

## **Pesca illegale e diritto internazionale del lavoro**

Mazara del Vallo, 1 dicembre 2012

Presentazione di una ricerca realizzata dalla Uilapesca e dal Cres con il contributo della Direzione Generale pesca del Mipaaf

Relazione introduttiva di Fabrizio De Pascale, segretario nazionale Uilapesca

Mentre preparavo questo mio intervento sono stato informato del fatto che, qui, oggi, sarebbero stati presenti gli studenti di due scuole. Ho quindi deciso, al fine di rendere più appetibile il mio intervento, di dargli un taglio meno tecnico. Ne è venuto fuori un vero e proprio racconto.

Ma prima di iniziare, voglio sottolineare che questa ricerca non nasce dal nulla ma prosegue un percorso che la Uila e la Uilapesca hanno intrapreso nel 2004 con una serie di studi, tutti finanziati dalla Direzione Generale pesca del Mipaaf (che qui ringrazio), sui temi della pesca responsabile, della innovazione tecnologica nel settore, della pesca illegale. Ricerche che sono state presentate anche qui a Mazara del Vallo, nel 2004 e nel 2008, proprio in questa prestigiosa sala. Mi preme anche ringraziare il collega e amico Amir Marashi, esperto di diritto internazionale, insieme al quale e grazie al quale abbiamo potuto realizzare questo studio.

Gentili invitati, cari studenti,

se avrete la pazienza di ascoltarmi vi narrerò una storia che non tutti conoscono e che ha per oggetto il mare e la pesca. È una storia avvincente e ricca di eventi che, in poco più di 50 anni, ha cambiato tutto. I protagonisti sono, da un lato, il mare e le risorse biologiche, dall'altro i pescatori. "In mezzo", tra questi, gli altri protagonisti sono gli stati e le organizzazioni internazionali, come l'ONU, l'UE, la FAO, la CGPM che è una organizzazione regionale con competenza in materia di gestione delle risorse ittiche (in seguito RFMO).

Scopo della nostra ricerca e della nostra storia è mettere in evidenza il profondo legame che esiste tra la gestione delle risorse del mare e i diritti e doveri dei pescatori e dei lavoratori della pesca che vivono di queste risorse. Un legame che, a nostro giudizio, è stato spesso sottovalutato da chi, Stati e organizzazioni internazionali, ha definito le misure di conservazione e gestione delle risorse e le regole di comportamento della pesca.

Ma, procediamo con ordine.

### **I principi tradizionali del diritto internazionale del mare**

La nostra storia comincia nell'immediato dopoguerra, quando il diritto internazionale del mare riposava su due principi fondamentali, non scritti ma da tutti considerati "sacri": la libertà dell'alto mare (LAM), e la sovranità dello stato su un mare territoriale (MT), di estensione limitata, mai peraltro definita in maniera univoca.

Il primo principio risale al 1600 e serviva a garantire alle navi di tutti i paesi la piena e assoluta libertà di navigazione; di riflesso, era considerato valido anche per la pesca.

Il principio del MT si affermò invece nell'800 come una "eccezione" alla LAM, che nasceva sia da esigenze di sicurezza militare dello stato, sia dalla sua necessità di assicurare l'esclusività dei diritti di pesca in quelle acque ai propri cittadini.

Ebbene, in meno di 40 anni, questi principi sono stati completamente capovolti. Nel 1982, la Convenzione ONU sul diritto del mare di Montego Bay (UNCLOS), entrata in vigore nel 1994 e ratificata dall'Italia, ha sancito il diritto degli stati costieri ad avere un MT di 12 miglia e una Zona economica esclusiva (ZEE), ampia fino a 200 miglia dalla costa, nella

quale lo stato gode di diritti sovrani sullo sfruttamento delle risorse marine in essa contenute, ferma restando la libertà di navigazione per tutti gli altri stati.

### **Ma Come si è arrivati alla ZEE di 200 miglia?**

Nel 1945 il presidente americano Harry Truman rivendicò il diritto sovrano degli Stati Uniti sulla piattaforma continentale antistante le proprie coste, avviando così la corsa dei paesi di tutto il mondo ad estendere la sovranità sugli spazi marini oltre il limite del MT.

Nel 1952, in risposta al proclama Truman, il Cile, non disponendo di una piattaforma continentale, rivendicò un mare territoriale di 200 miglia. Fu subito seguito, nei giorni successivi, da Ecuador e Perù.

In risposta alla legge cilena, il congresso americano approvò il Fishermen's Protective Act per proteggere i diritti delle navi statunitensi in alto mare. La legge prevedeva il rimborso, da parte del Ministero del Tesoro USA, delle multe pagate dai proprietari di navi da pesca statunitensi catturate dai cileni; inoltre, il governo USA si riservava il diritto di esercitare le azioni più opportune per recuperare le somme erogate.

Sebbene le rivendicazioni sudamericane fossero considerate, anche dalla dottrina giuridica, come delle "pretese esorbitanti, da tutti ritenute illecite" (Conforti 1966), nel corso degli anni '60, l'esempio cileno venne seguito da altri paesi, anche africani e asiatici, tutti del Sud del mondo, molti dei quali erano nuovi stati che nascevano dalla decolonizzazione in corso, che volevano, in questo modo, difendere le risorse dei mari antistanti le loro coste dalle flotte da pesca di paesi lontani, prevalentemente giapponesi, sovietiche ed europee.

### **La UNCLOS**

Lo scontro tra i paesi del nord, strenui difensori del principio della libertà di pesca in alto mare e quelli del sud che volevano, al contrario, la ZEE, si consumò nell'ambito dei lavori della 3° conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare, una conferenza, iniziata nel 1973 e durata 10 anni che ha rivoluzionato, oltre al diritto del mare, anche le procedure stesse del diritto internazionale. È stata infatti, la prima conferenza mondiale che, anziché ratificare delle consuetudini, ha introdotto dei principi totalmente nuovi e lo ha fatto attraverso lo strumento procedurale del "consensus", per cui le decisioni si prendono senza un voto ma per tacita approvazione.

Vinsero i paesi del sud. L'accordo sulla ZEE venne definito nel 1975 e nel 1982, quando 117 stati firmarono la Convenzione, quasi 100 tra essi (tra i quali anche molti paesi del nord) avevano già introdotto la ZEE (o una zona di pesca di 200 miglia) nel loro ordinamento. Insomma, dal 1982, la ZEE è divenuta legge mondiale e la UNCLOS stessa, ratificata da 157 stati, rappresenta una vera e propria Costituzione degli Oceani.

Ma ora fermiamoci e cambiamo scena e protagonisti, parliamo di mare e di risorse.

### **Le risorse biologiche**

Nel 1955 molte zone di pesca erano ancora poco sfruttate o addirittura inesplorate.

Tra il 1950 e il 1969, la produzione mondiale di pesce è più che triplicata, passando da 20 a 65 milioni di tonnellate; nel solo decennio 1958-1968 è raddoppiata, con un tasso di crescita annuo del 6-7%. Era idea comune, fino alla fine degli anni '60, che le risorse del mare fossero inesauribili.

Lo sviluppo della pesca è stato così impetuoso perché, in quegli stessi anni è iniziata una vera e propria rivoluzione industriale nel settore, basata su pochi elementi: l'introduzione delle fibre sintetiche per reti più grandi e resistenti, la motorizzazione e meccanizzazione del naviglio che ha aumentato lo sforzo e la capacità di pesca, la congelazione a bordo, che ha completamente trasformato le attività, permettendo lunghe campagne di pesca in mari sempre

più lontani. Poi sono venuti anche i sonar e gli aerei per avvistare i banchi di pesce. Innovazioni che hanno permesso l'aumento esponenziale della capacità produttiva della flotta mondiale.

Ma nel 1970 inizia l'inversione di tendenza, con un successivo decennio di stagnazione delle catture ed emergono gravi casi di sovrasfruttamento (l'acciuga peruviana, ad esempio, le cui catture sono passate da meno di un milione di tonnellate nel 1960 a oltre 12 milioni nel 1970, per poi precipitare a meno di 2 milioni nel 1973).

Insomma, negli anni '70 nasce e si sviluppa la preoccupazione internazionale per la conservazione delle risorse; il mito dell'inesauribilità inizia a vacillare. La convenzione di Montego Bay riflette questa preoccupazione in quanto, pur riconoscendo la libertà di pesca oltre le 200 miglia, introduce l'obbligo per gli stati di cooperare tra loro, anche attraverso le RFMOs, per garantire la conservazione delle risorse. Ed è quello che è successo.

Ma nel 1982, la storia, già così profondamente cambiata, volta di nuovo pagina.

### **La questione drifnets (1989)**

Dopo l'adozione della UNCLOS emergono nuovi problemi. Primo fra tutti, l'uso di grandi reti da posta derivanti, le "drifnets", introdotte dai pescatori di tonno giapponesi e taiwanesi, nel Pacifico del Sud; attività considerata come una grave minaccia da parte degli Stati costieri della regione.

Il Forum del Pacifico meridionale è la prima RFMO a vietarne l'uso, nel 1989. Nello stesso anno, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adotta una risoluzione (44/225) nella quale l'ONU chiede una moratoria "globale" sull'uso di tale attrezzo entro il 30 giugno 1992. Era la prima volta, nella sua storia, che l'Assemblea generale dell'ONU prendeva posizione su un attrezzo da pesca.

La questione drifnet ha avuto una grande visibilità internazionale, anche grazie all'azione di gruppi economici e politici e ha dato il via a una vasta azione internazionale messa in campo da ONU e FAO che ha portato, a metà degli anni '90, all'affermazione del concetto di pesca responsabile.

### **1992 un anno decisivo**

Anche il 1992, come il 1982, è un anno molto importante: mentre a Rio de Janeiro la conferenza ONU su ambiente e sviluppo (UNCED) approva Agenda 21, il cui capitolo 17 sul futuro degli oceani, pone in maniera forte e chiara il problema della conservazione delle risorse, lo stesso anno, in Messico, viene approvata la dichiarazione di Cancun sulla pesca responsabile. Due documenti, che contengono principi nuovi rispetto alla UNCLOS, dei quali, dichiara sempre nel 1992 la FAO, occorrerà tener conto in futuro.

Tutto il decennio successivo sarà caratterizzato proprio dal moltiplicarsi di accordi e di misure prese dagli stati e dalle organizzazioni internazionali per assicurare la conservazione e la gestione ottimale delle risorse. Nel 1995 viene approvato il codice di condotta FAO per la pesca responsabile, un codice volontario che mira a promuovere comportamenti e pratiche responsabili tra gli operatori.

Ma lo sfruttamento e il sovra-sfruttamento delle risorse non si ferma. In tutti i mari del mondo si sviluppa la pesca illegale, non registrata e non regolamentata (nota con l'acronimo di pesca IUU, dall'inglese).

### **Pesca illegale (IUU) 2001**

La prima definizione di pesca IUU è del 1997. Nel 1999 il segretario generale dell'ONU, Kofi Annan, afferma che "la pesca IUU in alto mare è uno dei più gravi problemi mondiali

per la pesca”. Nel 2001 la FAO lancia un piano d’azione per prevenirla, scoraggiarla ed eliminarla (IPOA/IUU); piano d’azione che coinvolgerà, negli anni successivi, la FAO stessa, gli stati e le RFMOs nella sua attuazione. Nel 2002 anche l’Unione europea introduce il primo regolamento in materia. La lotta alla pesca IUU porterà anche alcuni stati, tra cui l’UE e molte RFMOs a pubblicare, on-line sui propri siti web, liste di navi da pesca riconosciute dedite alla pesca IUU.

Fermiamoci un’altra volta. Cambiamo ancora argomento e protagonisti.

### **Il lavoro decente (1999)**

Lasciamo la pesca e la FAO e andiamo a vedere cosa succedeva, in quegli stessi anni, all’ILO, l’Organizzazione internazionale del lavoro, un’altra agenzia specializzata dell’ONU. Nel 1999, viene coniata l’espressione “lavoro decente” che significa, innanzitutto, diritto al lavoro; un diritto, considerato universale e individuale, che comprende il diritto dei lavoratori a poter guadagnarsi la vita con un lavoro che sia scelto o accettato liberamente, non sia discriminatorio, e che assicuri: un salario equo, condizioni di lavoro sicure e sane, un riposo adeguato; e che comprende anche il diritto ad associarsi in sindacato per promuovere e proteggere i propri interessi.

Il lavoro decente, spiegava il direttore generale ILO Juan Somavia, è il punto di convergenza di quattro obiettivi strategici: promozione del diritto al lavoro, creazione di occupazione, protezione sociale e dialogo sociale; obiettivi che devono essere perseguiti e attuati, in maniera equilibrata e integrata, nella loro totalità.

### **La norma giuridica sul lavoro decente**

Il lavoro decente non è uno slogan o un principio generico. La sua base giuridica è contenuta in una convenzione del 1966: il “Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali” (ICESCR), entrato in vigore nel 1976 e al quale hanno finora aderito 160 stati, tra cui, lo vogliamo sottolineare, 18 paesi costieri del Mediterraneo (*Turchia, Tunisia, Siria, Spagna, Slovenia, Montenegro, Malta, Libia, Libano, Israele, Grecia, Francia, Egitto, Cipro, Croazia, Algeria, Albania*). L’Italia l’ha ratificata nel 1978.

Il Patto, oltre a definire i diritti del lavoro, chiede ai paesi firmatari di attuare le misure necessarie per salvaguardare questi diritti.

Nel 2000 l’ILO lancia un’Agenda decennale sul lavoro decente e, nel 2005, il lavoro decente viene dichiarato dall’ONU come obiettivo del millennio.

Restiamo all’ILO ma torniamo alla nostra storia di mare e di pesca, parlando di un protagonista di cui non abbiamo ancora parlato: i pescatori!

### **La Convenzione ILO sul lavoro nella pesca (2007)**

Nel 2007 l’ILO approva la convenzione C 188 sul lavoro nella pesca che unifica e aggiorna delle precedenti convenzioni, definite negli anni tra il 1959 e il 1966. In preambolo della C 188 si afferma che la Convenzione viene adottata in virtù del mandato principale dell’ILO che è promuovere il lavoro decente.

La convenzione, pur non attribuendo la diretta fruibilità di diritti da parte dei lavoratori, “impone”, però, agli stati di attuare leggi, regolamenti o altre misure, finalizzate a riconoscere e attuare tali diritti.

### **Il lavoro dipendente e il sindacato**

Per i lavoratori e per il sindacato La C 188 è molto importante e innovativa. Innanzitutto per l’obiettivo dichiarato che è “di assicurare che i pescatori beneficino di condizioni decenti di

lavoro, di protezione della salute e della sicurezza, di sicurezza sociale”. Poi perché riconosce il ruolo “consultivo” dei sindacati nel processo di definizione delle norme nazionali in materia e il valore dei Contratti collettivi di lavoro, considerati, tra le misure di cui lo stato dispone per attuare la convenzione.

Ma l’innovazione, forse più importante, è che, per la prima volta viene introdotta la figura del lavoratore dipendente, distinta da quella dell’armatore e del comandante, definito come “persona a bordo remunerata alla parte”; lavoratore dipendente che diventa così destinatario diretto dei diritti affermati dalla convenzione.

### **Sviluppi recenti sulla C 188**

La Convenzione C 188, approvata con 437 voti a favore, ad oggi è stata ratificata solo da due paesi (Bosnia-Erzegovina 2010, Argentina 2011). Nel 2010 il Consiglio UE ha autorizzato gli Stati membri a ratificarla, nell’interesse dell’Unione europea, “preferibilmente” entro il 31 dicembre 2012. Le parti sociali europee (ETF-Copa/Cogeca) hanno sottoscritto, nel 2012, un accordo per la trasposizione della Convenzione in direttiva comunitaria.

E ora ci dobbiamo fermare a riflettere.

### **Pesca responsabile e lavoro decente**

Abbiamo sin qui parlato di stati, di organizzazioni internazionali, di risorse e, in ultimo, di pescatori. Proprio riguardo questi ultimi, possiamo dire che la C 188, in un certo senso, ha chiuso il cerchio dell’evoluzione del diritto internazionale della pesca che, come abbiamo visto, ha portato alla progressiva “abolizione” del principio della libertà di pesca in alto mare, in ragione, da un lato, del diritto sovrano dello stato costiero a sfruttare le risorse della ZEE, dall’altro, del dovere di tutti gli stati a cooperare nella gestione delle risorse biologiche e a praticare una pesca responsabile.

Se la protezione delle risorse, da un lato e i diritti e doveri degli stati e delle organizzazioni internazionali competenti, dall’altro, sono stati ben definiti in numerosi accordi internazionali, prima del 2007 nessuna convenzione era intervenuta a definire ruolo e diritti dei pescatori e dei lavoratori della pesca. La chiusura del cerchio è testimoniata anche dal fatto che la C 188, in preambolo, richiama tra le varie sue fonti, proprio la UNCLOS del 1982.

Malgrado questa chiusura del cerchio, resta il fatto che ciò che è fin qui mancato è il legame tra pesca responsabile e lavoro decente; tra pesca illegale e rispetto delle convenzioni ILO sul lavoro.

Nella nostra ricerca, abbiamo analizzato tanti documenti. Al di là dei contenuti, è emerso un dato che possiamo definire “formale”: in tutta la documentazione FAO, in materia di pesca responsabile e pesca illegale, non emergono (salvo alcune eccezioni che vedremo tra poco), in maniera chiara, né il principio del lavoro decente, né il riferimento alle norme ILO; allo stesso modo, tutta la documentazione ILO, non contiene alcun riferimento né al principio della pesca responsabile né alle norme sulla pesca illegale.

### **Il tema del lavoro nel Codice di condotta Fao (1995) e nella pesca IUU (2001)**

In realtà, il Codice di condotta FAO per la pesca responsabile del 1995 conteneva un preciso riferimento all’importanza dei diritti dei lavoratori. Il codice infatti, invitava gli stati “a proteggere, in modo appropriato, i diritti dei pescatori e dei lavoratori della pesca”, “a garantire condizioni di lavoro e di vita sicure, salubri e giuste, rispettando degli standards internazionali”; standards, di cui gli stati stessi “dovrebbero garantire l’adozione”.

Ma, ancor prima, nel 1984, sempre la FAO affermava che “la cooperazione e la partecipazione dei pescatori è necessaria per assicurare il successo degli schemi di gestione della pesca e che le organizzazioni dei pescatori devono essere i canali per rendere operative

le decisioni gestionali”.

Il tema del lavoro non verrà però ripreso e sviluppato nel piano d'azione FAO del 2001, malgrado un anno prima, un gruppo di lavoro congiunto FAO/IMO (l'organizzazione internazionale marittima) aveva posto la questione di considerare il problema della pesca IUU nel contesto dell'Agenda ILO sul lavoro decente, sostenendo anche il principio che i lavoratori della pesca hanno diritto ad un lavoro decente, indipendentemente dalla dimensione delle navi o delle zone di pesca in cui esse operano e indipendentemente dallo stato di bandiera della nave.

### **Pesca IUU e Convenzione ILO C 188 nel diritto comunitario**

La mancanza del legame tra pesca illegale e lavoro decente si riscontra anche (e qui cambiamo ancora protagonista) nel diritto comunitario. Analogamente a quanto avvenuto in ambito FAO sul piano d'azione del 2001, anche nell'Unione europea, il legame tra questi due principi, seppur ventilato nel 2007 non è entrato a far parte della nuova strategia e del nuovo regime contro la pesca IUU varato nel 2008.

Nel 2007, la commissione europea riconosceva infatti che “alcune imprese che praticano la pesca illegale, compresi gli operatori comunitari, operano con navi fuori norma, battenti bandiera di Stati che non applicano norme di protezione sociale o il cui livello è molto basso. Con il risultato che gli equipaggi devono sopportare condizioni di lavoro e di vita inaccettabili. Questo, a sua volta, mina gli sforzi per realizzare dei progressi internazionali in materia di norme sociali, riflessi nella Convenzione ILO C 188”. Nel Regolamento 1005/2008 sul nuovo regime comunitario per la pesca IUU tale riferimento non viene sviluppato.

**Siamo quasi arrivati alla fine.** L'ultima pagina della nostra storia si svolge nel 2011, anno in cui, il parlamento europeo ha approvato una risoluzione nella quale la relazione tra pesca IUU e convenzione ILO viene posta nei seguenti termini: il Parlamento “sottolinea l'esigenza di assicurare che i paesi terzi con i quali l'Ue abbia un accordo di pesca, applichino le norme ILO in materia di diritti del lavoro, in particolare quelli concernenti il dumping sociale causato dalla pesca IUU”; pesca che costituisce, secondo il parlamento “una concorrenza sleale per i pescatori e gli operatori che agiscono nel rispetto della legge e crea difficoltà economiche per l'intero settore”.

Nello stesso anno, l'ILO ha adottato un piano d'azione (2011-16) per una diffusa ed effettiva attuazione della C 188, invitando tutte le organizzazioni internazionali (FAO, IMO, UE), così come le parti sociali europee e altre organizzazioni, governative e non governative, a partecipare.

Sempre nel 2011, la CGPM/FAO, prendendo spunto da una ricerca finanziata dal Mipaaf e svolta nel 2010-11 dal CIHEAM, un'organizzazione partner della CGPM, ha proposto di inserire nel suo programma di lavoro futuro, la raccolta e l'analisi delle legislazioni dei paesi membri in materia di diritto del lavoro. La scelta della CGPM è importante perché è la prima volta che una RFMO riconosce l'importanza del tema lavoro nel contesto della pesca sostenibile; una scelta che potrebbe spingere altre RFMO a fare altrettanto in futuro.

Siamo veramente arrivati alla fine.

Alla luce delle considerazioni svolte e della documentazione disponibile, la Uilapesca ritiene che esistano le basi giuridiche e le condizioni storiche per rilanciare la questione del legame diretto tra lotta alla pesca IUU e affermazione del principio del lavoro decente. Un collegamento che deve basarsi, o quanto meno comprendere, un'associazione tra la pesca

IUU e il rispetto della Convenzione ILO C 188 come, peraltro, proposto dal Parlamento europeo nel 2011.

Siamo fermamente convinti che il significato di pesca IUU vada esteso per includere anche le attività di pesca svolte in assenza di contratti o di legislazione sul lavoro e senza protezione sociale delle persone, in una situazione che chiaramente viola i diritti dei lavoratori. Allo stesso modo riteniamo che anche il concetto di pesca responsabile debba includere, nella sua positività, il rispetto dei diritti degli addetti e la loro protezione sociale.

C'è un argomento molto forte per spiegare che, se non si affronta la questione del lavoro illegale, nessuna legislazione riuscirà mai a sradicare la pesca IUU. Chi esercita la pesca illegale, lo fa utilizzando il lavoro, anch'esso illegale, di persone disperate e non si fa certo scrupolo, quindi, di infrangere le regole di conservazione e gestione delle risorse. Se non c'è rispetto dei diritti umani non ci sarà mai rispetto per le risorse e per l'ambiente. Per questo crediamo che, fino a quando le misure ILO sul lavoro non saranno attuate dagli Stati, la pesca IUU continuerà a danneggiare gli stock ittici, l'ambiente ma anche gli operatori e le loro comunità.

Affinché una simile proposta possa essere presa in considerazione e portata avanti, c'è bisogno di un forum internazionale che possa accoglierla e di uno Stato che la proponga. Il forum internazionale più adatto è senza dubbio la FAO, dove sono nati i concetti di pesca responsabile e di pesca illegale e che è universalmente riconosciuta come la sede più appropriata per affrontare le questioni globali del settore. Lo stato proponente potrebbe essere l'Italia, l'UE o altri stati.