

Strumenti pattizi territoriali come nuove istituzioni di azione collettiva

Luciano De Bonis

1. Premesse

Per sostenere la tesi che emerge già nel titolo di questo testo, ossia che gli strumenti pattizi di governo del territorio possano potenzialmente costituire nuove e forse più aggiornate forme di istituzioni di azione collettiva (OSTROM 1990), partirò da un contributo di Alberto Magnaghi (2015a) dove la questione degli strumenti pattizi non costituisce l'oggetto principale della trattazione ma viene strettamente collegata a quella dell'autogoverno. Considerata la brevità di questo apporto, inoltre, non considererò altri suoi pur fondamentali scritti sul tema, così come trascurerò la preziosa produzione sull'argomento di molti altri esponenti della scuola territorialista, compresi alcuni coautori della presente pubblicazione.

Da un punto di vista definibile (impropriamente) 'metodologico', infine, assumerò un atteggiamento, anche in questo caso già 'tradito' dal titolo, teso non semplicemente a evidenziare la straordinaria rilevanza del contributo già consolidato di Magnaghi, ma piuttosto rivolto a cogliere nella sua opera i fecondi germogli di futuri, promettenti sviluppi di ricerca 'territorialista'.

2. Un essenziale lascito di Magnaghi

Nel testo da cui parto Magnaghi nomina esplicitamente gli strumenti pattizi in quattro passi. Nel primo egli dichiara che il cammino del "ritorno al territorio" e la riappropriazione comunitaria dei beni comuni territoriali è già in atto,

e si sostanzia nell'attivazione di "forme contrattuali e pattizie multiattoriali, multisettoriali e multifunzionali per affrontare il governo del territorio come bene comune" (MAGNAGHI 2015a, 151). Nel secondo passo, riferendosi ad alcuni casi studio relativi alla "ricostruzione di relazioni sinergiche fra città e campagna", Magnaghi afferma che "i processi autorganizzativi di abitanti e agricoltori in nuove forme pattizie multiattoriali sono alla base della conversione produttiva, e producono il coinvolgimento delle istituzioni locali *solo come esito*" (ivi, 154, corsivo aggiunto). Nel terzo passo, riferendosi ai contratti di fiume (e di foce, di falda, di lago, di paesaggio, di montagna, ecc.), Magnaghi osserva che: la nuova civilizzazione idraulica che grazie ad essi sembra aprirsi è "fondata sul *rovesciamento del rapporto dall'alto* delle politiche settoriali di uso delle acque" (ivi, 155, corsivo aggiunto); essa "punta a una cura e progettazione integrata e partecipata da parte delle comunità fluviali e alla trasmissione *verso l'alto* degli indirizzi, delle politiche e della domanda di finanziamenti settoriali" (*ibidem*); "la forma contrattuale di questi strumenti configura *nuovi aggregati socioeconomici complessi*, che finalizzano le attività di competenza di ogni attore al 'patto' per la gestione collettiva del bene comune territoriale locale" (*ibidem*, corsivo aggiunto). Nel quarto passo, infine, trattando di casi di "gestione sociale di beni comuni", Magnaghi rileva che a partire da essi, "il cui contenuto dichiarato è proprio il *superamento della dicotomia pubblico/privato* nella gestione condivisa dei beni" (ivi, 156, corsivo aggiunto),

si evidenzia “la questione assai più generale della ricerca di forme di gestione collettiva dei beni comuni ambientali, territoriali e paesaggistici all’interno degli [...] strumenti pattizi *di autogoverno* del territorio ‘dal basso’” (ivi, 155, corsivo aggiunto).

Considerato il continuo ricorrere, nei riferimenti agli strumenti pattizi del testo di Magnaghi, della nozione di “beni comuni territoriali”, definiti come beni “prodotti da lunghi processi coevolutivi fra insediamento umano e ambiente: prodotti collettivi intergenerazionali che si distinguono dai beni comuni naturali in quanto interamente prodotti dall’azione umana come ambiente dell’uomo” (ivi, 139), è interessante notare come nella nota 2 l’autore riconduca tale definizione, tra l’altro, a una serie di riferimenti giuridici che spaziano da Grossi (1977) a Rodotà (1981), da Mattei (2011) a Marella (2012) a Maddalena (2014), chiosando solo in quest’ultimo caso, e tra parentesi, che il tema “è assai vicino a quello di questo lavoro” (MAGNAGHI 2015a, 139). Per completezza si deve tuttavia aggiungere che l’interpretazione che Maddalena dà della questione sembra quella più presente a Magnaghi, che da Maddalena riprende anche, nel corpo del testo, l’ascendenza dei beni comuni territoriali alle *res communes omnium*, di romanistica memoria (DE BONIS, OTTAVIANO 2022).

È pur vero, d’altra parte, che sempre in nota (in questo caso la 4) Magnaghi, travalicando secondo me di gran lunga tutti i precedenti riferimenti, chiarisce che

la stessa reintroduzione della categoria di beni comuni come intermedi fra pubblici e privati (OSTROM 2006 [1990]) verte non già sulla natura o sulla consistenza dei beni ma sulle modalità di gestione che essi ammettono: sono infatti i due attributi di esclusività e rivalità che, incrociandosi, producono il noto reticolo di quattro tipologie di beni fra cui quelli comuni che risultano non esclusivi (è impossibile precluderne l’accesso ad altri sulla base di un diritto di proprietà) ma rivali (il loro uso da parte di alcuni ne riduce la disponibilità per gli altri) (MAGNAGHI 2015a, 140).

E, in modo ancor più significativo per la tesi esposta in questo scritto, più avanti afferma:

per approfondire e rendere operativo il concetto di territorio come bene comune non è più sufficiente considerare (come ad esempio l’urbanistica ha fatto finora) il territorio come dominio dell’azione pubblica, ovvero come bene pubblico [...]; occorre che a esso sia, appunto, assegnato lo statuto di bene comune, [...] dotato di un’intrinseca autonomia d’uso rispetto al sistema della proprietà, privata o pubblica che essa sia. Di qui può avviarsi la ricerca di forme di gestione che, avvalendosi di processi partecipativi di cittadinanza attiva, consentano di riprendere il senso e i principi degli usi civici (e non necessariamente la loro forma storica) (ivi, 149).

Ebbene, nel paragrafo che segue cercherò di collocare più esplicitamente queste illuminanti intuizioni di Magnaghi nel filone di studi ostromiano evocato da Magnaghi stesso, cercando di illustrare come le “forme di gestione dei beni comuni territoriali” da lui invocate, ossia gli strumenti territoriali pattizi, possano essere fatte coincidere, almeno come pista di ricerca, con le “istituzioni” di azione collettiva di Ostrom (1990), vivificandole e attualizzandole progettualemente.

3. Da Magnaghi a Ostrom. E ritorno

L’operazione che costituisce la finalità di questo scritto – identificare gli strumenti pattizi magnaghiani con una classe particolarmente feconda di istituzioni di azione collettiva ostromiane – necessita di due preliminari e fondamentali chiarimenti.

Il primo coincide con la distinzione tra beni pubblici (né esclusivi né rivali) e beni comuni (non esclusivi come quelli pubblici ma viceversa rivali o “sottraibili”, traducendo letteralmente ma forse più comprensibilmente il termine inglese “*subtractable*” di Ostrom). Distinzione ben chiara a Magnaghi, che coerentemente ne deduce che, se consideriamo anche il territorio come un bene comune, proprio in virtù delle sue evidenti caratteristiche di non esclusività ma anche di rivalità (sottraibilità), non possiamo continuare a trattarlo come dominio dell’azione pubblica, o per lo meno dell’azione pubblica classicamente intesa come azione esclusivamente riservata alle amministrazioni pubbliche.

Si tratta di una questione dalle implicazioni evidentemente enormi, che da sola richiederebbe una profonda riflessione su molti sistemi di pianificazione, italiano in testa.

Ma veniamo al secondo fondamentale chiarimento, anch'esso anticipato da Magnaghi quando individua nel superamento della dicotomia pubblico/privato il contenuto dichiarato delle forme di gestione sociale dei beni comuni, ma che probabilmente, rispetto all'anticipazione magnaghiana, necessita di un'attenzione maggiore, anche nel contesto più generale della ricerca territorialista.

Come ho già osservato altrove (DE BONIS 2024) le principali tradizioni italiane di studi giuridici – quella medievalista (GROSSI 2008) e quella romanistica (MADDALENA 2011) – su quella classe specifica di beni comuni definita nell'ultima legge italiana che li disciplina (L. 168/2017) 'domini collettivi' (proprietà collettive e usi civici), pur divergendo notevolmente nella concettualizzazione e interpretazione di questi ultimi, viceversa convergono su due importanti aspetti: i) considerazione del diritto individuale/soggettivo di proprietà come indipendente dalla natura pubblica o privata dell'individuo, nel senso che anche lo Stato, con tutte le sue articolazioni (Comuni compresi), può comportarsi come un individuo privato proprietario, cosa del resto facilmente desumibile anche dalla cronaca (senza ricorrere alla storia); ii) considerazione del paradigma di uso individuale come contrapposto al paradigma di uso collettivo, il che, a differenza della prima feconda convergenza, costituisce il problema, quando si parla di beni comuni.

Un sintomo di tale problema è forse rintracciabile nella stessa traduzione italiana del titolo del libro di Ostrom sui *commons*, che in inglese suona "Governing the commons: the evolution of institutions for collective action" e in italiano, forse per brevità, "Governare i beni collettivi" (corsivo aggiunto). Al di là del titolo, dove però è evidente che in inglese sia l'azione ad essere collettiva (non il bene, come nella traduzione italiana), ciò che soprattutto emerge dalla nostra dottrina giuridica, così come da altre tradizioni disciplinari (urbanistica compresa), è il permanere di uno spiccato dualismo individuale/collettivo.

Un dualismo che nella teoria ostromiana viceversa si scioglie completamente, pur senza indistinzioni, proprio nel concetto di *common*, che non coincide con quello di collettivo (né, come detto, con quello di pubblico). Anche in questo caso, secondo Ostrom, la confusione tra collettivo e comune è riconducibile al mancato riconoscimento del carattere "rivale" (*subtractable*) delle singole unità che compongono il 'flusso di unità di risorsa' che si genera tramite l'uso da parte di 'individui' (o aziende) dello stock complessivo di risorsa disponibile. In altre più semplici parole, un bosco soggetto a uso congiunto (stock di risorsa) può essere considerato 'comune' (che ribadisco non significa né individuale né collettivo), mentre è impossibile che le unità di risorsa che ne derivano (in questo caso ad es. legname individualmente prelevato) possano essere condivise. Secondo Ostrom, come noto, ciò che di conseguenza si rende necessario per scongiurare la cosiddetta "tragedia dei beni comuni" (HARDIN 1968) è la generazione di regole, queste sì "collettive", ma pur sempre di uso "individuale", delle unità di flusso di risorsa da parte di istituzioni autogovernate altrettanto collettive e, in entrambi i casi (regole e istituzioni), "evolutive" (OSTROM 2014).

Naturalmente, pur mantenendo l'uso dell'unità di risorsa un carattere individuale, non si tratta di un qualsiasi uso individuale, bensì di un uso informato a un "principio di reciprocità" radicalmente distinto dal "principio di scambio di equivalenti", tipico del mercato, ma anche dal "principio di redistribuzione" tipico dello Stato (e delle sue articolazioni); un principio, in altri termini, caratterizzato dal fatto che il beneficio ricavato dal singolo si materializza insieme al beneficio di altri, non contro altri (come nel bene privato) e nemmeno a prescindere dagli altri (come nel bene pubblico) (ZAMAGNI 2018).

Ebbene, per concludere rapidamente queste brevi note con niente di più di uno spunto di ricerca, e per precisare minimamente la tesi esposta all'inizio, sostengo che l'interpretazione magnaghiana degli strumenti pattizi di autogoverno del territorio non solo può essere considerata una forma di potenziale evoluzione di vere e proprie nuove istituzioni di azione collettiva generative di *commons*, ma che essa,

così intesa, possa anche offrire un significativo e distintivo contributo di ricerca progettuale territoriale alla tradizione di ricerca ostromiana incentrata sulla produzione di quelle “regole collettive di uso individuale” che costituiscono l’essenza stessa di quelle istituzioni.

Faccio anche notare, in proposito, che l’intuizione di Ostrom, consistente nell’abbandonare il dibattito puramente teorico sulla possibilità o meno di evitare la tragedia dei *commons* per andare piuttosto a ricercare l’effettiva esistenza di esperienze che tale possibilità operativamente dimostrino, geniale ma necessariamente ancorata al ‘già esistente’, assumerebbe in questa prospettiva una connotazione progettuale di carattere ancor più “generativo”.

Rilevo infine che, in questo modo, la funzione di progettualità territoriale che può essere considerata, nel solco di Magnaghi, come caratterizzante la disciplina urbanistica si troverebbe proprio al centro, sebbene ‘non demiurgico’, di tali processi di evoluzione ‘istituzionale’, che peraltro, come sostenuto dallo stesso Magnaghi, “producono il coinvolgimento delle istituzioni locali solo come esito” (MAGNAGHI 2015a, 154).