

L'ambiente: da risorsa a bene da tutelare?

La rapidità e la pervasività dello sfruttamento delle risorse naturali mostrano l'importanza di concepire la risorsa come bene, ottenendo dignità costituzionale e garanzie giuridiche. Un percorso di analisi del regime giuridico dei beni, da quelli privati ai *club goods*, dai beni pubblici alla teoria dei beni comuni per definire il rapporto con il principio di sostenibilità

DOI 10.12910/EAI2018-002

di **Tanja Poli**, Laurea in Scienze Politiche e in Giurisprudenza. Esperta di tematiche ambientali

Era il 1972 quando il Club di Roma commissionò al *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) il Rapporto sui limiti dello sviluppo [1], da cui derivò una presa di coscienza a livello internazionale dello sfruttamento eccessivo delle risorse naturali.

Sebbene in quasi mezzo secolo la consapevolezza di avere a disposizione delle risorse limitate è andata consolidandosi, l'ambiente continua a costituire una sorgente privilegiata a cui attingere per lo svolgimento di numerose attività umane.

La rapidità e la pervasività che finora hanno costituito le principali direttrici dello sfruttamento incontrollato operato dall'uomo, unitamente alle molteplici forme di inquinamento

e alle sostanze tossico-nocive rilasciate, hanno seriamente minato la quantità e la qualità delle risorse disponibili determinando un superamento dei limiti della capacità di carico dell'ecosistema.

Ripartendo dal termine latino *resurgere* (risorgere), da cui qualsiasi fonte o mezzo che valga a fornire aiuto in situazioni di necessità è inteso come risorsa, si dovrebbe concepire l'ambiente non più come una risorsa da sfruttare, bensì come bene da tutelare attraverso le riforme legislative, sul piano economico e nel contesto socio-culturale.

Se da un lato si richiedono politiche di intervento mirate alla preservazione dell'ambiente, con una valutazione *ex-ante* ed *ex-post* degli effetti,

dall'altro lato, tuttavia, si prende atto dell'assenza di una precisa definizione del bene ambientale nella Costituzione italiana¹.

Un passo importante in questa direzione è stato compiuto a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta con il riconoscimento di tale principio come valore fondamentale dell'ordinamento da parte della Corte Costituzionale², anche se il procedimento affinché assuma quella dignità costituzionale che è riservata ad altri beni dalla Costituzione italiana è ancora in itinere.

L'assetto normativo risulta inadeguato alla realtà attuale anche in considerazione dei mutamenti intervenuti dall'Unità d'Italia sino ad oggi: ne sono un palese esempio la crescente



necessità di protezione delle risorse naturali in maniera più duratura, la progressiva affermazione degli interessi collettivi in materia di tutela dell'ambiente, la creazione di nuove tipologie di beni immateriali (quali i beni finanziari) e di beni destinati allo svolgimento di servizi pubblici (come le reti).

L'attenzione dovrebbe essere dunque rivolta alla classificazione dei beni in relazione alla funzione e alle caratteristiche che essi presentano.

Nel 1955 Samuelson [2] identificò le caratteristiche del bene pubblico, individuato come “bene di consumo collettivo”, nell’indivisibilità e nel consumo congiunto, intendendo rispettivamente che “...non può essere divisa tra diversi individui” e “tutti ne possono usufruire”³.

Non rivalità e non escludibilità sono le principali caratteristiche che oggi denotano un bene pubblico quale la difesa nazionale, l’illuminazione stradale, la giustizia, l’istruzione, la sanità, il verde pubblico, i trasporti, le trasmissioni radiofoniche e televisive.

Per quanto concerne il regime giuridico, nonostante le numerose deroghe al diritto comune, le disposizioni del Codice Civile indicano la proprietà pubblica dei beni distinguendo tra demanio pubblico, patrimonio disponibile e indisponibile⁴, sebbene tali beni siano assoggettati ad un differente regime giuridico⁵.

Nel complesso, la giurisprudenza ha affermato che «il bene tutelato dalla disciplina delle zone naturalisticamente protette è un bene compo-

to che va globalmente denominato ambiente, inteso in senso oggettivo nella sua natura pubblica e sociale», nonché ribadito che l’ambiente è un bene pubblico non «suscettibile di appropriazione individuale, indivisibile, non attribuibile, unitario, multiforme»⁶.

La caratteristica della non rivalità è tipica anche dei beni di *club* per cui un gruppo ristretto di persone, identificato come *club*, condivide i costi di produzione e di fruizione del bene.

La teoria dei *club goods* risale al 1963, quando James M. Buchanan [3] evidenziò la distinzione concettuale tra beni e servizi che sono “puramente privati” e quelli che sono “puramente pubblici”.

Difatti, i beni di *club* si inseriscono

come classe intermedia tra beni pubblici e beni privati, di cui recepiscono sia il carattere pubblico, in quanto sono fruibili da un gruppo ristretto, cosiddetto *club*, che la natura privata, perché essendo prodotti dal settore privato implicano potenziali costi di esclusione. Ne consegue che i vantaggi escludibili e la parziale o assente rivalità tra consumatori nell'utilizzo degli stessi sono le principali caratteristiche di questa categoria di beni, tra i quali rientrano la televisione via satellite, il pagamento del casello per usufruire della rete viaria, il costo del biglietto per la visione di spettacoli teatrali o cinematografici, ovvero per usufruire di altri servizi quali spiagge e piscine.

Dai beni di *club* si distinguono i beni privati caratterizzati da diritti di proprietà, appartenenti a persone fisiche o giuridiche (privati, aziende individuali ovvero societarie), che possono essere oggetto di scambi sul mercato. I beni privati implicano infatti l'escludibilità, dal momento che la proprietà da parte di un individuo ne esclude la fruibilità da parte di altri, e la rivalità dei consumatori nel loro utilizzo. A titolo esemplificativo, sono beni privati tanto il cibo quanto i vestiti e gli autoveicoli.

La non escludibilità, caratteristica dei beni pubblici, implica la fruizione da parte di tutti del bene prodotto, persino da parte di coloro che, sebbene interessati alla produzione, non hanno manifestato apertamente le proprie preferenze né contribuito al suo costo di fornitura. Difatti, quando un individuo è uno tra tanti che possono beneficiare dei beni pubblici, tende ad adottare "comportamenti opportunistici" [4], spinto dalla possibilità di consumare a costo zero.

Nella letteratura, questo atteggiamento è definito come comporta-

mento del *free rider*, ossia del libero speculatore, e solitamente viene esemplificato con l'utente di mezzi pubblici di trasporto che cerca di viaggiare gratuitamente. Se tutti i cittadini assumessero tale atteggiamento, il servizio di trasporto verrebbe sospeso per l'impossibilità di coprirne i costi. Alla luce del comportamento strategico tendenzialmente adottato dagli agenti, risulta maggiormente complesso assicurare una produzione efficiente dei beni pubblici.

Si può quindi concludere che i beni pubblici, così come le esternalità, il monopolio, le asimmetrie informative, rappresentano un fallimento del mercato, ovvero una situazione in cui non sarebbero in grado di organizzare la produzione o di allocare beni e servizi ai consumatori in maniera efficiente.

È in questo articolato discorso che si inseriscono i beni comuni che, come i beni pubblici, sono caratterizzati dalla non escludibilità ma si distinguono per la rivalità poiché sono relativi a risorse limitate: uno sfruttamento eccessivo comporta infatti una diminuzione di utilità per il singolo individuo e per la comunità, fino all'esaurimento del bene.

L'ordinamento giuridico italiano non prevede un riconoscimento formale di questa categoria, né determina le modalità di fruizione ovvero le forme di tutela. La Commissione Rodotà, costituita nel 2007 presso il Ministero della Giustizia con l'obiettivo di giungere alla revisione delle norme del Codice Civile in materia di beni pubblici, ha operato nel senso di una novellazione della tradizionale classificazione dei beni aprendo così la strada al superamento della mera distinzione tra demanio e patrimonio indisponibile e alla settorializzazione che per lungo tempo ha caratte-

rizzato l'ordinamento italiano [5]⁷.

Il disegno di legge delega predisposto dalla Commissione Rodotà risultava per molti aspetti innovativo⁸: offriva una classificazione dei beni legata alla loro natura economico-sociale; introduceva una nuova fondamentale categoria, quella dei beni pubblici in cui rientravano i beni archeologici, culturali e ambientali; approntava una disciplina garantistica al fine di tutelare la fruizione collettiva dei beni pubblici e di rafforzarne la tutela riconducendo la disciplina dei beni pubblici del Codice Civile alla Carta Costituzionale. Tuttavia, tale disegno di legge delega non fu mai oggetto di discussione parlamentare. Da un punto di vista giurisprudenziale, un primo riconoscimento formale dei beni comuni è venuto dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione nel 2011, ove, relativamente allo statuto giuridico di una valle da pesca della laguna di Venezia, è stata accertata la natura di bene demaniale oltretutto di bene comune volto alla realizzazione dei diritti fondamentali costituzionalmente tutelati⁹. In una più recente decisione, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'articolo 4 del Decreto Legge n. 138 del 13 agosto 2011 che reintroduceva la privatizzazione dei servizi pubblici locali, in violazione del disposto di cui all'art. 75 Cost. relativo al referendum abrogativo, poiché in contrasto con l'esito referendario che aveva sancito l'esclusione degli affidamenti diretti dei servizi pubblici locali¹⁰. Veniva così ribadita la correlazione tra risorse naturali, l'acqua nel caso specifico, e la gestione da parte della comunità.

In Italia, infatti, il tema dei beni comuni ha trovato nuovo vigore proprio in relazione alla *governance* del settore idrico, per lungo tempo caratterizzata da una sovrapposizione



di competenze, nonché da riforme che hanno proposto differenti modelli di gestione e razionalizzazione dell'intero sistema.

L'ambiente costituisce dunque un valore, un bene comune da difendere e tutelare in quanto garantisce la sussistenza e la riproducibilità dell'ecosistema e della specie umana attraverso l'insieme delle sue risorse.

Nelle economie neoliberiste questo

e riproduzione delle risorse per una utilizzazione sostenibile nel tempo delle risorse comuni.

In effetti, il principio di sostenibilità impone che ad esso sia restituita la sua qualità di bene comune, e che questo sia esteso alle risorse naturali. Ad esempio, nei testi costituzionali di Ecuador e Bolivia approvati nel 2008 assume rilievo la difesa dei beni comuni e delle risorse naturali e, in

e rilanciano azioni e politiche per nuovi modelli e stili di vita, dalla produzione al consumo. Dal lato del consumo si dovrebbe operare per una ampia sensibilizzazione sui temi della sostenibilità incentivando forme di partecipazione dirette e responsabili da parte dei cittadini. Per quanto riguarda il tessuto produttivo le azioni dovrebbero indirizzarsi verso pratiche virtuose



aspetto valoriale è stato sottomesso alle regole del calcolo economicistico, basate sul principio di scambio e sottoposto ad interessi particolari.

Elinor Ostrom, premio Nobel per l'economia, nei suoi studi sostiene l'esistenza di una terza via nella gestione dei beni comuni tra Stato e mercato: poiché la gestione amministrativa centralizzata e la privatizzazione delle risorse collettive risultano soluzioni inefficaci, alcune comunità collettive hanno adottato delle regole di sfruttamento e doveri di gestione

particolare, la risorsa acqua è identificata come bene comune indisponibile.

L'inserimento nella Costituzione italiana di un articolato apposito costituirebbe una garanzia giuridica a supporto della trasformazione culturale in atto verso forme di collaborazione collettiva su obiettivi di sostenibilità.

Vanno in tale direzione le argomentazioni di gruppi e movimenti della società civile che ritengono in forte crisi l'attuale modello di sviluppo

di innovazione sostenibile. Difatti, le attuali forme di esternalizzazione delle imprese implicano prezzi più bassi da un lato, agevolando le imprese nella vendita e i consumatori nell'acquisto, ma dall'altro lato producono forti ripercussioni in termini ambientali. Al contrario, un'innovazione di processo e di prodotto comporta investimenti che, sebbene inizialmente costituiscano dei costi aggiuntivi per l'impresa, nel medio-lungo periodo possono rappresentare un

fattore di maggiore compatibilità rispetto ad altre aziende meno ecosostenibili.

Il conflitto sullo status dei beni comuni assume rilevanza in relazione ai processi attualmente dominanti dove, al contrario, prevalgono appropriazione e privatizzazione. Oggi la necessità che emerge è quella di preservare e gestire i beni comuni.

Christian Felber, autore e fondatore del ramo austriaco dell'Associazione per la Tassazione delle Transazioni finanziarie e per l' Aiuto ai Cittadini (ATTAC), propone un modello di economia alternativo all'economia di mercato capitalista e all'economia pianificata, dove ogni attività imprenditoriale deve essere finalizzata al bene comune, anziché esclu-

sivamente al profitto economico. Il governo di beni comuni richiede un'azione condivisa per porre al centro dello sviluppo del paese il senso di responsabilità nell'utilizzo dei beni comuni con l'obiettivo finale di creare un futuro sostenibile.

*Per saperne di più:
tanjapoli2@gmail.com*

¹ È stata riconosciuta un'ampia valenza ambientale agli articoli concernenti la tutela del paesaggio (art. 9, comma 2, Cost.), il diritto alla salubrità dell'ambiente (art. 32, comma 1, Cost.), i limiti posti all'iniziativa economica privata (art. 41 e 42 Cost.), il razionale sfruttamento del sottosuolo (art. 44 Cost.), la postestà legislativa esclusiva dello Stato per la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, comma 2, lett. s, Cost.), nonché le interpretazioni della giurisprudenza e della dottrina al combinato disposto degli artt. 2, 9, 32 Cost.

² Tra le sentenze emanate dalla Corte Costituzionale, si segnalano la Sent. 641 del 1987, ove l'ambiente viene definito come “bene unitario” e “valore primario e assoluto”; Sentenza 5 maggio 2006, n. 182, in materia di competenze regionali in relazione alla tutela dell'ambiente; Sentenza n. 378 del 2007, in materia di tutela dell'ambiente e energia e n. 104/2008 in tema di habitat naturali. Successivamente, con la sentenza n. 225 del 2009, la Corte Costituzionale ha precisato che l'ambiente è una materia a sé dello Stato, e non trasversale, determinata dal fine costituzionale della “conservazione”

³ Un bene di pubblico consumo differisce da un bene di privato consumo laddove il consumo di esso da parte di ciascun uomo si riferisce al totale da una condizione di parità piuttosto che da una condizione di somma

⁴ I beni pubblici sono disciplinati dal Codice Civile dall'articolo 822 all'articolo 831 (Libro Terzo, Titolo I, Capo II - Dei beni appartenenti allo Stato, agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici) considerando i «beni appartenenti allo Stato e agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici» alla luce della distinzione tra demanio pubblico (artt. 822-825 c.c.), patrimonio disponibile e indisponibile (artt. 826, co. 2 e 3 e 828 c.c.)

⁵ Il demanio è inalienabile ai sensi dell'articolo 823 del Codice Civile; stessa sorte per il patrimonio indisponibile, ad eccezione del mantenimento della destinazione pubblica, sancita dall'articolo 828 c.c.; infine, gli articoli 826 e 828 del Codice Civile individuano la disciplina del patrimonio disponibile nel diritto comune

⁶ Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, Sentenza n. 538 del 4 Luglio 2007; Consiglio di Stato, Sez. VI, Sentenza n. 6554 del 13 Settembre 2010 (già in Consiglio di Stato, Sez. VI, 27 marzo 2003, n. 1600)

⁷ C.E. Gallo, 2012, pag. 43. Nello specifico, si considerino le forme di gestione e di tutela delle risorse idriche e dell'aria

⁸ Relazione della Commissione Rodotà per la modifica delle norme del Codice Civile in materia di beni pubblici (14 giugno 2007): si è prevista, anzitutto, una nuova fondamentale categoria, quella dei beni comuni, che non rientrano *stricto sensu* nella specie dei beni pubblici, poiché sono a titolarità diffusa, potendo appartenere non solo a persone pubbliche, ma anche a privati. Ne fanno parte, essenzialmente, le risorse naturali, come i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque; l'aria; i parchi, le foreste e le zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; le altre zone paesaggistiche tutelate. Vi rientrano, altresì, i beni archeologici, culturali, ambientali. Per ulteriori approfondimenti e la proposta di articolato si veda http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?contentId=SPS47617

⁹ Corte di Cassazione, Sentenza n. 3665/2011 del 15 marzo 2011, le SS.UU. sull'estensione della nozione protetta di paesaggio ai beni non rientranti nella proprietà della Stato ma comunque caratterizzati da un godimento collettivo

¹⁰ Corte Costituzionale, Sentenza n. 199/2012 del 17-20 luglio 2012

BIBLIOGRAFIA

1. Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows; Jørgen Randers; William W. Behrens III (1972), “The Limits to Growth”, Universe Books, New York
2. Paul A. Samuelson (1955), “Diagrammatic Exposition of A Theory of Public Expenditure”, *Review of Economics and Statistics*, Volume 37, Issue 4 (Nov. 1955), The MIT Press, Massachusetts
3. James M. Buchanan, “An Economic Theory of Clubs”, in James M. Buchanan (a cura di), “Economics Between Predictive Science and Moral Philosophy”, College Station, Texas A&M University Press, 1987, pp. 207-221
4. K. Wicksell, “A New Principle of Just Taxation”, in K. Wicksell, “Finanztheoretische Untersuchungen”, Jena, 1896, tradotto da J. M. Buchanan, in R. A. Musgrave, A. T. Peacock, “Classics in the Theory of Public Finance”, London, Palgrave Macmillan, 1958
5. C.E. Gallo, “La tutela amministrativa del suolo, dell'aria e dell'acqua”, *Agricoltura e “beni comuni”*, a cura di A. Germanò, D. Viti, Milano, Giuffrè, 2012