



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 01.12.2000
COM(2000) 803 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO**

**Applicazione del principio precauzionale e meccanismi pluriennali di
determinazione dei TAC**

Applicazione del principio precauzionale e meccanismi pluriennali di determinazione dei TAC

I.	La strategia precauzionale applicata alla pesca.....	4
I-1	Premesse e basi scientifiche.....	4
I-2	Il metodo di formulazione dei pareri adottato dal CIEM	6
I-2-1	Principi di base.....	6
I-2-2	Miglioramenti auspicabili nella formulazione dei pareri.....	7
II.	La strategia pluriennale di determinazione dei TAC.....	8
II-1	Aspettative degli operatori del settore e possibilità.....	8
II.1.1	Variazioni degli stock e modifica dei pareri scientifici.....	8
II-1-2	Contropartite necessarie per la stabilizzazione dei TAC.....	9
II-2	Norme di decisione / « harvest rules »	10
III.	Nessi con la strategia precauzionale.....	11
IV.	Il tentativo precedente, quanto è già stato fatto e quanto resta da fare.....	13
IV-1	Il tentativo precedente	13
IV-2	Le strategie pluriennali finora attuate « caso per caso »	13
IV-3	Verso una nuova fase	14
IV-3-1	Linee orientative per la definizione di strategie pluriennali	14
IV-3-2	La preparazione della nuova iniziativa.....	15

Introduzione

L'insieme del testo è incentrato sull'applicazione della strategia precauzionale ad una particolare problematica, quella della fissazione dei TAC e dei tassi di sfruttamento in un contesto di gestione delle attività di pesca basato su una sola specie. L'analisi potrebbe e dovrebbe essere ulteriormente allargata.

L'applicazione del principio precauzionale abbraccia un campo molto più vasto della pesca. E' già stata condotta una riflessione generale in materia (COM(2000)1). L'analisi di seguito presentata, benché deliberatamente limitata nei suoi contenuti, tocca nondimeno un argomento chiave della PCP.

L'uso della precauzione nelle organizzazioni regionali e nelle convenzioni di pesca, a livello sia di principio che di metodo applicativo, corrisponde al principio precauzionale quale esposto nella comunicazione della Commissione COM(2000)1.

Nel quadro della PCP, la politica di conservazione delle risorse è stata finora dominata da scadenze annuali, caratterizzate dalla negoziazione a fine anno dei TAC relativi all'anno successivo. Il perdurare di tale ritmo ha generato inconvenienti che, nel tempo, si sono aggravati:

- la determinazione annuale dei TAC non permette di definire, né tantomeno di rispettare una prospettiva a medio termine. I negoziati in sede di Consiglio hanno indotto regolarmente a respingere le misure difficili, necessarie alla ricostituzione degli stock, in particolare a causa dei dubbi scientifici. Di fatto, rinviare di un anno l'applicazione di tali misure può non comportare di per sé grossi rischi. Ma il reiterarsi della situazione, di anno in anno, non può che creare un contesto di estremo pericolo per gli stock.

- Per quanto concerne le prospettive di evoluzione delle sue attività, l'industria della pesca non dispone della visibilità necessaria, poiché di norma i TAC annuali sono resi noti solo verso la fine dell'anno precedente. Essi, inoltre, possono essere contrassegnati da brusche variazioni, di cui gli ambienti professionali contestano spesso l'esigenza.

- È molto difficile trovare un nesso tra una politica di conservazione dominata da un ritmo rigorosamente annuale e una politica della flotta che richiede prospettive di medio e lungo respiro.

Di fatto, tale ritmo di decisione ha portato ad una politica dilatoria di gestione degli stock, con cui non si è riusciti né a proteggere, né a ricostituire le risorse. Il principio cosiddetto "precauzionale" si è sviluppato per far fronte a simili difficoltà, giacché il problema non è una prerogativa esclusiva della PCP. L'applicazione di questo principio, tuttavia, è più complessa del suo enunciato formale. In tal senso, la prima parte del presente documento si propone di chiarire il dibattito sull'argomento, mentre la seconda allarga la discussione all'attuazione di quadri di gestione pluriennali, vista la necessità di una dimensione pluriennale non solo per evitare i rischi di "catastrofi", ma anche per razionalizzare la gestione delle risorse. Il terzo paragrafo è dedicato più specificamente ai nessi tra la strategia precauzionale e i meccanismi pluriennali di determinazione dei TAC. L'ultima parte, infine, illustra la procedura da seguire per dotare la PCP dei suddetti quadri di decisione pluriennali, che tengano conto sia della strategia precauzionale che degli altri elementi, a cominciare dalla preoccupazione degli operatori di evitare per quanto possibile variazioni troppo rapide dei TAC.

I. LA STRATEGIA PRECAUZIONALE APPLICATA ALLA PESCA

I-1 Premesse e basi scientifiche

Come accennato nell'introduzione, il principio precauzionale si è imposto in reazione al fatto che, troppo spesso, le decisioni difficili sono state respinte, ritardate o rese meno severe a causa dei dubbi riguardanti la loro stessa necessità. Di norma, questo metodo dilatorio fa sì che i dati richiesti siano disponibili solo dopo il manifestarsi dell'evento che si vuol prevenire. Il principio precauzionale, secondo il quale l'assenza di certezze non può essere un motivo sufficiente per respingere le decisioni difficili, risponde pertanto ad un'esigenza fondamentale.

Ciononostante, la sua applicazione, nota come "strategia precauzionale", è incappata immediatamente in una duplice ambiguità :

- 1/ qual è la natura del rischio in cui si incorre, ovvero, in altri termini, quale evento si intende evitare mediante una strategia precauzionale?
- 2/ come definire il livello di accettabilità del rischio?

1/ Natura del rischio

Per l'opinione pubblica, il pericolo coincide spesso con il rischio di un'evoluzione irreversibile, associata più precisamente alla scomparsa di una specie, o quantomeno di una popolazione biologica. Tale percezione non è del tutto corretta; generalmente, infatti, i pareri scientifici formulati dagli esperti che studiano l'evoluzione delle risorse non fanno alcun riferimento a questo tipo di evento. Ma l'ambiguità non si ferma qui poiché, secondo i gruppi di esperti, i testi e gli organi di gestione della pesca, la natura del rischio che si vuol prevenire mediante l'attuazione di una strategia precauzionale può variare.

- Sia l'accordo delle Nazioni Unite sugli stock transzonali e altamente migratori (1995) che il codice di condotta della FAO per una pesca responsabile fanno riferimento alla preoccupazione di evitare che il tasso di sfruttamento superi il livello che consentirebbe una "produzione massima equilibrata" (Maximum Sustainable Yield)¹. Le riflessioni condotte all'interno della NAFO vanno nella medesima direzione. In tal caso, l'evento che si cerca di evitare corrisponde ad un rischio di sovrasfruttamento in termini di produzione ponderale sostenibile.

¹ Persino il significato da attribuire al riferimento alla MSY nelle sedi internazionali meriterebbe un chiarimento. I testi citati fanno riferimento all'uso della MSY come "determinato da fattori ambientali pertinenti, tra cui le peculiari esigenze dei paesi in via di sviluppo", il che dimostra il carattere composito delle basi scientifiche.

- I pareri del CIEM alludono invece ad un altro rischio²: il depauperamento dello stock. L'abbondanza dei riproduttori può infatti ridursi così tanto da mettere a repentaglio il rinnovarsi delle generazioni. Un calo moderato del numero dei riproduttori (abbondanza misurata dalla biomassa degli adulti o "biomassa feconda" = "spawning biomass") ha scarsa incidenza su quella dei giovanili che ne deriveranno, il cui numero è denominato "reclutamento". Alcuni meccanismi biologici permettono infatti di compensare una modesta contrazione dello stock di riproduttori.

Un calo troppo drastico della biomassa feconda può invece provocare una diminuzione sistematica del reclutamento. In tal caso, se non viene fatto nulla, la contrazione dello stock può essere molto rapida, innescando un effetto moltiplicatore. Ciò non significa che tale evoluzione sia necessariamente irreversibile. Di norma, gli stock protetti dalle attività di pesca in seguito a depauperamento si sono ricostituiti. Esistono però alcune eccezioni, senza contare che il recupero può essere molto lento: quasi cinquant'anni per l'aringa atlantico-scandinava. Evitare il depauperamento delle risorse, pertanto, è un obiettivo della massima priorità. Nel seguito del presente documento, la strategia precauzionale è concepita proprio alla luce di tale obiettivo.

2/ Scelta dei livelli di rischio

L'applicazione della strategia precauzionale non può ricondursi alla ricerca del cosiddetto "rischio nullo". Per evitare il rischio di un depauperamento, occorrerebbe molto spesso sospendere qualunque attività di pesca. In tal caso si passerebbe da un male (non imporre restrizioni efficaci per la pesca, poiché la loro necessità non è dimostrata) ad un altro (adottare sistematicamente le misure più severe, per ridurre al massimo i rischi). Una strategia equilibrata deve soppesare l'insieme dei rischi provocati da ogni misura di gestione: rischi biologici di depauperamento per gli stock, rischi economici per il settore.

La determinazione dei livelli accettabili di rischio è compito degli organi di gestione, mentre gli scienziati esplicitano i rischi associati a diverse ipotesi. Questi ultimi sarebbero responsabili della valutazione dei rischi ("risk assessment"); ai primi, invece, spetterebbe la scelta delle risposte da dare ("risk management"). Se la comunità scientifica ritiene che la gestione dei rischi attuata dai responsabili delle decisioni/amministratori non è ragionevole, è suo dovere comunicarlo pubblicamente, ma senza formulare pareri che possano forzare la mano a tale gestione.

Solo in via eccezionale è possibile applicare integralmente questo schema teorico. Difficilmente i rischi di depauperamento possono essere quantificati in modo diretto. Il più delle volte è possibile rilevare, al massimo, che il reclutamento sembra aver subito un calo dal momento in cui la biomassa feconda ha superato un certo valore, senza però poter asserire che, in tal caso, non si tratta di una semplice coincidenza. Le valutazioni scientifiche, peraltro, possono limitarsi alla constatazione che la biomassa feconda ha toccato un livello storicamente basso e che, di conseguenza, non esiste alcuna garanzia sulla capacità dello stock

² Il CIEM si riferisce ai rischi di depauperamento dello stock e non ad una massimizzazione della produzione sostenibile non solo perché è difficile, se non impossibile, definire le condizioni di tale massimizzazione per un insieme di stock, ma anche perché la mortalità per pesca esercitata su molti stock è già ampiamente superiore al livello corrispondente ad un'eventuale massimizzazione della produzione ponderale. Del resto, questa situazione corrisponde spesso alla norma da quando la PCP è stata introdotta. L'obiettivo accessibile a medio termine, pertanto, non può consistere in una massimizzazione, ma semplicemente nell'evitare il depauperamento degli stock e nel ridurre la mortalità per pesca in misura accettabile da un punto di vista sia sociale che politico.

di fornire reclutamenti normali dopo questo “minimo” storico. A volte, si ricorre ad analogie con altri stock che presentano caratteristiche simili. Più spesso gli scienziati associano diverse indicazioni per definire un livello di biomassa feconda al di sotto del quale sembrerebbe pericoloso scendere. Non sono però in grado di quantificare direttamente il rischio di depauperamento dello stock. Di per sé, la determinazione di un livello soglia della biomassa comporta già una scelta. I responsabili delle decisioni, pertanto, si trovano a dover gestire una situazione in cui le scelte riguardanti i rischi ritenuti inaccettabili, in parte, sono già state operate, mentre i motivi di tali scelte non sempre sono molto chiari.

Ciò non significa che gli scienziati abbiano torto ad agire così. In mancanza di dati, essi devono tener conto di tutti gli indici disponibili per individuare le circostanze in cui, a loro parere, esistono gravi rischi di depauperamento, anche se non sono in grado di quantificarli.

Lo schema ideale è quindi impossibile da attuare. Bisogna però tentare di avvicinarvisi il più possibile per evitare una confusione di ruoli tra gli scienziati e i responsabili delle decisioni.

I-2 Il metodo di formulazione dei pareri adottato dal CIEM

I-2-1 Principi di base

I pareri del CIEM tengono conto di due parametri: da un lato, l'abbondanza dei riproduttori, dall'altro il livello della mortalità per pesca³.

- Nel primo caso, i pareri scientifici si propongono di individuare un livello soglia al di là del quale i rischi di depauperamento dello stock diverrebbero “ingestibili”. Come accennato nei paragrafi precedenti, tali rischi non corrispondono ad una probabilità quantificabile. Tuttavia, il concetto di “biomassa soglia” di cui occorre evitare il superamento è indispensabile alla traduzione concreta di una strategia precauzionale mirante a prevenire il depauperamento degli stock. Tale unità di grandezza è denominata “Blim” (biomassa limite). I pareri del CIEM alludono di norma ad un secondo valore della biomassa - il “Bpa” (biomassa precauzionale) - superiore al primo poiché mirante a garantire un certo margine di sicurezza. Ciò che si cerca di scongiurare, pertanto, non è più direttamente il rischio di un depauperamento, ma di una riduzione della biomassa feconda al di sotto del livello Blim.

- Quanto al secondo parametro (la mortalità), gli scienziati valutano per ciascun livello di mortalità per pesca quale sarà la fecondità raggiunta da una determinata classe d'età, equivalente al numero di uova che essa sarà in grado di deporre. Rapportando questo risultato alla fecondità che si raggiungerebbe in assenza di attività di pesca (il numero di uova che verrebbero deposte), si ottiene un indice del potenziale di fecondità “residuo” lasciato dalla pesca. Più l'attività è intensa e la mortalità per pesca elevata, più questo indice di fecondità è basso (a parità di numero iniziale di esemplari nella classe d'età considerata). È possibile collegare una riduzione troppo forte dell'indice di fecondità ad un rischio futuro per lo stock interessato. Anche in questo caso non si è in grado di stimare un rischio diretto di depauperamento. Diverse considerazioni, tuttavia, portano a definire un valore estremo, in cui i pericoli per la sopravvivenza dello stock sono ritenuti eccessivi. Tale valore, denominato “Flim”, è associato ad un altro valore cosiddetto di precauzione - l'“Fpa” - mirante a creare un margine di sicurezza supplementare.

³ La mortalità per pesca è il parametro che meglio misura, secondo gli scienziati, la pressione esercitata dalla pesca su un determinato stock. Si ricollega direttamente al volume annuale delle catture relative allo stock esaminato, vale a dire al suo tasso di sfruttamento.

La combinazione di questi due criteri (livello di biomassa rispetto a Blim e a Bpa, livello della mortalità per pesca rispetto a Flim e ad Fpa) porta alla definizione di zone diverse per la sicurezza dello stock, come mostra la figura 1.

I-2-2 Miglioramenti auspicabili nella formulazione dei pareri

Il CIEM ha compiuto sforzi considerevoli per formulare i suoi pareri in modo da poterli opportunamente inserire nel quadro di prospettive a medio e a lungo termine, mettendoli in relazione con la strategia precauzionale e rispondendo alle esigenze dei responsabili della gestione/delle decisioni. Si tratta di un compito piuttosto arduo, poiché occorre trovare un giusto equilibrio tra la semplicità necessaria nella formulazione dei pareri, senza la quale essi non potrebbero essere decodificati in ambienti diversi da quelli scientifici, e il pericolo di semplicismo, che maschera alcuni aspetti essenziali e può condurre ad interpretazioni improprie.

Dai diversi incontri organizzati per uno scambio di opinioni tra gli esperti del CIEM e i rappresentanti dei “destinatari” dei pareri (membri dei servizi della Commissione, degli Stati membri che sono parti contraenti del CIEM e dei paesi terzi che vi partecipano) è emerso che globalmente questi ultimi, pur accogliendo favorevolmente i progressi compiuti, avevano incontrato alcune difficoltà in merito ai pareri trasmessi nel '98 e nel '99, da quando il CIEM ha sistematizzato il riferimento alla strategia precauzionale:

° le argomentazioni addotte per definire i valori di Blim e Flim variano a seconda degli stock, creando un'enorme eterogeneità quanto ai pericoli connessi al loro superamento. Tale eterogeneità dovrebbe essere spiegata.

° Le modalità utilizzate per stabilire i valori di Bpa o Fpa non sono sempre molto chiare; pur dovendo riconoscere che la definizione di Blim e Flim spetta ai biologi, quella di Bpa ed Fpa dovrebbe invece avvenire mediante un dialogo tra i responsabili della gestione destinatari dei pareri e gli scienziati.

° Vigilare su un miglioramento della definizione dei valori soglia è tanto più importante se si pensa che questi hanno un impatto considerevole sull'opinione pubblica e possono condurre ad un'interpretazione manichea: il mantenimento di una mortalità per pesca ad un livello leggermente superiore ad Fpa può essere inteso come una misura lassista, anche nel caso in cui un'analisi del problema provasse il contrario (cfr. infra).

° Non è stato posto l'accento sul fatto che le diagnosi relative alla biomassa feconda non hanno le stesse conseguenze immediate di quelle riguardanti la mortalità per pesca. Se la biomassa feconda è molto scarsa, occorre agire immediatamente. Se la mortalità per pesca appare troppo elevata, le conseguenze sui rischi di depauperamento possono invece manifestarsi con un certo ritardo: se nel contempo la biomassa feconda è sufficiente, una risposta graduale può essere in linea con la logica precauzionale.

° I pareri sono stati formulati in modo tale da far apparire necessaria a persone estranee agli ambienti scientifici una riduzione sistematica, immediata ed energica della mortalità per pesca tramite l'imposizione di un TAC corrispondente ad una mortalità per pesca non superiore ad Fpa. È venuta a mancare un'analisi delle probabili conseguenze di ipotesi di ricostituzione più o meno rapida.

° I pareri formulati non permettevano ai responsabili della gestione di valutare il “prezzo” da pagare per garantire allo stock un margine di sicurezza più o meno ampio. Qualsiasi riduzione della mortalità per pesca comporta nell'immediato un “mancato guadagno”; ma se per alcuni stock (di solito, quelli in cui i pesci hanno una breve durata di vita) tale perdita sarà compensata solo da una riduzione dei rischi di depauperamento, per altri essa si tradurrà in prospettiva anche in un aumento della produzione ponderale, poiché lo stock è sovrasfruttato in termini di rendimento per recluta⁴.

° Le valutazioni sono state pubblicate subito, almeno per quanto riguarda il '98, senza lasciare il tempo di intavolare discussioni con i professionisti del settore prima dell'adozione delle decisioni conseguenti (TAC).

Queste osservazioni, in gran parte dovute al fatto che si è ancora alle prime armi nell'integrazione della strategia precauzionale, non dovrebbero far dimenticare i grandi sforzi compiuti dal CIEM. In seguito ai contatti avuti con gli Stati membri, la Commissione ha modificato la formulazione della sua richiesta di pareri al CIEM. Malgrado ciò, occorrerà certamente proseguire ed approfondire il dialogo con gli organismi scientifici, per giungere ad una ripartizione più chiara dei compiti tra gli scienziati e i responsabili della gestione e delle decisioni.

II. LA STRATEGIA PLURIENNALE DI DETERMINAZIONE DEI TAC

II-1 Aspettative degli operatori del settore e possibilità

Gli operatori del settore auspicerebbero che le variazioni e soprattutto le riduzioni dei TAC da un anno all'altro fossero il più possibile modeste. Esistono tuttavia grosse limitazioni a quanto può esser fatto.

II.1.1 Variazioni degli stock e modifica dei pareri scientifici

Si è andata diffondendo l'opinione che le variazioni dei TAC fossero imputabili esclusivamente agli scienziati. Questa opinione è errata e va smentita preliminarmente a qualsiasi dibattito riguardante la possibilità di stabilizzare i livelli dei TAC. Le variazioni rispecchiano innanzitutto le fluttuazioni quantitative delle risorse sfruttate. Tali fluttuazioni sono dovute essenzialmente a cause naturali e, in primo luogo, alle variazioni da un anno all'altro del numero di individui giovani che raggiungono l'età necessaria per poter essere

⁴ Indipendentemente dal fatto che una classe d'età comprenda un numero di individui elevato o modesto - si sia cioè in presenza di un reclutamento forte o mediocre - gli individui catturati in tale classe d'età saranno tanto più giovani e, quindi, di peso ridotto, quanto più la mortalità per pesca sarà elevata. Se è vero che per un dato reclutamento un'attività di pesca intensa accresce il numero degli individui catturati, giacché la quantità dei decessi dovuti alla pesca aumenta rispetto a quelli dovuti a cause « naturali », l'età e il peso medio delle catture diminuiscono quando la pesca si intensifica. Paradossalmente, quindi, il prodotto del numero di individui catturati per il peso medio delle catture, che determina la produzione ponderale ricavata da un reclutamento, può diminuire se la pesca supera un certo valore limite. Tale diminuzione, in tal caso, è la conseguenza di un calo troppo forte del peso medio delle catture. Questo fenomeno ha avuto grande importanza nella definizione del sovrasfruttamento in termini di « produzione per recluta » (Yield per recruit); poiché le considerazioni di cui sopra si applicano ad un dato reclutamento, è infatti possibile riferirsi ad una « recluta ». Si giunge così alla definizione di F_{max} , vale a dire il livello della mortalità per pesca che permette di massimizzare la produzione per recluta. Questo concetto non ha più il ruolo centrale di qualche decennio fa, ma rappresenta pur sempre un riferimento essenziale per valutare se un'attività di pesca è o no tanto intensa da impedire che si possa trarre profitto dal potenziale di crescita degli individui.

catturati (reclutamento). Esse, inoltre, sono legate al diverso grado di successo della riproduzione e della sopravvivenza delle uova, delle larve e dei primi stadi degli esemplari giovani. Se moderatamente sfruttato, uno stock può comprendere un insieme di classi d'età successive, con variazioni dell'abbondanza globale che compensano quelle dei reclutamenti annuali. Al contrario, se l'attività di pesca è molto intensa, lo stock sfruttato non può che contare su un numero ridotto di classi d'età, a volte una sola. In tal caso, le variazioni dello stock da un anno all'altro non sono più compensate.

Le variazioni dei TAC sono legate in parte anche a quelle dei pareri scientifici. Alla variabilità "reale" dell'abbondanza degli stock si aggiunge una componente connessa alle inevitabili incertezze delle valutazioni scientifiche. Inoltre, se la diagnosi sulla necessità di un'azione vigorosa per ripopolare lo stock si aggrava, ad esempio perché il rischio di depauperamento appare più serio alla luce delle ultime informazioni, il parere scientifico potrà tradursi in una raccomandazione di forte riduzione del TAC.

In generale, tuttavia, i TAC variano innanzitutto, e soprattutto, perché sono le risorse a variare da un anno all'altro. Un miglioramento dei metodi di valutazione scientifica e, in particolare, dei dati disponibili permetterà di limitare l'impatto delle incertezze delle valutazioni scientifiche, ma non di eliminarle. Peraltro, se una diagnosi scientifica evidenziasse un pericolo imminente, sarebbe altamente irragionevole anteporre a qualsiasi altra preoccupazione quella di evitare una brusca riduzione dei TAC.

Di fronte alle richieste di molti di accordare maggior importanza a tale preoccupazione, occorre pertanto tenere a mente che sarà alquanto difficile stabilizzare i TAC in un futuro immediato, in particolare perché troppo spesso, in passato, la riduzione delle catture non è stata attuata in modo sufficientemente rapido. Ciò ha portato a tassi di sfruttamento molto elevati, con stock comprendenti solo un numero limitatissimo di classi d'età, se non una sola, e che vengono mantenuti tanto a lungo in situazione critica, senza alcun margine di sicurezza, da rendere necessarie misure d'urgenza drastiche, non avendo adottato, a suo tempo, misure moderate.

II-1-2 Contropartite necessarie per la stabilizzazione dei TAC

I due dilemmi fondamentali

° Tenuto conto del fatto che le risorse disponibili fluttuano e continueranno a farlo da un anno all'altro e che le catture risultano dal prodotto delle dimensioni dello stock per il tasso di sfruttamento, non è possibile stabilizzare le catture senza far variare i tassi di sfruttamento e, quindi, lo sforzo di pesca dispiegato. Qualsiasi stabilità ottenuta a livello dei quantitativi di cattura autorizzati si paga innanzitutto con una fluttuazione dello sforzo di pesca. Ciò è tanto più importante se si pensa che, per limitare la diminuzione dei TAC in certi anni, occorrerà in compenso non aumentarli in altri tanto quanto sarebbe "biologicamente" possibile, in modo da creare una sorta di "scorta"⁵ ("buffer stock"). A tal fine, negli anni destinati alla costituzione di questa "riserva", si dovrà procedere ad una riduzione immediata dei tassi di sfruttamento e, pertanto, ad una limitazione delle attività di pesca. Tale limitazione dovrà essere pianificata, onde evitare un esaurimento dei contingenti prima della fine dell'anno e/o

⁵ Il più delle volte, la « scorta » si rivelerà doppiamente utile: 1/ negli anni successivi permetterà alla pesca di disporre di uno stock che sarà possibile sfruttare, anche nel caso in cui i nuovi reclutamenti risultino meno buoni; 2/ permetterà alla biomassa feconda di non attestarsi su livelli troppo bassi al momento della o delle stagioni di riproduzione successive, migliorando in tal modo la sicurezza biologica dello stock e le sue prospettive a medio e a lungo termine.

l'insorgere di problemi di controllo di difficile soluzione, se non addirittura insormontabili, o ancora il ricorso massiccio al sistema dei rigetti in mare, nel caso in cui si introducessero contingenti di sbarco per ogni nave da pesca.

° Se la situazione è tale da non lasciare alcun margine di sicurezza in materia di rischi di depauperamento biologico, limitare la diminuzione del TAC potrà provocare un aumento dei rischi. In tal caso, la stabilizzazione del TAC a breve termine si pagherebbe con l'accettazione di un rischio maggiore di depauperamento dello stock.

Possibili soluzioni

° Il dilemma riguardante la stabilizzazione del TAC o dello sforzo è tanto più serio quanto più rilevanti sono le variazioni interannuali delle dimensioni dello stock sfruttato e, pertanto, quanto più elevato è il tasso di sfruttamento. L'altro dilemma, vale a dire la scelta tra una forte diminuzione del TAC e l'accettazione di un rischio maggiore di depauperamento dello stock, è anch'esso tanto più serio quanto più scarsa è la consistenza dello stock stesso, il che equivale ad una situazione di sfruttamento molto intenso. L'unico modo per attenuare la gravità di entrambi i dilemmi consiste nel ridurre il tasso di sfruttamento. Questa soluzione può rivelarsi necessaria per preservare il futuro dello stock e, in prospettiva, potrà permettere in molti casi anche un aumento della produzione ponderale. È tuttavia possibile ipotizzare una riduzione della mortalità per pesca oltre il livello che corrisponderebbe alla produzione massima equilibrata, accettando in tal caso un certo grado di sottosfruttamento. In linea generale, qualsiasi riduzione del tasso di sfruttamento implica delle contropartite. Accettarne è pertanto necessario anche per ridurre la gravità dei due dilemmi fondamentali.

- Un'ulteriore ipotesi consiste nel migliorare le basi scientifiche. Ciò permetterebbe, da un lato, di ridurre il grado di incertezza delle diagnosi "in tempo reale" sulla situazione degli stock, dall'altro di identificare meglio i rischi di depauperamento e, quindi, di ridurre le "precauzioni inutili". Sul fronte scientifico sono possibili dei miglioramenti. Questi non permetteranno di eliminare la necessità delle scelte precedentemente evocate, non saranno spontanei e presupporranno uno sforzo in materia di mezzi e di organizzazione.

II-2 Norme di decisione / « harvest rules »

Gli scienziati non possono fare pronostici sull'abbondanza futura degli stock al di là di un orizzonte vicino nel tempo, soprattutto per l'impossibilità di prevedere la consistenza delle classi d'età non ancora nate, la cui entità dipende molto dall'ambiente marino. Queste variazioni ambientali sono a loro volta imprevedibili e non è ben noto il loro nesso causale con le fluttuazioni del reclutamento.

In compenso, essi sono spesso in grado di indicare quale dovrebbe essere l'evoluzione della mortalità per pesca. Lo schema più semplice li porta a scegliere, per tale parametro, un livello soglia, ad esempio quello che permette di massimizzare la produzione ponderale per recluta (cfr. nota infra, paragrafo II-2-1), ma anche qualsiasi altro livello di riferimento. Partendo dal valore corrente, è inoltre possibile pianificare una riduzione regolare, nell'arco di qualche anno, delle mortalità per pesca che, per un motivo o per l'altro, sono ritenute eccessive.

In tal caso, un metodo elementare consiste nel determinare il TAC mediante l'applicazione del tasso di sfruttamento corrispondente alla mortalità per pesca scelta in precedenza. Tale indice, associato alla stima delle dimensioni dello stock, porta direttamente alla determinazione del TAC.

Questo semplice metodo può far sorgere almeno due tipi di problemi: biologici (rischi di depauperamento dello stock) ed economici (variazioni dei TAC da un anno all'altro). Dal punto di vista biologico, esso può portare all'accettazione di rischi eccessivi qualora, in presenza di un reclutamento recente modesto, il numero dei riproduttori sia così limitato da imporre l'adozione di misure di salvaguardia e, pertanto, l'applicazione di un tasso di sfruttamento inferiore al previsto. Si può tener conto di tale evenienza adottando una modalità di decisione che adegui il tasso di sfruttamento alla consistenza dello stock di riproduttori. Lo schema è illustrato dalla figura 2. Questo "miglioramento", tuttavia, non solo non pone rimedio al secondo inconveniente citato, vale a dire la possibilità di forti variazioni interannuali dei TAC, ma potrebbe anzi aggravarlo. Per tentare di limitare le variazioni dei TAC occorre definire norme di decisione che integrino il valore dei TAC stessi nel corso dell'anno. In tal modo si possono cercare di evitare variazioni superiori ad un certo limite. Così facendo, il TAC definitivo prescelto non corrisponderà esattamente al tasso di sfruttamento ritenuto "auspicabile" e, in qualche caso, potrà addirittura comportare un maggior rischio di depauperamento dello stock. Si ripresenta così il problema del "prezzo" da pagare per la stabilizzazione dei TAC.

Di fatto, è possibile mettere a punto un insieme di norme di decisione basate su tre parametri: 1/ un livello soglia della mortalità per pesca, 2/ la stima della biomassa feconda rispetto a determinati valori critici e 3/ l'ultimo TAC previsto. Sarebbe vano cercare di definire la norma capace di eliminare i conflitti tra i diversi obiettivi messi insieme (ottimizzare la produzione per recluta, combattere i rischi di depauperamento dello stock, ridurre le variazioni dei TAC da un anno all'altro). Gli scienziati sono però in grado di effettuare simulazioni che permettono di valutare e di confrontare l'efficacia delle varie norme di decisione rispetto ai diversi criteri.

La scelta di una norma di decisione permetterebbe di optare esplicitamente per un compromesso, su base razionale. Porrebbe inoltre fine alla prassi che, troppo spesso, ha indotto a rendere prioritario l'intento di evitare restrizioni impopolari a breve termine, sfociando di fatto in una sorta di norma che, utilizzando sistematicamente i margini di incertezza dei pareri scientifici per fissare i TAC al livello più elevato possibile, non poteva che portare al degrado degli stock. Solo un'analisi delle prospettive a medio termine permetterà di superare la "dittatura del breve termine".

Del resto, il fatto di tener conto esplicitamente dell'obiettivo di limitare le variazioni interannuali dei TAC mostrerà agli ambienti professionali che le loro preoccupazioni vengono prese pienamente in considerazione. Il dibattito necessario per la scelta delle modalità di decisione servirà ad evidenziare i limiti di quanto può esser fatto e la necessità di un compromesso tra obiettivi diversi, singolarmente auspicabili.

Poiché la mortalità per pesca è connessa allo sforzo di pesca, la determinazione dei tassi di sfruttamento da raggiungere nel medio periodo permetterebbe di stabilire un nesso con la gestione dei mezzi di produzione, anche se finora, in mancanza di dati e di studi adeguati, è stato difficile quantificare tale legame.

III. NESSI CON LA STRATEGIA PRECAUZIONALE

- La strategia pluriennale descritta nei paragrafi precedenti, basata sulla definizione di norme di decisione pluriennali, è direttamente connessa alla strategia precauzionale, quantomeno nel modo in cui questa è considerata nel quadro del CIEM. Come esposto al paragrafo II, infatti, nei pareri del CIEM la mortalità per pesca è rapportata a quanto metterebbe in serio pericolo il

futuro dello stock (Flim), nonché al livello necessario per disporre di un certo margine di sicurezza (Fpa). La biomassa feconda, inoltre, è valutata in rapporto a valori oltre i quali esiste un pericolo grave immediato (Blim), o che sono necessari per garantire allo stock un margine di sicurezza (Bpa). In quest'ottica, per conformarsi ai pareri scientifici occorrerebbe pianificare, per tutti gli stock in cui la mortalità per pesca è superiore ad Fpa, una riduzione di tale mortalità, eventualmente per fasi successive, così da ricondurla verso l'indice Fpa, che in tal caso diverrebbe un obiettivo a medio termine. La norma di decisione, tuttavia, dovrebbe comportare necessariamente anche una riduzione accelerata della mortalità per pesca se, ad un certo momento, la biomassa feconda risultasse troppo scarsa, in particolare rispetto a Bpa e, a maggior ragione, rispetto a Blim. Per tornare alle norme di decisione di cui sopra, occorrerà inoltre tener conto della preoccupazione di evitare diminuzioni troppo rapide dei TAC, almeno fintantoché ciò non comporti rischi eccessivi per il futuro dello stock interessato.

- Esistono peraltro risorse il cui reclutamento non corre rischi apparenti di depauperamento. Anche in questo caso è auspicabile predisporre un quadro di gestione pluriennale. La strategia precauzionale non può far altro che definire valori soglia della mortalità per pesca e della biomassa feconda che delimitino un ambito ritenuto capace di mettere al riparo da rischi di depauperamento. Questo margine di sicurezza lascia comunque spazio a numerose strategie di sfruttamento. Per attuare simile strategia occorre esplicitarne l'obiettivo prioritario, una volta garantita la sicurezza degli stock. In tal senso è necessario individuare che cosa ci si prefigge di massimizzare: la produzione ponderale? il valore economico delle catture? i profitti derivanti da un certo tipo di pesca? alcuni tipi di impieghi? una particolare combinazione tra questi diversi parametri? Di fatto, nel quadro della PCP, la riflessione non è mai stata portata a termine. La strategia che ne è implicitamente derivata ha oscillato tra il mantenimento dei livelli di mortalità per pesca, fintantoché non si fosse manifestato un rischio di depauperamento, e il mantenimento dei TAC⁶.

Oltre all'applicazione della strategia precauzionale, occorre definire una norma di decisione pluriennale, senza accontentarsi di decisioni poco lungimiranti. Anche in tal caso è possibile elaborarne una che tenga conto dei tre elementi precedentemente evocati: 1/ il livello soglia della mortalità per pesca che permetterebbe di ottimizzare il criterio scelto esplicitamente, 2/ i livelli soglia della biomassa feconda fissati per evitare o sospendere la pesca nelle zone in cui potrebbe risultare pericolosa, 3/ le variazioni interannuali dei TAC. Anche qui sarà necessario scendere a compromessi. L'unico modo per affrontare il problema consiste nel basarsi su simulazioni che permettano di valutare le possibili conseguenze rispetto ad un insieme di criteri stabiliti da diverse strategie di gestione, associate ad altrettante norme di decisione.

⁶ Anche questa strategia, d'altronde, ha sempre creato problemi poiché, se per gli scienziati lo statu quo equivale al mantenimento della mortalità per pesca, per i professionisti del settore ciò che importa è innanzitutto la stabilità dei TAC. Si ripresenta pertanto uno dei dilemmi precedentemente ricordati, mai risolto nel merito giacché, ad ogni negoziazione annuale dei TAC, scaturivano gli stessi problemi qualora, per il mantenimento della mortalità per pesca, si ventilasse la possibilità di una diminuzione del TAC. Inoltre, qualora il Consiglio approvi il TAC proposto dalla Commissione secondo un'ipotesi di statu quo della mortalità, se ciò porta ad una situazione di stabilità o ad un aumento del TAC stesso, ma lo modifichi in eccesso nel caso in cui la proposta comporti una sua diminuzione, viene ad innescarsi una sorta di « gioco al raddoppio » (martingala) da cui, progressivamente, non possono che derivare un aumento della mortalità per pesca e maggiori rischi di depauperamento.

IV. IL TENTATIVO PRECEDENTE, QUANTO È GIÀ STATO FATTO E QUANTO RESTA DA FARE

IV-1 Il tentativo precedente

Da molti anni gli scienziati insistono sulla necessità di definire obiettivi e strategie a medio termine e accennano a livelli soglia della biomassa e della mortalità, mentre i professionisti del settore deplorano le variazioni dei TAC.

La Commissione aveva tentato di dare una risposta a queste preoccupazioni presentando due proposte, che facevano seguito ad una comunicazione⁷. La prima⁸ mirava a definire strategie a medio termine per una riduzione progressiva della mortalità per pesca verso i livelli raccomandati dagli scienziati, cercando nel contempo di aumentare la biomassa feconda fino a determinati valori soglia o di evitare una sua diminuzione al di sotto di tali valori. L'obiettivo di limitare le variazioni dei TAC corrispondeva all'introduzione di una norma che avrebbe portato, di preferenza, a ridurre la mortalità per pesca nel caso di un buon reclutamento, consentendo in tal modo di non ridurre il TAC, o quantomeno di ridurlo lievemente. La seconda proposta⁹, invece, suggeriva di rendere flessibile il consumo dei contingenti assegnati, allo scopo, tra l'altro, di attutire l'impatto delle variazioni dei TAC.

La proposta adottata è stata la seconda, di portata peraltro modesta, poiché con essa si introduceva un'innovazione che aveva suscitato alcune preoccupazioni. La modifica, tuttavia, ha funzionato in modo soddisfacente. La proposta riguardante le strategie a medio termine, invece, non ha riscosso la maggioranza dei consensi. Il dibattito si è arenato nel '95.

Tra i motivi di quello che va riconosciuto come un insuccesso vi sono vari fattori:

- all'epoca, i pareri scientifici non avevano fornito esplicitamente valutazioni precise e ufficialmente approvate dagli organismi autorizzati, per la definizione di obiettivi e strategie pluriennali;
- i professionisti del settore hanno avuto la sensazione che il metodo proposto non accordasse sufficiente importanza alle loro preoccupazioni circa l'eventualità di brusche variazioni dei TAC;
- molti hanno temuto che la determinazione dei TAC si sarebbe basata su un automatismo che avrebbe impedito al Consiglio di intervenire nella misura necessaria.

IV-2 Le strategie pluriennali finora attuate « caso per caso »

Se il metodo globale non è andato a buon fine, un insieme di stock è tuttavia gestito sulla base di strategie e obiettivi pluriennali. Tali dispositivi, in particolare, sono stati introdotti nel quadro di accordi con i paesi terzi. Per il Mare del Nord sono stati definiti alcuni obiettivi in termini di mortalità per pesca e di livelli limite della biomassa feconda per cinque stock (aringa, merluzzo bianco, eglefino, merluzzo carbonaro e passera di mare) nell'ambito degli accordi bilaterali con la Norvegia. Un quadro analogo, che riguarda tutti gli Stati costieri, è

⁷ Le nuove componenti della politica comune della pesca. Com (93) 664 def.

⁸ Proposta di regolamento (CE) del Consiglio che stabilisce gli obiettivi e le strategie di gestione per determinati tipi di pesca o gruppi di tipi di pesca nel periodo 1994-1997. Com (93) 663 def.

⁹ Proposta di regolamento del Consiglio che introduce condizioni complementari per la gestione annuale dei TAC e dei contingenti. COM (94) 583 def.

stato messo a punto per lo sgombrò dell'Atlantico e l'aringa atlantico-scandinava ed è stato approvato dalla NEAFC.

Per il Baltico è stato predisposto un piano a lungo termine per il merluzzo bianco, il salmone e altri stock specifici, all'interno della Commissione del Baltico (IBSFC)^o. Tali piani, inoltre, fanno riferimento al quadro generale del processo noto come « Baltico 21 », che cerca di definire una politica d'insieme per il futuro di questo mare.

IV-3 Verso una nuova fase

Dopo il precedente insuccesso, la situazione è mutata, come è emerso dalla riunione del Gruppo ad alto livello organizzata nel settembre 2000 dalla presidenza francese. La necessità di definire procedure pluriennali che tengano conto della strategia precauzionale è ormai ampiamente riconosciuta. Gli scienziati hanno fatto molti progressi nel fornire valutazioni più esaurienti, anche se sono tuttora necessari alcuni miglioramenti. Le difficoltà incontrate nel corso del precedente tentativo hanno messo in luce una serie di ostacoli che occorrerà evitare. È pertanto possibile e necessario riaprire l'argomento.

IV-3-1 Linee orientative per la definizione di strategie pluriennali

In linea con quanto affermato nei paragrafi precedenti, queste strategie di gestione si baseranno su un'evoluzione "pianificata" della mortalità per pesca nel medio periodo (ad esempio, una riduzione progressiva e regolare nell'arco di un quinquennio), associata a due aspetti complementari connessi, da un lato, alla necessità di una reazione rapida nel caso in cui la biomassa feconda sia troppo scarsa, dall'altro ad una limitazione delle variazioni interannuali dei TAC per evitare, ad esempio, eventuali diminuzioni superiori ad un limite prestabilito.

La difficoltà principale consisterà nel trovare un compromesso tra questi ultimi due aspetti (garantire un'evoluzione della biomassa conforme alla strategia precauzionale, limitando le variazioni interannuali dei TAC). La strategia dovrà tener conto delle specificità di ogni stock.

Per il periodo considerato dalla proposta per ciascuno stock, la determinazione del TAC dovrà risultare dall'applicazione della norma di decisione adottata, tenendo conto ogni volta dell'aggiornamento della diagnosi effettuata dagli scienziati. In tal modo, non appena le valutazioni scientifiche sono aggiornate dagli organismi abilitati¹⁰, si verrebbe a conoscenza del livello del TAC relativo all'anno successivo per ognuno degli stock interessati, in situazione normale (per le situazioni estreme che non dovrebbero rientrare nella norma di decisione, cfr. infra).

Se è essenziale introdurre strategie a medio termine, occorre anche prevenire qualsiasi rigidità inopportuna. Nel caso in cui dalle analisi scientifiche emerga la necessità di modificare in itinere una determinata strategia, la Commissione dovrà avanzare in tempo utile proposte appropriate. In precedenza, essa avrà vigilato, mediante richieste di parere, affinché gli organismi scientifici intervengano non appena ritengono opportuna la modifica di una strategia. In presenza di un grave dilemma - ad esempio, quando solo una forte riduzione del TAC superiore al margine di variazione massima consentito dalla norma di decisione

¹⁰ Accanto all'introduzione di un nuovo calendario per l'adozione delle decisioni, si potrebbero definire, per certi stock, suddivisioni annuali più adatte dell'anno di calendario compreso tra gennaio e dicembre, per tener conto, da un lato, delle specificità biologiche di ogni stock, dall'altro, dell'agenda prevista per le valutazioni scientifiche.

permetterebbe di evitare un'evoluzione molto pericolosa della biomassa feconda – è peraltro necessario prevedere un dibattito in sede di Consiglio per fissare il TAC in via definitiva.

Comunque sia, al termine delle fasi di preparazione descritte nel paragrafo seguente, la Commissione dovrà presentare una proposta per l'adozione e l'attuazione di strategie pluriennali relativamente agli stock per i quali le analisi preliminari si saranno rivelate utili.

IV-3-2 La preparazione della nuova iniziativa

A/ Analisi dell'efficacia delle norme di decisione possibili

Nel corso dell'estate 2000, la Commissione ha bandito una gara d'appalto per l'effettuazione sistematica delle simulazioni di cui ai paragrafi precedenti relativamente ad un insieme di stock per i quali si dispone di dati appropriati. Tali simulazioni devono analizzare l'efficacia di norme di decisione diverse ("harvest rules") fondate sui principi sopra descritti, ivi incluso l'obiettivo di stabilizzazione dei TAC. L'esito delle simulazioni sarà sottoposto all'esame dello CSTEP, che provvederà all'integrazione economica necessaria.

La Commissione farà realizzare eventualmente altre simulazioni per completare la serie di stock presi in considerazione dalle prime e/o prevedere norme di decisione diverse da quelle analizzate, di cui si manifestasse successivamente la pertinenza.

B/ Consultazioni

Oltre allo CSTEP, sarà opportuno consultare ampiamente tutti i partner durante l'intero periodo di preparazione della futura proposta.

Anche il Comitato consultivo della pesca sarà investito del problema. Una prima riunione sarà organizzata non appena possibile per discutere degli orientamenti generali, sulla base del presente documento. Riunioni successive saranno dedicate all'analisi dell'esito delle simulazioni di cui sopra e delle conclusioni dello CSTEP in materia.

La Commissione, inoltre, riunirà gruppi di esperti (ognuno per un insieme specifico di stock) per coinvolgere gli Stati membri nella riflessione sull'esito delle simulazioni.

Per gli stock in comune con i paesi terzi, infine, saranno avviate apposite consultazioni, in particolare per aggiornare le strategie pluriennali negoziate con gli stessi.

C/ Successivo aggiornamento dei pareri scientifici

Per mettere in moto il processo di aggiornamento, ma anche per farlo proseguire in un secondo tempo, i pareri scientifici dovranno essere trasmessi nella forma richiesta e secondo il calendario più idoneo. La Commissione adotterà le disposizioni necessarie nei confronti dello CSTEP e intraprenderà iniziative adeguate nei confronti del CIEM.

Conclusioni

Non è possibile continuare a “pilotare a vista” la gestione degli stock secondo gli attuali meccanismi di negoziazione annuale dei TAC. I tentativi precedenti di attuare strategie a medio termine hanno riscosso solo un successo molto parziale. Ma l’esigenza resta, anzi si è addirittura amplificata a causa del degrado di molti stock essenziali, che impone l’attuazione di appositi piani di ripopolamento.

Nel contempo, si sono ormai venute a creare le condizioni per un progresso decisivo. I primi dibattiti sulla strategia precauzionale hanno portato ad una presa di coscienza generale circa i pericoli insiti nei metodi tradizionali di determinazione dei TAC. Anche se occorre approfondire il dialogo per renderli ancor più adeguati, i pareri scientifici ormai disponibili stanno aprendo il cammino ad una strategia pluriennale. Le difficoltà precedentemente incontrate hanno permesso di identificare ostacoli che, in futuro, potranno così essere evitati.

Prima di giungere ad una proposta formale, è ancora necessario approfondire un insieme di questioni. Le valutazioni scientifiche devono essere precisate. Ampi dibattiti permetteranno di misurare l’apporto di una strategia pluriennale e di incentrare le discussioni sugli equilibri da ricercare tra le diverse finalità - dalla protezione delle risorse, alla stabilizzazione delle attività di pesca. La dinamica già innescata, tuttavia, dovrà consentire, negli anni a venire, l’attuazione di un quadro pluriennale molto più ampio di quello in vigore per alcuni stock. Tale attuazione non deve attendere la conclusione dei dibattiti sulla riforma della PCP, poiché il problema è urgente, ma anche e soprattutto perché occorrerà in ogni caso disporre di un meccanismo migliore per la determinazione dei TAC.

Figura 1. Diagramma precauzionale secondo il CIEM

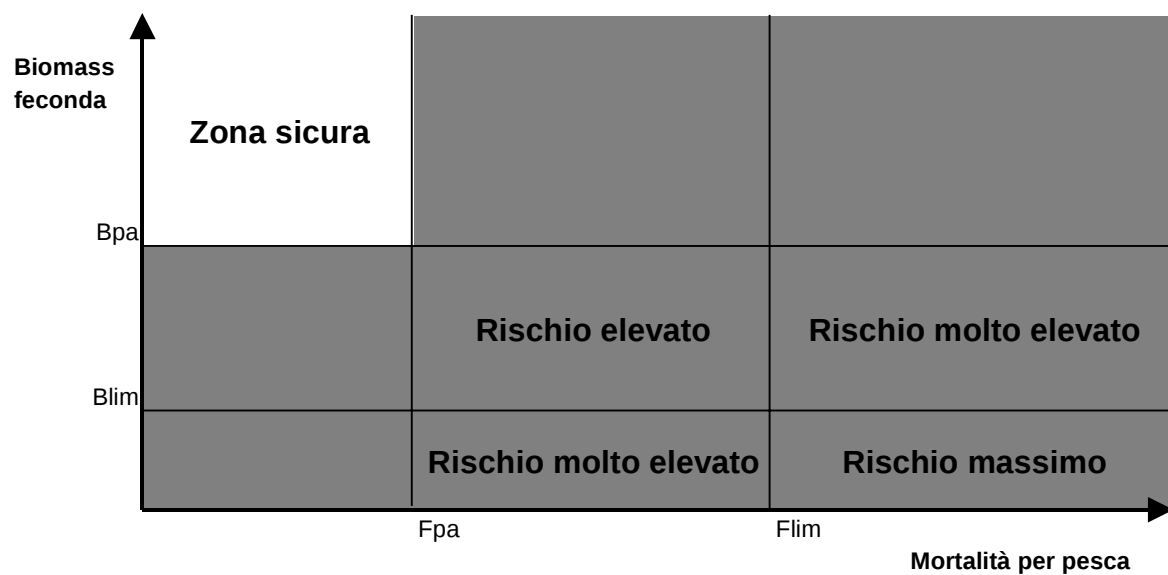


Figura 2. Una norma semplice per l'adozione di decisioni (harvest rule)

