

I. RECENZJE, NOTY BIBLIOGRAFICZNE I Dyskusje

FLAVIO FELICE

EKONOMIA, ŚRODOWISKO, CZŁOWIEK. KWESTIA EKologiczna Dzisiaj¹

1. WSTĘP

Działanie ludzkie i przekształcanie natury w warunkach niewiedzy, omylności i ograniczenia wpływa na życie człowieka i stawia przesłanki, które przyczynią się do tego, aby uczynić go bardziej lub mniej człowiekiem. Oto swoisty dramat, w którym dokonuje się życia człowieka i który interesuje bezpośrednio tego, kto bada procesy ekonomiczne.

W ten kontekst wpisuje się temat ekonomii zgodnej z ekologią *ludzką* a nie tylko po prostu *zrównoważoną* (to wyrażenie redukujące, w stosunku do którego niektórzy – w tym autor- żywią szczere uprzedzenie z prostego powodu, że pomaga nam zrozumieć częściowo od strony negatywnej tylko to, co byłoby dobrze, aby człowiek nie czynił). Najważniejsze to: kto miałby ustalać, kodyfikować taką równowagę? I dzień, w którym jakieś zgromadzenie upoważnione do tego miałoby ustalić, że miarą takiej równowagi są dzieci narodzone albo jakikolwiek inny czynnik który uderza w wolność sumienia każdego z nas? Z takich i z innych powodów pocieszające jest, że nauka społeczna Kościoła nie przyjęła tego pojęcia, przyjęła termin antropologicznie bardziej stosowny – „rozwój integralny”, którego wyznacznikami są wielowymiarowość, rozsądne trwanie i skłonność do stabilności.

Temat jest rozległy i dotyczy całego szeregu aspektów, które nie są marginalne. Stając wobec konieczności doboru zagadnień i punktu widzenia w ramach tego sektora dyscyplinarnego, konieczne jest odniesienie się do analizy ekonomicznej neoinstytucjonalnej i do przewyciężenia logiki dwudzielnej „publicznej” –

¹ Artykuł powstał na bazie referatu wygłoszonego w sesji plenarnej III Międzynarodowej Konferencji Interdyscyplinarnej z cyklu „Jeden świat-wiele kultur”, która miała miejsce w dniach 25–26 października 2012 r. w Bydgoszczy.

„prywatny” w zarządzaniu wspólnymi zasobami, która ma jako odnośną logikę prakseologiczną tak zwaną „tragedię zbiorowych wyborów”.

Ta próba przewyciężenia stara się wyjść naprzeciw zaproszeniu Benedykta XVI, by podjąć „drogę instytucjonalną miłości-caritas”, taką, dla której polityki (*policy*) mogą przyczynić się wdrożenia zarządzania (*governance*) zasobami wspólnymi i niewystarczającymi, która inspirowane jest zasadami pomocniczości i solidarności, interpretowanymi w świetle zasady poliarchii (wielowładzy).

2. PRZEWYCIĘŻENIE DYCHOTOMII „PUBLICZNY – PRYWATNY”

„Większa część współczesnych teorii ekonomicznych opisuje świat pod przewodnictwem jednego rządu (znaczące, nie rządów) i widzi go oczami rządu. Zakłada się, że rząd ma odpowiedzialność, wolę i władzę przebudowania społeczeństwa w jakikolwiek sposób, który zwiększy dobrobyt społeczny; tak jak kawaleria USA w dobrym westernie, rząd jest gotów popędzić na ratunek za każdym razem, gdy rynek pada, a praca ekonomisty polega na tym, aby doradzić rządowi, kiedy i jak ma to uczynić. Osoby prywatne, przeciwnie, są uznawane za mało zdolne albo wcale niezdolne do tego, aby rozwiązać między sobą zbiorowe problemy. To przynosi wypaczony obraz wielu ważnych kwestii ekonomicznych i politycznych².

Robert Sugden syntetyzuje perspektywę teoretyczną, w której kierunku postaram się podążyć, podkreślając jak może być myląca sztywna i wszechogarniająca dychotomia „publiczny-prywatny”, „państwo-rynek”, także na polu polityki dotyczącej środowiska naturalnego. Chodzi o dychotomię, która zdominowała debatę na temat polityki publicznej w ciągu ostatnich stu lat, dzieląc świat na progresistów i konserwatystów, na zwolenników uspołecznienia przeciw fanatykom inicjatywy prywatnej, na mających obsesję na punkcie racji stanu przeciwstawionych nostalgikom jakiegoś nieistniejącego stanu natury. W tym temacie Autor podpisuje się pod pewną interpretację zjawisk ekonomicznych, ale bardziej ogólnie zjawisk społecznych, która znajduje niemało punktów styczności z teorią instytucjonalną typowo ordoliberalną³, wypracowaną po II wojnie światowej w Niemczech i zastosowaną przez proces unifikacji europejskiej pod nazwą „społecznej ekonomii rynkowej”⁴. Odwołuję się do niekonwencjonalnej teorii *Commons*, która w ostatnich dziesięcioleciach została rozwinięta przez laureatkę nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii – Elinor Ostrom. Jest ona ukierunkowana na szukanie alternatywnego rozwiązania dla wspomnianej wyżej dychotomii, w celu zarządzania zasobami wspólnymi, w rzeczywistościach społecznie złożonych.

Teoretyczna propozycja Elinor Ostrom opiera się na ścisłej krytyce i sugertii odrzucenia dychotomii „państwo” vs. „rynek”, rozumianych jako „jedynie wielkie

² R. Sugden, *The economics of rights, co-operation, and welfare*, Oxford 1986, s. 3.

³ F. Forte, F. Felice, (eds.), *Il liberalismo delle regole*, Rubettino, Roma 2010.

⁴ F. Felice, *L'economia sociale di mercato*, Rubettino, Roma 2008.

regulatory” w rozwiązywaniu problemów o charakterze zbiorowym⁵. Przeciwnie, Elinor Ostrom proponuje alternatywę, która łączy tradycję empirystyczną, krytyczną i fallibilistyczną [teorie filozoficzne] opartą na dowartościowaniu instytucji spontanicznych społeczeństwa obywatelskiego, według metody ewolucjonistycznej instytucji, bardziej niż konstruktywistycznej, by rzecz za Hayekiem, i po linii „konwencjonalizmu krytycznego” przeciwko „konwencjonalizmowi naiwnemu”, by rzecz słowami Poppera. Chodzi tu o instytucje społeczeństwa obywatelskiego, które są najbliższe terytorialnie problemom, jakie czekają na rozwiązanie; instytucje zbudowane „w sposób rozwojowy”, czyli ewolucyjny, drogą prób i błędów, tak przez czynniki publiczne jak i prywatne, w sytuacjach problemowych, które można określić jako tak zwane „wybory tragiczne”.

3. GOVERNANCE VERSUS GOVERNMENT

To właśnie złożoność cechująca sytuacje problemowe w społeczeństwie otwartym, doprowadziła do wypracowania nowej kategorii, aby oddać działanie czynnika publicznego. To kategoria, która wymyka się klasycznemu paradygmatowi *government*, a zgadza się z bardziej złożonym paradygmatem *governance*.

Pod słowem *governance* rozumiemy ten sposób bycia władz publicznych zorientowany na „stworzenie systemu”, działając w sposób, który znajduje poparcie, w kontekście niepewności i niewystarczalności środków. Jest to postawa skierowana raczej na dyskusję niż na wydawanie rozkazów, na „kazać robić” bardziej niż na „robić”. Stąd wynika, że cechami tego nowego sposobu bycia i działania władz publicznych są giętkość i elastyczność, które można sprowadzić do zasad pomocniczości i poliarchii, w przeciwieństwie do cech sztywności instytucjonalnej, która da się sprowadzić do monistycznej zasady centralizmu biurokratycznego, typowego dla pojęcia *government*.

Tę perspektywę uznano za interesującą, tak na poziomie metodologicznym jak i treściowym, ponieważ wydała się ona szczególnie zgodna z kierunkiem zaproponowanym przez Benedykta XVI w jego najnowszej encyklice *Caritas in veritate*, która odsyła do tematu „drogi instytucjonalnej miłosierdzia” i do *governance* ekonomii globalnej zgodnej z pomocniczością i poliarchią. Droga instytucjonalna przyjmuje charakter specyficzny i bliski perspektywie niekonwencjonalnej teorii *Commons* tam, gdzie Benedykt XVI kwalifikuje „zarządzanie globalizacją” bardziej jako *governance* niż jako *government*: odwołując się do zwrotów łacińskich „*moderamen glabalizationis*” w par. 57, „*Ut mundana oeconomia temperetur*” i „*globalizationem moderandam condatur*” w paragrafie 67.

⁵ G. Vetrutto, F. Velo, *Una lezione per le politiche pubbliche: il governo delle realta sociali complesse tra pubblico e privato*, [in:] E. Ostrom (ed.), *Saggio introduttivo in Governare i beni collettivi*, Marsilio, Venise 2006, p. XXIX.

Pojęcie *governance*, które podejmuje cechy pomocniczości i poliarchii ma ten atut, że wyznacza nowe drogi w teorii działania kolektywnego i szansę w dziedzinie zarządzania wspólnymi zasobami ze strony czynników społecznych.

4. NIEKONWENCJONALNA TEORIA COMMONS

Chodzi w tym wypadku o propozycję zarządzania samo-regulującego *Commons*, która jest w stanie współgrać z zasadami pomocniczości i poliarchii, przewyżczając dychotomię „państwo” – „rynek” i kładąc nacisk na pojęcie *institution building*, czerpiąc z zasobów ludzkich, ze znajomości najbardziej odpowiednich uregulowań i mając doświadczenie historyczne bezpośrednio z terytorium oraz ilości i jakości zasobów, którymi chce się zarządzać.

Konwencjonalna teoria dóbr zbiorowych powszechnie akceptowana i stosowana jako teoretyczne założenie polityki publicznej jest w znacznej mierze zakorzeniona w idei, że pojedyncze osoby, stając wobec dylematu wywołanego efektami zewnętrznymi działań każdego z nich, decydują się czynić kalkulacje krótkoterminowe, które ostatecznie szkodzą wszystkim uczestnikom gry. Natomiast tak zwana niekonwencjonalna teoria *Commons* przyjmuje założenie, że podmioty społeczne, czyli uczestnicy gry, w szczególnych okolicznościach współpracują ze sobą, aby wyciągnąć korzyść z zarządzania wspólnym majątkiem.

Wiele jest przykładów, które pokazują jak małe wspólnoty kulturowo homogeniczne są w stanie odpowiedzieć adekwatnie wobec konieczności zarządzania w sposób skuteczny zasobami wspólnymi, uciekając się do form instytucjonalnych samo-regulacji. Elinor Ostrom pisze: „Choć nie jest to system własności prywatnej, prawa do działania na poszczególnych obszarach połowu są ściśle określone, podobnie jak obowiązek przestrzegania tych praw. I chociaż nie chodzi tu o system scentralizowany, prawodawstwo narodowe, które dało takim spółdzielniom jurysdykcję na ‘umowy lokalne’, zostało wykorzystane przez odpowiedzialnych spółdzielni dla uwierzytelnienia ich roli w tworzeniu funkcjonującego zbioru reguł. Także fakt, że władze lokalne akceptują umowę podpisaną każdego roku, wzmacnia to uwierzytelnienie. Mimo to ostateczny dozór i ustalenie reguł zostały powierzone rybakom” (Ostrom, s. 36). Przeczytany fragment odnosi się do dyscypliny połowów w okręgu Alanya w Turcji. Chodzi tu o bardzo interesujący przykład skutecznego samozarządzania w odniesieniu do zasobu wspólnego i ograniczonego, uznawanego za podstawowy dla gospodarki mieszkańców tego terenu. Wiele jest przykładów w tym zakresie. Odnoszą się one do umów instytucjonalnych, które wyznaczają sobie za cel to, aby zdyscyplinować użycie zasobów zbiorowych a niewystarczających, jak na przykład systemy nawadniania, które są zarządzane bezpośrednio przez rolników, lasy wspólne, obszary połowów przybrzeżnych oraz terytoria pastwisk i polowań.

Jeden z najbardziej interesujących aspektów tego zagadnienia dotyczy wyzwania ze strony teoretyków polityki publicznej by znaleźć drogę wyjścia ze schematu myślowego reprezentowanego przez teorie konwencjonalne na

temat działania wspólnego, ujęte pojęciowo w wyrażeniach: „tragedia dóbr zbiorowych⁶ Hardin’a, „problemy działań zbiorowych” Olson’a⁷, „dylematy więźnia”. Wyzwanie to dotyczy rozwoju teorii organizacji ludzkich, które by potrafiły odpowiedzieć na dramat tzw. „wyborów tragicznych”, zakładając zdolność działających do współpracy i do uwolnienia się z pułapki czyli z dylematu wyborów zbiorowych. W praktyce, zamiast zakładać, że podmiotem działania są jednostki niekompetentne, niegodziwe lub nierozumne czy też wszechwiedzące i obojętne, uważa się, że podmioty, które działają, są w posiadaniu ograniczonej wiedzy, są omylne i pragną się poprawiać. Z tego powodu, w systemach złożonych, współpraca – czyli założenie governance – jest strategią najbardziej skuteczną.

Z tych przesłanek wnioskuje się, że jakakolwiek próba zorganizowania działań zbiorowych, czy to będzie zarządca zewnętrzny, przedsiębiorca czy też grupa samorządowa działaczy, wszyscy chcący osiągnąć zbiorową korzyść, będzie musiała wziąć pod uwagę cały splot problemów: „walka przeciw darmowemu wykorzystywaniu, rozwiązanie problemów zobowiązań, planowanie zbudowania nowych instytucji i czuwanie nad indywidualnym poszanowaniem całości reguł. Studium, które skoncentruje się na sposobie, w jaki jednostki przeszkadzają *freeriders* [wolnym strzelcom], osiągają wysoki poziom poczucia odpowiedzialności, dają życie nowym instytucjom i czuwają na przestrzeganiu reguł dotyczących użycia zasobów zbiorowych, powinno przyczynić się do zrozumienia tego, jak jednostki podejmują te zasadnicze problemy także w innych kontekstach” (Ostrom, s. 46).

5. MOŻLIWA ALTERNATYWA

W ciągu ostatnich lat, niekonwencjonalna teoria *Commons* przyjęła różnorodne formy, czasami nawet przesadzone i napuszone⁸, nakierowane jednak na przewyciężenie niektórych niewątpliwych ograniczeń, które aktualny porządek instytucjonalny oparty na dychotomii „państwo”-„rynek” proponuje, i zorientowane ku perspektywie tzw. ekonomii obywatelskiej. Zakłada się, że poszanowanie środowiska i dziedzictwa wspólnego nie należy do „stanu natury kapitalizmu”, podobnie jak sam Adam Smith uważał, iż nie przynależy doń także konkurencja. Pozostają jednak dwa cele do osiągnięcia, do promowania i do ochrony, jako że w ilości dóbr wspólnych stanowią one dwa elementy podstawowe, bardzo prawdopodobnie jedyne, naprawdę niezbędne dla pojęcia dojrzałego i nie retorycznego „dobra wspólnego”. Jeśli w ciągu dziesięcioleci prawodawstwo dotyczące konkurencji i władze antymonopolowe przyczyniły się do usunięcia znaczącej

⁶ G. Hardin, *The Tragedy of the Commons*, „Science”1968, Vol. 162, No. 3859

⁷ M. Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press 1965.

⁸ P. Barnes, *Capitalism 3.0 Il pianeta patrimonio di tutti*, Egea 2007.

części wpływów i przywilejów, kierując procesy rynkowe w stronę *consumer friendly*, niekonwencjonalna propozycja teoretyczna *Commons*, ześrodkowana na odrzuceniu dychotomii „państwo” – „rynek” i osadzona na pojęciach *governance* i samozarządzania zainspirowanych zasadami pomocniczości i poliarchii, określa narzędzie agencji (która może przyjąć różne formy, wystarczy pomyśleć o władzy administracyjnej, o *trust* albo o przedsiębiorstwie społecznym czy o fundacji), zarządzanej przez menadżerów możliwie najbardziej niezależnych, jako instytucji pochodzącej z dołu, zdolnej do zastosowania jakiejś *governance* odpowiedzialnej za zasoby wspólne. To nie przypadek, że odniesienie historyczne, do którego odsyła Ostrom, to Italowie i antyczne „użytki obywatelskie” i „wspólnoty” [dóbr].

Instytucje samozarządzające zasobami wspólnymi mogłyby dotyczyć całego szeregu agencji dla ochrony ekosystemów, ochrony powietrza, wody, lasów i habitat. Między innymi takie instytucje miałyby za zadanie reprezentować zainteresowanych, którzy z oczywistych powodów są na marginesie reprezentacji politycznej; wystarczy pomyśleć o przyszłych pokoleniach czy o ofiarach zanieczyszczenia. W tym przypadku, agencje miałyby tę przewagę, że nie muszą podejmować decyzji zorientowanych na osiągnięcie słusznym interesów przedsiębiorczych w krótkim terminie ani także tych podyktowanych podobnie krótkim okresem, jaki wyróżnia racje rządów, których reprezentanci żyją w kontekście wyborczym, który budzi się na krótki czas. Agencje, które zarządzałyby *Commons* powinny być instytucjami zaufania, z długim horyzontem czasowym, a ich członkowie powinni być odpowiedzialni w stosunku do podmiotów nie reprezentowanych, jak właśnie przyszłe pokolenia.

Aby beneficjenci agencji mogli mieć zaufanie do powierników (menadżerów nominowanych przez zarząd powierniczy wspólnych zasobów), konieczne jest, ustalenie surowych reguły dotyczących konfliktu interesów, wszystkie informacje dotyczące agencji, *in primis* [na pierwszym miejscu] bilans, powinny być publikowane i przekazane wszystkim potencjalnym beneficjentom, albo też udostępnione poprzez sieć internetu i trzeba być pewnym, że – w sytuacji upadłości agendy – jej dobra nie zostaną sprywatyzowane ani upaństwowione, ale przekazane jakiejś innej agencji tego samego typu.

Gdy chodzi o metodę wyboru powierników, można tu wymienić różne, a doświadczenie konstytucjonalizmu liberalnego⁹, opartego na systemie wagi i przeciwwagi, poszerzony o wymiar funkcjonalny i terytorialny, oferuje pokazaną gamę opcji. Gdyby zaś agenda nie była ani *trust*’em ani przedsiębiorstwem społecznym lub też fundacją, można by na przykład zapożyczyć doświadczenie nowoczesnych niezależnych władz administracyjnych, choć naturalnie z koniecznymi różnicami w związku ze stosunkiem powiernictwa wyżej wzmiankowanym. Rzeczą najważniejszą jest to, aby – raz wybrani, tak jak sędziowie – powiernicy mieli pewne kompetencje i długie mandaty, by nie paść ofiarą targów politycznych i interesów, które wynikają z przypadkowości.

⁹ Por. Benedykt XVI, *Discorso a Westminster*, 17 września 2010.

Ostatecznie chodzi o to, że środowisko na równi z wolną konkurencją jest dobrem publicznym i jako takie, warto, zabezpieczyć je przed żarłocznymi zakusami czynników publicznych i prywatnych. I to także jest sposób na rozszerzanie granic demokracji.

BIBLIOGRAFIA

- Barnes P., *Capitalism 3.0 Il pieneta patrimonio di tutti*, Egea 2007.
- Benedykt XVI, *Discorso a Westminster*, 17 września 2010.
- Felice F., *L'economia sociale di mercato*, Rubettino, Roma 2008.
- Forte F., Felice F., (eds.), *Il liberalismo delle regole*, Rubettino, Roma 2010.
- Hardin G., *The Tragedy of the Commons*, „Science”1968, Vol. 162, No. 3859.
- Olson M., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press 1965.
- Sugden R., *The economics of rights, co-operation, and welfare*, Oxford 1986.
- Vetrutto G., Velo F., *Una lezione per le politiche pubbliche: il governo delle realta sociali complesse tra pubblico e privato*, [in:] Ostrom E. (ed.), Saggio introduttivo in *Governare i beni collettivi*, Marsilio, Venice 2006.

(tłum. ks. Tomasz Kalociński)

*Profesor nauk ekonomicznych i politycznych
Flavio Felice
Papieski Uniwersytet Laterański,
Międzynarodowa Grupa Studiów „Caritas in veritate”*

FLAVIO FELICE

ECONOMIA, AMBIENTE, UOMO. LA QUESTIONE ECOLOGICA OGGI¹

1. INTRODUZIONE

La situazione umana, ossia il suo operare e trasformare la natura in condizioni di ignoranza, di fallibilità e di limitatezza, influenza la vita dell'uomo e pone in essere i presupposti che contribuiranno a renderlo più o meno uomo. Ecco il dramma nel quale si consuma la vicenda umana e che interessa direttamente lo studioso dei processi economici.

In questo contesto si inserisce il tema di un'economia conforme all'ecologia umana e non meramente sostenibile, espressione riduttiva, nei confronti della quale nutro una sincera idiosincrasia per il semplice fatto che ci aiuta comprendere parzialmente in negativo solo ciò che sarebbe opportuno che l'uomo non faccia. Oltretutto, chi dovrebbe mai stabilire la cifra di tale sostenibilità? Ed il giorno in cui un'assemblea legittimata a farlo dovesse stabilire che la cifra di tale sostenibilità fossero i bambini nati o qualsiasi altro fattore che investe la libertà di coscienza di ciascuno di noi? Per queste ed altre ragioni, mi conforta constatare che il Magistero sociale della Chiesa non ha assunto tale concetto, bensì quello antropologicamente ben più adeguato di "sviluppo integrale", le cui cifre sono la multidimensionalità, la ragionevole durata e la tendenziale stabilità.

Il tema è vasto e interessa un arcipelago di aspetti tutt'altro che marginali. Dovendo selezionare gli argomenti e scegliere il punto di vista nell'ambito del settore disciplinare nel quale mi è stato chiesto di sviluppare la presente conversazione, farò riferimento all'analisi economica neoistituzionalista e al superamento della logica dicotomica "pubblico"- "privato", nella gestione delle risorse comuni, avente come logica prasseologica di riferimento la cosiddetta "tragedia delle scelte collettive".

Tale tentativo di superamento avrebbe lo scopo di venire incontro all'invito di Benedetto XVI di intraprendere la "via istituzionale della carità", tale per cui, le

¹ Arttykuł powstał na bazie referatu wygłoszonego w panelu ekonomicznym („Człowiek i ekonomia”) III Międzynarodowej Konferencji Interdyscyplinarnej z cyklu „Jeden świat-wiele kultur”, która miała miejsce w dniach 25–26 października 2012 r. w Bydgoszczy.

policy possano contribuire a implementare una *governance* delle risorse comuni e scarse, ispirata ai principi di sussidiarietà e di solidarietà, interpretati alla luce del principio di poliarchia.

2. IL SUPERAMENTO DELLA DICOTOMIA “PUBBLICO”-“PRIVATO”

“La gran parte delle moderne teorie economiche descrive un mondo presieduto da un governo (significativamente, non da governi), e vede questo mondo attraverso gli occhi del governo. Si presume che il governo abbia la responsabilità, la volontà e il potere di ristrutturare la società in qualunque modo che massimizzi il benessere sociale; come la cavalleria USA in un buon western, il governo è pronto a correre al salvataggio, ogniqualvolta il mercato ‘fallisce’, e il lavoro dell’economista consiste nel consigliarlo su quando e come farlo. Gli individui privati, al contrario, sono considerati poco o per nulla capaci di risolvere i problemi collettivi tra loro. Ciò porta a una visione distorta di alcune importanti questioni economiche e politiche”².

Il brano di Robert Sugden appena letto ha il merito di sintetizzare la prospettiva teorica verso la quale tenterò di orientarmi, evidenziando quanto possa essere fuorviante la rigida e onnipervasiva dicotomia “pubblico-privato”, “stato-mercato”, anche nel campo delle politiche ambientali. Si tratta di una dicotomia che ha dominato il dibattito sulle politiche pubbliche degli ultimi cento anni, distinguendo il mondo in progressisti e conservatori, fautori della socialità versus fanatici dell’iniziativa privata, ossessi della ragion di stato contrapposti a nostalgici di un inesistente stato di natura. A tal proposito, faccio mia un’interpretazione dei fenomeni economici, ma più in generale dei fenomeni sociali, che trova non pochi punti di incontro con la teoria istituzionalista tipicamente ordoliberal³, maturata nel corso del secondo dopo guerra in Germania e implementata mediante il processo di unificazione europea con il nome di “economia sociale di mercato”⁴. Mi riferisco alla teoria non convenzionale dei *Commons*, sviluppata negli ultimi decenni dal Nobel per l’economia Elinor Ostrom, indirizzata alla ricerca di una soluzione alternativa alla suddetta dicotomia per il governo delle risorse comuni, in realtà sociali complesse.

La proposta teorica della Ostrom si basa sulla serrata critica e la proposta di abbandono della dicotomia “stato” vs. “mercato”, intesi come “grandi regolatori unici” per la soluzione di problemi di interesse collettivo⁵. Di contro, la Ostrom propone un’alternativa che sposa la tradizione empiristica, critica e fallibilista, basata sulla valorizzazione delle istituzioni spontanee della società civile, secondo

² R. Sugden, *The economics of rights, co-operation, and welfare*, Oxford 1986, p. 3.

³ F. Forte, F. Felice, (eds.), *Il liberalismo delle regole*, Rubettino, Roma 2010.

⁴ F. Felice, *L’economia sociale di mercato*, Rubettino, Roma 2008.

⁵ G. Vetrillo, F. Velo, *Una lezione per le politiche pubbliche: il governo delle realtà sociali complesse tra pubblico e privato*, [in:] Ostrom E. (ed.), *Saggio introduttivo in Governare i beni collettivi*, Marsilio, Venice 2006, p. XXIX

il metodo evolucionistico delle istituzioni, piuttosto che costruttivistico, per dirla con Hayek, e in linea con il “convenzionalismo critico” contro il “convenzionalismo ingenuo”, per dirla con le parole di Popper. Istituzioni della società civile prossime territorialmente ai problemi che attendono di essere risolti e costruite “in maniera incrementale”, ossia evolutiva, per tentativi ed errori, tanto da attori pubblici quanto privati, in situazioni problematiche riconducibili alle cosiddette “scelte tragiche”.

3. GOVERNANCE VS. GOVERNMENT

È stata proprio la complessità che contraddistingue le situazioni problematiche nella società aperta ad aver condotto alla concettualizzazione di una nuova categoria per rappresentare l'azione dell'attore pubblico. Una categoria che sfugge dal paradigma classico del *government* e incontra quello ben più complesso della *governance*.

Per *governance* intendiamo quel modo di essere dei poteri pubblici orientati al “fare sistema”, operando in modo condiviso, in contesti di incertezza e di scarsità delle risorse. Un atteggiamento orientato al confronto, piuttosto che ad impartire ordini, a far fare, piuttosto che a fare. Ne consegue che i caratteri di tale nuovo modo di essere e di agire dei poteri pubblici siano la flessibilità e l'elasticità, riconducibili ai principi di sussidiarietà e di poliarchia, contro il carattere di rigidità istituzionale, riconducibile al principio monistico del centralismo burocratico, tipico del concetto di *government*.

Abbiamo ritenuto interessante questa prospettiva sia sul piano metodologico sia su quello contenutistico, in quanto ci è apparso particolarmente in sintonia con l'indirizzo offerto da Benedetto XVI nella sua più recente enciclica *Caritas in veritate*, laddove rinvia al tema della “via istituzionale della carità” e ad una *governance* dell'economia globale sussidiaria e poliarchica. La via istituzionale assume un carattere specifico e prossimo alla prospettiva della teoria non convenzionale dei *Commons* laddove Benedetto XVI qualifica il “governo della globalizzazione” come una *governance* piuttosto che come un *government*: ricorrendo alle locuzioni latine “*moderamen globalizationis*” nel paragrafo 57, “*Ut mundana oeconomia temperetur*” e “*globalizationem moderandam condatur*” nel paragrafo 67.

La nozione di *governance* che incontra i caratteri di sussidiarietà e di poliarchia avrebbe il merito di indicare nuovi percorsi nella teoria dell'azione collettiva e uno spiraglio nel campo della gestione delle risorse comuni da parte degli attori sociali.

4. LA TEORIA NON CONVENZIONALE DEI COMMONS

Si tratta, in questo caso, della proposta di gestione auto-regolata dei *Commons*, in grado di conformarsi con i principi di sussidiarietà e di poliarchia, superando la dicotomia “stato”-“mercato” e insistendo sul concetto di *institution building*,

attingendo le risorse umane, la conoscenza delle forme di regolamentazione più adatte e l'esperienza storica direttamente dal territorio e dalla quantità e qualità delle risorse che si intendono gestire.

Se la teoria convenzionale dei beni collettivi generalmente accettata e utilizzata come presupposto teorico delle politiche pubbliche è in gran parte ancorata all'idea che gli individui, di fronte al dilemma dovuto alle esternalità create dalle singole azioni di ciascuno, si risolvano facendo calcoli a breve termine che finiscono per danneggiare tutti i partecipanti al gioco, la cosiddetta teoria non convenzionale dei *Commons* assume invece il presupposto che gli attori sociali, ovvero i partecipanti al gioco, in particolari circostanze, cooperino per trarre beneficio dalla gestione di una risorsa comune.

Sono molti gli esempi che mostrano come piccole comunità, culturalmente omogenee, siano in grado di rispondere in modo adeguato all'esigenza di governare in modo efficiente le risorse comuni, ricorrendo a forme istituzionali di auto-regolamentazione. Scrive la Ostrom: "Pur non essendo un sistema di proprietà privata, i diritti a operare in specifiche aree di pesca, come l'obbligo di rispettare tali diritti, sono ben definiti. E sebbene non si tratti di un sistema centralizzato, la legislazione nazionale che ha dato a tali cooperative la giurisdizione sugli 'accordi locali', è stata utilizzata dai responsabili della cooperativa per legittimare il loro ruolo nel contribuire a ideare un insieme di regole funzionante. Anche il fatto che le autorità locali accettino l'accordo sottoscritto ogni anno rafforza la legittimazione. Tuttavia, l'effettiva sorveglianza e imposizione delle regole sono demandate ai pescatori" (Ostrom, p. 36). Quanto letto fa riferimento alla disciplina della pesca nell'area di Alanya in Turchia. Si tratta di un interessantissimo esempio di autogoverno efficiente di una risorsa comune e scarsa, ritenuta vitale per l'economia degli abitanti di quell'area. Sono molti gli esempi in tal senso, essi riguardano accordi istituzionali, che si prefiggono l'obiettivo di disciplinare l'uso delle risorse collettive scarse, come ad esempio i sistemi di irrigazione che sono gestiti direttamente dagli agricoltori, le foreste comuni, le zone di pesca costiera e i territori di pascolo e di caccia.

Uno degli aspetti più interessanti dell'argomento in questione riguarda la sfida da parte dei teorici delle politiche pubbliche di individuare una via di uscita rispetto alla gabbia concettuale rappresentata dalle teorie convenzionali sull'azione collettiva, concettualizzate nelle espressioni: "tragedia dei beni collettivi" Hardin⁶, "problemi delle azioni collettive" Olson⁷, "dilemmi del prigioniero". La sfida riguarda lo sviluppo di teorie delle organizzazioni umane che sappiano rispondere al dramma delle cosiddette "scelte tragiche", assumendo la capacità degli operatori di cooperare e di divincolarsi dalla trappola, ovvero dal dilemma, delle scelte collettive. In pratica, invece di assumere come soggetto dell'azione individui incompetenti, malvagi o irrazionali ovvero onniscienti e disinteressati, si

⁶ G. Hardin, *The Tragedy of the Commons*, „Science”1968, Vol. 162, No. 3859.

⁷ M. Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press 1965

presume che i soggetti che operano siano in possesso di una limitata conoscenza, siano fallibili e desiderosi di migliorarsi. Per questa ragione, in sistemi complessi, la collaborazione – ossia il presupposto della *governance* – è la strategia più efficace.

Da queste premesse, si evince che qualsiasi tentativo di organizzare azioni collettive, che sia un governante esterno, un imprenditore ovvero un gruppo auto-governante di operatori, tutti desiderosi di ottenere un beneficio collettivo, dovrà prendere in considerazione una famiglia di problemi: “la lotta allo sfruttamento gratuito, la soluzione dei problemi degli impegni, la pianificazione della costruzione di nuove istituzioni e la sorveglianza del rispetto individuale di insiemi di regole. Uno studio che si concentri sul modo in cui gli individui ostacolano i *freeriders*, raggiungono elevati livelli di responsabilizzazione, danno vita a nuove istituzioni e sorvegliano il rispetto di un insieme di regole relative all’uso delle risorse collettive, dovrebbe contribuire alla comprensione di come gli individui trattano questi problemi cruciali anche in altri contesti” (Ostrom, p. 46).

5. UN’ALTERNATIVA POSSIBILE

Nel corso di questi ultimi anni, la teoria non convenzionale dei *Commons* ha assunto svariate forme, talvolta persino enfatiche e declamatorie⁸, tese, tuttavia, al superamento di alcuni innegabili limiti che l’attuale assetto istituzionale basato sulla dicotomia “stato”-“mercato” propone, e orientate alla prospettiva della cosiddetta economia civile. Si assume che il rispetto dell’ambiente e del patrimonio comune non sia nello “stato di natura del capitalismo”, così come lo stesso Adam Smith riteneva che non lo fosse la concorrenza. Restano, tuttavia, due obiettivi da perseguire, da promuovere e a da difendere, in quanto, nel novero dei beni comuni, rappresentano due elementi fondamentali, molto probabilmente gli unici veramente indispensabili per una nozione matura e non retorica di “bene comune”. Se nel corso dei decenni, la legislazione sulla concorrenza e le autorità antitrust hanno contribuito a rimuovere una parte consistente di rendite e di privilegi, orientando i processi di mercato in una direzione maggiormente *consumer friendly*, la proposta teorica non convenzionale dei *Commons*, incentrata sul rifiuto della dicotomia “stato”-“mercato” e imperniata sui concetti di *governance* e di autogoverno ispirati ai principi di sussidiarietà e di poliarchia, individua lo strumento dell’agenzia (che può assumere diverse forme. Si pensi all’autorità amministrativa garante, al trust o anche all’impresa sociale e alla fondazione), gestita da manager il più possibile indipendenti, come istituzione proveniente dal basso in grado di praticare una *governance* responsabile delle risorse comuni. Non è un caso che il riferimento storico al quale rinvia la Ostrom siano gli italici e antichi “usi civici” e “comunanze”.

Le istituzioni di autogoverno delle risorse comuni potrebbero riguardare una serie di agenzie per la tutela degli ecosistemi, per la protezione dell’aria,

⁸ Barnes P., *Capitalism 3.0 Il pianeta patrimonio di tutti*, Egea 2007.

dell'acqua, delle foreste e degli habitat. Tra l'altro, tali istituzioni avrebbero il compito di dare rappresentanza a portatori di interessi che, per ovvie ragioni, sono ai margini della rappresentanza politica; si considerino le generazioni future o le vittime dell'inquinamento. In tal caso, le agenzie avrebbero il vantaggio di non dover prendere decisioni orientate al perseguimento né di legittimi interessi imprenditoriali di breve periodo e neppure dettate dall'altrettanto breve periodo che contraddistingue le ragioni dei governi, i cui rappresentanti vivono del consenso elettorale che si riscuote nel breve periodo. Le agenzie che governerebbero i *Commons* dovrebbero essere istituzioni fiduciarie, con un orizzonte temporale lungo e i cui membri dovrebbero essere responsabili nei confronti dei soggetti non rappresentati, come appunto le generazioni future.

Affinché i beneficiari dell'agenzia possano fidarsi dei fiduciari (i manager nominati per la gestione fiduciaria della risorsa comune), è necessario che si instaurino regole molto severe sul conflitto d'interesse, tutte le informazioni relative all'agenzia, *in primis* il bilancio, dovrebbero essere pubbliche e trasmesse a tutti i potenziali beneficiari, ovvero rese disponibili attraverso la rete internet, bisognerebbe essere certi che, in caso di fallimento dell'agenzia, i beni relativi non siano né privatizzati né nazionalizzati, ma trasferiti ad un'altra agenzia dello stesso tipo.

Per quanto concerne il metodo di selezione dei fiduciari, se ne possono individuare diversi e l'esperienza del costituzionalismo liberale⁹, basato sul sistema dei pesi e contrappesi, implementato dalla dimensione funzionale e territoriale, ci offre una notevole gamma di opzioni. Qualora l'agenzia non fosse né un *trust*, né un'impresa sociale ovvero una fondazione, potrebbe ad esempio mutarsi l'esperienza delle moderne autorità amministrative indipendenti, benché naturalmente con le dovute differenze correlate al rapporto fiduciario sopra esposto. La cosa più importante è che, una volta selezionati, come i giudici, i fiduciari abbiano competenze certe e mandati lunghi, per evitare di cadere vittime della discrezionalità politica e degli interessi che scaturiscono dalla contingenza. L'idea di fondo è che, l'ambiente, al pari della libera concorrenza, è un bene pubblico e, in quanto tale, è opportuno che sia posto al riparo dalle tentazioni onnivore tanto degli attori pubblici, quanto di quelli privati. Ed è pure questo un modo per espandere i confini della democrazia.

BIBLIOGRAFIA

- Barnes P., *Capitalism 3.0 Il pieneta patrimonio di tutti*, Egea 2007.
- Benedykt XVI, *Discorso a Westminster*, 17 września 2010.
- Felice F., *L'economia sociale di mercato*, Rubettino, Roma 2008.
- Forte F., Felice F., (eds.), *Il liberalismo delle regole*, Rubettino, Roma 2010.
- Hardin G., *The Tragedy of the Commons*, „Science”1968, Vol. 162, No. 3859.

⁹ Benedykt XVI, *Discorso a Westminster*, 17 września 2010.

- Olson M., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press 1965.
- Sugden R., *The economics of rights, co-operation, and welfare*, Oxford 1986.
- Vetrutto G., Velo F., *Una lezione per le politiche pubbliche: il governo delle realtà sociali complesse tra pubblico e privato*, [in:] Ostrom E. (ed.), Saggio introduttivo in *Governare i beni collettivi*, Marsilio, Venice 2006.

*Flavio Felice,
Professore Ordinario di Dottrine economiche e
politiche alla Pontificia Università
Lateranense e Direttore dell'Area
Internazionale di Ricerca "Caritas in Veritate"*

