi dei censiti) e l'impiego dell'eventuale supero di cassa. Questo tipo di gestione ha grandissimo rilievo nelle aziende della proprietà collettiva dal momento che la funzione del demanio civico è duplice: produzione di beni ed erogazione di servizi naturali finali, per le quali, a differenza del passato, si constata al giorno d'oggi l'importanza crescente della funzione ambientale. Se la prima funzione (produzione di beni) ha sempre remunerato la gestione, ciò non si verifica per la funzione ambientale, salvo qualche eccezione ed in casi specifici in un numero assai limitato di territori. La *gestione economica* riguarda l'andamento dei costi e dei ricavi e la relativa ricaduta sull'entità del patrimonio; infatti, il capitale ed il reddito di esercizio sono due fenomeni derivati rispetto alla gestione. È questa che, attraverso le sue operazioni ed i valori in cui le operazioni stesse si manifestano, dà origine al capitale ed al reddito.

Quadro sinottico dei sistemi di regolamentazione delle risorse collettive

1. Prelievo esclusivo dei prodotti selezionati:
 - a. prodotti della selvicoltura:
 - alberi per legname da lavoro, per legna da combustibile;
 - prodotti alimentari, quali frutti, semi, ecc.;
 - fogliame, per foraggio, per strame;
 - fibre;
 - altri prodotti, quali gomme, succhi, resine, coloranti, ecc.;
 - b. erba, per foraggio, per strame, fibre;
 - c. prodotti di altre piante: tuberi, funghi, frutti, fragole, mirtilli, lamponi, ecc.;
 - d. fauna selvatica: ungulati, uccelli, api, ecc.;
 - e. miele.
2. Prelievo conforme alla condizione del prodotto, secondo
 - a. lo stadio di sviluppo (maturità, vivo, morto);
 - b. la grandezza, la forma, la misura;
 - c. la densità dell'impianto, lo scaglionamento delle zone di pascolo o dei tempi di raccolta;
 - d. il momento opportuno (in fioritura, alla caduta delle foglie, il periodo di pascolamento, ecc.);
 - e. parte del prodotto (ramaglia, tronchi, novellame, rami caduti, ecc.).
3. Limiti alla quantità di prodotto:
 - a. di tempo: stagione, giorni, anno, diversi anni;
 - b. di quantità: numero di alberi, numero di capi, chilogrammi di funghi, ecc.;
 - c. di attrezzo: ascia, falchetto, motosega, ecc.;
 - d. di zona: suddivisione in zone di pascolo, tipi di terreno, livelli di altitudine;
 - e. di pagamento: in contanti, in natura, distribuzione di letame sui pascoli, prestazioni in natura, ecc.;
 - f. di esecuzione: in economia diretta da parte dell'amministrazione, direttamente dai censiti, da gruppi di censiti, da imprese esterne, ecc.
4. Impiego di mezzi sociali per la protezione del demanio civico, quali:
 - a. sorveglianti dipendenti dall'ente comunitario di gestione;
 - b. servizio di guardia a rotazione dei censiti;
 - c. intervento di gruppi di volontari (servizio antincendio);
 - d. mandato vincolante per gli utilizzatori (pastori, boscaioli, ecc.).

Fonte: Baland, J.-M & Platteau, J-Ph., *Halting Degradation of Natural Resources*, Oxford: Clarendon Press, 1996 (nostre modificazioni).

ALLEGATO 2.

Funzione produttiva delle terre civiche e diritti di uso civico	
Beni	Diritti di uso civico
A. Prodotti forestali legnosi - <i>Legname da lavoro</i> - <i>Legna per combustibile</i>	A. - Diritto di legnatico - <i>Legname da opera, per uso interno</i> - <i>Legna per combustibile</i>
B. Prodotti forestali non legnosi - <i>Cortecce</i> - <i>Sugherone</i> - <i>Alberi di Natale</i> - <i>Foglia e frasca per animali domestici</i>	B. - Diritto di stramatico
C. Frutti	C. - Diritto di ghiandatico
D. Funghi e tartufi	D. - Diritto di fungatico
E. Alimenti per il bestiame domestico	E. - Diritto di stramatico - Diritto di pascolo - Diritto di raccolta di erbe
F. Selvaggina	F. - Diritto di caccia - Diritto di pesca
G. Piante aromatiche, officinali e medicinali	
H. Risorse del sottosuolo	H. - Diritto di escavazione - Diritto di erogare acqua per alimentazione di acquedotti

Prospetto dei servizi naturali finali nelle terre civiche

A. Funzioni ambientali	A1. Protezione - Da erosione - Contro il rotolio delle pietre - Prevenzione nella formazione di valanghe - Da smottamenti e scivolamenti di lieve entità - Riduzione dell'erosione eolica - Riduzione dell'evaporazione A2. Globale - Scambio anidride carbonica/ossigeno A3. Locale - Assorbimento di elementi nocivi ed inquinanti A4. Idrologica - Regimazione delle acque - Stabilità dei terreni A5. Conservazione della natura - Conservazione della biodiversità - Conservazione dei geni A6. Microclimatica - Riduzione dell'escursione termica - Mantenimento di maggiore umidità A7. Igienica - Attenuazione dei rumori - Produzione di ossigeno
B. Funzioni ricreative	B1. A carattere rigenerativo - Elioterapia - Campeggio B2. A carattere attivo/sportivo - Attività escursionistiche - Attività alpinistiche - Attività sci-alpinistiche (discesa e fuoripista) - Attività di sci da fondo - Orienteering - Equitazione - Attività venatorie - Pesca - Safari fotografico - Altre
C. Funzioni culturali	- Potenziale di informazione ecologica - Itinerari naturalistici - Aree protette - Eco-musei - Hobbistica (filmare, fotografare)
D. Funzioni estetico-paesaggi stiche	- Bellezze naturali - Paesaggio naturale - Paesaggio curato

ALLEGATO 4.

Prospetto della nomenclatura delle ecozone		
Terreni artificializzati	Aree peri-urbane	Aree a parco
	Cave a cielo aperto	Cave
	Aree specialistiche	Depositi di materiali
		Aree industriali
		Aree sportive
Terreni agricoli	Terre lavorabili	Aree attrezzate
		Orti familiari
		Seminativi
	Prati	Colture legnose agrarie
Terreni poco artificializzati	Terreni forestali	Pascoli
		Fustaia coetanea di resinose
		Fustaia coetanea di latifoglie
		Fustaia disetanea di resinose
		Fustaia disetanea di latifoglie
		Fustaia mista
		Ceduo senza matricine
		Ceduo matricinato
		Ceduo composto
		Castagneto da frutto
		Sughereta
		Arbusteto
		Formazioni rupestri
		Formazioni riparie
Acque interne	Pascoli alpini	
	Altri spazi con vegetazione	
	Spazi senza vegetazione	
	Zone umide	Torbiere
	Acque interne	Corsi d'acqua
		Laghi
		Serbatoi artificiali
		Nevai e ghiacciai perenni

Fonte: INSEE, op. cit. (nostre modificazioni).

ALLEGATO 5.

Prospetto della nomenclatura degli agenti		
<i>Pubblica Amministrazione</i>	La <i>Pubblica Amministrazione</i> , in quanto stabilisce le priorità in materia di investimenti e di spesa pubblica e determina quindi il posto dato all'ambiente ed alla produzione di beni non commerciali nei finanziamenti. La <i>Pubblica Amministrazione</i> infatti stabilisce la gerarchia delle preoccupazioni a breve, medio e lungo termine e influenza sulle scelte in materia di formazione e di ricerca. Inoltre, essa è sensibile alle preoccupazioni ambientali e sociali.	
<i>Amministrazione comunale</i> o <i>Amministrazione separata</i>	L' <i>Amministrazione comunale</i> o l' <i>Amministrazione separata</i> , che gestisce il patrimonio civico sia in funzione della tutela e della conservazione del patrimonio sia in vista di un utile che dipende dalle condizioni economiche. La gestione è di natura patrimoniale ed influisce essenzialmente sulla struttura, sul funzionamento e sulla vicenda temporale degli ecosistemi oggetto della gestione.	
<i>Produttori</i>	I produttori, che prelevano le materie prime, i prodotti commerciali ed utilizzano i servizi naturali finali secondo i regolamenti e dei capitoli d'oneri. Rientrano in questa categoria i conduttori delle imprese locali titolari dei diritti di uso civico, ma anche altri titolari di imprese attraverso l'istituto della concessione o di altro tipo di accordo di produzione.	a. imprese agricole (di coltivazione, di allevamento, di servizi connessi all'agricoltura e/o all'allevamento); b. imprese di utilizzazione forestale; c. imprese di caccia e cattura animali per allevamento e ripopolamento di selvaggina; d. imprese di acquacoltura; e. imprese di estrazione (di minerali metalliferi, di pietra, di ghiaia, sabbia, argilla, ecc.); f. imprese alimentari e delle bevande (di lavorazione e conservazione prodotti agro-alimentari, di produzione di acque minerali); g. imprese del settore del legno e degli imballaggi (di lavorazione del legno, di fabbricazione di imballaggi in legno, di lavorazione del sughero); h. imprese della fabbricazione della pasta-carta, della carta e del cartone; i. imprese di produzione, raccolta e distribuzione di acqua (raccolta e distribuzione di acqua potabile, di distribuzione di acqua per irrigazione, industriale, di produzione di energia termoelettrica); j. imprese commerciali di legname; k. imprese del settore terziario (esercanti campeggi ed aree attrezzate, esercenti rifugi di montagna, esercenti trasporti di passeggeri con seggiovie).
<i>Consumatori paganti</i>	che esercitano la loro attività nel quadro dei piani di gestione e di regolamentazione; il loro livello di attività e le somme che essi pagano dipendono dalle loro condizioni economiche.	a. cacciatori; b. pescatori; c. raccoglitori di funghi; d. campeggiatori.

<i>Consumatori gratuiti</i>	Rappresentati tipicamente dagli escursionisti. In questa categoria dobbiamo comprendere anche le unità familiari di cui i singoli componenti o i capifamiglia siano titolari dei diritti di godimento.	
<i>Soggetti esterni attivi</i>	Soggetti che svolgono attività del tipo: realizzazione di lavori pubblici che influenzano la falda acquifera, sia per sottrazione di acqua sia per immissioni di inquinanti, occupazioni abusive dei terreni; ecc.	
<i>Soggetti esterni passivi</i>	Comprendendo in essi coloro che beneficiano direttamente dei beni e dei servizi naturali finali dispensati dal patrimonio civico.	