Il Mulino - Rivisteweb

Leonardo Parri

Istituzioni che sorprendono. Il sistema delle quote individuali trasferibili nella pesca in Nuova Zelanda

(doi: 10.1423/2598)

Rassegna Italiana di Sociologia (ISSN 0486-0349)
Fascicolo 2, aprile-giugno 2002

Ente di afferenza:
Università degli Studi di Pavia (Unipv)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda https://www.rivisteweb.it

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Istituzioni che sorprendono
Il sistema delle quote individuali trasferibili nella pesca in Nuova Zelanda

di LEONARDO PARRI

1. *Il fallimento istituzionale della regolazione statale centrale della pesca*

Nel Novecento, le tradizionali istituzioni occidentali del *libero accesso* ai mari (Libecap 1989, 73-80; Scott 1996, 31) sono riuscite sempre meno a fronteggiare l'aumentata pressione sulle risorse ittiche dovuta a progresso tecnico e incremento demografico. Facendo *equivalere la cattura alla proprietà*, queste istituzioni favorivano nei pescatori motivazioni aggressive e cognizioni orientate all'azzardo, tali da impedire poi qualsiasi, già di per sé dilemmatico, accordo spontaneo di autolimitazione (Gordon 1954, 132-5); la risorsa comune ittica si depauperava e chi pescava non otteneva più alcun profitto (*ibidem*, 126-32). A questo fallimento regolativo risponde, concepita nel clima cognitivo e valoriale dell'«interventismo» economico (von Mises 1926; Schumpeter 1946), l'*innovazione istituzionale* (nel senso di Parri 2002) della *regolazione statale centrale* della pesca (Scott 1996, 42-5). I governi stabiliscono inizialmente limiti agli *input* della pesca, coadiuvati poi da tetti di *output*, come la *raccolta totale ammessa* (*Rta*)[1]; questa, quando raggiunta, fa decretare il blocco immediato delle catture. Il successo regolativo di questa innovazione istituzionale, concepita

[1] Oltre alle licenze di pesca si stabiliscono altri limiti di *input*: vincoli ai tipi di rete; massimi di lunghezza, larghezza, tonnellaggio, potenza, stivaggio, ecc. delle barche, tutti correlati da sanzioni varie. Non essendo questi sufficienti a bloccare il depauperamento dei mari, si aggiungono limiti all'*output*: fermo pesca nelle stagioni di riproduzione e la Rta (raccolta totale ammessa), che stabilisce la quantità massima di pescato, solitamente a un livello che *si stima* sia compatibile con la *sostenibilità* della risorsa – sostenibilità intesa come riproduzione stabile di un dato numero di esemplari di una specie in una zona di pesca.

a tavolino da economisti e politici interventisti, presuppone però tacitamente condizioni assenti nella realtà sociopolitica. I governi non si dimostreranno infatti benevolenti e imparziali custodi del bene pubblico «mari pescabili in modo sostenibile», ma cadranno in un distruttivo rapporto clientelare con i pescatori organizzati. Economicamente debole a causa del depauperamento marino, dell'isolamento di molte comunità costiere, dell'eccessiva frammentazione aziendale, la pesca ottiene infatti stabilmente dallo stato sostegno a prezzi e costi di esercizio, nonché sussidi all'ammodernamento delle barche. Questi ultimi si giustificano: a) per primeggiare nella lotta, in acque internazionali o di accesso comune europeo, con le barche straniere; b) per non soccombere, nelle acque interne, nella *corsa per la pesca* indotta dalla regola istituzionale della chiusura della stagione una volta raggiunta la Rta[2]. Invece di diminuire il numero eccessivo di pescatori, in modo congruente con le limitazioni di *input* introdotte, ogni governo si trova così a sussidiare cronicamente una flotta pletorica, sovracapitalizzata[3], indebitata. In continua corsa per la pesca con i competitori nazionali e stranieri, pressato dagli interessi bancari sui debiti, il pescatore viola sistematicamente sia i limiti agli *input,* ricorrendo a vari trucchi, che quelli agli *output*, denunciando quantità di pescato costantemente inferiori a quelle reali; il governo, in parte risponde con ulteriori e più stringenti regolamentazioni, in parte si rassegna all'illegalità. Parimenti, le associazioni dei pescatori premono con successo sul governo affinché esso, una volta informato delle Rta stimate dai biologi marini a garanzia della sostenibilità, le fissi ai livelli superiori della stima o addirittura ben sopra.

Mentre la riuscita della regolazione statale centrale presupporrebbe un pescatore buon cittadino e ligio alle norme, nei fatti i suoi meccanismi istituzionali concreti e la sua realtà sociale – una

[2] Nella regolazione statale centrale le stagioni sono brevi, ridotte dal fermo pesca per la riproduzione e, soprattutto, dalla chiusura una volta raggiunta la Rta. Brevità e incertezza sulla data di chiusura spingono ciascun pescatore a raccogliere quanto prima il massimo possibile. La stagione, di fatto, rimane un periodo di libero accesso, dove proprietà e cattura si equivalgono: da qui la corsa per la pesca, fatta di pescherecci sempre più potenti ed estenuanti periodi ininterrotti in mare con dure dispute tra barche concorrenti.

[3] In pratica, la stessa quantità di pesce sarebbe catturabile con una flotta meno ingente che potesse stare in mare senza corsa per la pesca. Nell'UE si stima che la sovracapitalizzazione sia del 40% in tonnellaggio (De Alessi 1998, 36), mentre a livello mondiale la capitalizzazione è il 250% del tonnellaggio che garantirebbe una pesca sostenibile, rispettosa cioè delle Rta (WWF 2001, ii).

miriade di deboli «padroncini» – spingono chi pesca a condotte predatorie e distruttive verso la risorsa, ostili verso i colleghi, clientelari e particolaristiche, quando non illegali, verso il governo (Scott 1996, 45, 95; De Alessi 1998, 32; Ritchie e Zito 1998, 164). La situazione oggi è tale che quasi tutti i governi che adottano la regolazione statale centrale si trovano davanti a un continuo depauperamento dei mari di propria competenza, accompagnato dalla presenza di enormi sussidi a flotte largamente sovracapitalizzate di pescatori solo in minima parte capaci di profitti (WWF 2001). Questo *fallimento istituzionale* (Parri 2002, par. 6), ha fatto parlare del passaggio dalla tragedia delle risorse comuni (Hardin 1968), tipica del libero accesso, a una «tragedy of government intervention» (De Alessi, 1998, cap. 2) costellata da «policy disasters»[4].

La regolazione statale centrale opera in Nuova Zelanda dal 1965 al 1983 (Sharp 1997; Bess 2000), fondata sulla limitazione dei soli *input*. In linea con l'ascesa di interventismo e protezionismo economici nel paese[5], sussidi, esenzioni e prestiti agevolati hanno sostenuto un massiccio investimento nell'industria ittica, il tutto con il fine di aumentare le esportazioni. Questo sforzo neomercantilista aumenta dal 1978, quando le acque territoriali si estendono sino a 200 miglia, aprendo enormi potenzialità alla flotta di casa e ponendo fine al precedente libero accesso oltre le 12 miglia, dominato dagli stranieri. Inevitabilmente, però, già nel 1977, in alcune acque costiere, e dal 1982, in quelle profonde, vi sono pesanti segni di depauperamento: la risposta del governo dal lato

[4] Esemplificativa di questo fallimento istituzionale è la *politica comune della pesca europea* (De Alessi 1998, 35-9; Ritchie e Zito 1998). Per di più, essa, pur lasciando insoddisfatti tutti i suoi *stakeholder* (chi vi ha una posta in gioco), sembra irriformabile, intrappolata com'è nei veti incrociati e nelle relazioni clientelari – mediate dai governi nazionali – tra UE e pescatori organizzati. Ancora di recente, la Commissione non è riuscita a imporre Rta sufficientemente basse da frenare il forte depauperamento (v. *Financial Times* del 5 e 19 dic. 2001 e del 19 febb. 2002). A livello mondiale, stime per difetto fissano i sussidi alla pesca tra 13 e 15 miliardi di US$ annui (WWF 2001, 1).

[5] La Nuova Zelanda mostrava un intervento dello stato in campo industriale, agricolo, lavoristico, sociale e del commercio estero senza pari nell'OCSE (Evans *et al.* 1996). Protezionismo, sostituzione delle importazioni industriali, sostegno neomercantilistico a un'agricoltura fortemente regolata e sussidiata (Johnson 2000) erano i pilastri della cosiddetta *fortress New Zealand*. Questo estremo sviluppo dell'interventismo fu possibile anche grazie all'assenza di contrappesi istituzionali al potere del governo: come democrazia westminsteriana, il paese non aveva né costituzione, né seconda camera, né corte costituzionale, né poteri locali forti ed era dotato di maggioritario secco e bipartitismo perfetto (*National* e *Labour*) (Nagel 1998). Tutto ciò trasformava il governo in una sorta di *elected dictatorship*.

degli *input* è il fermo a ogni nuova licenza, licenze doppie per alcune zone e ulteriori vincoli ai mezzi di pesca; da quello degli *output* è il blocco della raccolta in alcune zone e il tentativo di individuare Rta, sino allora trascurate. La situazione però peggiora e nel 1982 una commissione neocorporativa governo-pescatori si mette al lavoro per sfuggire alla tenaglia tra capitalizzazione e numerosità eccessive della flotta, da un lato, e depauperamento dei mari, dall'altro. I pescatori, nel clima cognitivo e valoriale di forte interventismo dell'ultimo governo *National*, chiedono che dismissioni delle barche e tagli alla raccolta siano risarciti *in toto* dallo stato, ritenuto responsabile dell'eccessiva espansione del settore.

2. *L'innovazione istituzionale radicale delle quote individuali trasferibili (Qit) di pesca in Nuova Zelanda*

Gli affannosi tentativi di riforma della regolazione statale centrale terminano del tutto con il cambiamento di governo del luglio 1984: al potere va il *Labour*, che, sotto la *leadership* del ministro del tesoro Douglas, si orienta a drastiche riforme istituzionali di stampo neoliberista[6]. Tra il 1984 e il 1999 – dopo il 1990 sotto la guida del *National*, con la signora Richardson al Tesoro – la Nuova Zelanda diventa dal più interventista il più liberista dei paesi OCSE (Evans *et al.* 1996). I *leader istituzionali* (Parri 2002, par. 7) alla base della svolta sono i citati Douglas e Richardson, l'*élite* ministeriale (il vertice del Tesoro), il *think tank* imprenditoriale *Business Roundtable*. Questi *leader* sono ispirati cognitivamente da *public choice*, neoistituzionalismo, Scuole Austriaca e di Chicago e valorialmente dal thatcherismo (Nagel 1998; Wallis 1999). Essi fanno leva, da un lato, sugli ampi poteri della *elected dictatorship* westminsteriana, dall'altro, sul discredito di cui l'interventismo soffre nel paese, in forte declino da tempo e giunto nel 1984 sull'orlo del baratro. Non potendo qui ricordare tutte le innovazioni istituzionali introdotte da *Labour* prima e *National* poi, menzioniamo solo quelle che interessano la pesca. Anzitutto la deregolamentazione dell'agricoltura, che diversificandosi ha

[6] Sui motivi sociali e politici del neoliberismo del *Labour* neozelandese, v. Nagel (1998), Wallis (1999).

rilanciato le esportazioni ed è oggi la meno assistita e protetta nell'OCSE (Evans *et al.* 1996, § V.C; Johnson 2000); poi la riforma della pubblica amministrazione (Wistrich 1992), che risulterà cruciale nel riplasmare il ministero della pesca. Le innovazioni introdotte puntano a smantellare la *capture* dei ministeri da parte delle associazioni economiche, presente nel paese durante l'interventismo (Wallis 1999): si punta a ministeri che siano in grado di svolgere con autonomia pochi ma cruciali compiti regolativi. Si smantellano le commissioni neocorporative di decisione e implementazione e si dividono in due tronconi i dicasteri: uno di vertice, che è snello, elitario e pone precisi obbiettivi da implementare per l'altro, quello operativo, che agisce sotto la direzione di un *manager* (CEO) nominato dal ministro. Con questa architettura istituzionale, ispirata da *public choice* e teoria principale-agente (Wistrich 1992), si cerca di rendere il CEO il più possibile responsabile verso il ministro e il meno possibile vicino all'influenza distorcente degli interessi regolati. Lo stesso ministro, assieme al parlamento, opererà poi una valutazione dei risultati dell'azione del ramo operativo dell'amministrazione. È anche grazie a questa riguadagnata *autonomia strategica* dall'associazionismo economico che il governo neozelandese è stato in grado di negare progressivamente ai vari interessi organizzati le risorse pubbliche prima loro garantite. In ciò, un ruolo ha giocato anche la strategia innovativa istituzionale del circolo virtuoso delle riforme (Wallis 1999): «A» (ad es. la pesca) veniva sì privata del sostegno pubblico, ma in cambio le si prometteva di sgravarla del peso esercitato dai privilegi garantiti a «B» (ad es. il protezionismo industriale che alzava i prezzi di barche e altri strumenti); lo stesso poi accadeva tra «B» e «C», ecc. In questo modo, la Nuova Zelanda è passata in 15 anni da un pesante e condizionato «positive» a uno snello e più autonomo «regulatory state» (Majone 1997).

I laburisti al potere nel 1984 spingono dunque verso innovazioni istituzionali radicali che implicano un *governo limitato*, ma *forte* e *autonomo*, nonché il recupero del ruolo dei *mercati* nell'economia. Nella crisi della pesca, ciò sposta il governo verso soluzioni istituzionali congruenti con queste tendenze, come il sistema delle *quote individuali trasferibili (Qit)*: un'innovazione proposta da qualche anno all'estero da alcuni economisti della pesca, ma giudicata dai più irrealiz-

zabile e dunque ancora intentata nel mondo[7]. Per comprendere l'istituzione Qit saltiamo nel tempo, sintetizzandone l'attuale operare in Nuova Zelanda. I mari del paese sono divisi in 10 zone, ognuna con un limite in peso di cattura (Rta) per ogni specie di pesce ivi presente (45 in tutto nel 2000); questa Rta (ad es. 150t per la specie *snapper* nella zona 3) è divisa in singole Qit tra i diversi aventi diritto (15t di *snapper* al pescatore «A», 9 a quello «B», 7 a «C» e via sino a 150t, che è la Rta dello *snapper* nella zona 3); ciascun pescatore non può pescare in quella zona più della sua quota (può naturalmente avere altre Qit di *snapper*, o di *hoki* o *tarakihi*, in altre zone). Ogni pescatore ha così un portafoglio di Qit, suddiviso tra varie specie (massimo 45) e zone (massimo 10): la somma delle diverse Qit concernenti una certa specie corrisponde, a livello nazionale, alla Rta per quella specie (la Rta nazionale dello *snapper* è la somma delle Qit assegnate in tutte le zone ove esso è presente). Ogni anno il ministero stabilisce *ex novo* le Rta – e dunque le Qit – di tutte le 45 specie nelle zone ove esse sono presenti: se la Rta dell'*hoki* nella zona 1 sale da 150t a 165, ogni detentore di Qit aumenta la sua quota del 10% (da 10t a 11, da 20t a 22, ecc.); se la Rta del *tarakihi* nella zona 7 *scende* da 80t a 64, ogni detentore di Qit diminuisce del 20% la sua quota (da 10t a 8, da 4t a 3,2, ecc.). Spostando più avanti la questione di come garantire il rispetto di ogni Qit da parte dei singoli, spicca subito la virtuosità del nuovo quadro istituzionale: a) cessa la corsa per la pesca, in quanto a ognuno è garantita una certa raccolta, espletabile lungo tutta la stagione; b) cessa la sovracapitalizzazione della flotta, poiché a nessuno serve più una superbarca per battere gli altri sul tempo. Inoltre, c), in modo diretto a livello aggregato e indiretto a livello dei singoli, v'è incentivo a rispettare i tetti di raccolta: se uno o molti catturano più delle loro Qit, la conseguenza aggregata è un sorpasso della Rta e un depauperamento della zona, cui il riformato ministero della pesca – ormai

[7] Sulla genesi intellettuale delle Qit, v. Scott (1996); sulle virtù della loro architettura istituzionale, v. Scott (1996), De Alessi (1998) e Gissurarson (2000). Economisti della pesca come P. Copes giudicano le Qit controproducenti; studiosi delle risorse comuni come il biologo G. Hardin e la politologa E. Ostrom le hanno imprudentemente giudicate irrealizzabili. La creatività istituzionale dei neozelandesi li smentirà. Sinora solo l'Islanda ha adottato, seguendo a ruota la Nuova Zelanda, un sistema generalizzato di Rta/Qit. Anche in Islanda la regolazione statale centrale era fallita, depauperando i mari e impoverendo i pescatori (Gissurarson 2000).

indipendente dalle pressioni dei pescatori – reagirà tagliando la nuova Rta, e dunque, *pro rata*, anche le singole nuove Qit. Un premio in termini di incremento delle nuove Qit si avrà invece se nella stagione precedente si è pescato al di sotto della Rta e la zona si è ripopolata oltre la sostenibilità.

Il sistema delle Rta/Qit introduce altresì elementi di mercato: il governo neozelandese definisce le Qit come *pieni diritti di proprietà* sulla risorsa, perciò tutelate dalla legge, vendibili, affittabili, divisibili, valide come garanzia bancaria, sottoposte a norme procompetitive (per ogni zona vi sono limiti alla loro concentrazione proprietaria). Così costituite dallo stato, le istituzioni economiche Qit sono scambiate su un loro specifico mercato, nato spontaneamente dopo la loro introduzione, dotato di propri mediatori, sedi, osservatori, ecc. Il valore unitario delle Qit (in NZ$ per unità di peso) è funzione dei guadagni soggettivamente attesi: questi dipendono da pregio e richiesta della specie in questione, nonché dalle prospettive circa le pescabilità continuata e abbondante di questa specie nella relativa zona. Se perciò lo *snapper* nella zona 8 si depaupera a causa di continue catture oltre i limiti individuali, i susseguenti abbassamenti della «Rta *snapper* 8» da parte ministeriale diminuiranno sul mercato il valore unitario delle «Qit *snapper* 8». I pescatori in possesso di queste Qit si ritroveranno patrimonialmente danneggiati; viceversa se, *ceteris paribus*, sul mercato ci si aspetta che la popolazione di *snapper* prosperi e le sue Rta salgano. Dunque, sempre direttamente a livello aggregato e indirettamente a livello individuale, vi è anche un incentivo patrimoniale a rispettare Qit e Rta.

Tra 1984 e 1986 l'innovativo e radicale governo laburista decide dunque, *motu proprio*, e cioè malgrado timori e opposizioni dei pescatori organizzati, l'abbandono della regolazione statale centrale e il *sorprendente* salto verso l'ancora mondialmente intentato sistema delle Rta/Qit (Sharp 1997; Bess 2000). Il primo problema da risolvere creativamente è come assegnare le Qit; ci si basa allora sui diritti acquisiti: la media delle catture individuali pregresse. Questa media individuale riguarda il periodo 1981/4, che era senza tetti di *output* (Rta) o con tetti ancora alti; le nuove Rta per il 1986, visto il grave depauperamento dei mari, sono però fissate assai più basse delle raccolte recenti. Ne risulta che le Qit assegnate nel 1986, sulla base dei diritti acquisti 1981/4, sono, aggregate, ben superiori alle Rta stabilite per lo

stesso anno. Come annullare l'eccesso, rendere eguale la somma delle Qit alle Rta e riportare così la pesca a livelli biologicamente sostenibili? L'idea è quella di un'asta di riacquisto: il governo riacquista Qit, partendo da una serie di prezzi di riferimento (non esisteva allora alcun prezzo di mercato), sino al punto in cui la somma delle Qit restate in possesso dei pescatori eguaglia le nuove Rta fissate per la stagione 1986/7. Così facendo si selezionano pure i pescatori: i più motivati ed efficienti offrono al governo le loro Qit, dalle quali sperano di ricavare in futuro utili, a prezzi alti; i meno efficienti offrono invece le loro Qit a prezzi più bassi, timorosi come sono di non vederle riacquistate e di trovarsi, nel nuovo ambiente più competitivo per i tagli alle catture massime, a pescare senza possibilità di profitto. Il governo, riacquistando preferibilmente le offerte d'asta più basse, in questo modo riesce anche a indennizzare l'uscita dei pescatori meno efficienti dal settore, garantendo così sia pace sociale che maggiore produttività della pesca. In due tornate d'asta l'operazione riesce: l'industria ittica neozelandese riparte così nel 1986 da una base economicamente sana e biologicamente sostenibile. Negli anni seguenti, il mercato spontaneo delle Qit continua a operare: la buona salute dei mari, gestiti con rigore dal ministero attraverso Rta sostenibili – o prudenzialmente più che sostenibili – fa lievitare il valore delle quote; accade così che i pescatori meno efficienti, malgrado la fine di ogni sussidio statale, siano indennizzati del loro abbandono dell'attività grazie alla lucrosa vendita delle proprie Qit ai colleghi più efficienti.

3. *L'evoluzione istituzionale del sistema delle Rta/Qit: conflitti cognitivi; consorzi e associazioni; smorzamento delle defezioni*

La *leadership* istituzionale del ministero, di fronte alla complessità biologica e socioeconomica della pesca, non raggiunge *uno actu*, con razionalità sinottica, il compimento della riforma. Dopo i due anni necessari per l'*innovazione radicale* iniziale (1984-6), dal 1987 al 2000 vi sono *innovazioni istituzionali incrementali*, in risposta evolutiva, per tentativi ed errori, a problemi di gestione e dilemmi dell'azione collettiva ancora presenti nel nuovo sistema. Non potendo toccare tutti questi

aspetti, ci si concentrerà sui principali[8].

La riforma amministrativa sgancia il ministero della pesca dalle pressioni dei pescatori in favore di Rta oltre la sostenibilità biologica, abituali ad es. nella regolazione interventista dell'UE. Certo, nel sistema neozelandese, basato su assenza totale di sussidi e un mercato delle Qit, sostenibilità biologica ed economica convergono: i pescatori non premono per Rta oltre la sostenibilità, sapendo che ciò causa un depauperamento il quale, non solo non è risarcito dallo stato, ma abbassa il valore patrimoniale delle Qit. Vi è il fatto, però, che la determinazione delle Rta sostenibili, per zona-specie, dà risultati sensibilmente *incerti*, che oscillano anche di un terzo attorno al valore che garantirebbe la riproducibilità della popolazione (Holmes 1994, 1252). Le informazioni raccolte da biologi, ministero e pescatori sono infatti necessariamente incomplete; agiscono poi variabili intervenienti come migrazioni tra zone e mutamenti climatico-ambientali del mare; l'esperienza può essere d'aiuto (Holmes 1994; De Alessi 1998, 35), ma in Nuova Zelanda le Rta si calcolano da soltanto quindici anni, tanto che solo metà catture sono da zone di pesca con un modello biologico quantitativo soddisfacente. Le indicazioni delle Rta sono dunque in termini di intervalli di stima; oltre a ciò, i modelli teorici che spiegano l'interazione pesca-pescosità non sono consolidati e vi sono divisioni tra scuole «ottimiste» e «pessimiste», che sfociano in Rta sostenibili diverse. Come dunque scegliere livello di stima e scuola teorica? Le cognizioni sono qui influenzate dalla posizione socio-economica degli attori coinvolti. Gli ecologisti, orientati al valore e con una posizione economica non toccata dalle Rta, propongono stime e teorie «pessimiste». I pescatori, senza più l'irresponsabilità predatoria dei tempi dell'interventismo, accettano oggi la sostenibilità, ma inevitabilmente scontano il futuro in maniera più forte degli ecologisti e propongono stime e teorie «ottimiste». In mezzo il ministero, vincolato dalla legge non solo a impedire il depauperamento, ma anche a evitare inutili tagli ai profitti dei pescatori. Errori vi sono stati in entrambe le direzioni, con Rta fissate fuori misura in un senso o l'altro. Da questo imbarazzo il ministero è stato tolto nel 1996 con una riforma che stabilisce: a) che si fissino Rta a un livello che garantisca che le

[8] Per un quadro completo, v. il mio *Le quote individuali di pesca in Nuova Zelanda come innovazione istituzionale*, «DSS Paper Soc 9-01», sul sito del Dipartimento di Studi sociali dell'Università di Brescia (www.unibs.it).

popolazioni ittiche siano «a», oppure «sopra», la sostenibilità; b) la salvaguardia anche di biodiversità e *habitat* marini. Ciò rafforza ancor più l'autonomia del ministero dagli interessi economici dei pescatori, che infatti non hanno gradito la misura (Bess 2000, 396), dandogli una base per fissare Rta assai prudenziali («pessimiste»).

La seconda linea di evoluzione istituzionale è l'emergere spontaneo di *quota owning company*, istituzioni economicamente rilevanti miste a cavallo tra impresa e consorzio che coinvolgono i titolari delle Qit concernenti questa o quella specie in una o più zone di pesca. Ogni *company* è amministrata con una ripartizione dei diritti di voto basata sulle percentuali di Qit detenute da ciascuno, in modo dunque non cooperativo-capitario ma capitalistico-societario. La *company* è una sorta di consorzio locale o regionale che fornisce ai soci beni di *club* (Parri 1997) riguardanti la pesca e la gestione del sistema delle Rta/Qit; beni che sarebbe troppo costoso procurarsi individualmente. Per i propri soci, che di solito aderiscono con alti tassi e versano contributi, la *company* assiste il disbrigo di pratiche legate al rendiconto e controllo delle catture, monitora salute e abbondanza del patrimonio ittico, collabora alla ricerca biomarina, opera R&S su nuovi metodi di pesca, conservazione e trasporto, vigila sul rispetto individuale dei limiti di raccolta. Dal 1996 il ministero, pur non rinunciando ad alcuna delle proprie competenze critiche di decisione e vigilanza, riconosce e collabora con le *company* decentrate, avendo operato a loro favore una *devolution* di alcune attività amministrative, di monitoraggio e di raccolta di dati (Bess 2000, 396; Craig 2000).

Il singolo detentore neozelandese di Qit non è solo assistito in modo decentrato e/o *ad hoc* per specie dalle *company*, ma gode pure, a livello nazionale, dei servizi e dell'azione di rappresentanza politica del *New Zealand Seafood Industry Council* (Craig 2000; www.seafood.co.nz). Il *Council* è un'istituzione economicamente rilevante in forma di associazione privata che riunisce gli attori della filiera ittica (organizzazioni di pescatori grandi e piccoli, trasformatori, commercianti, esportatori, acquacoltori, aborigeni *maori*). Legati al *Council*, sono tre importanti organi che si occupano rispettivamente di: formazione professionale di pescatori e trasformatori; fissazione e controllo delle norme di sicurezza alimentare del pesce; gestione informatizzata di gran parte delle procedure ammini-

strative legate al funzionamento del sistema delle Qit[9]. A questi sforzi, sia decentrati che del *Council*, si aggiunga che alcune *company*, come quelle dell'*hoki* o dei mitili verdi, vantano ormai certificazioni nazionali o estere del proprio impegno per la sostenibilità dell'impatto ambientale della pesca. Ne risulta che l'industria ittica neozelandese ha scelto decisamente il vantaggio competitivo della qualità, salubrità ed ecocompatibilità, piuttosto che della quantità e competitività di prezzo. Questa *ridefinizione degli interessi economici* (Parri 2002, par. 1) è strettamente legata all'innovazione istituzionale introdotta. Nel nuovo sistema: vi è rigore del ministero nel negare ogni sussidio e tutelare la sostenibilità della pesca; un eventuale depauperamento porta poi a ricadute negative sui pescatori, tramite cali di quantità e valore unitario delle Qit. Questi due elementi istituzionali contribuiscono a trasformare l'*identità* – cognizioni e motivazioni – dei pescatori da quella di *indisciplinati predatori* in quella di *previdenti agricoltori*. In quanto tali, essi *hanno cura* dei loro «terreni», *loro* nel vero senso della parola, vista la natura proprietaria delle Qit di zona-specie[10]. D'altra parte, gli ingenti investimenti individuali (aziendali) e collettivi (tramite i contributi pagati a *company* decentrate e *Council*), necessari per sostenere una cultura materiale della pesca di qualità, sarebbero stati impensabili senza alcuni elementi di base: *certezze* sulla proprietà delle risorse e aspettative positive sui valori patrimoniali delle Qit – connessi virtuosamente, si è visto, proprio alla stessa sostenibilità.

La terza linea evolutiva del sistema riguarda le modalità istituzionali maturate per *smorzare le defezioni*. Il singolo pescatore

[9] Sino al 2000 infatti, in base ai «sussidi zero alla pesca», il ministero accollava i costi della complessa gestione amministrativa del sistema delle Qit ai pescatori. Di fronte alle loro accuse di macchinosità e costosità della gestione pubblica, il governo ne opera la *devolution* al *Seafood Industry Council*, che crea l'azienda privata *Fishserve*. Questa ristruttura e informatizza completamente la gestione del sistema, prendendo infine alle sue dipendenze gli impiegati ministeriali che con la stessa *Fishserve* avevano collaborato per organizzare *devolution* e ristrutturazione del servizio (Craig 2000).

[10] Libero accesso e corsa per la pesca lasciano *indisciplinati* i pescatori, che diventano *predatori* – di certo essi non amano percepirsi in parte tali, preferirebbero evitarlo, ma si sentono costretti. Le Qit, *diritti di proprietà* scambiati su un *mercato*, *disciplinano* i pescatori, mutandoli in *previdenti agricoltori*. Ciò ricorda, con Weber (1920, 37, corsivi suoi), che «l'avidità smodata di guadagno non si identifica minimamente col capitalismo e meno ancora col suo "spirito". Il capitalismo *può* addirittura identificarsi con l'*inibizione* di questo impulso irrazionale, o almeno con la sua attenuazione razionale»; attenuazione basata sul fatto che si ricerca un «*guadagno* […] nell'impresa capitalistica continua, razionale; […] un guadagno sempre *rinnovato*: ossia […] *redditività*» (*ibidem*).

che pescasse in nero oltre il limite della propria Qit otterrebbe infatti un guadagno superiore alla penalizzazione che lo toccherebbe tramite una futura diminuzione della sua Qit in valore assoluto (via tagli alla Rta) o unitario (calo di quotazione patrimoniale sul mercato) (Scott 1996, 48, 80). Da qui uno stabile, anche se tenue, incentivo a defezionare; la pesca in nero è però in Nuova Zelanda quasi sconosciuta. Come spiegare lo smorzamento di questo, pur tenue, incentivo? Vi è il sistema di controllo computerizzato, in base al quale tutti i soggetti della filiera (pescatori, trasportatori, trasformatori, commercianti, esportatori) devono registrare, su carta e su *software*, quantità, qualità e valore del pesce trattato. Gli esperti in frodi del ministero, incrociando questi dati, risalgono a eventuali truffe, che dunque richiederebbero complicità troppo vaste per essere appetibili. Vi sono poi fattori di ordine socio-istituzionale: il ruolo delle *company* decentrate, ove piccola dimensione e attività svolte congiuntamente favoriscono una *peer pressure* efficace su eventuali «furbi». Contano anche l'elemento identitario e la connessa riformulazione degli interessi, nei quali *company* e *Council* hanno un ruolo cognitivo e di servizio importante: un *pescatore-agricoltore* orientato alla qualità e all'innovazione concentra i suoi sforzi sull'eccellenza del prodotto e non sulla frode quantitativa.

A quindici anni dalla rischiosa e sorprendente innovazione istituzionale, le cifre della Nuova Zelanda sono positive: vi è stato nel settore ittico un forte aumento di esportazioni, profitti, qualità e occupati (in pesca, trasformazione e commercio); il tutto senza più sovracapitalizzazione, senza alcuna barriera protezionista e con un declino dei sussidi statali, oggi praticamente nulli (OECD 2000) – fatto quasi unico nel mondo (WWF 2001). Se a ciò aggiungiamo la fine del depauperamento marino e la maggior cura ecologica, in tutte le dimensioni dell'*efficienza istituzionale* (Parri 2002, par. 5) vi è superiorità delle Rta/Qit rispetto alla precedente regolazione statale centrale.

4. *Conclusioni: l'ineludibilità della sociologia economica*

Come detto in sede di presentazione (Parri 2002), l'innovazione istituzionale del sistema delle Rta/Qit, il suo evolversi e operare non sono spiegabili basandosi solo sull'*homo oeconomicus* a

razionalità limitata e le nozioni di istituzione tipici della Nuova economia istituzionale (Nei). Ineludibile è stato il ricorso alla *sociologia economica*, che ha un concetto di istituzioni più vasto (comprendente quelle economicamente rilevanti) e profondo (capace di influenzare preferenze e razionalità), e al suo *homo socio-oeconomicus*, ovvero al pescatore nella sua identità, fatta di cognizioni, motivazioni e valori, capaci insieme di ridefinirne persino l'interesse economico.

Particolare importanza nell'enfatizzare elementi esplicativi di ordine sociologico e rendere insufficienti quelli legati alla Nei ha la presenza di *incertezza radicale* di ordine economico e/o sociale (Parri 2002, parr. 3 e 7). L'incertezza su come rimediare alla crisi della regolazione statale centrale apre la via alla creatività della *leadership* istituzionale, peraltro influenzata da un quadro cognitivo e valoriale neoliberale. L'incertezza sul reale stato delle risorse marine mette in gioco, al momento di stabilire Rta sostenibili, cognizioni e valori influenzati dalla posizione sociale dei diversi *stakeholder*. L'incertezza su come definire l'interesse economico del pescatore lascia spazi per l'azione cognitiva e formativa di consorzi e associazioni orientati a riformularlo nel senso della qualità, dell'innovazione e della sostenibilità ambientale. Le *company*, il *Council* e *Fishserve* hanno pure un ruolo nell'affievolire l'incertezza circa la disciplina dei colleghi; incertezza mitigata da *peer pressure*, autogestione consortile e promozione associativa di una cultura professionale del rispetto delle Qit, dell'ambiente marino e della controparte ministeriale.

Il nuovo sistema istituzionale ha trasformato l'interazione strategica tra pescatori da dilemma del prigioniero, ove non vi è che la strategia dominante della defezione, in *gioco dell'assicurazione* (Parri 1997; Parri e Sandri 2002), ove la scelta è tra defezione, basata sulla diffidenza razionale, e cooperazione, basata sulla *fiducia* nei colleghi e nel ministero. La costruzione sociale di questa fiducia passa attraverso il ruolo cognitivo, formativo, valoriale e operativo delle *company* e delle associazioni dell'industria ittica, nonché attraverso le sinergie da queste stabilite con un ministero che si è guadagnato una reputazione *super partes*[11]. Le *company*, consorzi-

[11] Il ministero della pesca ricorda le attuali *agenzie indipendenti* di regolazione, le quali, su preciso mandato legislativo, vigilano, emettono norme, puniscono, stabiliscono parametri tecnici, il tutto badando a essere il più possibile *credibili*, per *autonomia e competenza*, presso i vari *stakeholder* del mercato regolato (Majone 1997; Helm e Jenkinson 1998).

azienda sorti spontaneamente sulla base dei nuovi diritti di proprietà, nonché le associazioni dell'industria ittica e il ministero, entrambi rifondati, sono stati veri «diffusori della fiducia» (Mutti 1998). Senza questa fiducia il complesso meccanismo istituzionale delle Rta/Qit verrebbe inceppato da conflitti e defezioni. La *garanzia* della reciprocità della cooperazione tra pescatori, e tra governo e pescatori, ovvero l'esito ottimale nel gioco dell'assicurazione implicito nel sistema delle Rta/Qit, è dunque inspiegabile senza ricorrere a variabili sociologiche. La presenza del mercato nella regolazione della pesca è certo un inaspettato e positivo passo in avanti rispetto al caos dell'interventismo, ma sia l'introduzione del mercato che il suo buon funzionamento sono inspiegabili senza ricorrere al più vasto contesto istituzionale, cognitivo e motivazionale in cui i suoi attori operano, ovvero alla *società economica* della pesca neozelandese.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Bess, R.
2000 *Property Rights and their Role in Sustaining New Zealand Seafood Firms' Competitiveness*, in «FAO Fisheries Technical Papers», n. 404/2.

Craig, T.
2000 *Devolution: Privatizing Administrative Services in the New Zealand Seafood Industry*, Iifet 2000 Proceedings, Oregon State University, www.orst.edu/Dept/Iifet/.

De Alessi, M.
1998 *Fishing For Solutions*, London, Institute Of Economic Affairs.

Evans, L. *et al.*
1996 *Economic Reform in New Zealand 1984-95, The Pursuit of Efficiency*, in «Journal of Economic Literature», 34 (4), pp. 1856-1902.

Gissurarson, H.H.
2000 *Overfishing: The Icelandic Solution*, London, Institute Of Economic Affairs.

Gordon, H.S.
1954 *The Economic Theory of a Common-Property Resource: The Fishery*, in «Journal Of Political Economy», 62 (2), pp. 124-142.

Hardin, G.
1968 *The Tragedy of the Commons*, in «Science», 162, pp. 1243-1248.

Helm, D. e T. Jenkinson (a cura di)
1998 *Competition in Regulated Industries*, Oxford, Oxford University Press.

Holmes, B.
1994 *Biologists Sort the Lessons of Fisheries Collapse*, in «Science», 264, pp. 1252-1253.

Johnson, R.W.M.
2000 *Reforming EU Farm Policy: Lessons from New Zealand*, London, Institute Of Economic Affairs.
Libecap, G.D.
1989 *Contracting for Property Rights*, Cambridge, Cambridge University Press.
Majone, G.
1997 *From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences*, in «Journal of Public Policy», 7 (2), pp. 139-167.
Mises von, L.
1926 *Interventismo*, trad. it. in *I fallimenti dello stato interventista*, S. Mannelli, Rubbettino, 1997, pp. 35-91.
Mutti, A.
1998 *I diffusori della fiducia*, in «Rassegna Italiana di Sociologia», 39, (4), pp. 533-549.
Nagel, J.H.
1998 *Social Choice in a Pluralitarian Democracy: The Politics of Market Liberalization In New Zealand*, in «British Journal of Political Science», 28 (2), pp. 223-267.
Oecd
2000 *New Zealand*, in OECD (a cura di), *Transition to Responsible Fisheries: Economic and Policy Implications*, Paris, Oecd, pp. 174-186.
Parri, L.
1997 *I giochi della cooperazione tra piccoli imprenditori: i consorzi di vendita come istituzioni*, in «Quaderni di Sociologia», 41 (13), pp. 109-140.
2002 *Presentazione. L'innovazione istituzionale nella sociologia economica*, in «Rassegna Italiana di Sociologia», 43 (2), pp. 167-191
Parri, L. e F. Sandri
2002 *La ricostruzione istituzionale di un'economia locale: il consorzio Melinda in Val di Non*, in «Rassegna Italiana di Sociologia», 43 (2), pp. 253-268.
Ritchie, E. e A. Zito
1998 *The Common Fisheries Policy. A European Disaster?*, in P. Gray e P. Hart (a cura di), *Public Policy Disasters in Western Europe*, London, Routledge, pp. 155-174.
Schumpeter, J.A.
1946 *Capitalism*, in «Encyclopaedia Britannica», vol. IV.
Scott, A.D.
1996 *The ITQ as a Property Right: Where it Came From, How it Works, and Where it is Going*, in B.L. Crowley (a cura di), *Taking Ownership*, Halifax, Institute For Market Studies, pp. 31-98.
Sharp, B.M.H.
1997 *From Regulated Access to Transferable Harvesting Rights: Policy Insights From New Zealand*, in «Marine Policy», 21 (6), pp. 501-519.
Wallis, J.
1999 *Understanding the Role of Leadership in Economic Policy Reform*, in «World Development», 27 (1), pp. 39-53.
Weber, M.
1920 *Nota preliminare*, trad. it. in *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*, Milano, Rizzoli, 1991, pp. 33-52.

Wistrich, E.
1992 *Restructuring Government New Zealand Style*, in «Public Administration», 70 (2), pp. 119-135.
Wwf
2001 *Hard Facts, Hidden Problems. A Review Of Current Data On Fishing Subsidies*, WWF Technical Paper, Oct. 2001, su www.panda.org/endangeredseas/.