

ANNACHIARA ROTONDO*

LE VIOLAZIONI DEI DIRITTI DEI LAVORATORI MARITTIMI IMPIEGATI NELLE *SUPPLY CHAIN* DURANTE LA PANDEMIA DA COVID-19

1. INTRODUZIONE. – Le misure adottate dagli Stati durante la pandemia al fine del contenimento dei contagi hanno avuto un effetto dirimpente anche sulla tenuta del sistema internazionale delle *supply chain*, fortemente colpito, oltre che dalla interruzione forzata delle produzioni, dalle restrizioni imposte sul fronte dei trasporti internazionali ciò in quanto esso, essendo concepito per sfruttare le opportunità derivanti dall'*outsourcing* e dall'*off-shoring* (come, ad esempio, il reperimento di materie prime e forza lavoro a basso costo), si presenta distribuito su scala mondiale e pertanto necessariamente subordinato all'esistenza e all'efficienza di una rete di trasporti che permetta, senza soluzione di continuità, l'avvicinarsi delle varie fasi di approvvigionamento, produzione e distribuzione. Considerato che l'architettura del sistema è rappresentato dal trasporto marittimo, che veicola circa l'80% delle merci di tutto il mondo tra materie prime, semilavorati e prodotti finiti, ben si comprende quanto duramente abbiano inciso sulle *supply chain* la chiusura dei porti e le altre restrizioni – direttamente o indirettamente – rivolte all'industria della navigazione: la stampa internazionale ha parlato della più grande crisi da quando il *container* è stato inventato, evidenziando come i peggiori effetti della pandemia sul cluster marittimo si siano propagati ben oltre l'ambito economico (Plimmer e Dempsey, 2021). I lavoratori hanno infatti patito le più dure conseguenze delle restrizioni e non solo sul piano della tutela della salute: interi equipaggi sono rimasti bloccati in mare per mesi nell'impossibilità di rimpatriare in spregio alle norme internazionali sulla tutela dei diritti umani e, segnatamente, a quelle volte a tutelare i lavoratori marittimi per i quali, in ragione delle specificità legate alle "asprezze dell'ambiente marino, (a) i lunghi periodi di isolamento dalla terraferma e (al) le peculiarità della nave come luogo di prestazione del lavoro", nel diritto internazionale si prevede una disciplina *ad hoc* (Ruozzi, 2021, p. 167).

La crisi dei lavoratori marittimi ha raggiunto dimensioni tali da portare il Segretario Generale delle Nazioni Unite ad esprimersi nei termini di una crisi umanitaria¹ e le organizzazioni internazionali, impegnate sul fronte della tutela dei diritti umani, ad individuare, in vista del prolungarsi del fenomeno pandemico e di future epidemie mondiali, "correttivi" volti al miglioramento della sicurezza e della resilienza dei trasporti marittimi, specialmente sotto il profilo delle condizioni di vita e lavoro a bordo.

Dopo un breve inquadramento della tutela dei diritti dei lavoratori marittimi nel diritto internazionale, il presente lavoro intende soffermarsi sulla questione, evidenziata ed esacerbata dalla pandemia, delle violazioni di tali diritti alla luce delle più recenti posizioni assunte sul punto dalle principali organizzazioni internazionali impegnate nella tutela dei diritti umani.

2. LA TUTELA DEI LAVORATORI MARITTIMI NEL DIRITTO INTERNAZIONALE. – La tutela internazionale dei lavoratori marittimi è garantita esclusivamente da norme pattizie anche se, di recente, la dottrina sembra interrogarsi sulla possibilità di identificare, nell'ambito del diritto internazionale dei diritti umani, norme consuetudinarie in via di formazione volte a tutelare alcuni specifici diritti riconducibili a tutte le categorie di lavoratori (*ibid.*, p. 177). Si tratta, in particolare, del diritto ad un lavoro dignitoso, ampiamente riconosciuto dalle convenzioni stipulate sotto l'egida dell'ILO e da altri strumenti universali tra cui il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 (art. 6) e l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (obiettivo 8); del diritto ad un livello di vita adeguato, cui si riconnette il diritto ad un'equa remunerazione, sancito *inter alia* dagli artt. 7 e 11 del summenzionato Patto e, secondo un orientamento minoritario, anche del diritto alla dignità umana di coloro che svolgono la propria attività a servizio di qualcun altro (*ibid.*, p. 179). Tuttavia, quand'anche non vi fosse un riscontro effettivo nella prassi degli Stati, sembra comunque rilevante

¹ UN, Secretary General, *Statement attributable to the Spokesman for the Secretary-General on the repatriation of seafarers*, 12 June 2020.



sottolineare come anche l'ILO, nella Dichiarazione sui principi e i diritti fondamentali sul lavoro del 1998, abbia riconosciuto portata generale ad un nucleo ristretto di norme internazionali poste a tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori avendo affermato che tutti gli Stati membri, anche quelli non vincolati dalle convenzioni stipulate sotto l'egida dell'Organizzazione, sono tenuti comunque a rispettare, promuovere e realizzare le norme sulla libertà di associazione, sul diritto di contrattazione collettiva, sul divieto di ogni forma di lavoro forzato o obbligatorio, sull'abolizione del lavoro minorile e sull'eliminazione della discriminazione in materia di lavoro².

Al di là dei dibattiti sulla presunta formazione di norme consuetudinarie, è agli accordi internazionali che occorre guardare per il regime di tutela dei lavoratori marittimi. Oltre ad alcuni accordi in materia di diritti umani, tra cui il summenzionato Patto del 1966 o la Carta sociale europea, che offrono una serie di garanzie generali ai lavoratori, la Convenzione di Ginevra sull'alto mare del 1958 (art. 10, par. b) e la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 (art. 94, comma 3, par. b) stabiliscono obblighi specifici in capo allo Stato di nazionalità della nave, richiedendo a quest'ultimo di prendere tutti i provvedimenti atti a garantire la sicurezza in mare delle navi di sua nazionalità e, segnatamente, quelli concernenti la composizione e le condizioni di lavoro dell'equipaggio in conformità agli accordi internazionali applicabili in materia di lavoro. Accanto a queste norme di base occorre poi aggiungere tutte le convenzioni adottate in seno all'ILO sulla tutela dei diritti dei lavoratori e, tra tutte, la Convenzione sulla tutela del lavoratore marittimo del 2006, più comunemente nota come il "Seafarers' Bill of Rights".

In particolare, quest'ultima convenzione ripartisce le garanzie offerte ai lavoratori marittimi tra diritti e principi fondamentali³ da un canto e diritti sociali e legati all'occupazione dall'altro, ascrivendo a quest'ultima categoria il diritto ad un luogo di lavoro sicuro, il diritto a condizioni eque di lavoro, il diritto a dignitose condizioni di lavoro e di vita a bordo delle navi e, infine, il diritto alla protezione della salute, a cure mediche e ad altre misure di protezione sociale.

In generale, la Convenzione mira ad assicurare standard soddisfacenti di vita e di lavoro a bordo, indipendentemente dalla nazionalità dei lavoratori e della nave, con l'ulteriore obiettivo di combattere il *dumping* sociale, vale a dire quel fenomeno consistente nell'elusione della normativa nazionale vigente e nell'attuazione di quell'insieme di pratiche intenzionalmente abusive da parte degli armatori volte ad ottenere una riduzione illegale dei costi operativi e di manodopera al fine di instaurare un regime di concorrenza sleale.

Con specifico riguardo alla salute dei marittimi, la Convenzione riconosce al personale imbarcato il diritto alla tutela della salute, alle cure mediche, alle misure previdenziali e ad altre forme di protezione sociale (art. IV, par. 1 e 4), imponendo allo Stato di nazionalità della nave di vigilare affinché i marittimi imbarcati sulle navi battenti la sua bandiera siano garantiti da appropriate misure per la tutela della salute e ricevano – possibilmente a titolo gratuito – adeguata e tempestiva assistenza sanitaria durante tutto il periodo di permanenza a bordo (regola 4.1, par. 1). Obblighi analoghi sono poi sanciti anche nei confronti dello Stato del porto cui è richiesto di vigilare affinché i marittimi, bisognosi di assistenza sanitaria immediata che si trovino a bordo di navi presenti sul suo territorio, possano accedere alle strutture mediche a terra (regola 4.1, paragrafo 3). Non meno dettagliate sono le disposizioni convenzionali concernenti il "diritto al rimpatrio": la regola 2.5 riconosce a tutti i marittimi il diritto ad essere rimpatriati senza alcuna spesa a loro carico, attribuendo a tale fine gli oneri in capo allo Stato di bandiera mentre lo Stato del porto è tenuto a facilitare le operazioni di rimpatrio e alla sostituzione degli equipaggi imbarcati sulle navi presenti all'interno dei suoi porti, o in attraversamento delle sue acque interne/territoriali (standard A2.5, par.7) poiché, a norma della detta Convenzione, il lavoratore marittimo non può essere trattenuto a bordo per un periodo eccedente gli 11 mesi (standard A2.5, par. 2). Come è stato opportunamente osservato in dottrina, si tratta di obblighi estremamente chiari che, quanto al contenuto e all'ambito di applicazione, ricadono principalmente sullo Stato di bandiera e in via sussidiaria sullo Stato del porto e che, in nessun caso, possono ritenersi suscettibili di sospensione, neanche in costanza di pandemia (Caracciolo, 2021, p. 52).

² ILO, *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, 1998, p. 7.

³ In particolare, ai sensi dell'articolo 3 "Ogni Stato Membro verifica che le disposizioni della sua legislazione rispettino, nel contesto della presente convenzione, i seguenti diritti fondamentali: a) la libertà di associazione e il riconoscimento effettivo del diritto di contrattazione collettiva; b) l'eliminazione di ogni forma di lavoro forzato o obbligatorio; c) l'abolizione effettiva del lavoro minorile; d) l'eliminazione della discriminazione in materia di impiego e di occupazione".

3. GLI EFFETTI DELLA PANDEMIA SULL'ATTUAZIONE DEI DIRITTI DEI LAVORATORI MARITTIMI: LA CRISI DEI LAVORATORI IMPIEGATI NELLE *SUPPLY CHAIN*. – La mancata attuazione degli obblighi convenzionali sopra indicati è stata duramente criticata, sia sul piano universale che regionale.

In particolare il Comitato di esperti sull'applicazione delle convenzioni e delle raccomandazioni dell'OIL, preposto al controllo sul rispetto degli standard in materia di lavoro, ha severamente stigmatizzato gli Stati per la violazione delle norme poste a tutela della salute dei lavoratori marittimi, evidenziando l'illegittimità della scusante della forza maggiore spesso addotta per giustificare l'inadempimento degli obblighi derivanti della Convenzione, sottolineando come eventuali deroghe o esenzioni all'attuazione dei diritti convenzionali siano ammissibili solo se ed in quanto stabilite previa consultazione con i sindacati e con le associazioni degli armatori ovvero, in mancanza di tali organismi, previa consultazione con la Commissione paritetica marittima (art. VII). Inoltre, secondo il Comitato, le Parti contraenti non avrebbero potuto comunque invocare la forza maggiore avendo avuto tempo sufficiente per identificare, in costanza di pandemia, alternative modalità di attuazione dei diritti sanciti dalla Convenzione, a nulla valendo le difficoltà e le onerosità ascrivibili alla particolare contingenza⁴.

L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha invece posto l'accento sulla questione della "crisi degli equipaggi" sottolineando come l'impossibilità di sbarcare abbia creato le condizioni per una pericolosa alterazione delle condizioni psicologiche del personale di bordo. Diverse sono state le risoluzioni adottate sul punto con il pieno consenso degli Stati membri tra cui occorre menzionare in particolare la n° A/75/L.37 con cui l'Assemblea ha per la prima volta richiesto la designazione dei lavoratori marittimi come *key workers* (par. 3), invitando le organizzazioni internazionali e gli *stakeholders* della navigazione a coadiuvare gli Stati nell'individuazione e nella conseguente attuazione di tutte le misure necessarie ad assicurare il rispetto dei diritti umani dei marittimi e la dignità delle condizioni di vita e lavoro a bordo (par. 6).

Unendosi al monito dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, anche l'IMO, impegnata sin da subito al fianco dei marittimi attraverso le attività del "Seafarer Crisis Action Team" (SCAT), ha sollecitato gli Stati nella designazione dei lavoratori marittimi come *key workers* al fine di esentarli dalle restrizioni di viaggio⁵ e quindi di permettere loro, anche in costanza di pandemia, di raggiungere il luogo di lavoro (la nave) ed essere rimpatriati alla fine dei contratti presso lo Stato di residenza⁶. La qualificazione di *key workers* permetterebbe inoltre ai marittimi di ottenere anche un accesso prioritario ai vaccini in modo da evitare che eventuali discrasie sotto il profilo delle normative nazionali inerenti alle certificazioni vaccinali possano ostacolare lo sbarco e conseguentemente il rimpatrio.

L'impatto delle misure emergenziali sui diritti dei lavoratori marittimi è stato esaminato anche dall'Unione europea che ha svolto un importante ruolo nel contenimento della crisi degli equipaggi, non solo attraverso l'istituzione delle cc.dd. "corsie verdi" volte a garantire a tutti i lavoratori coinvolti nel trasporto internazionale la libertà di circolazione all'interno dell'Unione, ma anche suggerendo indicazioni precise in materia di sanità, rimpatrio e modalità di viaggio sia per i passeggeri delle navi da crociera che per gli equipaggi delle navi da carico. Nel corso del 2020 la Commissione si è infatti distinta per un importante ruolo di coordinamento interstatale allo scopo di consentire e facilitare lo sbarco di passeggeri e lavoratori, a prescindere dalla loro nazionalità, all'interno dei porti degli Stati membri⁷.

Appare chiaro che le esigenze di tutela della salute pubblica hanno prevalso e continuino a prevalere su quelle di tutela dei diritti dei lavoratori marittimi, infatti, malgrado siano trascorsi più di due anni dall'inizio della pandemia, la crisi degli equipaggi continua a riguardare i lavoratori impiegati nelle *supply chain* che hanno tempi di permanenza a bordo di gran lunga superiori rispetto a quelli del settore turistico. Da una recente circolare dell'IMO si evince che, nonostante le sollecitazioni pervenute dalle organizzazioni

⁴ CEACR, *General observation on matters arising from the application of the Maritime Labour Convention, 2006, as amended (MLC, 2006) during the Covid-19 pandemic*, 2020, p. 3.

⁵ Tra le prime risoluzioni v., *inter alia*, IMO Maritime Safety Committee, Resolution, *Recommended Action To Facilitate Ship Crew Change, Access To Medical Care And Seafarer Travel During The Covid-19 Pandemic*, MSC.473(ES.2), n 21 September 2020; UNGA, *International cooperation to address challenges faced by seafarers as a result of the Covid-19 pandemic to support global supply chains*, A/75/L.37, 24 November 2020.

⁶ Il Comitato sulla sicurezza marittima ha anche adottato nel novembre 2020 una circolare nella quale considera come riferimenti essenziali i protocolli sviluppati dagli operatori marittimi, che stabiliscono misure generali e procedure per garantire che i cambi degli equipaggi delle navi e i viaggi dei marittimi possano avvenire in sicurezza durante la pandemia.

⁷ Si vedano, in particolare, le *Guidelines on protection of health, repatriation and travel arrangements for seafarers, passengers and other persons on board ships*, Brussels, 8.4.2020 C(2020) 3100 final.

internazionali, alla data del 1° febbraio 2022 solo 65 Stati hanno proceduto alla designazione dei lavoratori marittimi come *key workers* con il rischio, evidenziato anche dal Comitato di esperti dell'OIL, di una deriva verso nuove forme di lavoro forzato⁸. Tanto ha portato l'OIL, l'IMO, la Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (UNCTAD) e l'Organizzazione mondiale della sanità (WHO) ad adottare una Dichiarazione congiunta sulla crisi del cambio degli equipaggi nella quale si richiede agli Stati, alle autorità locali e agli *stakeholders* della navigazione, in vista delle nuove restrizioni dovute alla recrudescenza dei contagi a causa della variante Omicron, di adottare approcci comuni e proattivi per fronteggiare le sfide poste dal contesto pandemico al cluster marittimo, al fine di arginare quanto più possibile gli effetti negativi di tali restrizioni sul godimento dei diritti dei lavoratori e delle loro famiglie⁹.

4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE. – Ciò che emerge al netto di queste brevi considerazioni è la mancanza di meccanismi di garanzia internazionali dei diritti dei lavoratori marittimi atteso che la Convenzione del 2006 non prevede la possibilità per questi ultimi di rivalersi direttamente nei confronti degli Stati e che anche gli altri strumenti internazionali – adottati al di fuori dell'ILO – volti alla tutela dei lavoratori presentano comunque lo stesso limite (ad eccezione del Patto del 1966 che pur contemplando la possibilità per gli individui di ricorrere al Comitato non conferisce a quest'ultimo il potere di adottare decisioni vincolanti).

Tuttavia, l'avvento del fenomeno pandemico potrebbe rappresentare per gli Stati un'importante occasione di riflessione circa un eventuale adeguamento del sistema internazionale di tutela dei lavoratori, ed in particolare di quelli marittimi, alle sfide poste dalle *supply chain* che, come si è detto in premessa, attraggono la gran parte del personale di bordo. Ciò in quanto all'epoca della conclusione dei trattati succitati, le catene di approvvigionamento certamente non costituivano una realtà tanto significativa da condizionare nel merito la disciplina internazionale e qualche segnale in questo senso sembra potersi evincere da alcune iniziative intraprese, negli ultimi mesi, dalle organizzazioni internazionali impegnate sul fronte della tutela dei diritti umani e del commercio internazionale tra cui, ad esempio, l'adozione del "Maritime Human Rights and the Covid-19 Crew Change Crisis: a Tool to Support Human Rights Due Diligence" da parte dell'ILO, dell'IMO del Global Compact delle Nazioni Unite e dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite o del "Covid-19 and maritime transport: Impact and responses" da parte della Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo¹⁰.

BIBLIOGRAFIA

- Caracciolo I. (2021). Navigazione marittima e misure di contenimento del Covid-19. La difficile ricerca di un equilibrio tra interesse ai traffici commerciali e tutela della salute pubblica. In: Angioi S., Cappabianca S., a cura di, *Norme giuridiche e prassi sanitaria. Diritto internazionale e diritto interno alla prova del Covid-19*. Napoli, pp. 33-54.
- Galani S. (2021). Port closures and persons at sea in international law. *International & Comparative Law Quarterly*, 70: 605-633.
- Klein N. (2020). International law perspectives on cruise ships and Covid-19. *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, 282-294.
- Okerman J., Von Tigerstrom B. (2021). Any port in a pandemic: International law and restrictions on maritime traffic during the Covid-19 pandemic. *Canadian Yearbook of International Law*, 58: 194-224.
- Plimmer G., Dempsey H. (2021). Port face biggest crisis since start of container shipping. *Financial Times*, 11 agosto.
- Ruozzi E. (2021). *L'applicazione dei diritti umani in mare*. Torino: Giappichelli.
- Schubert R. (2022). Trapped at sea in a pandemic: International law's impact on seafarers' rights. *Maryland Journal of International Law*, 36: 112-120.

⁸ IMO, *Coronavirus (Covid-19) – Designation of seafarers as key workers*, Circular Letter No.4204/Add.35/Rev.9 1 February 2022.

⁹ ILO, IMO, UNCTAD, WHO, *Joint Statement Urging Continued Collaboration to Address the Crew Change Crisis, Safeguard Seafarer Health and Safety, and Avoid Supply Chain Disruptions During the Ongoing Covid-19 Pandemic*, 28 February 2022.

¹⁰ United Nations Global Compact, United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, International Labour Organization, International Maritime Organization, Maritime Transport and the Covid-19 Crew Change Crisis: A Tool to Support Human Rights Due Diligence, 2021; UNCTAD, *Covid-19 and maritime transport: Impact and responses*, 2021.

RIASSUNTO: Il trasporto delle merci assurge a componente imprescindibile delle supply chain in quanto consente l'avvicinarsi di tutte le fasi essenziali della catena (approvvigionamento, produzione e distribuzione). In particolare è il trasporto marittimo a rappresentare la linfa vitale delle catene di approvvigionamento ove solo si consideri che circa l'80% delle materie prime, dei prodotti e dei manufatti di tutto il mondo viaggia via mare, con un impiego di capitale umano di oltre un milione e cinquecentomila lavoratori. L'avvento della pandemia e le conseguenti restrizioni adottate al fine del contenimento dei contagi hanno posto sotto i riflettori delle principali organizzazioni internazionali impegnate nella tutela dei diritti umani, ed in particolare dei lavoratori, la questione dei disagi sofferti dai marittimi a causa dell'interruzione forzata del lavoro: si pensi che nel solo mese di settembre del 2020 centinaia di migliaia di persone sono state confinate a bordo delle navi ben oltre il periodo massimo di 11 mesi previsto dalla Convenzione sul lavoro marittimo del 2006. Tanto, nei primi mesi del 2021, ha indotto il Global Compact delle Nazioni Unite (UNGC), l'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani (OHCHR), l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) e l'Organizzazione Marittima Internazionale (IMO) a redigere delle linee guida rivolte agli operatori di settore allo scopo di coadiuvarli nella gestione delle problematiche inerenti alle condizioni di lavoro a bordo, nel rispetto dei diritti umani e dei relativi standard internazionali. Il presente lavoro intende pertanto soffermarsi sulla questione delle violazioni – evidenziate ed aggravate dalla pandemia – dei diritti dei lavoratori marittimi alla luce delle più recenti posizioni assunte sul punto dalle principali organizzazioni internazionali impegnate sul fronte della tutela dei diritti umani.

SUMMARY: *Violations of the rights of maritime workers employed in supply chains during the Covid-19 pandemic.* The transport of goods is an essential component of supply chains as it enables all essential stages of the chain (procurement, production and distribution). In particular, maritime transport is the core of supply chains if we consider that 80% of the world's raw materials, products and manufactured goods travel by sea, employing over 1.5 million workers. The advent of the pandemic and consequent restrictions adopted in order to contain the contagions have put the hardships suffered by seafarers due to the forced interruption of work under the spotlight of the main international organizations involved in the protection of human rights, and in particular of workers' rights: in September 2020, hundreds of thousands of seafarers were confined on board beyond the maximum period of 11 months provided for by the 2006 ILO Maritime Labour Convention. This prompted the United Nations Global Compact (UNGC), the Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), the International Labour Organization (ILO) and the International Maritime Organization (IMO) to draft guidelines in early 2021 to assist the maritime industry in addressing the issues of on-board working conditions in compliance with human rights and related international standards. This paper therefore intends to focus on the violations – highlighted and exacerbated by the pandemic – of the maritime workers' rights in the light of the most recent positions adopted by the main international organizations involved in human rights protection.

Parole chiave: supply chain, pandemia, diritto internazionale, lavoratori marittimi

Keywords: supply chains, pandemic, international law, maritime workers

*Dipartimento di Scienze Politiche, Università degli Studi di Napoli Federico II; annachiara.rotondo@unina.it