

COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

Bruxelles, 15.12.1995
COM(95) 669 def.

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
L'APPLICAZIONE DELLE MISURE TECNICHE NELLA
POLITICA COMUNE DELLA PESCA

1. INTRODUZIONE

Il presente documento intende riferire in maniera sintetica circa l'efficacia dell'attuale pacchetto di misure tecniche, indicando i problemi ad esse collegati e le probabili azioni future.

2. OBIETTIVI, PORTATA E CONSEGUENZE DELLE MISURE TECNICHE¹

2.1. Salvaguardia del novellame

L'imposizione di misure tecniche è dovuta in primo luogo alla necessità di creare condizioni tali da ridurre al minimo la cattura di esemplari giovani. In questo contesto, i principali strumenti includono la definizione di vari sistemi per migliorare la selettività degli attrezzi da pesca e la chiusura permanente o stagionale di determinate zone alla pesca al fine di impedire la cattura degli esemplari giovani che ivi dimorano. In termini più scientifici, le misure tecniche sono volte a minimizzare il tasso di mortalità per pesca del novellame. Occorre ricordare che la pesca del novellame contribuisce a ridurre la biomassa potenziale dello stock e il numero di individui che giungono alla maturità e sono in grado di riprodursi. Restando costanti tutti gli altri fattori, la pesca del novellame riduce la biomassa e la resa potenziale e può incidere sul reclutamento di uno stock.

I requisiti relativi alla selettività degli attrezzi da pesca si applicano principalmente agli attrezzi destinati alla cattura di specie demersali.

Le norme relative alla selettività degli attrezzi da pesca sono affiancate da norme che stabiliscono la taglia minima di sbarco di varie specie ittiche.

Esistono inoltre misure tecniche volte alla protezione di determinate specie (in particolare l'aringa) nelle zone dove queste generalmente si concentrano in grandi quantità per deporre le uova, e dove la pesca di tale biomassa riproduttrice provocherebbe tassi di mortalità estremamente elevati.

Altre misure tecniche vietano l'applicazione di metodi di pesca inaccettabili quali l'uso di esplosivi e, in alcune zone, di arpioni scagliati con il cannone e/o di attrezzi elettrificati, così come l'accerchiamento di mammiferi marini con vari tipi di strumenti.

In alcuni casi, come quello del merluzzo artico nel mare di Barents, l'applicazione di misure tecniche (dimensione minima delle maglie, divieto di rigetti in mare) unita alla limitazione delle catture ed a favorevoli condizioni ambientali hanno consentito una considerevole ripresa dello stock, come mostra l'aumento della biomassa totale al più alto livello raggiunto dal 1978.

¹ Una presentazione dettagliata dei tipi di misure tecniche figura nell'allegato 5.

2.2. Altri aspetti legati alle misure tecniche

Oltre a consentire una migliore utilizzazione degli stock alieutici, l'istituzione di misure tecniche costituisce un punto centrale nel dibattito sulle relazioni tra pesca e ambiente, in particolare per quanto riguarda la questione dei rigetti.

Le interazioni tra pesca e ambiente sono state recentemente esaminate da un gruppo di lavoro riunitosi per iniziativa della Commissione (SEC(94)1453 def.). Alcune attrezzature da traino (reti a strascico, in particolare a bocca fissa; draghe, in particolare idrauliche) hanno un impatto diretto sull'ambiente: la normativa concernente la loro utilizzazione ha dunque necessariamente conseguenze ecologiche. Ma sono soprattutto altri due temi ad avere sinora suscitato l'interesse dell'opinione pubblica:

- le catture accessorie di specie protette,
- i rigetti in mare.

In generale, gli ambientalisti tendono ad avere un peso sempre maggiore all'interno dei dibattiti. La questione delle catture accessorie di specie protette si allarga a macchia d'olio. Dapprima limitata a poche specie di mammiferi e di uccelli marini per i rischi che l'attività alieutica comporta per la sopravvivenza delle specie, la discussione si è in seguito allargata in due direzioni:

- denuncia delle catture accessorie anche nel caso di specie non minacciate di estinzione (in nome delle sofferenze inflitte agli animali uccisi o delle conseguenze ecologiche indirette sulla catena alimentare),
- considerazione di una gamma sempre più vasta di specie.

Il problema dei rigetti suscita anch'esso un'attenzione crescente, alla luce soprattutto di considerazioni ambientali. Come risulta dall'analisi contenuta in una precedente comunicazione della Commissione, la questione non è così semplice come può apparire ad un esame superficiale. Le origini dei rigetti sono molteplici, legate a motivazioni economiche o normative. Le conseguenze ecologiche sono diverse: negative per alcune specie, esse possono rivelarsi positive per altre. Come illustra nei dettagli l'allegato 3, altrettanto complessi sono i rapporti con le misure tecniche. La complessità della questione non deve tuttavia far rinunciare a compiere ulteriori progressi, resi indispensabili dalla portata e dal carattere generale del problema, come mostra l'esame recentemente effettuato dalla FAO².

I dibattiti specifici hanno messo in luce le carenze in materia di informazione e di analisi scientifiche disponibili. Colmare tali lacune è un compito della massima urgenza dal momento che, in assenza di dati adeguati, l'applicazione del principio di precauzione non può avere che conseguenze molto restrittive per talune forme di pesca. Per questo motivo la Commissione dà la massima priorità alla raccolta delle informazioni e allo sviluppo delle competenze scientifiche. Tuttavia, come sottolineato in numerose relazioni precedenti, i progressi saranno possibili solo nella misura in cui gli Stati membri prendano da parte loro le iniziative necessarie.

² FAO Fisheries Technical paper n. 339: "A global assessment of fisheries bycatch and discards", Roma 1994.

3. EVOLUZIONE DELLE MISURE TECNICHE DI CONSERVAZIONE

3.1. Evoluzione generale

Il primo regolamento relativo all'introduzione di misure tecniche (regolamento 2527/80) è stato adottato nel settembre 1980. Il regolamento 171/83³ sviluppa le misure di conservazione sulla base delle raccomandazioni della Commissione per la pesca nell'Atlantico nord-orientale (NEAFC). Quest'ultimo regolamento, che interessava le zone di pesca comprese tra il Kattegat e il Golfo di Guascogna, è stato sottoposto a sei modifiche.

Nel 1986, il regolamento 171/83 è stato sostituito dal nuovo regolamento 3094/86⁴, che estende il suo raggio di azione alle zone di pesca atlantiche antistanti la Penisola iberica, come logica conseguenza dell'adesione della Spagna e del Portogallo, e tiene conto della necessità di introdurre modifiche sostanziali, soprattutto per quanto concerne la definizione di alcune zone di pesca. Tale modifica offriva la grossa opportunità di procedere ad una grande "pulizia", eliminando un gran numero di disposizioni superate, e di una semplificazione del nuovo regolamento. Detta opportunità tuttavia non è stata colta: diverse proposte della Commissione (riguardanti in particolare l'aumento della dimensione minima di alcuni tipi di maglie o l'applicazione della regola della "rete unica") non sono state accolte dal Consiglio, benché sia stato riconosciuto che la regola della "rete unica" offre le garanzie necessarie per un controllo efficace delle dimensioni delle maglie.

Il regolamento 3094/86 ha subito una notevole evoluzione dalla sua adozione nell'ottobre 1986. Sino all'ottobre 1995, esso è stato infatti oggetto di 18 modifiche (una diciannovesima, relativa agli attrezzi fissi, è in corso di discussione al Consiglio). In realtà, solo poche di esse riguardano questioni sostanziali: la maggior parte (12) sono modifiche di secondaria importanza o formali. Adottate in massima parte come punto "A", diverse modifiche sono state introdotte su richiesta degli Stati membri al fine di rendere meno rigide alcune norme di conservazione. Solo due modifiche (la seconda e l'undicesima) comportano cambiamenti di vasta portata per la conservazione delle risorse. Attualmente è in corso un lavoro di codifica, che non ha potuto essere ultimato prima a causa della contemporanea adozione, a più riprese, di nuove modifiche.

3.2. Undicesima modifica del regolamento (CEE) n. 3094/86

La storia di quella che sarebbe divenuta l'undicesima modifica è iniziata con la segnalazione, da parte delle istanze scientifiche, del degrado delle risorse di "pesci tondi" nel mare del Nord (relazione dell'ACFM e del CIEM del novembre 1989). La Commissione ha comunicato questa diagnosi ai responsabili delle amministrazioni nazionali in materia di pesca. Nel corso della riunione del Consiglio "Pesca" del dicembre 1989, il Consiglio e la Commissione hanno redatto una dichiarazione⁵ in cui sottolineavano la situazione assai preoccupante di taluni stock, in particolare quelli di merluzzi e di eglefini nel mare del Nord. È stato creato un "gruppo ad alto livello" al fine di intensificare i lavori di modifica della normativa esistente, essenzialmente in termini di dimensione minima delle maglie, taglie minime di sbarco e

³ GU n. L 24 del 27.1.1983, pag. 14.

⁴ GU n. L 288 dell'11.10.1986.

⁵ Doc. del Consiglio 11089/89 PV/CONS 87 PESCA 386.

riduzione dei rigetti in mare. La Commissione, alla luce delle conclusioni del gruppo suddetto (Direttori generali della pesca), doveva presentare al Consiglio opportune proposte al più tardi entro il 31 luglio 1990.

Le conclusioni del gruppo ad alto livello sono state rese pubbliche il 17 maggio 1990⁶. Su questa base, nel luglio 1990 la Commissione ha trasmesso al Consiglio una proposta, nota come proposta di decima modifica, incentrata sugli aumenti delle dimensioni di maglia, sulla geometria delle reti e sull'applicazione della regola della "rete unica". Tali proposte, considerate molto dure, hanno provocato un blocco da parte del Consiglio. Nello stesso anno, la Commissione ha presentato una nuova proposta, l'undicesima, che affrontava tra l'altro la questione delle reti da posta derivanti e l'aumento delle dimensioni di maglia nella regione 3 (da 65 mm a 80 mm). Anche in questo caso si è avuto un blocco in sede di Consiglio, dovuto al rifiuto delle proposte della Commissione e a divergenze tra gli Stati membri. Nel 1991, la Commissione ha presentato una nuova proposta (la dodicesima), relativa principalmente all'aggiornamento e al chiarimento di diverse norme di conservazione, molte delle quali divenute obsolete e nondimeno mantenute nel regolamento 3094/86 dai tempi della sua adozione. La presentazione di quest'ultima proposta ha scatenato nuove discussioni, e solo nell'ottobre 1991, dopo numerosi Consigli infruttuosi, è stato raggiunto un accordo politico su un "pacchetto" che riuniva insieme le tre proposte summenzionate e che costituisce l'undicesima modifica del regolamento 3094/86⁷ (nel frattempo, era stata adottata come decima modifica una proposta di minore portata).

Per le reti da posta derivanti, era stato raggiunto un compromesso concedendo ad alcuni pescherecci francesi una deroga di due anni (1992 e 1993) al rispetto della lunghezza massima di 5 km. Il dispositivo di misure tecniche era stato notevolmente semplificato e il suo rafforzamento in termini di aumento delle dimensioni di maglia era stato limitato. Nella zona settentrionale (la cosiddetta regione 2, a nord del 48° parallelo, mare del Nord) è stato deciso un modesto aumento della maglia di base (da 90 a 100 mm). Nella zona meridionale non è stato deciso alcun aumento immediato, sostenendo che prima di passare agli 80 mm occorreva anzitutto applicare la normativa esistente (maglia di base: 65 mm). Analogamente, il Consiglio ha respinto la proposta della Commissione relativa all'accettazione della regola della "rete unica", tratta dalle conclusioni del gruppo ad alto livello.

In cambio, la Commissione aveva ottenuto dal Consiglio un impegno a decidere aumenti complementari delle dimensioni di maglia nel 1994 qualora nel frattempo la situazione delle risorse non fosse migliorata⁸. Dal 1991 al 1994, gli stock non hanno registrato alcuna ripresa. Nel mare del Nord, l'allargamento delle maglie a 100 mm non ha avuto le conseguenze sperate sulle catture di novellame e, nella regione 3, il rispetto delle dimensioni consentite non è stato superiore al passato. Nel frattempo, il calendario di lavoro è stato sconvolto dalla prospettiva di nuove adesioni (94) e dalle conseguenze dell'evoluzione del regime Spagna/Portogallo, col risultato che gli aumenti di maglia previsti per il 1994 hanno dovuto essere rimandati.

Il Consiglio del dicembre 1994, nel corso del quale è stato adottato il principio di una gestione dello sforzo di pesca nella regione occidentale che assorbisse il vecchio regime

⁶ Doc. del Consiglio 6574/90 PESCA 173, del 30 maggio 1990.

⁷ Regolamento (CEE) n. 345/92 del 27 gennaio 1992.

⁸ Doc. del Consiglio 9217/91 PV/CONS 91 PESCA 250.

Spagna/Portogallo, ha chiesto altresì alla Commissione di presentare proposte destinate a migliorare la selettività per determinati tipi di pesca. Gli esperti consultati dai servizi della Commissione hanno di fatto indicato (SEC(95)1599) che occorrerebbe tornare alla struttura delle proposte respinte o differite dal Consiglio nel 90/91. Per il 1996 la Commissione deve dunque presentare una nuova proposta globale: si tratta ormai di un atto indispensabile alla luce delle conclusioni del Consiglio dell'ottobre 1991 e del dicembre 1994. In ogni caso queste proposte, quali che siano, saranno probabilmente fonte di accanite discussioni.

3.3. Gli attrezzi fissi

La normativa comunitaria in materia di misure tecniche si è concentrata inizialmente sugli attrezzi da traino (reti da traino, sciabiche danesi e simili), mentre la legislazione relativa agli attrezzi fissi era affidata esclusivamente agli Stati membri. Il recente sviluppo della pesca con reti a imbocco e tramagli ha suscitato un senso di ingiustizia tra i pescatori che si servono di attrezzi da traino o fissi. Nel 1992, alla Commissione è stato chiesto espressamente di elaborare una proposta. Tale richiesta è apparsa particolarmente opportuna nel momento in cui, nello stesso anno, le discussioni sui piani di orientamento pluriennali (POP) hanno messo in evidenza come, nell'immediato, non fosse opportuno ridurre la stazza e/o la potenza delle flotte che praticavano la pesca con attrezzi fissi. Oltre a presentare al Consiglio una comunicazione relativa alla problematica generale della pesca con attrezzi fissi nel contesto della PCP (COM(94)235), la Commissione ha altresì trasmesso una proposta di definizione di norme relative alle dimensioni di maglia delle reti fisse e dei tramagli (COM(95)212). Le discussioni continuano ora, senza grandi conflitti, a livello di Consiglio. Esiste un accordo sulla necessità di introdurre nuove norme sugli attrezzi fissi, ma ciascuno Stato membro interessato desidera che la nuova normativa, incentrata principalmente sulla dimensione delle maglie, sia quanto più prossima alle norme nazionali in vigore. Le proposte in questione, così come il regolamento 3094/86, non riguardano il mar Baltico e il Mediterraneo, che sono oggetto di disposizioni specifiche.

3.4. Baltico (regolamento (CEE) n. 1866/86) e Mediterraneo (regolamento (CE) n. 1626/94)

Le misure tecniche per il mar Baltico, oggetto di un regolamento specifico, sono strettamente legate alle decisioni adottate in seno alla commissione internazionale per la pesca del mar Baltico. Pertanto, quando la Commissione ha proposto, relativamente alla lunghezza delle reti da posta derivanti, di andare oltre le misure tecniche adottate in seno alla Commissione baltica, gli Stati membri interessati si sono opposti sostenendo la priorità delle norme esistenti, decise nell'ambito di detta commissione. Di fatto, le misure tecniche applicate nel Baltico risultano nel complesso meno elaborate di quelle previste dal regolamento 3094/86 per la zona dal Kattegat all'Atlantico. Un notevole passo avanti è stato tuttavia compiuto nella riunione della commissione baltica del 1994, con un insieme di decisioni che, sul piano comunitario, hanno dato vita nel 1995 alla quinta modifica del regolamento "misure tecniche Baltico" (regolamento (CE) n. 2250/95), e che hanno consentito addirittura l'adozione di una norma sulla "rete unica". Sul piano tecnico, il regolamento "misure tecniche Baltico" andrebbe precisato, chiarendo ad esempio le disposizioni relative ai divergenti destinati a favorire la fuga dei piccoli merluzzi, o definendo con norme precise le attività di pesca volte alla cattura dei pesci piatti associati a dimensioni di maglia più ridotte. Questa evoluzione non può che essere favorita dall'ampliamento dell'Unione europea alla Finlandia e alla Svezia. L'integrazione della Svezia dovrebbe parallelamente favorire l'evoluzione delle misure tecniche specifiche dei settori Skagerrak/Kattegat, necessariamente legata al dossier baltico.

La discussione relativa alle misure tecniche si è estesa altresì al Mediterraneo: una proposta al riguardo è stata fatta nel 1992 su richiesta del Consiglio. Anche in questo caso il dibattito è stato lungo, e il risultato finale è complicato e reso meno incisivo da un insieme di deroghe. Con tutto ciò, nuove deroghe sono già state espressamente richieste per permettere la cattura di piccolo novellame. Benché imperfetto e suscettibile di modifiche, il regolamento (CE) n. 1626/94 costituisce il primo elemento di una politica di conservazione e gestione delle risorse nel Mediterraneo. Di qui a qualche anno sarà possibile apprezzarne l'impatto.

3.5. Deroghe e semplificazioni

Il corpus normativo della PCP è spesso accusato di eccessiva complessità, e le misure tecniche sono al centro di queste critiche. L'aver raggruppato in un unico regolamento disposizioni relative a regioni assai diverse (nel caso del regolamento 3094/86, dal Kattegat allo stretto di Gibilterra) costituisce un primo elemento di complessità, che in pratica tuttavia non riguarda il pescatore operante in una zona limitata. La Commissione si è comunque sforzata di ridurre le disparità geografiche: alcuni progressi sono stati compiuti in occasione dell'undicesima modifica, altri ancora restano possibili. Ma il principale fattore di complessità è costituito dalle deroghe alle norme generali. Al di là delle complicazioni testuali, tali deroghe rendono molto più difficili i controlli, in particolare fin quando non sarà possibile adottare disposizioni sul tipo della "rete unica". Per questo motivo, dette deroghe andrebbero limitate allo stretto necessario. Dai dibattiti intervenuti anteriormente all'undicesima modifica del regolamento 3094/86 è emerso come molte delle deroghe che, al momento di adottare un pacchetto di misure tecniche, potevano apparire una necessità politica per uno Stato membro, poi all'atto pratico non vengono utilizzate. Ogni sostanziale revisione dei regolamenti "misure tecniche" deve pertanto provvedere all'eliminazione di deroghe desuete o semplicemente non necessarie. Come preparazione a questi dibattiti, ciascuno Stato membro dovrebbe essere invitato a precisare quali deroghe gli appaiano necessarie e a stabilire in quali condizioni esse vengano effettivamente applicate e controllate.

4. EFFETTI TANGIBILI DELL'APPLICAZIONE DI MISURE TECNICHE

4.1. Evoluzione dei tassi di mortalità per pesca del novellame

Come indicato al punto 2 della presente relazione, l'obiettivo principale delle misure tecniche è quello di ridurre il tasso di mortalità per pesca del novellame.

Per molti dei principali stock ittici sfruttati dai pescherecci comunitari, gli esperti hanno valutato il tasso di mortalità per pesca - suddiviso per fasce di età - del pesce sbarcato o catturato, a seconda della disponibilità di dati sui quantitativi di rigetti in mare. Se le misure tecniche fossero state efficaci, il tasso di mortalità per pesca dei gruppi di età più giovani avrebbe dovuto diminuire rispetto ai livelli storici. Le cifre dell'allegato 2.a indicano tuttavia che per la maggior parte degli stock principali una simile diminuzione non si è verificata.

Parallelamente, i livelli di TAC fissati non sono riusciti a ridurre i tassi di sfruttamento, col risultato che gli stock principali non hanno registrato alcuna ripresa ma anzi, in alcuni casi, si è avuta un'ulteriore riduzione, come illustrato dalle cifre dell'allegato 2.b.

In generale, dunque, malgrado l'aumento delle dimensioni minime di maglia e la definizione di zone e periodi in cui è vietata la pesca, gli effetti attesi dalle misure tecniche non sembrano essersi prodotti. Al massimo si può pensare che, in assenza di tali misure, la situazione

sarebbe stata ancor più grave. Tuttavia, la cattura di individui giovani è un fenomeno che continua a manifestarsi; essi vengono solitamente rigettati in mare, dato che le loro dimensioni per lo più non raggiungono la corrispondente taglia minima di sbarco.

4.2. Perché le misure tecniche sono meno efficaci del previsto?

Gli esperimenti condotti in condizioni controllate (su navi da ricerca o commerciali) indicano che l'applicazione di misure tecniche opportunamente formulate relative alle dimensioni delle maglie e/o alla struttura degli attrezzi può migliorare la selettività della pesca, riducendo in tal modo il tasso di mortalità del novellame.

4.2.1. Risposta dei pescatori

Tuttavia, il prezzo da pagare per l'applicazione di queste misure tecniche è una riduzione nel breve termine delle catture e, probabilmente, del volume di sbarchi. Questo prezzo ricade sui pescatori che, avendo preoccupazioni immediate quali il rimborso di prestiti, ecc., sono comprensibilmente contrari alle proposte di misure tecniche volte al miglioramento della selettività.

I pescatori riescono spesso a convincere le proprie amministrazioni nazionali che le condizioni proposte per migliorare la selettività sono troppo dure e che il calo potenziale degli sbarchi sarebbe economicamente insostenibile. Le trattative al riguardo finiscono molte volte col diluire la proposta originaria.

Nel caso di proposte volte a migliorare la selettività, i pescatori chiedono spesso delle deroghe sostenendo che una piena applicazione delle misure renderebbe impossibile la pratica redditizia della pesca di determinate specie-bersaglio. Analoghe richieste di deroga vengono effettuate per quanto concerne le zone o i periodi in cui è vietata la pesca. Le deroghe vengono spesso concesse, pur nella consapevolezza che ciò comporterà catture accessorie di specie diverse da quelle per le quali è richiesta la deroga e per le quali quest'ultima risulta poco opportuna.

Negli ultimi anni si è visto con crescente chiarezza che la sola indicazione della dimensione minima delle maglie per gli attrezzi da traino non basta a garantire un'adeguata selettività. Altri parametri possono essere e vengono di fatto adeguati, così che, malgrado la modifica della maglia, la selettività risulta inferiore a quanto previsto sulla base dei risultati sperimentali. Tali adeguamenti, che spesso non costituiscono una violazione della normativa vigente, includono ad esempio:

- l'impiego di sacchi con maglie di dimensioni regolamentari, ma realizzati con materiali molto resistenti e rigidi, che spesso presentano una doppia torsione;
- l'aumento del numero di maglie attorno al diametro del sacco;
- l'allungamento delle parti della rete che precedono immediatamente il sacco;
- l'impiego di sacchi con maglie esagonali, che in condizioni normali di pesca rimangono praticamente chiuse.

È inoltre evidente il ricorso a pratiche illecite, quali ad esempio:

- l'uso di un sacco supplementare, disposto attorno a quello regolamentare in modo da poter essere facilmente staccato in caso di ispezione;
- il deliberato inserimento nel sacco di oggetti pesanti quali pneumatici o materassi al fine di accrescere la resistenza idrodinamica, chiudendo in tal modo le maglie.

Maggiori particolari in merito alle attività illecite figurano nel documento di lavoro dei servizi della Commissione sul controllo della politica di conservazione.

4.2.2 Assenza di una regola della "rete unica"

Le difficoltà inerenti all'applicazione delle attuali normative sulla selettività in assenza di una regola della "rete unica" o di altre efficaci alternative sono state oggetto di lunghe discussioni.

Il dispositivo comunitario di norme tecniche contiene numerosi riferimenti a dimensioni di maglia da utilizzare in deroga a quelle "di riferimento" prescritte per determinate aree geografiche. Ciascuna di queste dimensioni "derogatorie" è accompagnata da condizioni relative alla percentuale minima di catture della specie bersaglio per cui è consentito l'uso di quella particolare dimensione, nonché alla percentuale massima di specie "protette". In sede di ispezione, la legalità o meno di una cattura è valutata sulla base della dimensione di maglia utilizzata per effettuarla e della composizione percentuale delle specie pescate.

Attualmente, a bordo dei pescherecci comunitari è consentita la presenza di reti con maglie di dimensioni minime diverse. Ciò fa sì che le catture possano essere effettuate più o meno deliberatamente servendosi di reti con maglie più piccole di quelle previste dalla normativa. In caso di ispezione, i pescatori dichiarano che i quantitativi di pesce imbarcato che contravvengono alle condizioni previste per l'uso di maglie derogatorie sono stati catturati con una rete a maglie regolamentari, poiché una o più reti del genere si trovano effettivamente a bordo. In linea di massima, tutte le norme relative alla dimensione delle maglie e alle catture accessorie consentite possono essere eluse semplicemente tenendo a bordo una rete con maglie di dimensioni regolamentari per la zona geografica in cui opera il peschereccio.

Il ricorso diffuso a questo tipo di espedienti condurrà alla cattura, e quindi alla morte, di ingenti quantitativi di giovani pesci che in condizioni normali non sarebbero catturati e uccisi. In termini tecnici, simili pratiche ostacolano l'introduzione di un modello di sfruttamento più razionale di quello attualmente esistente.

La Commissione ritiene che il divieto di tenere a bordo reti con maglie di dimensioni minime differenti è indispensabile ai fini di un controllo efficace che garantisca una migliore conservazione degli stock.

Alla Commissione è stato fatto tuttavia osservare che non è facile prevedere la reazione dei pescatori di fronte alla regola della "rete unica": essa potrebbe infatti provocare un aumento dei rigetti in mare. Se ad esempio un pescatore che utilizza una rete con apertura di maglia derogatoria si accorgesse che sono disponibili poche specie bersaglio, potrebbe continuare a pescare con la stessa rete anziché far rientro al porto per cambiare attrezzo. In tal caso, per restare nei limiti della legislazione in vigore, il pesce in eccesso verrebbe rigettato in mare (o

magari trasferito su un'altra imbarcazione) al fine di assicurare che la composizione percentuale delle catture presenti a bordo risulti regolamentare in caso di ispezione.

Un'altra possibilità è che l'imposizione di una rete unica possa ulteriormente incoraggiare il ricorso ad espedienti leciti od illeciti al fine di ridurre la selettività degli attrezzi, come indicato al punto 4.2.1 della presente relazione.

Un'ulteriore possibilità è che lo sforzo di pesca si orienti verso altre specie, così da accrescere il tasso di sfruttamento di determinate risorse (presumibilmente quelle di maggior valore). Un aumento dello sforzo di pesca potrebbe altresì verificarsi nel tentativo di compensare la perdita di opportunità constatata.

La Commissione è inoltre a conoscenza dell'esistenza di altri problemi tecnici e socioeconomici.

Questi ultimi possono essere suddivisi in due categorie principali:

(i) *Problemi interzonali*

I regolamenti comunitari definiscono un numero considerevole di linee di confine volte a delimitare zone geografiche o aree protette in cui le norme relative alla dimensione delle maglie sono diverse da quelle delle zone limitrofe. I pescatori chiedono la possibilità di un cambio "istantaneo" degli attrezzi, così da poter proseguire legalmente l'attività quando attraversano tali confini. Questi cambi "istantanei" richiedono necessariamente la presenza a bordo di attrezzi con aperture di maglia differenti. Secondo la regola della "rete unica", l'unico sistema pratico di cambiare attrezzo è il ritorno al porto, con una conseguente perdita di tempo potenziale di pesca.

(ii) *Problemi intrazonali*

Anche qualora i pescatori non debbano o non intendano attraversare linee di confine durante un'operazione di pesca, si sostiene la necessità di tenere a bordo attrezzi con dimensioni minime di maglia differenti, così da consentire l'eventuale sfruttamento di altre specie che possano risultare disponibili nel corso della spedizione: ad esempio, nel caso in cui durante un viaggio destinato principalmente alla cattura di specie demersali (per cui sono richieste reti con maglie di 100, 80 o 65 mm a seconda della zona geografica) si presenti la possibilità di catturare sgombri o aringhe (maglia di 32 mm).

5. MISURE TECNICHE APPLICATE AL DI FUORI DELLE ACQUE COMUNITARIE

5.1 Atlantico settentrionale

Le misure tecniche che si applicano al di fuori delle acque comunitarie sono in massima parte molto simili a quelle applicate nelle acque comunitarie e consistono nel solito pacchetto comprendente disposizioni sulle dimensioni minime delle maglie, zone e/o periodi in cui è vietata la pesca, taglie minime di sbarco ecc. Visto il cattivo o pessimo stato in cui versano le popolazioni ittiche, in particolare quelle demersali, in tutta questa zona, il contributo delle

misure tecniche alla loro conservazione non sembra essere stato quello previsto dagli studi teorici.

La Norvegia e l'Islanda applicano alcune misure tecniche che differiscono da quelle stabilite dalla normativa comunitaria. A nord di 62° 00' N i natanti norvegesi adibiti alla pesca dei gamberetti sono obbligati a installare nelle loro reti da traino una griglia selettiva. La griglia è una struttura rigida di metallo o, più recentemente, di plastica che permette la fuga di pesci piccoli di varie specie che altrimenti verrebbero trattiene come catture accessorie. Una misura analoga è stata introdotta anche nella pesca dei gamberetti della NAFO, al fine di evitare catture accessorie di giovani scorfani. La misura sembra avere già avuto effetti positivi su queste popolazioni ittiche.

La Norvegia e l'Islanda dispongono inoltre di un sistema di fermo in tempo reale della pesca in zone e in momenti in cui le catture di pesci piccoli raggiungono un livello elevato. A tali fermi si procede su parere dei servizi di controllo o, in alcuni casi, degli stessi pescatori.

Nella tabella dell'allegato 6 sono raffrontate le dimensioni delle maglie delle reti a strascico e altre misure tecniche applicate in diverse zone dell'Atlantico settentrionale e del Mediterraneo.

5.2. Fori internazionali

Va altresì ricordata l'esistenza di diversi fori internazionali nei quali vengono dibattuti i principali orientamenti relativi alle misure tecniche. La quarta conferenza internazionale per la protezione del Mare del Nord si è conclusa con una dichiarazione ministeriale nella quale per quanto riguarda la pesca viene sottolineata l'esigenza di stabilire dei tassi di sfruttamento che rispettino dei limiti biologici di sicurezza, al fine di promuovere la ricostituzione degli stock eccessivamente sfruttati e di ridurre al minimo le catture accessorie e i rigetti.

La Conferenza delle Nazioni Unite sugli stock ittici comuni a più zone e sulle specie altamente migratrici, che si è conclusa nell'agosto 1995, ha indicato una serie di disposizioni specifiche per rafforzare le misure di conservazione e di gestione e per migliorare la selettività dei metodi di pesca.

Il codice di condotta per una pesca responsabile attualmente in corso di elaborazione nel quadro di una conferenza patrocinata dalla FAO si orienta anch'esso verso disposizioni analoghe. La riunione sulla conservazione dei cetacei nel Mediterraneo e nel Mar Nero, svoltasi a Monaco nel settembre 1995, ha parimenti adottato una risoluzione a favore di misure tecniche più rigorose per ridurre al minimo le catture accessorie di cetacei.

Questi fori non arrivano fino a specificare nei dettagli le misure tecniche necessarie per ciascuna popolazione e/o zona e in alcuni casi le popolazioni e/o le zone di cui si occupano sono diverse da quelle a cui fa stretto riferimento il presente documento. Nondimeno in essi viene sempre chiaramente espressa l'esigenza di applicare misure tecniche efficaci per migliorare la selettività.

6. RECENTI PROPOSTE IN MATERIA DI MISURE TECNICHE

6.1 Misure tecniche in sostituzione della regolazione dello sforzo

6.1.1 Proposte degli Stati membri alla Commissione

Negli ultimi anni gli Stati membri hanno suggerito alla Commissione la possibilità di applicare misure tecniche in sostituzione della regolazione dello sforzo di pesca.

I regolamenti sui TAC e i contingenti di pesca per il 1991 e il 1992 contenevano disposizioni che limitavano i giorni in mare per le navi che esercitavano la pesca del merluzzo bianco e dell'eglefino nel Mare del Nord, nello Skagerrak e nel Kattegat e ad ovest della Scozia. Erano tuttavia previste deroghe parziali o totali per le navi di alcuni Stati membri che utilizzassero attrezzi trainati con maglie di dimensioni maggiori della dimensione di riferimento in vigore. La deroga si fondava sul presupposto che l'uso di dimensioni di maglia maggiori avrebbe creato le condizioni necessarie a che la biomassa dello stock riproduttore alla fine dell'anno risultasse la stessa di quella prevista con l'applicazione di restrizioni dello sforzo di pesca.

In pratica gli effetti che ci si era ripromessi con tali deroghe sono stati almeno in parte vanificati da alcuni pescatori che hanno utilizzato attrezzi conformi alle condizioni previste per poter beneficiare della deroga, ma le cui caratteristiche tecniche erano tali che la loro selettività risultava identica se non peggiore di quella degli attrezzi da essi sostituiti.

Alcuni Stati membri hanno anche proposto l'adozione di misure tecniche come contributo al conseguimento degli obiettivi dei programmi di orientamento pluriennali (POP). La Commissione, consapevole dell'esistenza di fattori come quelli indicati nella sezione 2.4.1 della presente relazione e tenendo conto altresì del fatto che i POP sono essenzialmente intesi a ridurre la capacità globale della flotta più che a controllare il tasso di mortalità per pesca del novellame, in generale non ha accolto tali suggerimenti. Essa ha accettato tuttavia in due casi l'uso obbligatorio di un particolare tipo di attrezzo nel quadro di regolamentazioni nazionali: l'uso di pezze a maglia quadrata nelle reti da traino per gli scampi imposto dal Regno Unito e quello di sfogliare con pertica di lunghezza limitata imposto dai Paesi Bassi.

6.1.2 Proposte dei pescatori professionali agli Stati membri

Nel febbraio 1992 il governo del Regno Unito ha annunciato un pacchetto di misure che avrebbe dovuto fornire i mezzi giuridici per il controllo dello sforzo di pesca dei propri pescatori. I pescatori del Regno Unito hanno reagito a queste misure proponendo delle misure tecniche da sostituire al controllo dello sforzo di pesca, chiarendo che tali misure tecniche dovevano essere considerate come un'alternativa al controllo dello sforzo e non come disposizioni aggiuntive rispetto ad esso.

Le proposte in questione comprendevano l'uso obbligatorio di pezze a maglia quadrata, l'imposizione di nuove zone e periodi di divieto di pesca (weekend), la fissazione di un diametro massimo per il filo, l'uso di reti da traino con pezza selettiva e la revisione delle dimensioni di maglia per alcuni attrezzi con maglia a losanga. Secondo quanto risulta alla Commissione, le autorità del regno Unito stanno discutendo queste proposte con i rappresentanti dei pescatori.

6.2 Altre proposte

In una lettera del luglio 1995 alla Commissione l'organizzazione dei pescatori del sud e dell'ovest dell'Irlanda ha fornito un riassunto delle misure tecniche che essi considerano accettabili. Tra di esse figurano l'aumento della dimensione di maglia negli attrezzi con maglia a losanga, l'uso di pezze a maglia quadrata nelle reti da traino per gli scampi, l'accttazione della regola della rete unica, la definizione delle caratteristiche dei materiali utilizzati per la costruzione delle reti, la creazione di aree delimitate per la protezione del nasello, l'aumento delle taglie minime di sbarco, la modifica delle disposizioni sulle catture accessorie e la fissazione di condizioni per gli attrezzi fissi.

Le autorità danesi hanno spesso fatto presente che si potrebbero offrire incentivi economici ai pescatori per indurli ad accettare l'effettiva applicazione delle misure tecniche esistenti o l'applicazione di altre misure tecniche nuove e/o complementari. Al momento la natura di questi incentivi economici è in gran parte indefinita, ma la Commissione è pronta ad ampliare il dibattito su questo punto con le autorità danesi e/o con qualunque altro Stato membro.

La Commissione ha fatto sapere in diverse occasioni al suo comitato consultivo di essere aperta a sue eventuali proposte su misure tecniche alternative e/o complementari. Finora non ha ricevuto alcuna risposta al suo invito.

6.3 Riassunto delle proposte

Le proposte presentate dagli Stati membri alla Commissione nel 1991 e nel 1992 contemplavano per gli attrezzi trainati dimensioni di maglia maggiori della dimensione di maglia di riferimento prevista dai regolamenti relativi. Si è parlato inoltre della possibilità di fissare un diametro massimo per il filo utilizzato nella fabbricazione delle reti, ma questi punti alla fine non sono stati inclusi fra le condizioni che permetterebbero di essere dispensati dalla regolazione dello sforzo.

Le proposte presentate dai pescatori del Regno Unito contemplano varie possibilità, quali l'uso obbligatorio di pezze a maglia quadrata, l'aumento della dimensione minima di maglia negli attrezzi trainati, la fissazione di un diametro massimo per il filo, l'uso di reti da traino con pezza selettiva, la creazione di nuove zone di divieto di pesca (compresa l'istituzione di fermi in tempo reale). Le proposte del Regno Unito fanno inoltre riferimento alla possibilità di introdurre misure tecniche per gli attrezzi fissi e determinate condizioni per la pesca di molluschi e crostacei. Le proposte irlandesi sono di natura analoga.

6.4 Conclusioni

La Commissione non ritiene che le misure tecniche in futuro possano essere accettate in sostituzione del controllo dello sforzo. Sembra infatti relativamente facile modificare gli attrezzi in modo che essi risultino perfettamente conformi alle norme senza che però comportino il miglioramento previsto in termini di selettività.

In tale contesto è importante ricordare che vi sono sostanzialmente due principi di base per la conservazione degli stock ittici:

(i) non catturare pesci giovani

e

(ii) non catturare troppi pesci

Misure tecniche, Tac e controllo dello sforzo di pesca andrebbero utilizzati congiuntamente e non dovrebbero essere considerati come alternative che si escludono a vicenda. Per questo motivo la Commissione sta cercando di preparare un pacchetto globale che comprenda:

(ii) misure tecniche, intese innanzi tutto a proteggere il novellame

(ii) misure combinate, intese a limitare i tassi di sfruttamento, quali da un lato la limitazione dei fattori di produzione (riduzione delle capacità attraverso i programmi d'orientamento pluriennali, controllo dello sforzo) e dall'altro la limitazione della produzione (Tac e contingenti), associate alla definizione di obiettivi a medio termine e a strategie che inglobino il controllo dello sforzo, TAC e contingenti, e altre misure coerenti con i POP, che permettano il conseguimento degli obiettivi.

Non è possibile sostituire l'uno all'altro riduzione dello sforzo e protezione del novellame: queste misure debbono essere applicate entrambe contemporaneamente in modo integrato.

Nell'allegato 7 vengono mostrate le diverse componenti di questo pacchetto integrato.

7. PROSPETTIVE PER IL FUTURO

La Commissione ritiene che gli elementi da prendere particolarmente in considerazione per il futuro siano quelli qui di seguito indicati.

7.1 Migliore applicazione dei regolamenti nella loro forma attuale o modificati

Indipendentemente dal contenuto specifico del pacchetto di misure tecniche, bisognerà rivolgere maggiore attenzione alla loro applicazione. In tale contesto la Commissione tornerà a porre la questione della rete unica per discutere le modalità di applicazione di tale principio. Una possibilità è quella di autorizzare solo un numero limitato di combinazioni di dimensioni di maglia. In particolare si potrebbe vietare o sottoporre a restrizioni la detenzione a bordo di attrezzi con una varietà di dimensioni di maglie che consenta la cattura di un'ampia gamma di specie demersali. Si potrebbe però permettere la presenza a bordo di due attrezzi da pesca con una dimensione minima di maglia specificata: uno per la cattura di specie pelagiche e uno per la cattura di specie demersali.

La Commissione intende inoltre discutere con gli Stati membri i casi manifesti in cui facendo un uso improprio di varie deroghe la pesca selettiva di alcune specie è stata praticata in condizioni tecniche del tutto inadeguate.

7.2 Estensione dell'area geografica in cui si applicano determinate condizioni

In linea di massima sarebbe opportuno estendere a tutte le acque al largo delle coste delle isole britanniche e dell'Irlanda e forse anche al golfo di Biscaglia l'applicazione di norme sulle dimensioni minime di maglia analoghe a quelle che si applicano nel Mare del Nord. In acque più meridionali sono assolutamente necessarie dimensioni di maglia maggiori per lo sfruttamento della maggior parte delle specie demersali, quali nasello, rana pescatrice e rombo giallo.

Bisognerà altresì prendere in considerazione la possibilità di estendere allo Skagerrak e al Kattegat condizioni simili a quelle esistenti nel Mare del Nord.

Quanto al Baltico, parallelamente alle condizioni che si applicano in altre acque comunitarie, bisognerà considerare la possibilità di stabilire per ciascun attrezzo utilizzato nel quadro di una deroga una percentuale minima di specie bersaglio e una percentuale massima di catture accessorie.

7.3 Soppressione o modifica nei regolamenti degli aspetti chiaramente ridondanti o superflui

Alcuni aspetti delle disposizioni attuali sembrano ridondanti. Si possono citare ad esempio le condizioni fissate nello Skagerrak e nel Kattegat per la pesca di alcune specie da usare come esca, le condizioni fissate nella stessa area per la pesca delle tracine, le condizioni per la pesca delle anguille nel Mare del Nord.

Si potrebbe inoltre studiare la possibilità di ridurre il numero di dimensioni di maglia autorizzate all'interno di determinate zone, senza compromettere l'esercizio di un'attività alieutica redditizia. In tale contesto sarebbe opportuno proporre di vietare l'uso di determinati attrezzi in zone che non ospitano le specie bersaglio degli attrezzi in questione. Ad esempio la Commissione ritiene che non dovrebbe essere autorizzato l'impiego di attrezzi per la cattura di scampi in zone in cui non esistono scampi.

7.4 Inserimento nella normativa di varie condizioni tecniche supplementari

Verrà esaminata l'opportunità di imporre l'uso obbligatorio della maglia quadrata, eventualmente per la faccia della rete negli attrezzi trainati. Sarà anche presa in considerazione la necessità di utilizzare reti da traino con pezze selettive, di installare griglie selettive negli attrezzi trainati e di fissare un diametro massimo per il filo.

Si potrà inoltre studiare la possibilità di stabilire condizioni nuove o più rigorose per le zone in cui è vietata la pesca ai fini della protezione del novellame, in particolare del nasello.

7.5. Altre possibilità

Verrà presa in considerazione la possibilità di instaurare un sistema in cui possano essere stabiliti fermi di pesca integrali o parziali in tempo reale.

Si studierà altresì l'opportunità di stabilire condizioni che consentano, in presenza di determinati vincoli (come ad esempio contingenti e sanzioni), la cattura, da parte di alcuni tipi di pesca specificati, di specie o di gruppi di una determinata taglia appartenenti a specie la cui cattura, benché teoricamente non raccomandabile, sia inevitabile e/o di grande interesse economico.

7.6 Considerazioni di natura ambientale

In linea con la dichiarazione ministeriale della conferenza ambientale sul Mare del Nord del 1995, la Commissione farà una proposta per creare in questo mare una zona protetta in cui verrà svolta una ricerca scientifica sul recupero ambientale.

Inoltre, ai fini della protezione e della conservazione di specie diverse dai pesci, la Commissione potrà studiare l'opportunità di istituire zone in cui venga temporaneamente vietato l'esercizio di vari tipi di pesca.

7.7 Verso lo sviluppo di un approccio "positivo" delle misure tecniche

Per evitare che le misure tecniche vengano viste da molti pescatori come un attentato ai propri interessi è necessario che il dibattito tra gli scienziati, l'amministrazione e i pescatori si sviluppi restando il più vicino possibile alla realtà, anticipando l'evoluzione dei problemi e intervenendo al momento opportuno.

Bisognerà proseguire la ricerca di approcci che comportino degli incentivi. In larga misura essi fanno capo ad iniziative che possono essere prese dagli Stati membri, affinché, nell'ambito dei diritti di pesca riconosciuti a livello nazionale, la ripartizione dei diritti suddetti favorisca quanti utilizzano le tecniche più selettive. Ciò non esclude un'opera di stimolo o di coordinamento comunitario.

8. CONCLUSIONI

L'istituzione di misure tecniche non si è tradotta nel livello di protezione sperato del novellame e delle specie che costituiscono le catture accessorie. Dette catture accessorie e i rigetti continuano a creare seri problemi.

La difficoltà a passare dalle osservazioni teoriche alle decisioni effettive è messa in evidenza negli allegati 1a e 1b che trattano rispettivamente del merlano e dell'eglefino. Va tuttavia rilevato che fra i rappresentanti dei pescatori, almeno in alcuni Stati membri, c'è stato un cambiamento di atteggiamento. Per motivi diversi (presa di coscienza, speranza di evitare gli altri tipi di restrizioni, in particolare in termini di sforzo, inquietudine di fronte alle catture vere o presunte di novellame da parte dei pescatori di altri Stati membri) c'è chi chiede un rafforzamento delle misure tecniche. Nel Regno Unito, ad esempio, c'è stato un ampio processo di riflessione che ha portato gli operatori professionali del settore ad elaborare un

insieme di proposte di misure tecniche. Anche se non era possibile, come chiedevano i pescatori britannici, che queste misure sostituissero le limitazioni della capacità e dello sforzo di pesca, questo processo ha dimostrato l'esistenza di una volontà costruttiva e contribuirà all'elaborazione delle future proposte della Commissione.

Il problema delle misure tecniche esorbita dal campo ristretto della pesca. Adducendo la necessità di ridurre l'impatto della pesca sugli ecosistemi gli ambientalisti danno sempre maggiore importanza alla definizione di tipi di pesca più selettivi. Il loro obiettivo principale è di evitare o di limitare la cattura di specie sensibili (mammiferi marini, uccelli, ecc.), ma le loro richieste tendono a coinvolgere in continuazione nuovi settori. Esse vanno prese in considerazione ogni volta che si rivelano fondate e quando possibile vanno anticipate. C'è tuttavia il rischio che là dove non siano state prese in tempo le misure necessarie per la buona gestione della pesca, riescano ad imporsi rivendicazioni più radicali in nome della protezione dell'ambiente.

Le imperfezioni che si osservano nei testi normativi possono spiegare in parte le carenze attuali, ma il loro peso nell'evoluzione dei problemi della pesca è minimo in confronto a quello che hanno due fattori di importanza primaria:

- un eccesso di capacità, che determina gli alti livelli di sfruttamento,
- l'inadeguatezza dei controlli.

Il primo di questi fattori riduce il numero dei pesci grandi e fa sì che i pescatori abbiano una dipendenza economica sempre maggiore dalla pesca dei pesci piccoli. Esso rende inoltre i controlli ancora più difficili, soprattutto quando manca la reale volontà di effettuarli.

L'esame delle disposizioni adottate al di fuori della Comunità mostra chiaramente che se la PCP non è una panacea per i problemi del settore è perché non vi sono in assoluto panacee. E' dunque necessario mantenere una continuità, anche se si dovranno migliorare le misure esistenti. La Commissione si impegnerà in tal senso elaborando proposte adeguate, le quali dovranno necessariamente tenere conto dei pareri scientifici, concordi nel raccomandare nuovi aumenti delle dimensioni di maglia. Esse dovranno prendere largamente in considerazione anche le proposte dei pescatori e dare prova di innovazione. Ma le misure tecniche saranno efficaci solo se saranno integrate in una politica globale. I tassi di sfruttamento dovranno essere ridotti, il che implica la diminuzione diretta della capacità e dello sforzo, e i regimi di controllo dovranno diventare molto più efficaci.

Il 1996 sarà in tal senso un anno cruciale. In questo anno si dovranno prendere infatti le decisioni relative ai POP IV, in cui il Consiglio dovrà decidere sul seguito da dare ai suoi impegni precedenti in materia di misure tecniche.

ALLEGATO 1.a

Esempi di misure specifiche destinate a contribuire alla gestione del nasello nell'Atlantico

Il nasello rientra tra le risorse su cui i pareri scientifici risultano particolarmente allarmanti. La pesca atlantica di questa specie è pertanto oggetto di molteplici iniziative della Commissione.

Il 27 luglio 1988, in occasione dell'adozione della quinta modifica¹ del regolamento (CEE) n. 3094/86, il Consiglio ha sottolineato la necessità di ridurre le catture di naselli di piccola taglia le cui riserve sono sfruttate nella regione 3 in stretta associazione con la pesca dello scampo. D'altra parte, e a seguito di una proposta della Commissione fondata sugli esiti di ricerche scientifiche condotte nella zona, il Consiglio, in data 14-16 dicembre 1987, si è impegnato ad adottare anteriormente al 30 giugno 1989 le norme minime concernenti le dimensioni di maglia applicabili a partire dal 1° aprile 1990 per la pesca dello scampo con reti da traino nella regione 3; tuttavia, su richiesta della delegazione francese, la proposta della Commissione relativa all'aumento delle dimensioni di maglia è stata rinviata. Una decisione del Consiglio (relativa all'introduzione di una maglia minima di 55 mm e alla possibilità di utilizzare reti da traino selettive per la pesca dello scampo nella regione 3) è intervenuta solo con l'adozione della nona modifica² ed è stata applicata solo a partire dal 1° aprile 1990.

La protezione dei giovani naselli è stata altresì all'origine dei divieti di pesca stagionali in aree protette di fronte alle coste della penisola iberica (Spagna e Portogallo) introdotti dall'undicesima modifica³. Le restrizioni decise dal Consiglio non coprono tuttavia l'intero periodo proposto dalla Commissione.

La proposta della Commissione per un'undicesima modifica comportava per la regione 3 un aumento della maglia di base da 65 a 80 mm, dimensione ritenuta maggiormente adeguata allo sfruttamento del nasello secondo pareri scientifici più volte confermati. Tale proposta non è stata adottata dal Consiglio che, nel corso della stessa riunione (28 ottobre 1991), si è impegnato a decidere, su proposta della Commissione, l'introduzione di una maglia romboidale di 80 mm nella regione 3, nonché la standardizzazione a 70 mm delle maglie per la pesca dello scampo, con effetto al più tardi al 1° gennaio 1995. Come spiegato nel testo principale della presente relazione, la questione dovrà essere riaffrontata nel 1996.

In occasione del Consiglio del dicembre 1994, il Consiglio e la Commissione hanno inoltre espresso viva preoccupazione sullo stato di salute dello stock meridionale di naselli (divisioni CIEM VIIIc e IXa)⁴. Con la creazione della "Southern Hake Task Force", essi hanno riconosciuto la necessità di definire opportuni mezzi volti ad ottenere una drastica e significativa riduzione del tasso di sfruttamento di questo stock, in particolare per quanto concerne il novellame.

La Commissione ha riunito gli esperti competenti, la cui relazione è stata trasmessa agli Stati membri (sec(94)2231). Anche a questo proposito, molte decisioni restano ancora da prendere.

¹ Regolamento (CEE) n. 2024/88 del 23.06.1988.

² Regolamento (CEE) n. 4056/89 del 19 dicembre 1989.

³ Regolamento (CEE) n. 345 del 27 gennaio 1992.

⁴ Doc. del Consiglio 11486/93 del 18.3.1994.

ALLEGATO 1.b

Misure tecniche connesse alla gestione della pesca combinata di merluzzo, eglefino e merlano nel mare del Nord

Nel mare del Nord, merluzzi, eglefini e merlani vengono catturati prevalentemente con reti a strascico e sciabiche. L'ingente volume di catture effettuate con questi attrezzi contiene ogni volta una combinazione delle tre specie in questione, frammiste a numerose altre specie demersali presenti in piccole quantità.

Il principale strumento per impedire la cattura del novellame di queste specie è stata l'applicazione di regolamenti che impongono le dimensioni minime di maglia degli attrezzi prevalentemente impiegati in questo tipo di pesca. In questo contesto sorge tuttavia un'immediata difficoltà: supponendo che tutti gli altri fattori restino costanti, e quale che sia la dimensione di maglia consentita, il merlano verrà trattenuto dalle reti meno facilmente dell'eglefino, e questo a sua volta lo sarà meno del merluzzo. La scelta della dimensione di maglia per questo tipo di pesca è dunque una questione di compromesso: la dimensione ottimale per il merlano non lo sarà altrettanto per il merluzzo e viceversa.

La dimensione minima di maglia consentita per questo tipo di pesca è stata comunque ripetutamente aumentata. Negli anni sessanta, anteriormente all'adozione della PCP, la dimensione minima era di 65 mm, mentre attualmente è di 100 mm.

Quasi tutte le proposte di aumento sono state osteggiate dai pescatori di almeno qualche Stato membro, e quindi dalle relative amministrazioni, col pretesto che una maglia più larga non avrebbe consentito la cattura dei merlani. Questo effetto non sembra tuttavia evidente e, malgrado il progressivo aumento delle dimensioni di maglia, merlani di piccole dimensioni e di giovane età vengono ancora catturati con maglie minime di 100 mm, dando spesso origine a cospicui quantitativi di rigetti.

Per la pesca del merlano esiste inoltre una deroga specifica, che consente l'uso di attrezzi con maglia minima di 90 mm in combinazione con altre condizioni (percentuale minima di specie bersaglio, percentuale massima di catture accessorie e altri requisiti relativi alla struttura dell'attrezzo). Alla Commissione non risulta tuttavia che tale deroga venga largamente utilizzata, nonostante i considerevoli sforzi compiuti da taluni Stati membri per ottenerla e malgrado il fatto che le condizioni concesse fossero state approvate dal Consiglio come punto "A".

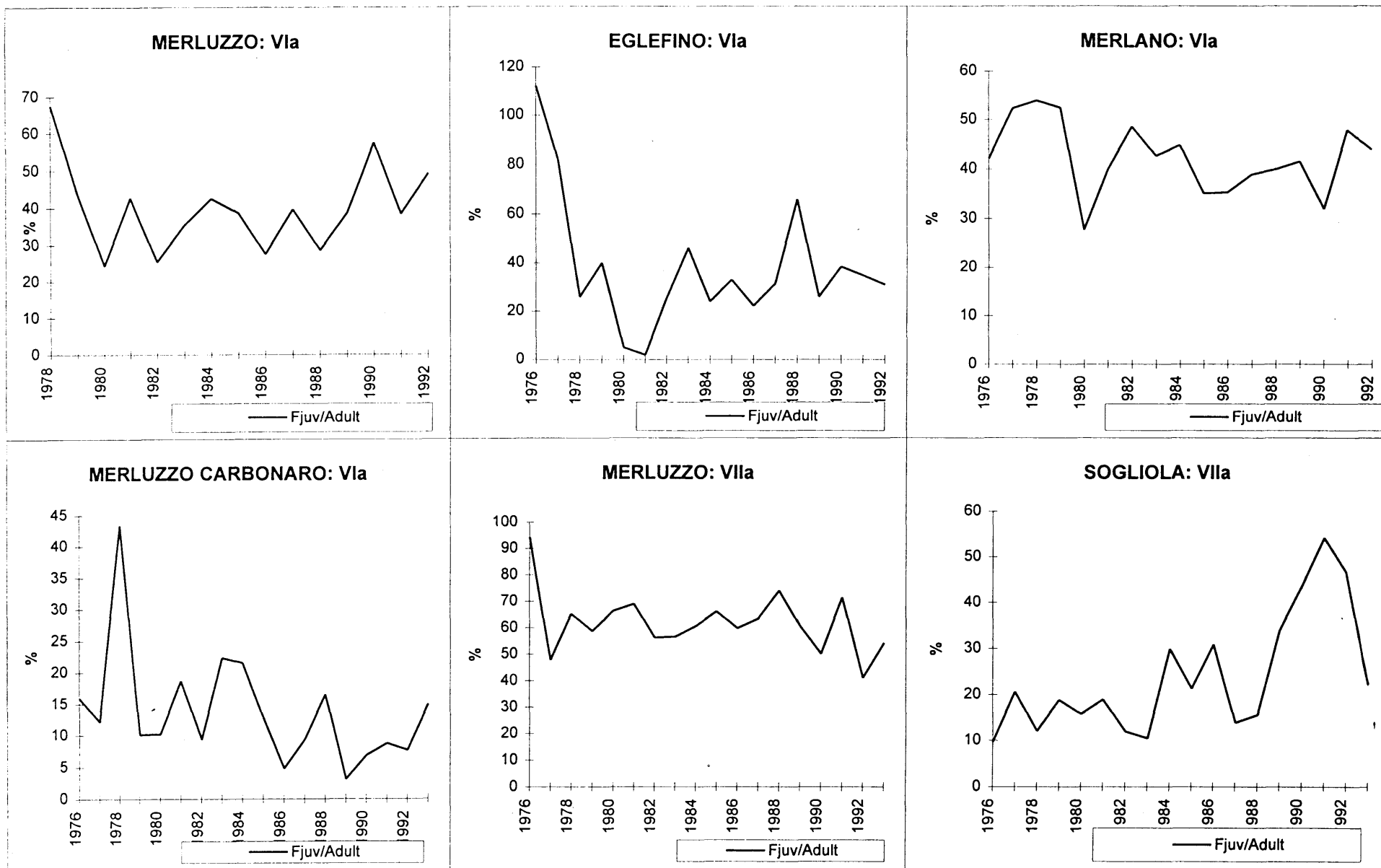
Varie altre deroghe, intese a consentire l'esercizio di altri tipi di pesca, risultano contrarie a una corretta gestione degli stock di merluzzi, eglefini e merlani. Maglie minime di 80 e 70 mm sono autorizzate rispettivamente per agevolare la cattura di sogliole e scampi; sfortunatamente, la pesca di queste specie comporta catture accessorie di merluzzi e, a seconda della zona geografica, anche di eglefini e merlani.

Reti con maglia minima di 32 mm sono inoltre consentite per la cattura della busbana norvegese. Questo tipo di pesca comporta considerevoli catture accessorie di giovani merlani (... tonnellate nel 1994) ed eglefini (... tonnellate nel 1994). Per tentare di ridurre gli effetti negativi su queste due specie è stata creata un'"area protetta della busbana norvegese" in una

zona geografica in cui essa coesiste con giovani eglefini e merlani e dove l'uso di reti con maglia minima di 32 mm non è consentito. Ciononostante, entrambe le specie continuano ad essere catturate in grandi quantità.

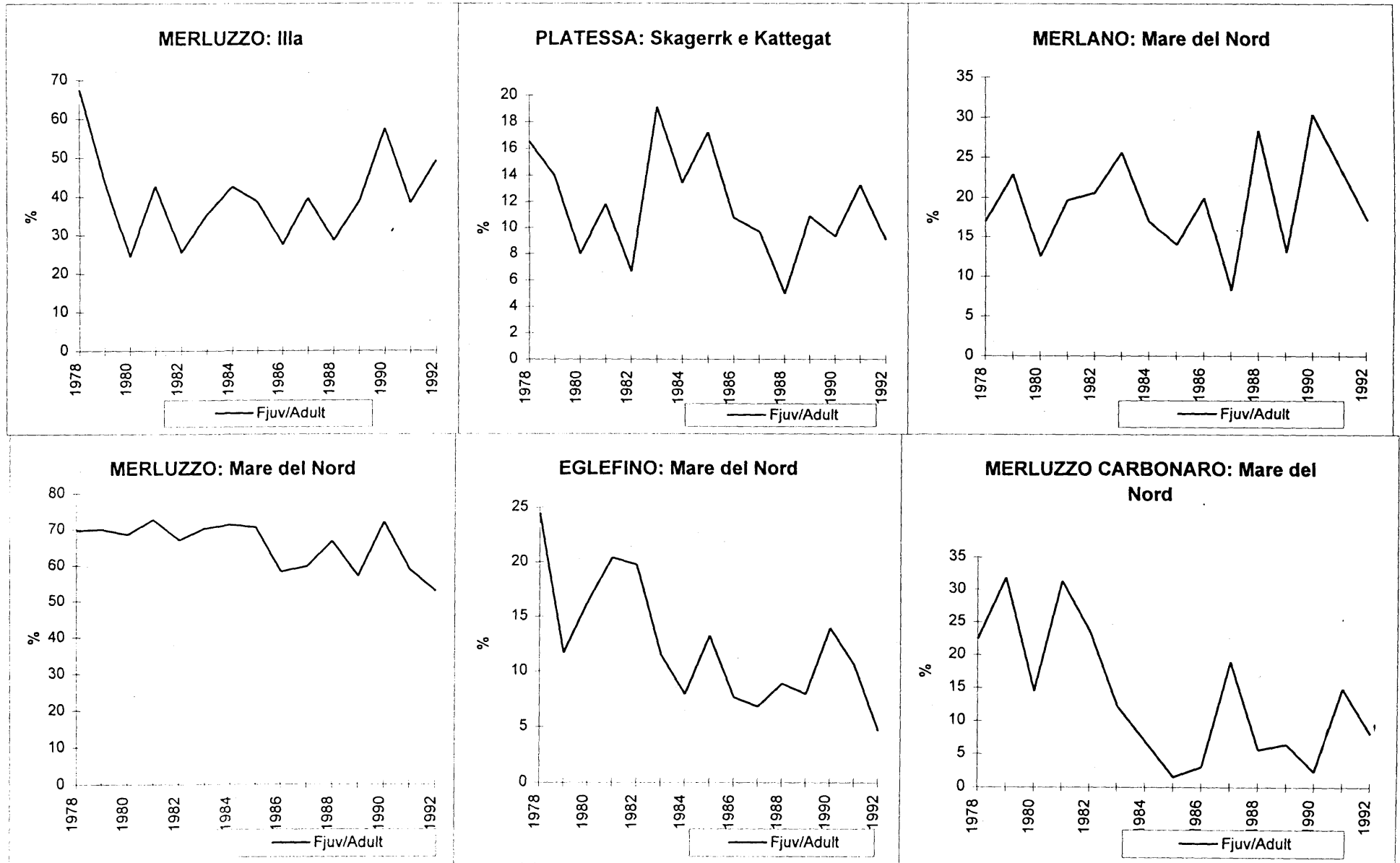
Nel complesso dunque, i regolamenti intesi a minimizzare le catture di giovani pesci tondi non hanno avuto gli effetti sperati. Benché probabilmente, in assenza di tali norme, lo sfruttamento del novellame sarebbe stato ancora maggiore, l'attuale situazione è assai poco soddisfacente e occorreranno notevoli sforzi per ottenere miglioramenti significativi.

Mortalità per pesca di esemplari immaturi espressa in percentuale della mortalità per pesca di esemplari adulti.



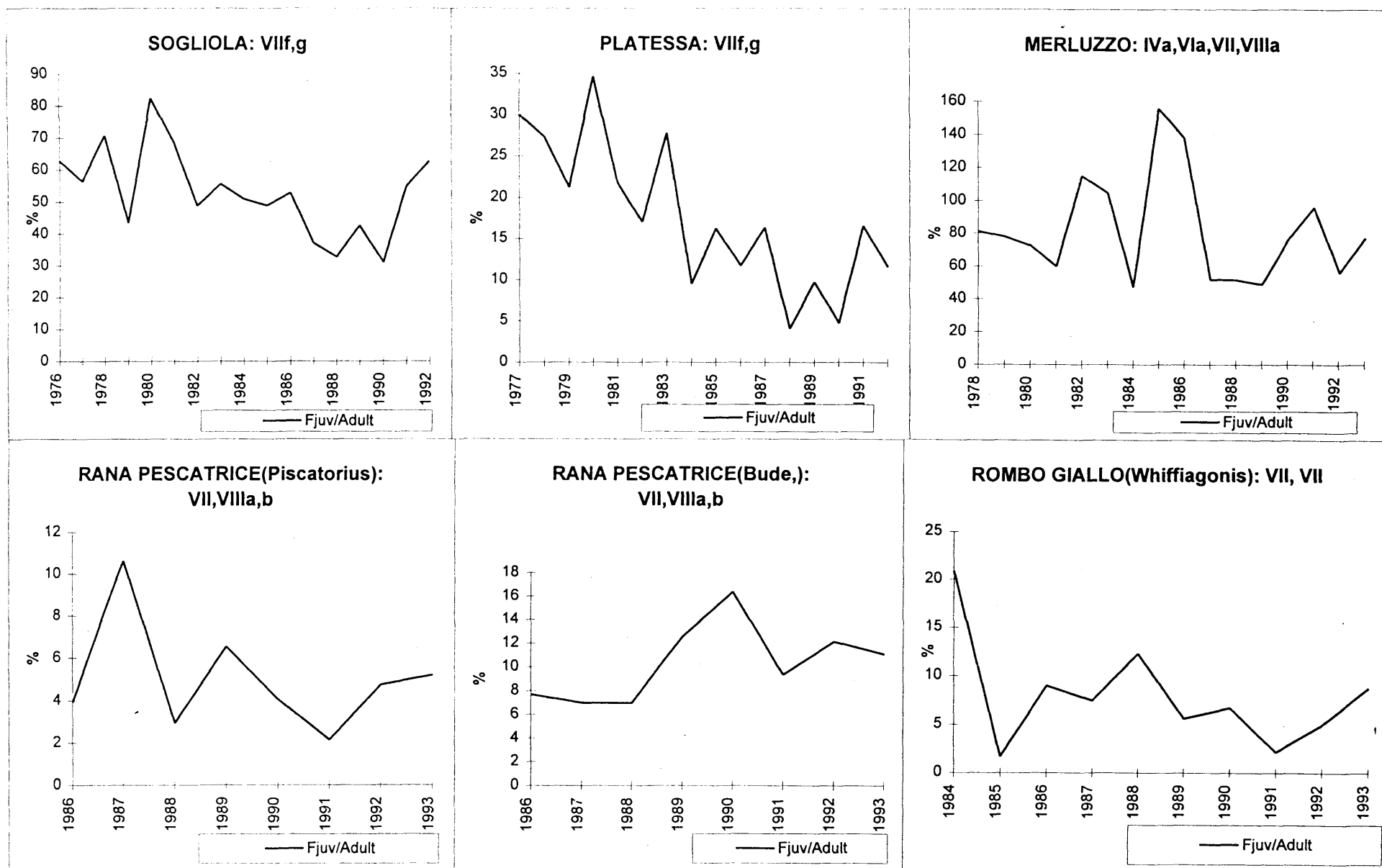
Mortalità per pesca di esemplari immaturi espressa in percentuale della mortalità per pesca di esemplari adulti.

24

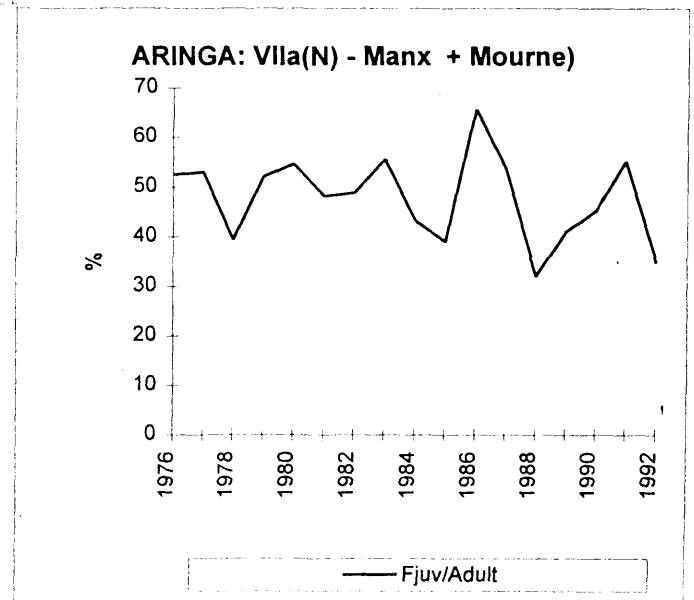
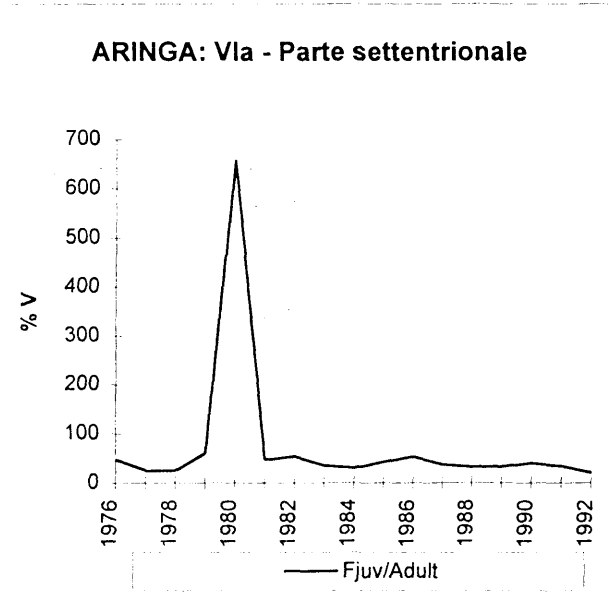
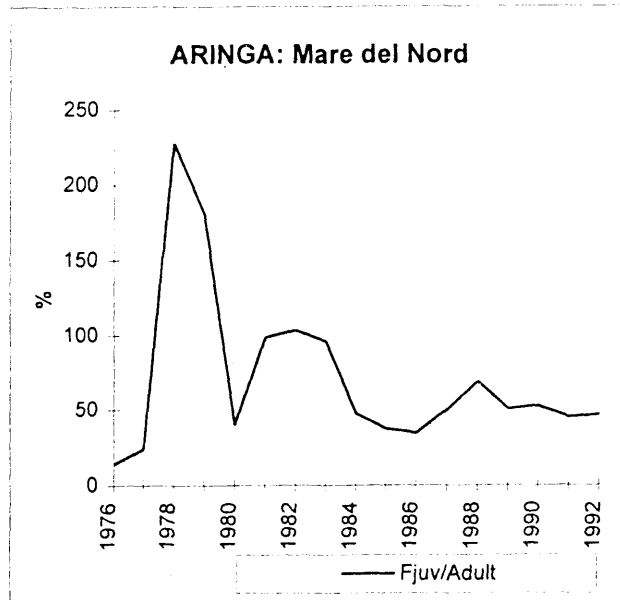
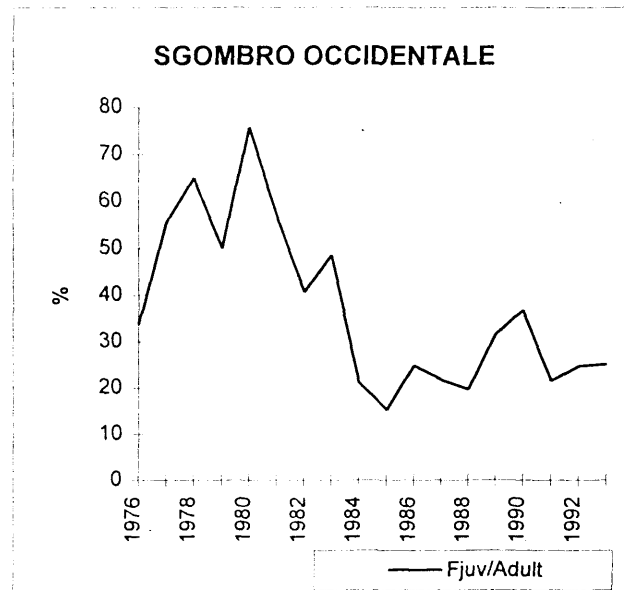


Mortalità per pesca di esemplari immaturi espressa in percentuale della mortalità per pesca di esemplari adulti.

22

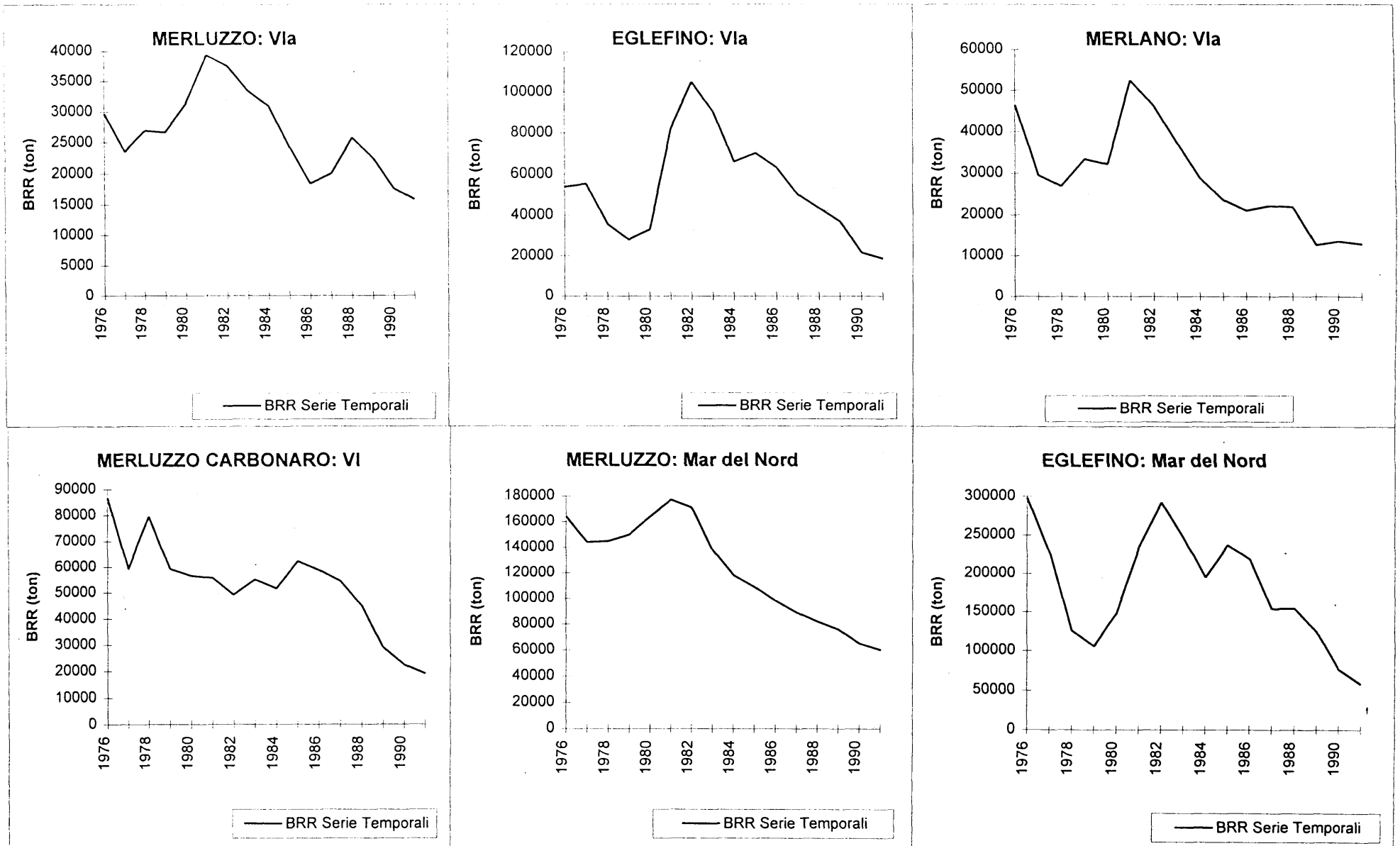


Mortalità per pesca di esemplari immaturi espressa in percentuale della mortalità per pesca di esemplari adulti.

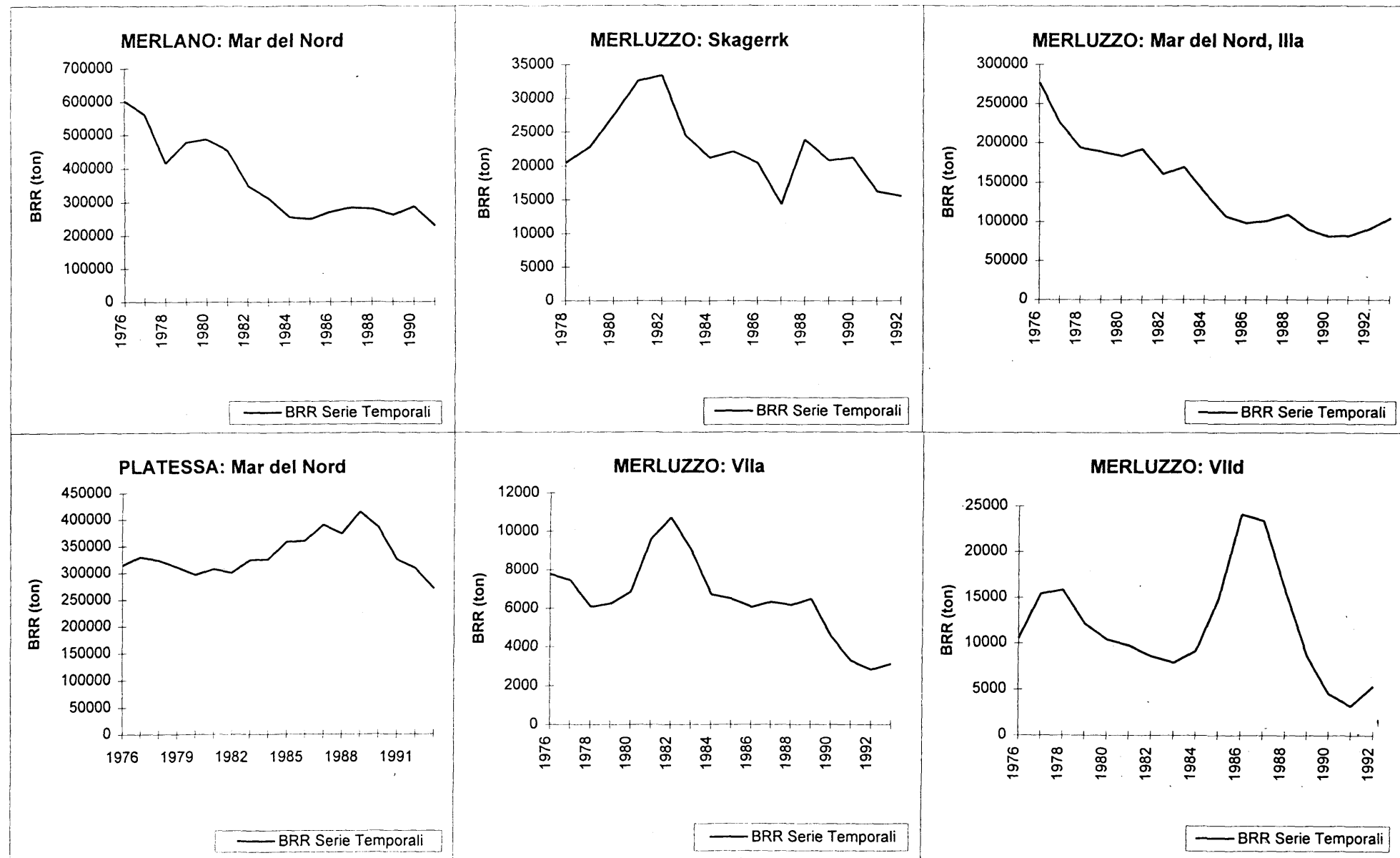


83

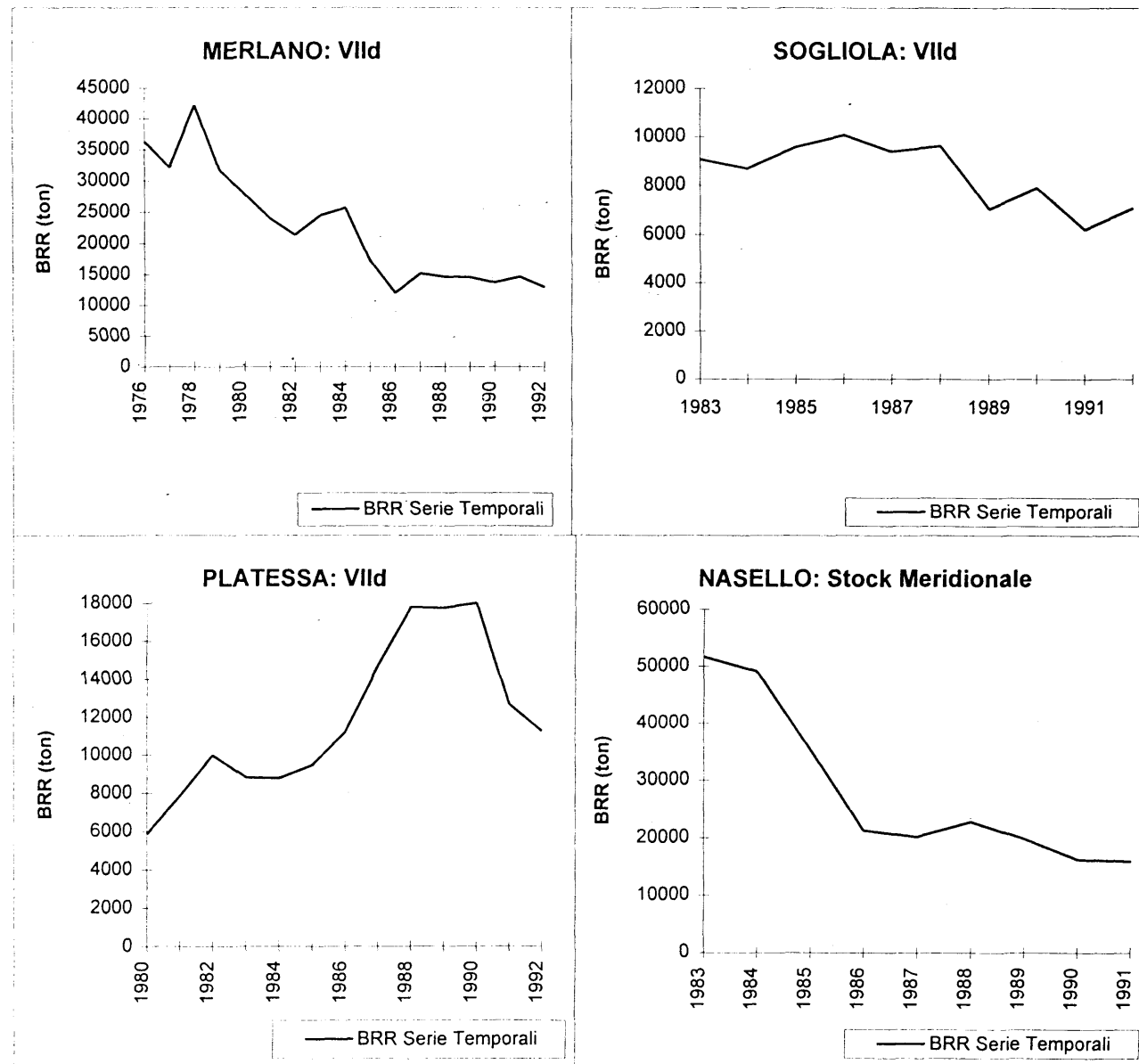
Serie temporelle di stime relative alla biomassa della riserva riproduttiva (BRR) di vari stock sfruttati dai pescatori dell' Unione.



Serie temporelle di stime relative alla biomassa della riserva riproduttiva (BRR) di vari stock sfruttati dai pescatori dell' Unione.



Serie temporale di stime relative alla biomassa della riserva riproduttiva (BRR) di vari stock sfruttati dai pescatori dell' Unione.



ALLEGATO 3

MISURE TECNICHE E RIGETTI IN MARE

La gravità del problema dei rigetti in mare nel quadro della politica comune della pesca è stata sottolineata ed esaminata in precedenza dalla Commissione (SEC(92)423). Più recentemente, una relazione della FAO¹ ne ha fatto un bilancio aggiornato su scala mondiale.

Le misure tecniche non sono né la causa principale dei rigetti in mare, né la panacea per porvi rimedio. Come ampiamente illustrato nella comunicazione della Commissione su tale problema, le cause del rigetto sono molteplici e variano a seconda dell'attività di pesca. Le relazioni tra misure tecniche e rigetti in mare variano poi a seconda del tipo di misura.

- La creazione di aree protette o "box", permanenti o temporanee là, dove le catture accessorie di specie non commercializzate o protette o la percentuale di pesci di dimensioni piccolissime sono eccessive, costituisce una misura che non può che limitare i rigetti, offrendo nel contempo altri vantaggi diretti.

- La limitazione o il divieto di praticare attività di pesca non selettive e le disposizioni che mirano ad aumentare le dimensioni delle maglie consentono di associare la protezione diretta del novellame e di determinate specie ad un contenimento dei rigetti in mare.

- Il dibattito diventa più delicato quando si affronta il problema delle dimensioni minime. È tecnicamente possibile ridurre la selettività degli attrezzi da pesca, in modo particolare delle reti da traino, in modo tale da impedire che un aumento delle dimensioni di maglia possa avere come conseguenza l'auspicata riduzione delle catture di piccoli pesci. Per dissuadere i pescatori dal far ricorso a queste pratiche è pertanto necessario fare in modo che non ne ottengano alcun vantaggio economico. È per questo motivo che esistono disposizioni volte a vietare la commercializzazione di pesce di piccolissima taglia, togliendo quindi a questo prodotto qualsiasi valore commerciale. Ma, per ridurre i rischi di frode, la soluzione più semplice è quella di vietare che questi pesci piccolissimi siano detenuti a bordo, perché solo così si elimina la possibilità che vengano illegalmente commercializzati.

La definizione di taglie minime presenta un inconveniente: i pesci catturati non potranno essere commercializzati, e dovranno, nella maggior parte dei casi, essere rigettati in mare, anche se sono già morti. È questo l'argomento a cui si fa regolarmente ricorso quando si vuole dimostrare l'"assurdità" della normativa vigente. Si tratta in realtà di un inconveniente che viene accettato per evitarne un altro più grave: il perpetuarsi di catture massicce di piccoli pesci. Il fatto che si debbano soppesare i due inconvenienti dimostra che la scelta deriverà comunque da un compromesso imperfetto. Anche nella pesca di una sola specie, la selettività di un attrezzo (cfr. figura 3) lascia necessariamente a desiderare. Il tasso di pesci trattenuti cresce progressivamente con la taglia dei pesci, e non per un semplice effetto di soglia. Il problema dei rigetti non può essere pertanto evitato; per renderlo trascurabile sarebbe necessario stabilire una taglia minima ammessa molto piccola, in modo che un attrezzo conforme alle norme possa catturare solamente pochissimi pesci sotto taglia. Ma in tal caso non si otterrebbe l'effetto dissuasivo auspicato e per i pescatori sarebbe economicamente interessante continuare la pesca di piccoli individui, di taglia appena superiore alla taglia

¹ FAO Fisheries technical paper No 339 "A global assessment of fisheries bycatch and discards", Rome 1994

ammessa. Se si stabilisce invece una taglia minima molto elevata, che corrisponde ad esempio ad una lunghezza con la quale i tre quarti dei pesci vengono trattiene dalla rete da traino, i rigetti saranno notevoli. Nel definire la taglia minima occorrerà quindi tener conto delle caratteristiche specifiche di ciascun tipo di pesca. Quando, ad esempio, i pesci di piccole dimensioni vengono pescati in zone diverse da quelle dove si trovano i pesci "normalmente" trattiene da una rete da traino ammessa, una taglia minima elevata è più giustificata che qualora non esista alcuna separazione geografica che consenta al pescatore che lo desidera di evitare la cattura di pesci piccoli. Il fatto di tener conto delle caratteristiche specifiche dei vari tipi di pesca è tuttavia ostacolato dalla necessità di adottare normative semplici. È infatti estremamente difficile far rispettare delle taglie minime che variano, per una stessa specie, a seconda della zona di pesca. La ricerca di un compromesso definitivo è ulteriormente complicata dal fatto che le attività di pesca riguardano per lo più varie specie.

Non può esservi un rimedio globale al problema dei rigetti in mare se non si migliora tutta la gestione della pesca. Sovrasfruttamento, cattivo sfruttamento e rigetti sono indissociabili.

La presenza di capacità eccedentarie genera un alto tasso di sfruttamento, che riduce il numero di esemplari di grandi dimensioni e rende economicamente impossibile per i pescatori evitare le catture di una quantità notevole di pesci di piccole dimensioni. In tale situazione non è possibile regolamentare le dimensioni delle maglie senza disposizioni complementari che definiscano le taglie minime, le quali a loro volta danno luogo a rigetti.

Il circolo vizioso non si può rompere con la semplice istituzione di misure tecniche: occorre risalire alla fonte delle difficoltà, ossia l'eccessiva entità dello sforzo e delle capacità di pesca.

ALLEGATO 4

IMPEGNI DEL CONSIGLIO IN MATERIA DI MISURE TECNICHE

Il Consiglio ha giudicato, a varie riprese, che mentre non sono opportune decisioni immediate, il miglioramento della selettività delle tecniche di pesca impone un calendario preciso di decisioni. Sono stati presi impegni precisi in questo senso che corrispondono alle dichiarazioni seguenti.

Doc. 11089/89 PV/CONS 87 PESCA 386

"Il Consiglio e la Commissione convengono che la preoccupante situazione di alcune popolazioni demersali, segnatamente nel Mare del Nord, esige misure di conservazione adatte alle circostanze. Essi ritengono che modifiche alla regolamentazione esistente debbano essere adottate in un contesto globale, specialmente per quanto concerne le dimensioni minime delle maglie e di sbarco e i rigetti in mare. In questo contesto incaricano il Gruppo ad alto livello di intensificare i lavori d'approfondimento già avviati nel settore e di riferirne anteriormente al 1° giugno 1990."

Doc. 9217/91 PV/CONS91 PESCA 250

Decisione su:

1. dimensione delle maglie nella regione 3:

"Il Consiglio si impegna a decidere, su proposta della Commissione, l'introduzione di una dimensione di 80 mm per le maglie a losanga nella regione 3 nonché l'omogeneizzazione a 70 mm della dimensione delle maglie per scampi con effetto a decorrere dal 1° .1. 1995 al più tardi, purché le analisi scientifiche riconosciute dal CIEM e dal CSTP confermino che le misure in vigore in quel momento non sono servite alla ricostituzione delle popolazioni."

2. dimensione delle maglie nella regione 2:

"Il Consiglio si impegna a decidere, su proposta della Commissione, l'introduzione della dimensione 110 mm per le maglie a losanga, con pezza a scelta di 100 mm a maglia quadrata, nella regione 2 (tutto il Mare del Nord e Scozia occidentale a nord del 56° parallelo nord) con effetto a decorrere dal 1° .1.1995 al più tardi, a patto che le analisi scientifiche riconosciute dal CIEM e dal CSTP confermino che le misure in quel momento in vigore non sono servite alla ricostituzione delle popolazioni."

Doc. 11486/93 PV/CONS93 PESCA544

Nasello nelle divisioni CIEM VIIIc e IX a

"La Commissione e il Consiglio prendono atto della necessità di istituire anteriormente al settembre 1994 una task force incaricata di studiare in modo approfondito la situazione della popolazione di riproduttori di nasello nelle divisioni CIEM VIIIc e IXa ed eventualmente definire i mezzi con cui ridurre rapidamente e notevolmente il tasso di sfruttamento di tale popolazione, in particolare del novellame."

Merluzzo bianco del mare del Nord

"La Commissione e il Consiglio constatano che la task force costituita nel 1993 per il merluzzo bianco del mare del Nord non ha potuto raccomandare misure di conservazione specifiche per la popolazione di merluzzo bianco del mare del Nord. Pertanto, data la situazione particolarmente grave di tale popolazione, la Commissione, nel quadro delle sue responsabilità in materia di sorveglianza, vigilerà in via prioritaria affinché siano rispettate le quote e siano applicate le misure tecniche concernenti la popolazione in questione.

La Commissione dichiara che, in collaborazione con gli Stati membri interessati e in applicazione del nuovo regime di sorveglianza, proporrà di adottare in un prossimo futuro un programma specifico di sorveglianza."

Doc. 12404/94 PV/CONS93 PESCA 488

V. Modifiche da apportare al regolamento che prevede alcune misure di conservazione:

(b) La Commissione formulerà delle proposte entro il 30.06.1995 al più tardi per migliorare le misure tecniche di conservazione (segnatamente per quanto concerne la selettività degli attrezzi di pesca) nelle acque occidentali. Il Consiglio prenderà una decisione su tali proposte entro il 31.12.1995.

ALLEGATO 5

MISURE TECNICHE E PROTEZIONE DEI GIOVANI PESCI

1 Le varie misure tecniche

1.1 Selettività delle reti da traino e dimensioni minime di maglie

La tecnica di pesca di gran lunga più importante è il traino. Si tratta anche della tecnica più efficace per la cattura del novellame nel caso in cui si autorizzi l'uso di maglie di dimensioni ridotte.

La selettività di una rete da traino dipende innanzitutto dalla larghezza delle maglie che compongono la sua parte terminale, vale a dire il sacco e l'avansacco, ma è anche legata ad altri fattori. Aumentando il numero delle maglie che formano la circonferenza della parte terminale, ad esempio, è possibile ridurre la selettività ed annullare i benefici connessi ad un aumento della dimensione delle maglie. Anche il tipo di armamento può avere un ruolo essenziale. Nell'armamento tradizionale le maglie non hanno una forma quadrata, come sarebbe auspicabile, ma si presentano come losanghe più o meno allungate (cfr. figura 3). Questa configurazione riduce le possibilità di fuga del pesce che, per liberarsi, deve passare attraverso una losanga a volte particolarmente stretta. Il tipo di armamento detto "a maglia quadrata", invece, offre in tal senso maggiori garanzie: è infatti lecito aspettarsi un funzionamento più regolare tale da aumentare le possibilità di sopravvivenza dei pesci, che fuoriescono dalla rete, e da ridurre i cosiddetti "incidenti di selettività", vale a dire la cattura, da parte di una rete da traino, di pesci, che per la loro taglia ridotta non dovrebbero di regola restare impigliati (cfr. figura 4). L'utilità di questo tipo di armamento è stata dimostrata da esperimenti scientifici e da numerosi test effettuati da operatori del settore. Si è inoltre constatato che alcuni degli inconvenienti regolarmente menzionati a questo proposito sono perfettamente risolvibili (il problema della fragilità, ad esempio, può essere superato grazie all'installazione di speciali pannelli). Anche se occorre ridimensionare certi entusiasmi iniziali senza attendersi, in taluni casi, miglioramenti di sorta, (ad esempio, per i pesci piatti), l'utilizzo delle maglie quadrate apre la strada a progressi indiscutibili.

1.2 Definizione delle taglie minime

È tecnicamente possibile ridurre la selettività degli attrezzi da pesca, in modo particolare delle reti da traino, in modo tale da impedire che un aumento delle dimensioni di maglia possa avere come conseguenza l'auspicata riduzione delle catture di piccoli pesci. Per dissuadere i pescatori dal far ricorso a queste pratiche è pertanto necessario fare in modo che non ne ottengano alcun vantaggio economico. È per questo motivo che esistono disposizioni volte a vietare la commercializzazione di pesce di piccolissima taglia, togliendo quindi a questo prodotto qualsiasi valore commerciale. Ma, per ridurre i rischi di frode, la soluzione più semplice è quella di vietare che questi pesci piccolissimi siano detenuti a bordo, perché solo così si elimina la possibilità che vengano illegalmente commercializzati.

La definizione di taglie minime presenta un inconveniente: i pesci catturati non potranno essere commercializzati, e dovranno, nella maggior parte dei casi, essere rigettati in mare, anche se sono già morti. È questo l'argomento a cui si fa regolarmente ricorso quando si vuole dimostrare l'"assurdità" della normativa vigente. Si tratta in realtà di un inconveniente che viene accettato per evitarne un altro più grave: il perpetuarsi di catture massicce di piccoli

pesci. Il fatto che si debbano soppesare i due inconvenienti dimostra che la scelta deriverà comunque da un compromesso imperfetto. Anche nella pesca di una sola specie, la selettività di un attrezzo (cfr. figura 3) lascia necessariamente a desiderare: Il tasso di pesci trattenuti cresce progressivamente con la taglia dei pesci, e non per un semplice effetto di soglia. Il problema dei rigetti non può essere pertanto evitato; per renderlo trascurabile sarebbe necessario stabilire una taglia minima ammessa molto piccola, in modo che un attrezzo conforme alle norme possa catturare solamente pochissimi pesci sotto taglia. Ma in tal caso non si otterrebbe l'effetto dissuasivo auspicato e per i pescatori sarebbe economicamente interessante continuare la pesca di piccoli individui, di taglia appena superiore alla taglia ammessa. Se si stabilisce invece una taglia minima molto elevata, che corrisponde ad esempio ad una lunghezza con la quale i tre quarti dei pesci vengono trattenuti dalla rete da traino, i rigetti saranno notevoli. Nel definire la taglia minima occorrerà quindi tener conto delle caratteristiche specifiche di ciascun tipo di pesca. Quando, ad esempio, i pesci di piccole dimensioni vengono pescati in zone diverse da quelle dove si trovano i pesci "normalmente" trattenuti da una rete da traino ammessa, una taglia minima elevata è più giustificata che qualora non esista alcuna separazione geografica che consenta al pescatore che lo desidera di evitare la cattura di pesci piccoli. Il fatto di tener conto delle caratteristiche specifiche dei vari tipi di pesca è tuttavia ostacolato dalla necessità di adottare normative semplici. È infatti estremamente difficile far rispettare delle taglie minime che variano, per una stessa specie, a seconda della zona di pesca. La ricerca di un compromesso definitivo è ulteriormente complicata dal fatto che le attività di pesca riguardano per lo più varie specie.

1.3 Aree protette e "box"

L'idea di proteggere alcune zone, dove si svolgono alcune tappe particolari del ciclo vitale dei pesci, è assai diffusa e induce talvolta i non specialisti a fare confusione, tra l'altro, tra il concetto di zona di deposizione e zona di crescita (nurserie). Per la maggior parte delle specie pescate, le zone in cui si concentrano i riproduttori per la fecondazione e la deposizione delle uova (zone di deposizione) sono generalmente distinte dalle zone in cui si raggruppano i giovani pesci (zone di crescita o nursery). Il caso del nasello illustrato alla figura 5 è relativamente classico e dimostra come le zone di riproduzione siano molto al largo rispetto alle nursery.

Contrariamente a quanto ritengono alcuni neofiti della gestione delle risorse, la misura più importante per garantire un corretto sfruttamento e la perennità delle risorse è, assai in generale, la protezione delle nursery.

Per alcune specie è difficile circoscrivere una volta per tutte queste zone; nel caso del merluzzo del mare del Nord, ad esempio, i giovani pesci si distribuiscono su zone vastissime e le eventuali concentrazioni non si verificano mai allo stesso posto ogni anno. Per altre specie, invece, è più facile delimitare le nursery. La legislazione comunitaria prevede pertanto una serie di aree protette o box, in particolare nel mare del Nord per il pesce piatto e dinnanzi alla penisola Iberica per il nasello.

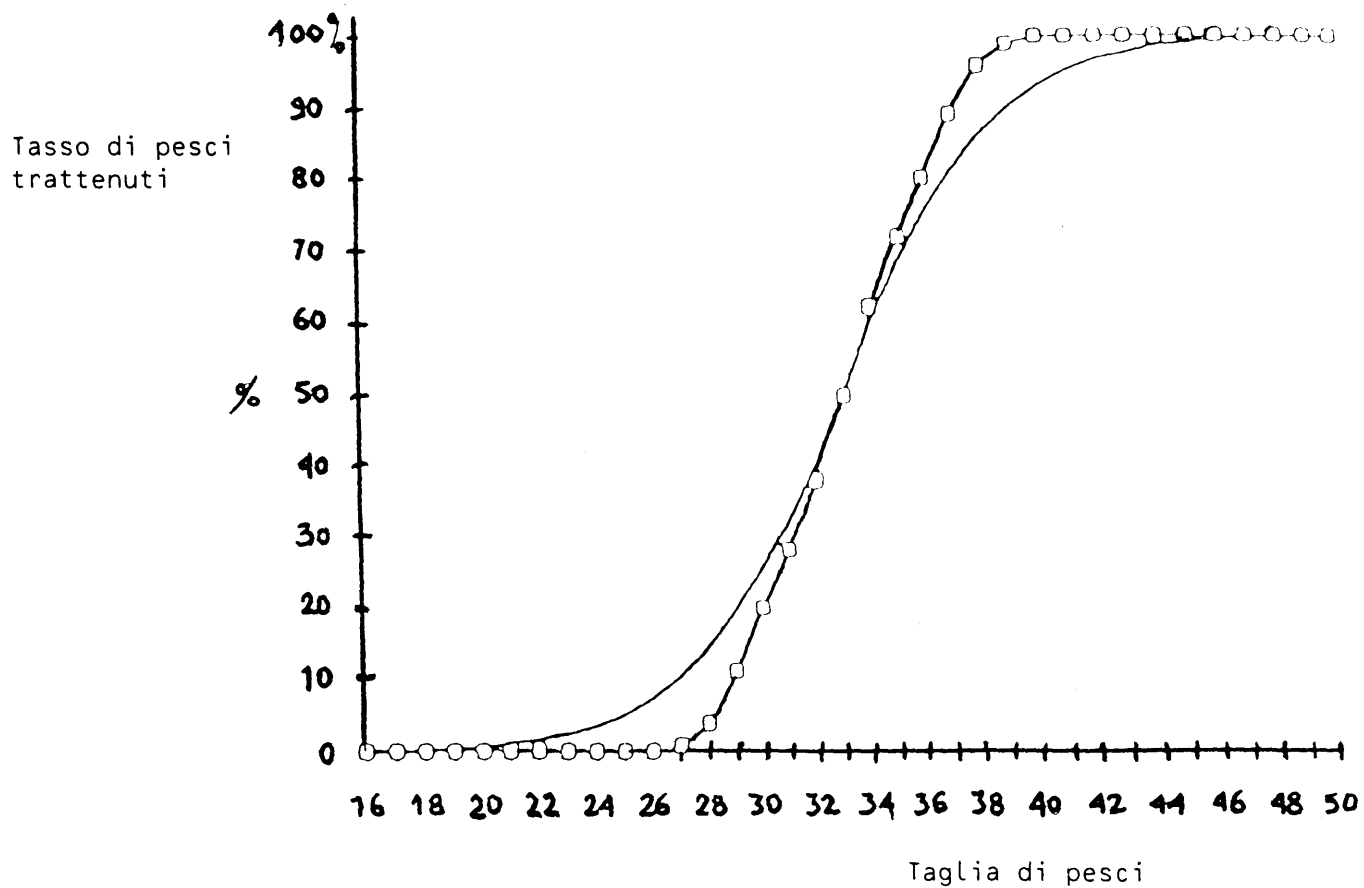
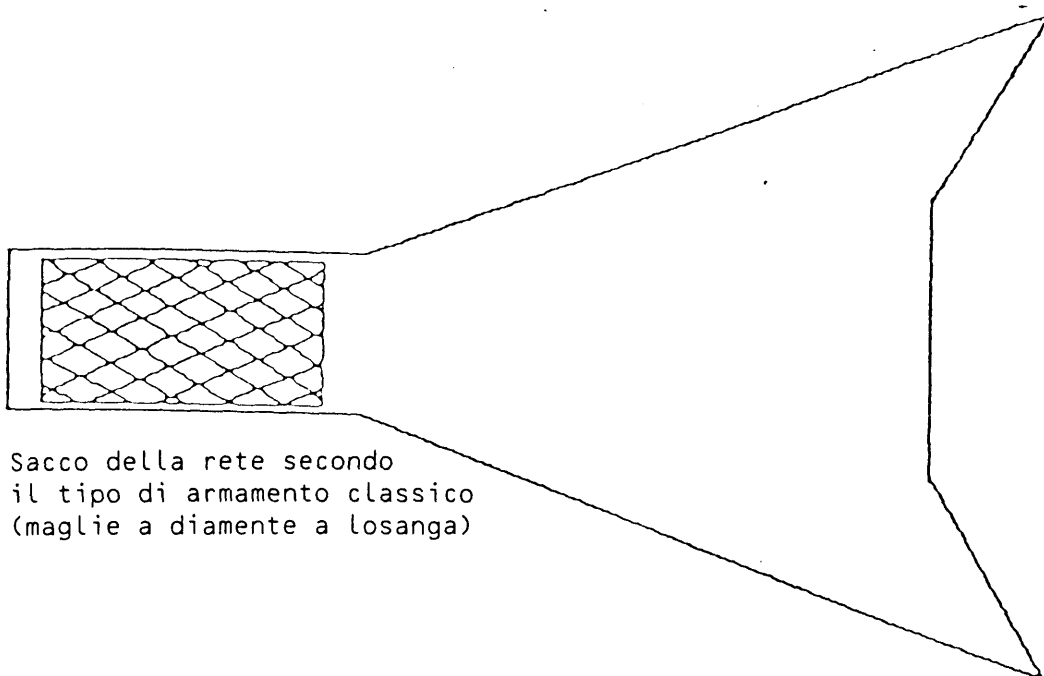
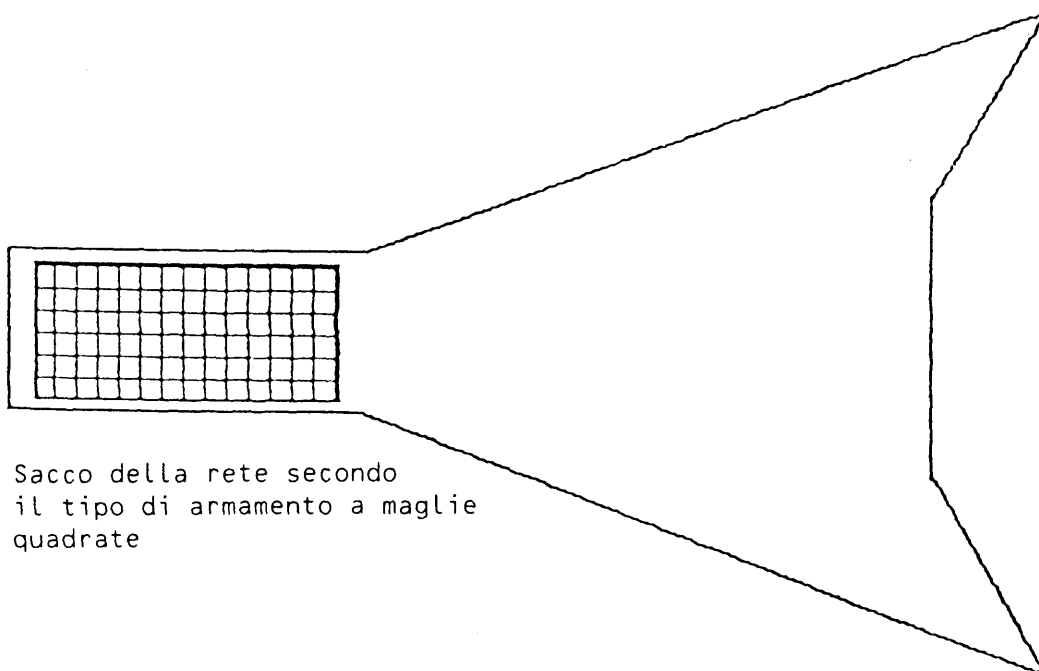


Figura 1 : Progressione del tasso di pesci trattenuti dal sacco della rete secondo la taglia dei pesci

La curva  corrisponde a una migliore selettività.



Sacco della rete secondo
il tipo di armamento classico
(maglie a diamante a losanga)



Sacco della rete secondo
il tipo di armamento a maglie
quadrate

Figura 2 : Raffronto tra le maglie del sacco disposte secondo l'armamento classico secondo l'armamento a maglie quadrate

2. Conseguenze biologiche delle misure tecniche

2.1. Aspetti monospecifici

Problemi generali

Una misura tecnica persegue l'obiettivo di salvaguardare i pesci giovani. Ne deriva un calo immediato del guadagno, pari al valore commerciale degli esemplari che sfuggono alla cattura.

Tale perdita è compensata da benefici a medio e lungo termine:

- il beneficio più evidente è rappresentato dalla possibilità di catturare, in un secondo tempo, gli individui precedentemente risparmiati. Solo una parte di essi incapperà nelle reti, mentre il resto sarà soggetto a mortalità naturale. Nel frattempo, tuttavia, l'accrescimento avrà aumentato il peso di ciascun individuo. Il bilancio ponderale sarà positivo nel caso in cui vi siano un forte potenziale di accrescimento e tassi di "ricattura" sufficienti, in altre parole se la mortalità per pesca sarà elevata rispetto alla mortalità naturale;
- salvaguardare gli individui giovani significa anche aumentare, a lungo termine, il numero dei riproduttori. Secondo le analisi scientifiche si tratta addirittura della misura spesso più efficace a questo proposito, molto più di altre soluzioni alle quali viene più spontaneo pensare (sospensione della pesca durante la riproduzione). L'incremento dello stock di riproduttori rappresenta l'unica garanzia contro i rischi di depauperamento biologico che sorgono quando il rinnovamento delle generazioni non è più assicurato (cfr. punto 1.1.3);
- evitare la cattura di esemplari appena diventati "reclutabili" significa, inoltre, offrire alla gestione della pesca dei tempi di reazione: consente infatti di valutare in termini quantitativi una determinata classe d'età, prima che questa entri massicciamente a far parte delle catture. In tal modo, il meccanismo di determinazione dei TAC riacquista credibilità;
- il problema dei rigetti in mare rappresenta di per sé un buon motivo a favore dell'aumento delle dimensioni delle maglie e della protezione delle nurserie. Una parte considerevole dei pesci risparmiati grazie all'uso delle maglie più larghe corrisponde infatti a agli esemplari che, non raggiungendo la taglia minima necessaria per la cattura, verrebbero normalmente rigettati in mare. Secondo un gruppo di lavoro del CIEM, i rigetti annuali di nasello nell'Atlantico variano dai 40 ai 130 milioni di esemplari. E' frequente che, in una singola operazione di pesca con rete da traino nel Mare del Nord, il numero degli eglefini rigettati in mare superi quello dei pesci che saranno venduti.

Lo stato degli stock di pesci tondi

Lo stato delle risorse comunitarie varia a seconda delle specie e delle zone considerate. Se alcuni stock godono di "buona salute" (sgombrò "occidentale", vari stock di aringhe), del tutto opposta è la situazione dei pesci tondi di grossa taglia, che occupano un posto essenziale nell'economia della pesca demersale. Insieme all'eglefino e al merluzzo carbonaro, il merluzzo bianco è al primo posto nel Mare del Nord a ovest della Scozia. Senza essere preponderante,

esso ha un'importanza cruciale anche nella pesca praticata nel Mare d'Irlanda, nel Mar Celtico e nella Manica orientale. Più a sud, è il nasello a costituire la spina dorsale di molte attività di pesca, accompagnato dal merluzzo bianco per il Mar Celtico. Per questi stock le analisi scientifiche sono estremamente allarmanti. Per alcune specie, le valutazioni sono più precise che per altre, ma da qui dedurre che per queste ultime i pericoli siano minori sarebbe comunque un errore. Al contrario, ad un esame attento, tutti i dati forniti dagli studi sul Mare d'Irlanda e sulla zona prospiciente la penisola iberica, anche in mancanza di alcune informazioni, concordano nell'indicare una situazione molto grave.

Le decisioni da prendere sono urgenti. Gli stock di merluzzo bianco, di eglefino e di nasello corrono il rischio di un depauperamento. Recentemente molti stock di merluzzo bianco hanno registrato un'evoluzione catastrofica, a cominciare da quelli dell'Atlantico nord-occidentale. Per il suo eccessivo sfruttamento negli anni '70, l'eglefino del Ban Georges (Atlantico nord-occidentale) si è ridotto allo stato di stock residuo, privo di qualsiasi interesse economico.

2.2. Aspetti multispecifici

Sono di due tipi. Si parla di interazioni tecniche quando la pesca riguarda non una, ma più specie bersaglio. Le interazioni biologiche, invece, corrispondono soprattutto ai rapporti di predazione esistenti tra i diversi pesci.

Interazioni tecniche

Quando non è possibile evitare la cattura simultanea di specie che presentano potenziali di crescita molto diversi, occorre scendere a compromessi; in tal caso la dimensione di maglia risulterà troppo larga per le specie "piccole" e troppo piccola per quelle grandi.

Per ottimizzare lo sfruttamento del merluzzo bianco, del merluzzo carbonaro o del nasello sarebbe opportuno prevedere l'utilizzo di maglie di dimensioni ben superiori a quelle proposte. Esistono infatti pesci di considerevoli dimensioni, quali le molve o le rane pescatrici, gli ippoglossi, i rombi o le razze, che giustificerebbero il ricorso a maglie molto grandi.

Nel caso di una specie di dimensioni molto piccole che è possibile catturare senza che quantitativi massicci di pesci appartenenti a specie di taglia superiore incappino nelle reti, la soluzione più semplice consiste nel prevedere una deroga, per una o più specie bersaglio. I problemi sorgono essenzialmente per le specie pelagiche o semipelagiche (aringhe, sgombri, suri, acciughe, sardine, melù) e i crostacei (scampi, gamberi). Qualsiasi tipo di deroga, ad ogni modo, anche se corrispondente ad una possibilità tecnica reale, comporta qualche rischio. Nella pesca oggetto di deroghe, le specie bersaglio possono diventare un semplice pretesto. Occorre pertanto misurare i rischi, adeguare le dimensioni delle maglie oggetto della deroga alla specie bersaglio, evitando qualsiasi tipo di lassismo, e subordinare l'esercizio di questo tipo di pesca a condizioni che ne limitino i pericoli. Infine, è necessario assicurarsi che tali condizioni possano essere controllate. Tutto ciò porta malauguratamente a regolamentazioni complesse.

Interazioni biologiche

La mortalità naturale incide negativamente sul risultato finale di un aumento delle dimensioni delle maglie. La situazione può complicarsi quando la specie protetta è a sua volta predatrice di altri stock. Il fenomeno - difficilmente quantificabile ma qualitativamente incontestabile - dipende, tra l'altro, dalla distribuzione dei predatori rispetto alle prede, per categorie di

dimensioni ben definite. Per la stessa specie può quindi variare da un mare ad un altro. Il caso del merlano nel mare del Nord è stato più volte analizzato e discusso.

3 Conseguenze economico-sociali

3.1 Osservazioni generali

Quali che siano le lacune in materia di conoscenze, nulla permette di opporre le considerazioni economiche a quelle biologiche per quanto concerne le misure tecniche. Queste, infatti, hanno un impatto ed una motivazione sia economico-sociale che biologica. Da sempre si insiste sull'opinione che, quando l'analisi si allarga dal campo biologico a quello economico, restrizioni quali le misure tecniche e le limitazioni dello sforzo di pesca non avrebbero più alcuna giustificazione. In realtà, ogni volta che sono stati intrapresi degli studi bio-economici, le conclusioni cui si è pervenuti sono state quasi sempre più severe di quelle scaturite da riflessioni puramente biologiche. Non è quindi ragionevole rinviare l'aumento delle dimensioni delle maglie nell'attesa e nella speranza che studi economici complementari ne ribaltino le conclusioni.

Per motivi di chiarezza, tuttavia, occorre considerare l'aumento delle dimensioni delle maglie semplicemente come una decisione possibile, in alternativa al mantenimento delle norme in vigore. Entrambe le soluzioni, infatti, presentano vantaggi ed inconvenienti socio-economici di difficile valutazione. La discussione deve riguardare essenzialmente la distinzione tra il lungo e il breve termine. A lungo termine, un aumento delle dimensioni delle maglie avrebbe dei vantaggi biologici, economici e sociali; a breve termine, invece, potrebbero sorgere alcune difficoltà. Parallelamente, è importante analizzare come verrebbero ripartiti i vantaggi e le perdite.

3.2. Valutazione a medio e lungo termine

Per molti stock l'aumento delle dimensioni delle maglie permetterebbe di incrementare la produzione. Non solo l'analisi dei fenomeni economici non contraddice queste conclusioni, ma l'integrazione delle variazioni di prezzo in funzione della taglia del pesce non fa che aumentare i vantaggi di tale misura. Tra i due e i sei anni il peso di un nasello aumenta più di sei volte; nel frattempo, se la cattura avviene con rete da traino, il suo prezzo al kg sarà aumentato quasi del doppio. Se lo stesso nasello di sei anni è catturato con il palangaro, il suo prezzo viene ulteriormente raddoppiato. Il prezzo di vendita dello stesso pesce, pertanto, può aumentare praticamente di 25 volte, a seconda che la cattura avvenga con rete da traino a maglie piccole o con determinati palangari. Anche se la flessibilità dei prezzi può complicare queste previsioni, non esistono dati tali da suggerire un annullamento del beneficio derivante dall'aumento ponderale delle catture. Nel Mare del Nord, le stime riguardanti la flessibilità dei prezzi indicano tutt'al più una riduzione del 20% dei profitti a lungo termine connessi ad un aumento delle dimensioni delle maglie. Lungi dall'annullare i vantaggi economici connessi all'aumento della produzione, la flessibilità dei prezzi permetterebbe invece ai consumatori di beneficiare, grazie ad un calo dei prezzi, di un miglior sfruttamento delle risorse.

Sul piano sociale è più difficile prevedere quali benefici si possano auspicare da un aumento delle dimensioni delle maglie. Tuttavia, non è certamente sprecando una potenziale fonte di reddito con un errato sfruttamento delle risorse che si crea un'occupazione durevole. Uno dei risultati più inconfutabili delle ricerche scientifiche consiste proprio nell'aver dimostrato che

più si è incauti nell'esporre alla cattura pesci molto giovani, più occorre essere prudenti in termini di intensità di pesca.

3.3. Le perdite a breve termine

Aumentare le dimensioni delle maglie significa attuare un investimento i cui dividendi potranno essere riscossi solo dopo che i pesci saranno sufficientemente cresciuti. Nelle acque comunitarie, il tempo necessario corrisponde, all'atto pratico, ad un periodo transitorio che varia da alcuni mesi a due o tre anni, a seconda dei casi.

Le perdite possono essere contenute per due motivi:

- la flessibilità dei prezzi già menzionata può alleviare le conseguenze di una diminuzione delle catture;
- le previsioni si riferiscono in realtà ad una situazione di "statu quo", in altre parole non tengono conto della capacità dei pescatori di adattare le loro tecniche e tattiche di cattura, per abbandonare i tipi di pesca che risulterebbero più direttamente compromessi da un aumento delle dimensioni delle maglie. La distribuzione dello sforzo di pesca rappresenta in tal senso l'esempio più chiaro. Con maglie piccole è economicamente conveniente concentrare lo sforzo su zone ricche di novellame. Nel momento in cui entra in vigore un aumento delle dimensioni delle maglie, cresce invece l'interesse per le zone di pesca popolate dai pesci più grossi.

L'incidenza della flessibilità dei prezzi sulle perdite a breve termine, peraltro, non è teorica. Si è già proceduto a diversi aumenti delle dimensioni delle maglie senza che le perdite inizialmente previste siano mai state riscontrate (è il caso, ad esempio, del Mar Celtico) e ciò perché, nel frattempo, i prezzi e gli stessi pescatori si erano adeguati. I pescherecci che utilizzavano maglie di 110 mm nella regione 2 hanno immediatamente adeguato le loro tecniche di pesca alla nuova norma. Lo stesso è accaduto per altre attività di pesca e, a tutt'oggi, è possibile affermare che gli aumenti delle dimensioni delle maglie operati nella Comunità non hanno mai fatto sorgere reali difficoltà economiche, seppur transitorie. Tali aumenti sono stati indubbiamente di modesta entità, ma è pur vero che, gradualmente, è possibile ridurre volta per volta le perdite immediate. Un aumento repentino permetterebbe di trarre velocemente il massimo beneficio dall'introduzione di dimensioni di maglia razionali, ma accrescerebbe le difficoltà di adattamento.

3.4. La ripartizione dei benefici e delle perdite

La gran varietà di tecniche in uso crea delle disparità di fronte alle misure tecniche. I pescherecci che catturano pesci di grossa taglia non corrono alcun rischio e, a breve termine, non subiranno neanche perdite rilevanti: si pensi ai pescherecci che già utilizzano maglie larghe o a certe flotte che pescano con il palangaro. Inversamente, le perdite a breve termine riguarderanno più specificamente le flotte orientate verso la pesca con maglie piccole. E' il caso di diversi tipi di pesca specializzata oggetto di deroghe. Anche se gli equipaggi interessati sono spesso poco numerosi, il problema è reale. Tuttavia, in presenza di risorse limitate e in un contesto addirittura di rischio biologico per gli stock, non si può persistere in pratiche pericolose. Del resto, anche la normativa attualmente in vigore provoca una sorta di conflitto tra i diversi mestieri di pesca e favorisce essenzialmente la scomparsa delle flotte che catturano i pesci più grossi. L'intensificazione della pesca di giovani individui, d'altronde, ha

già portato alla scomparsa di alcune attività di pesca, come ad esempio la pesca del nasello adulto nel Golfo di Guascogna.

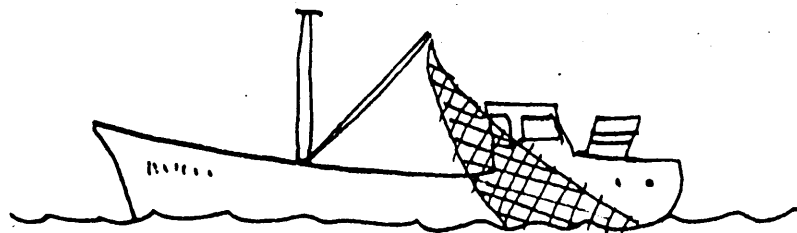
Qualunque decisione venga adottata, la distribuzione dei benefici e delle perdite, a breve e a lungo termine, sarà eterogenea. Lasciare che la pesca dei giovani individui elimini le altre è una soluzione di comodo, ma non è necessariamente la più equa. L'unica equità a questo riguardo sta nel fatto che il rischio di depauperamento degli stock andrebbe a scapito di tutti.

ALLEGATO 6

Misure tecniche in vigore in diverse zone dell'Atlantico settentrionale e nel Mediterraneo

Zona	Dimensione minima di una rete a strascico	Rigetti in mare vietati	Norma della rete unica	Tempo effettivo di sospensione della pesca
Baltico	70 -105 mm	no	no	no
Norvegia	135 mm	yes	no	yes
EU - regioni 1 & 2	80 -100 mm	no	no	no
EU - Skagerrat/Katt.	90 mm	no	no	no
EU - regioni 3	65 mm	no	no	no
EU - regioni 5	65 mm	no	no	no
EU - regioni 6	100 mm	no	no	no
EU - Mediterraneo	40 mm	no	no	no
EU - Golfo di Cadice	40 mm	no	no	no
Iceland	155 mm	yes	no	yes
NAFO	130 mm	no	yes	no
Canada	? -160 mm	yes	no	no

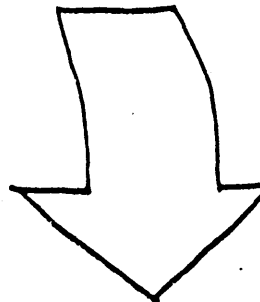
FLOTTA



Programma d'orientamento pluriennale

Adeguamento dell'entità della flotta

ATTIVITÀ DI PESCA

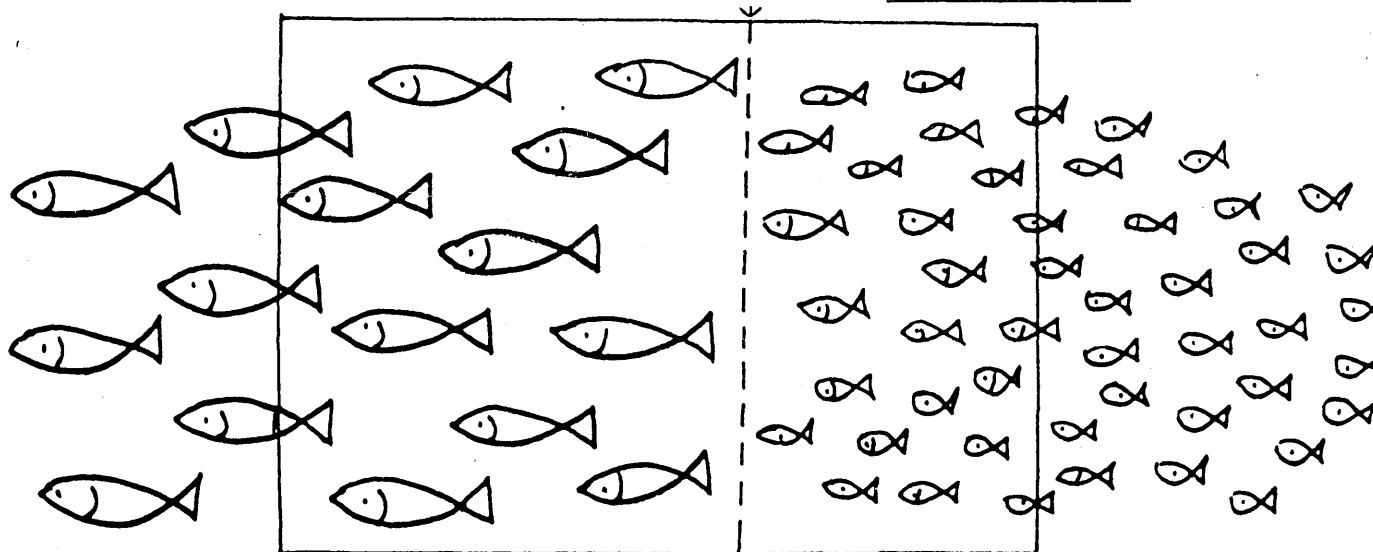


Controllo dello sforzo di pesca

Limitazione diretta delle attività di pesca

Misure tecniche : evitare la cattura di pesci giovani

STOCK ITTICO



TAE e contingenti : limitazione del quantitativo di risorse eliminate

ISSN 0254-1505

COM(95) 669 def.

DOCUMENTI

IT

03

N. di catalogo : CB-CO-95-709-IT-C

ISBN 92-77-97874-0

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

L-2985 Lussemburgo