

Bruxelles, 1^o dicembre 2023
(OR. en)

16052/23

**Fascicolo interistituzionale:
2022/0269(COD)**

MI 1052
COMPET 1182
CONSOM 431
POLCOM 297
ENFOCUSTOM 162
JAI 1573
EMPL 594
SOC 829
CODEC 2289
UD 279

NOTA

Origine:	Comitato dei rappresentanti permanenti (parte prima)
Destinatario:	Consiglio
n. doc. prec.:	15495/23 REV2
n. doc. Comm.:	12711/22 + COR1
Oggetto:	Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che vieta i prodotti ottenuti con il lavoro forzato sul mercato dell'Unione - Dibattito orientativo

I. INTRODUZIONE

1. Il 14 settembre 2022 la Commissione ha presentato al Consiglio e al Parlamento europeo una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che vieta i prodotti ottenuti con il lavoro forzato sul mercato dell'Unione¹.

¹ Doc. 12711/22 + COR 1.

2. La proposta mira a vietare i prodotti ottenuti con il lavoro forzato, compreso il lavoro minorile forzato, sul mercato dell'Unione europea (UE) e la loro esportazione dall'UE. Il divieto riguarda tutti i prodotti fabbricati, in tutto o in parte, utilizzando il lavoro forzato e si applica a tutti i settori e a tutte le imprese.
3. La proposta si basa sull'articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) (procedura legislativa ordinaria).
4. Il Comitato economico e sociale europeo ha formulato il suo parere il 27 gennaio 2023².
5. In seno al Parlamento europeo la responsabilità principale è attribuita alla commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori (IMCO) e alla commissione per il commercio internazionale (INTA). Maria Manuel LEITÃO-MARQUES (S&D, PT) e Rafaela SAMIRA (Renew, NL) sono state nominate relatrici. Le commissioni IMCO e INTA hanno approvato la loro relazione congiunta il 16 ottobre 2023. Il Parlamento europeo ha adottato il suo mandato negoziale nella plenaria dell'8 novembre 2023.

II. LAVORI SVOLTI IN SENO AGLI ORGANI PREPARATORI DEL CONSIGLIO

6. L'esame della proposta da parte del gruppo "Competitività e crescita" è iniziato il 18 novembre 2022 sotto la presidenza ceca.
7. La proposta non è stata corredata di alcuna valutazione d'impatto. La Commissione europea ha invece pubblicato un documento di lavoro³ che sintetizza, tra l'altro, la sua strategia di consultazione adottata in merito alla proposta e i relativi risultati. La mancanza di una valutazione d'impatto relativamente al regolamento proposto è stata fortemente criticata da molte delegazioni, in quanto si prevede che il regolamento avrà notevoli implicazioni economiche, finanziarie e sociali.

² EESC D/67/2023 del 27.1.2023.

³ Doc. 16174/22.

8. Nelle otto riunioni successive, svoltesi durante le presidenze ceca (2 riunioni), svedese (2 riunioni) e spagnola (5 riunioni), il gruppo ha incentrato le discussioni sull'obiettivo, l'ambito di applicazione e le disposizioni relative all'applicazione generale del regolamento proposto.
9. Tenendo conto dei risultati di tali riunioni e delle osservazioni scritte formulate dalle delegazioni, la presidenza spagnola ha elaborato il suo primo testo di compromesso⁴, che è stato presentato al gruppo il 21, 29 e 30 novembre 2023.
10. Le discussioni a livello di gruppo hanno raggiunto una fase in cui appare opportuno presentare una panoramica dei progressi compiuti finora e invitare i ministri, in vista del prossimo Consiglio "Competitività" del 7 dicembre 2023, a esprimere il loro parere sulla proposta di vietare i prodotti fabbricati utilizzando il lavoro forzato sul mercato dell'Unione nonché la loro esportazione dall'Unione europea.

III. PRINCIPALI QUESTIONI POLITICHE

a) Obiettivo del regolamento proposto e sua coerenza con altri atti legislativi dell'UE

11. L'obiettivo generale del regolamento proposto, la lotta al lavoro forzato, ha ricevuto ampio sostegno da parte di tutti gli Stati membri. Su scala globale, il ricorso al lavoro forzato rimane diffuso e interessa circa 27,6 milioni di persone in tutto il mondo. In tale contesto, gli Stati membri hanno sottolineato la necessità di razionalizzare gli sforzi dell'UE nel settore del lavoro forzato e della schiavitù moderna allineando il regolamento proposto sia alle norme internazionali che alla legislazione dell'UE già in vigore, in particolare la direttiva relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e il regolamento sulla deforestazione.

⁴ Doc. 15455/23.

b) Ambito di applicazione e definizioni

12. Il regolamento proposto vieta l'immissione e la messa a disposizione sul mercato dell'UE e l'esportazione dal mercato dell'UE di prodotti ottenuti ricorrendo al lavoro forzato. Definisce il lavoro forzato facendo riferimento a una convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) senza approfondirne ulteriormente l'applicazione moderna. Vari Stati membri hanno respinto tale definizione, ritenendola vaga, datata e troppo ampia per un'applicazione efficiente ed efficace del regolamento proposto. Altri Stati membri si sono detti favorevoli al ricorso a una definizione concordata a livello internazionale per garantire la conformità del regolamento proposto alle norme internazionali (come le norme dell'OMC). Questo tema sarà ulteriormente discusso ed elaborato nelle prossime riunioni del gruppo.
13. Il divieto dei prodotti proposto dalla Commissione si applica indipendentemente dal fatto che i prodotti ottenuti ricorrendo al lavoro forzato siano fabbricati all'interno dell'UE, destinati all'importazione nell'UE o all'esportazione dall'UE. Il regolamento non disciplina il ritiro di prodotti che hanno raggiunto gli utilizzatori finali nel mercato dell'Unione. Alcuni Stati membri si sono detti preoccupati per il fatto che, in assenza di una definizione del termine "utilizzatore finale", l'ambito di applicazione del regolamento proposto potrebbe essere interpretato come comprendente una gamma più ampia di prodotti. Per tenere conto di tali preoccupazioni, l'ambito di applicazione del regolamento secondo il nuovo testo di compromesso della presidenza è stato limitato aggiungendo una definizione di "utilizzatore finale" all'articolo 2.
14. È necessario discutere ulteriormente dell'opportunità o meno di ampliare l'ambito di applicazione del regolamento proposto includendo alcuni servizi.

c) Onere della prova

15. Secondo il progetto di proposta, le autorità competenti degli Stati membri saranno incaricate di condurre indagini per valutare se un operatore economico abbia violato la legge immettendo sul mercato prodotti ottenuti ricorrendo al lavoro forzato. Pertanto, l'onere della prova ricadrebbe sulle autorità competenti. È una delle principali questioni che preoccupano molti Stati membri. Nelle loro discussioni, gli Stati membri hanno inoltre dibattuto l'opzione di trasferire l'onere della prova sugli operatori economici. Tuttavia, una tale inversione dell'onere della prova potrebbe portare al disimpegno delle imprese dalle regioni a rischio di lavoro forzato. Avrebbe un impatto limitato sull'eliminazione del lavoro forzato e potrebbe contribuire all'ulteriore emarginazione delle PMI che non hanno alcuna possibilità o hanno minori possibilità di approvvigionarsi lontano dalle zone ad alto rischio. Una netta maggioranza di Stati membri ha sostenuto che una soluzione ragionevole sarebbe quella di rafforzare il ruolo della Commissione europea nel processo di indagine e prova del ricorso al lavoro forzato.

d) Rafforzamento del ruolo della Commissione europea nell'attuazione e nell'applicazione del regolamento proposto

16. Nel progetto di proposta, per la Commissione europea è previsto solo un ruolo di sostegno nell'attuazione e nell'applicazione del regolamento proposto, ad esempio in termini di emanazione di orientamenti sul dovere di diligenza in relazione al lavoro forzato, istituzione della rete dell'Unione sui prodotti del lavoro forzato e partecipazione alla stessa, svolgimento di compiti correlati a una banca dati delle zone o dei prodotti a rischio di lavoro forzato. Per garantire un'applicazione coerente del futuro regolamento, gli Stati membri hanno chiesto che sia attribuito alla Commissione un ruolo più incisivo durante l'intero processo investigativo, decisionale e di cooperazione che porta al ritiro dal mercato dell'Unione dei prodotti ottenuti ricorrendo al lavoro forzato e, su scala mondiale, all'eliminazione del lavoro forzato. Hanno inoltre discusso del ruolo della Commissione in quanto autorità capofila in questo processo come pure dell'opzione di delegare competenze di esecuzione a un'apposita agenzia. È un tema di fondamentale importanza per tutti gli Stati membri e richiede un ulteriore esame.

e) Riparazione per le vittime del lavoro forzato

17. Per sua natura, il progetto di proposta prevede il divieto di prodotti, non la riparazione per le vittime del lavoro forzato. Gli Stati membri sono divisi circa l'opportunità di includere nel futuro regolamento la riparazione per le vittime, poiché altre proposte, come la direttiva sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità, potrebbero essere più adatte alla regolamentazione di un'eventuale compensazione finanziaria. Nelle loro discussioni hanno affrontato anche la questione delle sanzioni pecuniarie e dell'utilizzo del denaro recuperato dalle autorità competenti ai fini della riparazione in caso di lavoro forzato. Le discussioni su questi temi proseguiranno nelle prossime riunioni del gruppo.

f) Orientamenti chiari in materia di attuazione

18. Tutti gli Stati membri hanno espresso seri dubbi circa l'applicabilità del progetto di proposta per motivi quali l'ambigua delimitazione dei compiti tra autorità competenti, autorità di vigilanza del mercato e autorità doganali, il quadro poco chiaro per la cooperazione con i paesi terzi e le responsabilità giuridiche o le sanzioni applicabili in caso di inosservanza delle norme previste. Hanno sottolineato la necessità di ulteriori precisazioni e di orientamenti chiari da parte della Commissione al fine di garantire un'applicazione uniforme del regolamento proposto e creare condizioni di parità per tutti gli Stati membri e nell'intero settore. In merito a questo punto hanno inoltre sottolineato l'importanza di limitare gli oneri amministrativi e di attenuare gli impatti negativi sugli operatori economici.

g) Smaltimento dei prodotti ottenuti con il lavoro forzato

19. Il progetto di proposta prevede lo smaltimento dei prodotti ottenuti con il lavoro forzato le cui immissione in libera pratica o esportazione sono state rifiutate dalle autorità competenti. Si limita a stabilire che tali prodotti dovrebbero essere smaltiti conformemente al diritto nazionale coerente con il diritto dell'Unione. Gli Stati membri hanno convenuto che tutte le possibili opzioni di smaltimento dovrebbero essere chiaramente precisate nel futuro regolamento e dovrebbero rispettare l'obiettivo dell'UE di un'economia circolare. Si sono espressi a favore della donazione come opzione preferita e del riciclaggio come seconda opzione. Si potrebbe ricorrere alla distruzione dei prodotti ottenuti con il lavoro forzato come ultima risorsa. Gli Stati membri hanno inoltre sottolineato che la donazione dovrebbe applicarsi a tutti i tipi di prodotti fabbricati utilizzando il lavoro forzato.

20. Il lavoro forzato, la tratta di esseri umani e la schiavitù sono tra le forme peggiori di sfruttamento delle persone presenti negli attuali mercati del lavoro. Particolarmente pervasivi nell'economia informale, stanno penetrando sempre più nelle catene di approvvigionamento globali. Alla luce di queste tendenze e delle loro ripercussioni negative sui diritti umani, si invitano i ministri a esprimersi in merito al seguente quesito per stimolare ulteriormente le discussioni di cui sopra:

Per affrontare il tema dei prodotti del lavoro forzato venduti sul mercato interno dell'Unione europea e sulla base del primo testo di compromesso presentato dalla presidenza, è favorevole a un maggiore o minore coinvolgimento della Commissione in tutte o alcune delle fasi previste dal regolamento sul divieto di lavoro forzato (raccolta delle informazioni presentate, indagine preliminare, indagine, decisione, attuazione e sanzioni)?

21. La presidenza ritiene che la panoramica di cui sopra presenti una sintesi equilibrata delle principali questioni discusse durante l'esame della proposta e del primo testo di compromesso della presidenza e possa pertanto essere trasmessa a livello ministeriale in vista del prossimo dibattito orientativo in sede di Consiglio "Competitività" del 7 dicembre 2023.

IV. CONCLUSIONE

Si invita il Consiglio "Competitività" a prendere atto del presente documento della presidenza nella sessione del 7 dicembre 2023.