

Le forme di proprietà e di *governance* dei produttori di beni di interesse collettivo

*Relazione presentata alla XI Riunione Scientifica del
Centro Studi e Documentazione sui Demani Civici e le Proprietà Collettive
Università degli Studi di Trento sul tema:
“Il governo della proprietà collettiva”
Trento, 17-18 novembre 2005*

Pubblicata in Archivio Scialoja-Bolla, 1/2007, Giuffrè Editore, Milano

1. Introduzione

Per molti anni, certamente per tutta la seconda parte del '900, le proprietà collettive sono rimaste una delle poche forme di proprietà e di autogestione di attività economicamente rilevanti affidate a soggetti collettivi diversi sia dagli enti pubblici (lo Stato) che dalle forme imprenditoriali for-profit (il Mercato). Al contrario, e proprio negli stessi anni, altre forme istituzionali con struttura proprietaria simile, ma impegnate soprattutto nella produzione di beni e servizi sociali e sanitari, ma non solo, sono state, spesso forzatamente, sostituite con istituzioni pubbliche (come nel caso delle mutue sanitarie e previdenziali e degli enti ospedalieri e di assistenza) o con imprese for-profit (come nel caso delle assicurazioni sulla vita e delle Casse di Risparmio). Al punto che, verso gli anni '80 del secolo scorso pochi dubitavano della necessità di completare la trasformazione dei sistemi economici occidentali eliminando del tutto le forme proprietarie diverse da quelle pubbliche e for-profit che la teoria economica quasi universalmente accettata considerava le uniche che, se ben cambiate, avrebbero garantito la massima efficienza. I tentativi compiuti in vari paesi, tra cui l'Italia, di sopprimere le istituzioni locali di regolamentazione delle risorse collettive, di disconoscere l'esistenza o di restringere i diritti di proprietà a favore degli enti pubblici, sono una prova di questa tendenza e sono ben documentate dalla letteratura (Ostrom, 1990 e bibliografia ivi citata).

La capacità delle istituzioni della proprietà collettiva di resistere in un contesto così ostile può essere analizzata da più punti di vista. Se si adotta il punto di vista economico, o meglio della teoria economica, si scopre che esse hanno stimolato lo sviluppo di un approccio teorico all'analisi del funzionamento dei sistemi economici alternativo a quello largamente prevalente. Un approccio cioè che, partendo dai limiti di quest'ultimo e da diverse, ma non meno plausibili ipotesi, ha dimostrato come vi siano situazioni dove i due meccanismi di coordinamento delle transazioni del mercato e dell'autorità (Stato) possono essere meno efficienti di meccanismi alternativi e in particolare di istituzioni private (nel senso di non pubbliche) che non perseguono la massimizzazione del profitto dei soli (generalmente pochi) proprietari, e che non

utilizzano quindi nella gestione degli scambi né le logiche tipiche del mercato, né quelle tipiche dell'autorità pubblica.

Per molti anni questo filone teorico è rimasto minoritario, ed è stato confinato a spiegare fenomeni considerati di limitata rilevanza. E questa pare ancora essere la posizione in cui spesso si collocano (o si sentono collocati) coloro che si occupano, come studiosi o come attori-operatori, del tema delle proprietà collettive. Se però si allarga lo sguardo oltre queste ultime si può facilmente dimostrare che questa situazione di isolamento non è più giustificata. La crisi dei sistemi pubblici di *welfare* e le difficoltà a sostituire le istituzioni pubbliche non ritenute efficienti con imprese for-profit (i cosiddetti quasi-mercati), da una parte, e il riaffermarsi di vecchie e nuove forme istituzionali di tipo nonprofit soprattutto a carattere produttivo dall'altra, stanno infatti mettendo seriamente in discussione, sia il modello dicotomico Stato-mercato sviluppato nel corso del Novecento, sia le teorie economiche che tale modello hanno razionalizzato e sostenuto. E questa evoluzione non solo toglie dall'isolamento le proprietà collettive, ma porta a rivalutare le teorie che ne hanno interpretato il funzionamento e che sembrano oggi quelle meglio in grado di spiegare anche questa nuova evoluzione dei sistemi economici e sociali. Ovviamente con gli adeguamenti resti necessari dalla diversità di obiettivi che le nuove istituzioni nonprofit e le proprietà collettive perseguono.

Questo saggio si propone di sviluppare questa riflessione, al fine di dimostrare che il tema delle proprietà collettive può essere oggi collocato entro dinamiche più generali e diffuse e può, a sua volta, aiutare a comprendere queste stesse dinamiche, offrendo sia esempi di pratiche che riflessioni teoriche utilizzabili per comprendere l'evoluzione in corso. Inserendo di conseguenza anche le esperienze delle proprietà collettive dentro un processo più generale di evoluzione economica e sociale.

A questo fine si analizzeranno innanzitutto gli elementi di crisi del modello dicotomico Stato-Mercato e la conseguente diffusione, prima spontanea e successivamente sostenuta da importanti riconoscimenti giuridici, di forme di produzione di servizi di interesse collettivo promosse direttamente dalla società civile e gestite secondo logiche diverse sia da quelle pubbliche che da quelle di mercato (par. 2). Si mostreranno quindi le principali differenze e similitudini tra le nuove istituzioni e quelle tipiche delle proprietà collettive (par. 3) e tra le teorie interpretative sviluppate in questi anni sui due fronti (par. 4). Per concludere con qualche riflessione sulle possibili contaminazioni tra queste diverse istituzioni.

Di seguito non si utilizzerà, come talvolta avviene in letteratura (Weisbrod, 1988) il termine di "beni pubblici" bensì quello di beni di interesse collettivo (o, si potrebbe dire, di utilità sociale). Ciò perché i beni prodotti dalle proprietà collettive, così come quelli di cui si occupano le nuove istituzioni nonprofit, non sono necessariamente beni pubblici in senso stretto, cioè beni caratterizzati da non escludibilità e da non rivalità nel consumo, e neppure beni collettivi in senso stretto, cioè caratterizzati da non rivalità ma escludibili¹. Essi sono piuttosto "beni di merito", cioè beni la cui produzione genera sistematicamente esternalità positive, o ritenute tali dalla collettività. E che vanno quindi prodotti in quantità sufficiente a garantire il livello socialmente desiderato di tali esternalità.

¹ I beni gestiti dalle proprietà collettive non sono beni pubblici perché normalmente le modalità di utilizzo da parte di un agente possono condizionare sia l'attività di consumo che quella di produzione di altri agenti (Amendola, Autiero, 1998).

Beni di merito sono definibili infatti gran parte dei servizi (sociali, assistenziali, sanitari, ecc.) prodotti dalle nuove organizzazioni nonprofit². Così come bene di merito è, nel caso delle proprietà collettive, il bilanciamento tra sfruttamento di una risorsa naturale a vantaggio dei residenti attuali e conservazione della stessa per le future generazioni. La componente meritoria di tutti questi beni è determinata anche dalle esternalità che essi producono.

2. Le nuove forme di produzione di beni di interesse collettivo

Tra gli economisti e non solo è prevalsa e continua a prevalere, soprattutto in Europa e in Italia, la convinzione che tutta la produzione di beni e servizi necessaria a soddisfare i bisogni di una popolazione possa (o debba) essere garantita da due soli attori, lo Stato (inteso come l'autorità pubblica) e il mercato (inteso come l'insieme delle imprese private a scopo di lucro). Secondo una divisione di ruoli coerente con il paradigma della modernità, al mercato spetta la produzione di beni privati (eventualmente regolamentata, per impedire la produzione di esternalità negative e, talvolta, per costringere a produrre qualche esternalità positiva³), mentre la produzione di beni pubblici e, più in generale, di interesse collettivo è attribuita esclusivamente allo Stato, fino al punto da sovrapporre (almeno in Italia) il concetto di "pubblico" (riferito sia al bene che alle sue modalità di gestione) con quello di "statale".

Questa impostazione deriva da una triplice convinzione:

- a. che la produzione di beni e servizi e i relativi scambi possano realizzarsi nel modo più efficiente se lasciati alla libera decisione di agenti autointeressati, alla sola condizione che i mercati su cui questi scambi avvengono siano il più possibile concorrenziali. Solo nel caso in cui non è possibile garantire la concorrenza, e quindi si verificano fallimenti del mercato, è opportuno e auspicabile l'intervento dello Stato;
- b. che solo lo Stato (soprattutto centrale) sia in grado di sintetizzare in modo ottimale le preferenze dei cittadini per i beni e servizi non prodotti dal mercato e sia quindi in grado di completare l'azione di quest'ultimo;
- c. che per produrre una quantità adeguata di beni di interesse collettivo sia necessario attivare, forzatamente, i flussi di risorse necessarie, operare cioè una redistribuzione di ricchezza che solo lo Stato è in grado di garantire, attraverso il principio di autorità.

Questo modo di concepire il funzionamento dell'economia ha determinato una progressiva estensione dell'area di azione delle imprese private a scopo di lucro e delle istituzioni pubbliche e la scomparsa (spesso forzata) di gran parte delle esperienze e delle forme private di produzione di beni di interesse collettivo o la loro trasformazione in istituzioni pubbliche.

In Italia questo processo è iniziato a fine '800 con la legge sulle Opere Pie, successivamente trasformate in Iapab; ed è perseguito con l'inaridimento dell'esperienza delle mutue, sostituite da forme pubbliche e obbligatorie, con lo smantellamento del movimento cooperativo, soprattutto durante il fascismo e con il confinamento, con il codice civile, della forma cooperativa al solo servizio ai soci (con insistenza sul

² Anche questi beni non possono essere definiti pubblici perché escludibili e almeno parzialmente rivali.

³ Come nel caso degli obblighi di assunzione di invalidi civili e in generale di persone a bassa occupabilità.

principio di mutualità), che ha chiuso di fatto l'esperienza delle cooperative di produzione di servizi alla comunità⁴. In questa evoluzione, le proprietà collettive sono state una delle poche istituzioni che hanno resistito e si sono salvate, anche se comunque la loro espansione in nuove attività è stata contenuta.

Questo modello di organizzazione della produzione di beni e servizi di interesse collettivo si è venuto consolidando nel corso del '900, e in particolare negli anni successivi alla seconda guerra mondiale, ma è entrato in crisi a partire dal rallentamento generalizzato delle economie avanzate, soprattutto di quelle europee, a seguito delle due crisi petrolifere di inizio e fine degli anni '70. Una crisi che si è andata accentuando negli anni successivi.

Diverse sono le cause di questa crisi. Quella solitamente più citata è la "crisi fiscale" determinata dai costi troppo elevati sia dei trasferimenti che dei servizi pubblici, che hanno determinato prima l'accumulo di elevati livelli di indebitamento pubblico, nonostante l'aumento della pressione fiscale e, successivamente, un progressivo ridimensionamento della spesa per il *welfare*.

A ciò va aggiunta l'incapacità del meccanismo elettorale di sintetizzare correttamente le preferenze dei cittadini, in misura crescente al crescere della complessità sociale. Lo provano i conflitti sempre più evidenti tra interessi nazionali e locali, oltre che tra gruppi di popolazione, come quello tra giovani e anziani che caratterizza il sistema previdenziale.

Infine la crisi è stata accentuata dalle limitazioni delle libertà individuali che questo modello comporta. Come per le donne cui esso sostanzialmente nega la possibilità di partecipare pienamente al mercato del lavoro perché destinate alla cura della famiglia; o per gli stessi lavoratori impediti dalle normative previdenziali a decidere l'utilizzo intertemporale del loro reddito. Come sostiene Sennett (2006, p. 121) "l'inconveniente del capitalismo sociale era la gabbia di acciaio della solidarietà" derivante dal "modello militare" a cui i suoi fondatori (Bismark in particolare) si erano ispirati. La crisi del modello dicotomico è quindi dovuta anche, e forse sempre più, alla ricerca da parte degli individui di una maggior autonomia e realizzazione di sé (Paci, 2005), alla volontà delle persone di "progettare ed avere una propria vita" (Sen, 1994)⁵.

Queste difficoltà sono state affrontate in diverso modo dallo Stato e dalla società civile. Lo Stato ha reagito soprattutto in tre modi. Innanzitutto attraverso i tagli alla spesa pubblica per trasferimenti e servizi e attraverso la ricerca di nuove risorse. Sono così cambiati gli obiettivi delle pubbliche amministrazioni, sempre più orientate a risparmiare e recuperare risorse a scapito della produzione di beni di interesse collettivo. Si pensi alle esperienze di privatizzazione delle imprese pubbliche in Italia, giustificate dalla necessità di accrescere l'efficienza e la libertà di scelta, ma attuate per recuperare risorse finanziarie, con la conseguenza di creare monopoli privati a danno dei consumatori.

La seconda linea di azione è stata quella della deregolamentazione, ampliando la sfera d'azione del mercato anche ai servizi pubblici; si è però ridotto in questo modo il contributo di questi servizi all'equità sociale e alla produzione di esternalità positive.

Infine si è operato un decentramento dei poteri e delle responsabilità verso i livelli di governo inferiori, cercando in questo modo di avvicinare l'offerta di servizi alle reali

⁴ Per un approfondimento di questa evoluzione si veda Borzaga, Ianes (2006), cap. I e II.

⁵ Si veda in proposito anche Magatti, 2005.

esigenze dei cittadini e di corresponsabilizzarli alla gestione e al finanziamento degli stessi.

Ma la reazione più innovativa alle difficoltà a garantire una adeguata offerta di servizi di interesse collettivo è stata quella promossa direttamente dalla società civile attraverso la creazione di nuove forme, private e autonome, di produzione di questi servizi, secondo modalità di produzione e allocazione diverse dallo scambio tra equivalenti (tipiche del mercato) e con assegnazione volontaria di benefici anche in capo a soggetti non paganti. Questa evoluzione si è concretizzata nel recupero e nella rivitalizzazione di istituzioni antiche (come nel caso delle fondazioni che, in Italia ad esempio, dopo essere quasi scomparse, negli ultimi vent'anni si sono moltiplicate fino a superare le 4.500 unità), ma soprattutto nella creazione ex-novo di nuove forme istituzionali, spesso sostenute dal lavoro volontario di migliaia di cittadini. Il fenomeno più interessante tuttavia è quello che ha portato alla creazione, al consolidamento organizzativo e quindi al riconoscimento giuridico di vere e proprie forme di imprenditorialità sociale, in alcuni paesi attraverso l'evoluzione in senso più sociale della cooperativa (a partire dall'esperienza italiana della cooperativa sociale, codificata dalla legge n. 381 del 1991), in altri attraverso l'irrobustimento imprenditoriale dell'associazione (soprattutto in Francia e Belgio). Due fenomeni che più di recente si stanno traducendo nel pieno riconoscimento giuridico dell'"impresa sociale" (Borzaga, Defourny, 2001).

Quest'ultimo passaggio è già avvenuto in Italia con la legge che ha creato l'istituto dell'"impresa sociale", trasversale alle forme giuridiche previste dall'ordinamento (legge delega 118 del 2005 e successivo decreto legislativo n. 155 del 2006) e nel Regno Unito, con il riconoscimento della *Community Interest Company*. Si tratta di due forme di impresa che, attraverso qualsiasi forma giuridica (anche la società di capitali) devono perseguire l'interesse di una specifica comunità, o di un gruppo di soggetti svantaggiati, e non quello esclusivo o prevalente dei proprietari, a meno che essi non coincidano con la comunità.

Queste forme organizzative si sono sviluppate molto velocemente in molti paesi (con chiari fenomeni di imitazione) per numero di organizzazioni, di occupati, di fatturato e soprattutto di utenti serviti, divenendo spesso gli interlocutori privilegiati dalle pubbliche amministrazioni nell'erogazione di servizi sociali e, più in generale, di interesse collettivo.

Queste nuove istituzioni, benché ancora in fase di assestamento, presentano tratti comuni. In tutti i paesi in cui si sono sviluppate, e a dispetto delle molte diversità culturali e dei sistemi giuridici, queste nuove istituzioni sono accomunate: dall'essere organizzazioni collettive, frutto della decisione e dell'impegno diretto di un gruppo di cittadini; dall'aver carattere privato; dall'aver adottato alcune caratteristiche che dovrebbero garantire, se correttamente applicate, il perseguimento dell'interesse collettivo.

Quest'ultimo aspetto richiede qualche approfondimento.

Con riguardo alle caratteristiche di queste organizzazioni si sta infatti assistendo ad una interessante evoluzione. Tradizionalmente si riteneva che bastasse qualche vincolo che ne garantisse (in negativo) la finalità non speculativa e, tra questi, quello più diffuso era il vincolo alla distribuzione di utili ai proprietari.

Nello sviluppo recente si è fatto e si fa invece sempre più spesso riferimento a una pluralità di caratteristiche tra cui:

- il vincolo alla distribuzione di utili, ma talvolta solo parziale in modo che non risulti del tutto impedito il ricorso al finanziamento attraverso per la raccolta di capitale di rischio, specie di quello che potrebbe derivare da investitori etici;
- un governo democratico: garantito da una base sociale tendenzialmente aperta e dalla tendenza di affidare il governo dell'organizzazione a figure elette da basi sociali rappresentative dei portatori di interesse (innovazione soprattutto italiana);
- un'adeguata e coerente rappresentazione, dentro la base sociale o negli organi di governo, degli interessi più rilevanti, con la conseguente creazione di modelli di *governance multi-stakeholder*;
- l'utilizzo di codici di comportamento e soprattutto di forme di rendicontazione non solo dei risultati economici (considerati mezzi), ma soprattutto dei risultati sociali (i benefici per la comunità)⁶.

Questa evoluzione non è ancora conclusa, ma intorno ad essa la ricerca economica e giuridica sta lavorando e si stanno moltiplicando le sperimentazioni in un numero crescente di paesi⁷.

Ciò che comunque rileva è l'evidente vitalità di queste forme organizzate di azione collettiva orientate a produrre servizi di vario tipo, ma con carattere di meritorietà, basate su vere e proprie innovazioni organizzative e sulla capacità di utilizzare in modo efficiente risorse umane e finanziarie non disponibili né per le istituzioni pubbliche né per le imprese for-profit e di orientarle verso produzioni in grado di soddisfare bisogni reali. Anche se resta da verificare la loro sostenibilità nel lungo periodo, pare interessante confrontare queste nuove istituzioni con quelle delle proprietà collettive.

3. Proprietà collettive e nuove istituzioni nonprofit: un confronto

Il confronto tra le esperienze, le strutture proprietarie e di *governance* e l'operatività delle proprietà collettive e delle nuove istituzioni nonprofit a orientamento produttivo consente di individuare alcune diversità, ma soprattutto numerose somiglianze.

La diversità più importante riguarda gli obiettivi perseguiti. Mentre infatti la finalità prevalente delle proprietà collettive è quella di regolare i comportamenti degli appropriatori di risorse in modo da evitarne la distruzione (la tragedia dei *commons*), e solo in taluni casi quella di organizzare anche attività produttive, generalmente per la manutenzione delle strutture necessarie a garantire continuità d'uso delle risorse, le nuove nonprofit, in particolare le imprese sociali sono invece orientate alla produzione diretta di beni di interesse collettivo. Ne consegue che nelle nonprofit il soggetto beneficiario dell'attività è il consumatore del bene e del servizio che, in molti casi, non è proprietario dell'organizzazione. Da questa differenza consegue una diversa complessità delle transazioni: tra titolari dei diritti e contemporaneamente appropriatori nella maggior parte dei *commons*, tra una pluralità di attori (in particolare produttori e consumatori), le cui azioni devono essere coordinate, nelle nonprofit produttive. In altri

⁶ Per un'analisi più precisa delle caratteristiche delle imprese sociali in Europa di veda Borzaga, Defourny (2001).

⁷ Solo a titolo esemplificativo si può ricordare che la forma della cooperativa sociale (cioè di una cooperativa che ha per obiettivo il perseguimento dell'interesse generale della comunità attraverso la erogazione di servizi sociali o la creazione di occasioni di lavoro per soggetti di difficile occupabilità) istituita in Italia nel 1991 è stata imitata in quasi tutti i paesi europei, tra cui Ungheria e Polonia, e più recentemente in Corea del Sud, e sta suscitando interesse nei paesi dell'America Latina e in Giappone.

termini, nelle proprietà collettive assumono importanza centrale i sistemi di regole volti a condizionare e a controllare i comportamenti degli appropriatori, mentre nelle nonprofit prevale l'attenzione alle modalità di coordinamento di una pluralità di agenti coinvolti nel processo produttivo. Da questa diversità conseguono quelle tra strutture proprietarie e di *governance*, oltre che tra forme organizzative.

Molto più numerose sono però le somiglianze tra i due tipi di istituzioni. Innanzitutto, in ambedue i casi si è in presenza di soggetti collettivi e autogestiti che si prefiggono di risolvere un problema di una ben determinata comunità o di un gruppo di cittadini di quella stessa comunità. Ambedue i tipi di istituzioni sono promossi dal basso, direttamente dagli interessati e i diritti di proprietà sono attribuiti in modo coerente con gli obiettivi: nel caso delle proprietà collettive i diritti sono effettivi e quindi esercitabili, mentre nelle imprese sociali essi, a differenza di quanto avviene nelle imprese for-profit, non sono né esclusivi, né alienabili (tranne in casi molto limitati e comunque generalmente non al valore di mercato)⁸. Questo modo peculiare di assegnare i diritti di proprietà è evidente nella totalità dei *commons*, ma lo è anche nelle nonprofit produttive dove il vincolo alla distribuzione di utili rappresenta soprattutto una limitazione all'appropriabilità del valore creato da parte dei proprietari *pro tempore*.

Ad accomunare i due tipi di istituzioni concorre poi la loro ampia diffusione, praticamente in tutti i paesi, indipendentemente dalle differenze culturali, storiche e giuridiche, dimostrata soprattutto dalle ricerche della Ostrom (1990) per le proprietà collettive e della ormai vasta letteratura empirica per le organizzazioni nonprofit⁹.

Ancora, comune all'insieme di queste istituzioni è l'importanza attribuita, nella fissazione delle regole, nell'organizzazione e nella gestione, al coinvolgimento diretto degli *stakeholder* di riferimento: gli appropriatori nelle proprietà collettive (dove a essere fissate collettivamente sono soprattutto le regole) e i beneficiari (o i loro rappresentanti) e i lavoratori nelle organizzazioni nonprofit a carattere produttivo. Questo coinvolgimento implica la necessità di far leva su particolari motivazioni degli stessi attori e comporta spesso la necessità di influenzare, modificandole, queste stesse motivazioni e quindi i comportamenti a supporto dell'azione collettiva. Ciò è ben visibile, ad esempio, nel caso dei comportamenti degli agricoltori coinvolti nella realizzazione del progetto Gal Oya citato dalla Ostrom (1990), ma anche dei lavoratori delle nonprofit, come ha dimostrato una ormai vasta letteratura empirica (Borzaga, 2000). Tali motivazioni non sono solo quelle tipicamente considerate dall'analisi economica, cioè quelle riconducibili all'autointeresse. Al contrario, sia le proprietà collettive che le nonprofit mostrano che gli agenti non necessariamente massimizzano il proprio interesse, comportandosi quando possibile in modo opportunistico e sono invece, se garantiti da adeguati meccanismi istituzionali, disposti a mettere a disposizione proprie risorse per realizzare e gestire l'istituzione anche se il beneficio che ne ricavano direttamente non è né calcolabile, e quindi comparabile con le risorse personali impiegate, né interamente appropriabile. Ciò è certamente evidente nelle nonprofit produttive dove il perseguimento della *mission* dell'impresa esige la disponibilità di alcuni agenti (lavoratori e finanziatori in primo luogo) a condividere modalità di allocazione delle risorse che favoriscono i beneficiari, ma lo è anche nelle

⁸ Le istituzioni che stiamo esaminando, anche quelle che si caratterizzano per il vincolo alla distribuzione di utili non sono quindi, come nella visione del nonprofit proposta da Hansmann (1996), organizzazioni senza proprietari.

⁹ Si veda, tra gli altri, Salomon, Anheier (1999).

proprietà collettive dove “la previsione secondo la quale gli appropriatori tenderanno a non impiegare risorse per costituire nuove istituzioni non è confermata da (questi) casi di studio” (Ostrom, 1990, p. 199, ed. italiana). A riprova di queste affermazioni si può segnalare anche la documentata presenza di volontari e di lavoro volontario sia nelle proprietà collettive che nelle nonprofit.

Da questo sintetico confronto è possibile concludere che vi sono molti e sostanziali elementi in comune tra le diverse istituzioni analizzate. Ciò rafforza la loro rilevanza e giustifica un maggior impegno nella ricerca di interpretazioni della loro esistenza più convincenti di quelle offerte dalle teorie economiche prevalenti e, quindi, di politiche economiche meno semplicistiche di quelle che troppo spesso sono state adattate, dando per scontata l'inefficienza di queste istituzioni e quindi la necessità di un loro superamento. Unendo la resistenza mostrata dalle proprietà collettive e la crescita recente del settore nonprofit, assume maggiore importanza la “nuova sfida” (Ostrom, 1990) cui le scienze sociali si trovano di fronte: come affrontare l'analisi di queste istituzioni e dei problemi che esse cercano di risolvere, dalla gestione delle risorse collettive alla produzione secondo logiche nuove, più comunitarie e volontarie e meno individualistiche e autoritarie, di un numero crescente di beni di interesse collettivo.

4. Verso una nuova teoria economica della produzione privata di beni di interesse collettivo

I primi tentativi di elaborare una teoria economica in grado di proporre una spiegazione convincente dell'esistenza di spazi di azione collettiva e di modalità operative diverse da quelle delle imprese for-profit e delle pubbliche autorità, e in particolare di capire se e perché queste diverse istituzioni possono essere efficienti, sono stati sviluppati dopo la metà degli anni '70 del secolo scorso in modo indipendente per le proprietà collettive e le nonprofit. Infatti, il lavoro più importante di analisi economica delle proprietà collettive, quello della Ostrom, è stato pubblicato nel 1990, mentre i primi lavori pionieristici di Weisbrod e Hansmann sulle nonprofit si collocano tra il 1975 e il 1988 (Hansmann, 1980; Weisbrod, 1975, 1977, 1988). Nel corso dei successivi quindici anni si è registrata una crescita esponenziale di ricerche teoriche ed empiriche, soprattutto sulle organizzazioni nonprofit, dedicate a testare e perfezionare il contributo di questi autori.

L'approccio utilizzato dai teorici sia delle proprietà collettive che delle organizzazioni nonprofit è sostanzialmente lo stesso. Esso pone al centro dell'analisi economica le istituzioni, a partire dalla convinzione che esse modellano, favoriscono e governano le transazioni e quindi influenzano i gradi di libertà e di scelta degli individui. Mercato, impresa, Stato passano così da concetti astratti a istituzioni e, nel contempo, acquistano pari rilevanza anche istituzioni diverse, anch'esse finalizzate a governare relazioni tra agenti, come le nonprofit e le proprietà collettive. Senza negare la rilevanza del mercato, delle imprese for-profit e delle istituzioni pubbliche questo approccio ha consentito di far progredire l'analisi economica in almeno due direzioni:

- a. mettendo in luce i limiti (i fallimenti) del mercato e dell'autorità (o del governo) nella gestione di alcune transazioni, motivandoli in modo convincente e quindi aprendo la riflessione sulle politiche in grado di migliorarne il funzionamento;
- b. dimostrando che possono esistere istituzioni alternative, basate su diversi mix di contratti e autorità, e che esse non sono necessariamente un retaggio del passato, da

superare, ma possono rappresentare soluzioni efficienti a problemi di scelta collettiva.

Questa evoluzione della teoria economica ha permesso di spiegare sia l'esistenza e la persistenza di diverse forme organizzative e imprenditoriali, ivi comprese le cooperative e le nonprofit (Hansmann, 1996), sia di istituzioni collettive, ma non pubbliche che riescono a gestire in modo più efficiente delle istituzioni statali o locali l'uso di particolari risorse e la loro conservazione (Ostrom, 1990). Più nello specifico, utilizzando i modelli di giochi ripetuti a orizzonte temporale infinito è possibile mostrare come, almeno in talune situazioni, sia possibile far emergere senza ricorso all'autorità strategie cooperative tra gli attori interessati all'uso di determinate risorse. Si può comprendere così sia l'esistenza e la particolare struttura dei diritti di proprietà dei *commons*, sia la minor efficienza di soluzioni istituzionali alternative, come quelle pubbliche e private for-profit.

Così come, partendo dalla presa d'atto che la produzione di alcuni beni secondo logiche di mercato è resa impossibile o inefficiente da qualche fallimento di quest'ultimo (soprattutto a causa della insufficienza e dell'asimmetria delle informazioni), e che essa sarebbe comunque insufficiente se prodotta solo dallo Stato (che difficilmente tiene in conto i bisogni di gruppi limitati e con scarso potere di influenza), si è potuta dimostrare la superiorità di soluzioni istituzionali, quali quelle cooperative o nonprofit, che riescono a superare queste limitazioni attribuendo i diritti di proprietà ai lavoratori o ai consumatori (invece che agli investitori), oppure limitando questi stessi diritti (come nel caso delle nonprofit).

I risultati teorici ottenuti da questa letteratura sono ormai largamente accettati e applicati ad un numero crescente di situazioni, anche perché supportati da una crescente evidenza empirica, soprattutto dopo la recente espansione del settore nonprofit. Si è iniziato di conseguenza a registrare anche un mutamento delle politiche nei confronti di queste istituzioni alternative: da scettiche, quando non repressive, com'erano ancora all'inizio degli anni '90, esse sono diventate via via più attente, più caute e più interessate a sostenere, anche attraverso espliciti riconoscimenti giuridici, le nuove forme organizzative. Anche tra i teorici dell'economia pubblica, sono oggi molti meno che all'inizio degli anni '90 quelli che insistono nel proporre prescrizioni politiche classificabili come "niente più che metafore" (Ostrom, 1990, p. 39, ed. italiana) per il loro eccesso di semplificazione e molti di più quelli che prestano attenzione a queste nuove istituzioni.

Il percorso di riflessione è però tutt'altro che concluso. I modelli interpretativi finora proposti tendono ancora a considerare queste istituzioni alternative, o molte di esse, come transitorie, cioè destinate a essere superate (in efficienza) dal progressivo completamento dei mercati, dalla crescente abilità delle imprese for-profit di governare le relazioni di agenzia e dal miglior funzionamento delle istituzioni pubbliche. Anche se la recente crescita del settore nonprofit e il fallimento di molti tentativi di modificare la struttura dei diritti delle proprietà collettive contrastano con questa convinzione, essa trova il suo sostegno teorico nelle ipotesi che stanno alla base delle teorie precedentemente illustrate. In esse infatti le istituzioni, comprese le proprietà collettive e le nonprofit, sono ancora considerate come insiemi di "regole del gioco" costruite in modo consapevole da agenti razionali con preferenze omogenee e non influenzabili dal contesto in cui operano (Garofalo, Nese, 2007). Esse risultano così difficilmente

adattabili e quindi destinate a essere superate appena si presenta la possibilità di disegnare istituzioni più efficienti.

Due sono i limiti di questa impostazione che la riflessione teorica sta cercando di superare: (i) la mancata considerazione delle potenzialità insite nell'interazione tra istituzioni e ambiente e della loro capacità di apprendere e di modificarsi di conseguenza, e (ii) la persistenza di una visione antropologica eccessivamente semplicistica, quella dell'*homo oeconomicus*, con preferenze date ed esclusivamente autointeressate. Questi due limiti finiscono peraltro per intrecciarsi, perché uno dei cambiamenti di contesto che le istituzioni economiche hanno dovuto e devono spesso affrontare (e che a loro volta influenzano) è proprio il mutamento e il diverso combinarsi delle preferenze. E' quindi necessario soffermarsi brevemente su quest'ultima questione.

L'assunzione che i comportamenti individuali siano determinati in via esclusiva dalla sola ricerca del proprio interesse, misurato peraltro solo in termini di reddito o di capacità di consumo, non solo contrasta con l'evidenza empirica, ma è stata messa in discussione dalla ricerca economica degli ultimi anni. L'economia sperimentale, gli sviluppi della teoria dei giochi e una quantità crescente di ricerche empiriche (Fehr, Fischbaker, 2005; Frey, 1997) permettono infatti di sostenere che le preferenze o le motivazioni che determinano l'attività economica degli individui sono molto più eterogenee e complesse. Accanto a quelle *self-regarding*, sono individuabili motivazioni altruistiche, intese come preoccupazione per il benessere altrui, di avversione all'iniquità e di attenzione alla reciprocità e alla *fairness* (tra attori e all'interno delle organizzazioni) (Rabin, 1993; Levine, 1998; Falk, Fischbacher, 2005), ma anche motivazioni e preferenze per come si svolgono i processi decisionali e produttivi. Tra queste ultime sembra assumere una rilevanza particolare, almeno nelle organizzazioni nonprofit, la possibilità di partecipare direttamente ai processi decisionali (Borzaga, Tortia, 2006) e la qualità delle relazioni che l'organizzazione offre alle persone coinvolte (Borzaga, Depedri, 2005).

Questa letteratura modifica il modo di interpretare il funzionamento delle istituzioni, perché dimostra che esse possono far leva proprio sul pluralismo delle motivazioni, favorendo le une piuttosto che le altre attraverso appropriati mix di incentivi. In particolare, se istituzioni come le proprietà collettive o le nonprofit riescono ad attrarre individui con preferenze più sociali che autointeressate esse possono avere e mantenere livelli di efficienza superiori a quelli delle istituzioni alternative, anche se queste perfezionano il loro funzionamento, e quindi possono rinnovarsi nel tempo, adattandosi all'evoluzione del contesto.

Lungo quest'ultimo tipo di riflessioni si sta muovendo soprattutto l'analisi economica delle nonprofit. Ma esse paiono applicabili anche alle proprietà collettive, soprattutto a quelle che basano il proprio funzionamento non solo su regole, ma anche sulla capacità di far leva su motivazioni non autointeressate degli agenti coinvolti e sulla loro partecipazione ai processi decisionali.

5. Conclusioni

L'accostamento tra l'esperienza delle proprietà collettive e quella, più recente, della straordinaria diffusione di organizzazioni nonprofit impegnate nella produzione di

servizi di interesse collettivo e tra le teorie economiche che hanno cercato di interpretare i due fenomeni, presenta molti aspetti di interesse.

Esso rafforza innanzitutto la convinzione che la risposta ai bisogni, individuali e collettivi, non deve necessariamente venire da imprese private for-profit o da istituzioni pubbliche, e che non necessariamente questi attori garantiscono le risposte più efficienti e più efficaci. Risposte migliori possono invece venire, e la realtà ci dice che ciò avviene in misura sempre più estesa e frequente, da organizzazioni collettive promosse e autogestite da comunità di cittadini. Esse possono inoltre essere più efficienti di quelle proposte dalle istituzioni pubbliche e for-profit. In altri termini, proprietà collettive, organizzazioni nonprofit e imprese sociali sono esempi diversi dell'efficacia della azione collettiva auto-organizzata nel perseguimento di interessi comuni. Una delle peculiarità di queste istituzioni sembra essere la loro capacità di mobilitare risorse e motivazioni che istituzioni pubbliche e for-profit non possono, per la loro natura e per le logiche distributive seguite, mobilitare, almeno non nella stessa misura. E molte delle caratteristiche che queste organizzazioni hanno assunto, sembrano appunto finalizzate a mobilitare risorse e motivazioni non autointeressate. Come nel caso, comune alle antiche proprietà collettive e alle nuove organizzazioni nonprofit, della rilevanza attribuita nei modelli gestionali al coinvolgimento diretto dei beneficiari (proprietari o utenti) e degli stessi produttori dei servizi.

Da un confronto più approfondito, impossibile qui per ragioni di spazio, sembra possano derivare anche alcuni suggerimenti utili per ambedue i tipi di istituzioni considerate. Gli studi e l'esperienza delle proprietà collettive, laddove dimostrano che più piccolo è il numero degli appropriatori maggiori sono le probabilità di successo, devono far riflettere le organizzazioni nonprofit tentate ad accrescere la propria dimensione da una domanda di servizi crescente. Nello stesso modo i tentativi fatti in questi anni dalle organizzazioni nonprofit più innovative di sviluppare modelli proprietari e di *governance* non solo coerenti con gli obiettivi dell'attività, ma anche attenti a selezionare agenti con particolari strutture motivazionali, possono aiutare le istituzioni delle proprietà collettive nel compito di adattare i propri modelli di *governance* alle nuove funzioni che sono chiamate a svolgere. Più concretamente, come i produttori di servizi sociali hanno cercato di dare voce ai volontari o agli utenti assegnando loro poteri di co-decisione con i lavoratori o con i finanziatori, le proprietà collettive, la cui funzione è sempre meno quella di regolare l'appropriazione di risorse scarse da parte dei residenti di una comunità e sempre più quella di tutela dell'ambiente, anche a favore di non residenti, dovrebbero porsi il problema di quale sia il sistema di *governance* che meglio garantisce il raggiungimento di questo nuovo obiettivo.

Per approfondire questa riflessione sono tuttavia necessari confronti più precisi e puntuali che esulano dagli obiettivi di questo lavoro.

Bibliografia

- Amendola A., Autiero G. (1998), "Gestione delle risorse comuni e incentivi alla cooperazione", in Ferragina E., *L'acqua nei paesi mediterranei. Problemi di gestione da una risorsa scarsa*, Il Mulino, Bologna.
- Bacchiaga A., Borzaga C. (2001), "Social Enterprises as Incentive Structures: An Economic Analysis", in C. Borzaga, J. Defourny (a cura di), *The Emergence of Social Enterprises*, Routledge, Londra.
- Borzaga C. (2000), *Capitale umano e qualità del lavoro nei servizi sociali. Un'analisi comparata tra modelli di gestione*, Fivol, Roma.

- Borzaga C., Defourny J. (a cura di) (2001), *The Emergence of Social Enterprises*, Routledge, Londra.
- Borzaga C., Depedri S. (2005), "Interpersonal Relations and Job Satisfaction: Some Empirical Results in Social and Community Care Services", in Gui B., Sudgen R. (a cura di), *Economics and Social Interaction: Accounting for Interpersonal Relations*, Cambridge U.P., Londra.
- Borzaga C., Ianes A. (2006), *Economia della solidarietà. Storia e prospettive della cooperazione sociale*, Donzelli Editore, Roma.
- Borzaga C., Tortia E. (2006), "Worker Motivations, Job Satisfaction, and Loyalty in Public and Nonprofit Social Services", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 35, n. 2, giugno, pp. 225-248.
- Falk A., Fischbaker U. (2005), "Modelling Strong Reciprocity", in Gintis H., Bowles S., Boyds R., Fehr E. (a cura di), *Moral Sentiments and Material Interests: The Foundations of Cooperation in Economic Life*, The Mit Press, Cambridge.
- Fehr E., Fischbaker U. (2005), "The Economics of Strong Reciprocity", in Gintis H., Bowles S., Boyds R., Fehr E. (a cura di), *Moral Sentiments and Material Interests: The Foundations of Cooperation in Economic Life*, The Mit Press, Cambridge.
- Frey B.S. (1997), *Non solo per denaro. Le motivazioni disinteressate dell'agire economico*, Mondadori, Milano.
- Garofano M.R., Nese A. (2007), "Social Preferences and the Third Sector: Looking for a Microeconomic Foundation of the Local Development Path", Università di Salerno, mimeo.
- Hansmann H.B. (1996) *The Ownership of Enterprise*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Hansmann H.B. (1980), "The Role of Non-profit Enterprise", *The Yale Law Journal*, 89(5), pp. 835-901.
- Levine D. (1998), "Modelling Altruism and Spitefulness in Experiments", *Review of Economic Dynamics*, 1, pp. 593-622.
- Magatti M. (2005), *Il potere istituyente della società civile*, Laterza, Bari.
- Ostrom E. (1990), *Governing the Commons. The Evolution of Institution for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge (trad. it., *Governare i beni collettivi*, Marsilio Ed., Venezia, 2006).
- Paci M. (2005), *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, Il Mulino, Bologna.
- Rabin M. (1993), "Incorporating Fairness into Game Theory and Economics", *American Economic Review*, 83(5), pp. 1281-1302.
- Salomon L.M., Anheier H.K. (1999), *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*, The Johns Hopkins Centre for Civil Studies, Baltimora, MD.
- Sen A. (1994), *La diseguaglianza. Un riesame critico*, Il Mulino, Bologna.
- Sennett R. (2006), *The Culture of the New Capitalism*, Yale University Press, New Haven, Londra; (trad. It., *La cultura del nuovo capitalismo*, Il Mulino, Bologna, 2006).
- Weisbrod B.A. (1975), *Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three-Sector Economy*, Russell Sage Foundation.
- Weisbrod B.A. (1977), *The Voluntary Nonprofit Sector*, Lexington Book, Lexington, MA.
- Wiesbrod B.A. (1988), *The Nonprofit Economy*, Harvard University Press., Cambridge, M.A.