

Relazione

ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012

A. Oggetto dell'atto: Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che vieta i prodotti ottenuti con il lavoro forzato sul mercato dell'Unione

- **Codice della proposta:** COM(2022) 453 final del 14/09/2022
- **Codice interistituzionale:** 2022/0269 (COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero delle Imprese e del Made in Italy

Premessa: finalità e contesto

La proposta in oggetto era stata annunciata per la prima volta dalla Presidente von der Leyen nel suo discorso sullo stato dell'Unione del 15 settembre 2021 ed è stata definita, nei suoi elementi generali, nella comunicazione della Commissione europea sul lavoro dignitoso in tutto il mondo del 23 febbraio 2022 (COM(2022) 66 final), nonché nella proposta di direttiva relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità attualmente in esame.

L'eliminazione del lavoro forzato, che rappresenta una violazione dei diritti umani (tra gli altri, si veda art. 5 della Carta dei diritti umani dell'Unione europea), è tra le priorità individuate dall'UE e dagli Stati membri nel Piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia 2020-2024, ma non esiste una legislazione dell'Unione che autorizzi le autorità degli Stati membri a trattenerne, sequestrare o ordinare il ritiro di un prodotto sulla base della constatazione che è stato realizzato, in tutto o in parte, con il lavoro forzato. L'obiettivo di questa proposta è quello di colmare tale lacuna vietando efficacemente l'immissione e la messa a disposizione sul mercato dell'UE e l'esportazione dall'UE di prodotti realizzati con il lavoro forzato, compreso il lavoro minorile forzato.

L'iniziativa complementa l'attuale legislazione UE esistente o in discussione. In particolare, essa si pone in relazione con:

- la direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, che individua il lavoro forzato come forma di sfruttamento del lavoro. Tra le altre cose, la direttiva stabilisce la responsabilità delle persone giuridiche, accompagnata da sanzioni amministrative e penali, per le forme di sfruttamento di cui alla direttiva stessa, qualora tale sfruttamento sia stato commesso a vantaggio di dette persone giuridiche da qualsiasi soggetto che detenga una posizione dominante in seno alle stesse o qualora il reato sia stato possibile per mancata sorveglianza o mancato controllo;*

- b. *la direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Essa vieta l'assunzione di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, comprese le vittime della tratta di esseri umani;*
- c. *la proposta di direttiva relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 (COM(2022) 71 final del 23.2.2022). Essa riguarda la condotta delle imprese e i processi di diligenza per le imprese che rientrano nel suo ambito di applicazione e non prevede misure volte specificamente a impedire l'immissione e la messa a disposizione sul mercato dell'UE di prodotti ottenuti con il lavoro forzato.*

Infine, la presentazione della proposta di Regolamento in discussione era stata anticipata dall'adozione nel luglio 2021 da parte della Commissione europea e del Servizio europeo per l'azione esterna di Orientamenti per le imprese dell'UE in materia di dovere di diligenza per affrontare il rischio del lavoro forzato nelle loro operazioni e catene di approvvigionamento.

Per quanto riguarda il contenuto della proposta di regolamento che vieta i prodotti ottenuti con il lavoro forzato sul mercato dell'Unione, il divieto riguarda i prodotti di produzione nazionale e quelli importati. Per garantire l'efficacia del divieto, questo dovrebbe applicarsi ai prodotti per i quali è stato utilizzato il lavoro forzato in qualsiasi fase della produzione, della fabbricazione, del raccolto e dell'estrazione, comprese le lavorazioni o le trasformazioni connesse ai prodotti. Il divieto dovrebbe applicarsi a tutti i prodotti, di qualsiasi tipo, compresi i loro componenti, e dovrebbe applicarsi ai prodotti indipendentemente dal settore, dall'origine, dal fatto che siano nazionali o importati, o immessi o resi disponibili sul mercato dell'Unione o esportati.

Il divieto contribuirà agli sforzi internazionali per eliminare il lavoro forzato. Per quanto riguarda le aziende, il regolamento costituirà un ulteriore incentivo a garantire che le loro catene di approvvigionamento siano prive di lavoro forzato.

Gli Stati membri dell'UE dovranno designare le autorità competenti responsabili dell'attuazione e dell'applicazione del regolamento, dotate dei poteri e delle risorse necessarie. Le autorità doganali degli Stati membri saranno responsabili dell'applicazione del regolamento alle frontiere dell'UE. Esse si baseranno sulle decisioni delle autorità competenti degli Stati membri per identificare i prodotti interessati ed effettuare i controlli sulle importazioni e sulle esportazioni.

La proposta prevede un processo investigativo che si svolgerà in due fasi. Nella fase preliminare, le autorità valutano se esistono motivi fondati per sospettare che i prodotti siano stati probabilmente realizzati con il lavoro forzato. Se stabiliscono che esiste un sospetto fondato di lavoro forzato, passano alla fase investigativa.

In tutte le fasi, le autorità competenti dovranno seguire un approccio basato sul rischio. Ciò significa che dovranno concentrare i loro sforzi di applicazione dove è probabile che siano più efficaci, ovvero sugli operatori economici coinvolti nelle fasi della catena del valore più vicine

possibile al luogo in cui è probabile che si verifichi il rischio di lavoro forzato.

Nello svolgimento delle indagini, le autorità competenti esamineranno tutte le informazioni a loro disposizione. Queste includono: (i) informazioni indipendenti e verificabili sui rischi di utilizzo del lavoro forzato nel processo produttivo; (ii) informazioni sulla sorveglianza del mercato e sulla conformità dei prodotti condivise da altri Stati membri; (iii) segnalazioni fatte da terzi, compresa la società civile; (iv) informazioni sul fatto che un'azienda svolga la due diligence sul lavoro forzato nelle sue operazioni e catene di approvvigionamento.

La proposta prevede anche la creazione di una banca dati delle aree o dei prodotti a rischio di lavoro forzato. Inoltre, verrà creata una nuova piattaforma (EU Forced Labour Product Network) per garantire un coordinamento e una cooperazione strutturati tra le autorità competenti e la Commissione.

Se le autorità stabiliscono che un prodotto è stato realizzato con il lavoro forzato, questo non può essere venduto nell'UE o esportato dall'UE. Se il prodotto è già sul mercato, l'azienda in questione dovrà ritirarlo dal mercato. Dovrà inoltre smaltire i prodotti. L'operatore economico interessato si farà carico dei costi di smaltimento del prodotto vietato. Ciò costituirà un forte deterrente e un incentivo per le aziende a conformarsi. Inoltre, se un'azienda non segue la decisione di uno Stato membro ai sensi del presente regolamento, rischia sanzioni ai sensi della legislazione nazionale.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

La proposta rispetta il principio di attribuzione, secondo il quale l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati, per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti.

Per la proposta di regolamento in oggetto è stata individuata una doppia base giuridica rispettivamente, nell'art. 114 TFEU, che si applica alle misure destinate all'instaurazione e al funzionamento del mercato interno, e nell'art. 207 TFUE sulla politica commerciale comune.

Premesso che il ricorso ad una doppia base giuridica deve, secondo i principi affermati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, rivestire carattere eccezionale ed essere giustificato dall'impossibilità di individuare nella proposta un contenuto e uno scopo prevalenti tra una pluralità di scopi e di contenuti differenziati, gli artt. 114 e 207 del TFUE prevedono entrambi il ricorso ad una procedura normativa ordinaria. Quest'ultimo aspetto rende possibile, se verificata la prima condizione menzionata, ricorrere a queste due disposizioni come base giuridica.

La necessità di prevedere l'azione di una normativa armonizzata ai sensi dell'art. 114 TFUE viene giustificata sulla base del rischio che gli Stati membri adottino normative nazionali divergenti per

rispondere all'esigenza di non introdurre e commercializzare nel mercato UE prodotti che siano ottenuti tramite lavoro forzato.

Il richiamo all'art. 207 TFUE, invece, è giustificato dall'incidenza della proposta di regolamento sull'importazione e l'esportazione di prodotti rientranti nel suo campo di applicazione.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

N.A.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

N.A.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

La valutazione delle finalità generali del progetto è positiva, in quanto le stesse sono in linea con una tendenza generalizzata, sia in relazione alla legislazione Europea sia in relazione agli standard internazionali di più recente sviluppo, volta alla tutela dei diritti umani nel mercato globale.

L'urgenza di tale progetto emerge dalla necessità di sviluppare standard in materia di impresa e diritti umani in considerazione del perdurante impatto, talvolta negativo, che il commercio e la produzione hanno sui diritti umani nelle catene del valore globali.

Dal 2008, anno in cui il Rappresentante speciale del Segretario generale delle Nazioni Unite per i diritti umani e le società transnazionali e altre imprese, prof. John Ruggie, ha presentato al Consiglio ONU per i diritti umani il rapporto *"Proteggere, rispettare e rimediare: un quadro per le imprese e i diritti umani"*, la comunità internazionale ha avviato con convinzione un percorso volto alla tutela dei diritti umani nelle catene del valore globale. Sulla base del quadro prospettato dal rapporto citato, la tutela auspicata dovrebbe avvenire attraverso la protezione da parte degli Stati di tali diritti, il rispetto degli stessi da parte delle imprese e la creazione di efficaci strumenti rimediali per i casi di avvenuta violazione.

In stretta collaborazione con le Nazioni Unite, l'OCSE ha rielaborato (la prima edizione risale al 1976) e promosso uno standard volontario di condotta responsabile per le imprese operanti nel mercato mondiale (Le Linee Guida destinate alle imprese multinazionali), integrandovi lo standard di rispetto dei diritti umani elaborato dall'ONU e il dovere di diligenza per le imprese.

Inoltre, in anni più recenti, diversi Paesi europei (Francia, Germania, Paesi Bassi) hanno adottato una legislazione che rende obbligatoria la dovuta diligenza delle imprese sui diritti umani e da ultimo, come si legge nella Relazione sulla Proposta in esame, *"gli elementi generali della presente proposta sono stati stabiliti il 23 febbraio 2022 nella comunicazione della Commissione sul lavoro dignitoso in tutto il mondo e nella proposta di direttiva relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità presentata dalla Commissione"*.

Infine, come in precedenza evidenziato, la proposta integra il già articolato quadro normativo europeo in materia, colmando l'attuale lacuna rispetto ad una normativa che autorizzi le autorità

degli Stati membri a trattenere, sequestrare o ordinare il ritiro di un prodotto sulla base della constatazione che è stato realizzato, in tutto o in parte, con il lavoro forzato.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Le disposizioni contenute nel progetto sono da ritenersi conformi all'interesse nazionale, nella misura in cui sia conforme all'interesse nazionale il divieto di prodotti ottenuti con l'impiego di lavoro forzato sul mercato dell'Unione. È altresì nell'interesse nazionale che il rispetto dei diritti umani da parte delle imprese nazionali avvenga in un contesto europeo di regole condivise, evitando casi di dumping sociale e barriere alla libera circolazione delle merci.

Oltre al costante impegno dell'Unione Europea in materia di diritti umani a livello globale, ben illustrato nei considerando della proposta in esame, si rammenta che l'Italia, in qualità di membro dell'OCSE e Paese firmatario della Dichiarazione sugli investimenti internazionali e le imprese multinazionali, è impegnata nella promozione della condotta di impresa responsabile (*Responsible business conduct*) enunciata nelle *"Linee guida OCSE destinate alle imprese multinazionali"*. Le Linee Guida rappresentano, infatti, uno strumento che invita gli operatori economici del mercato globale ad agire in maniera responsabile, nel rispetto incondizionato dei diritti umani ed in conformità con tutti gli standard internazionali ivi richiamati (in materia di diritti del lavoro, trasparenza, sostenibilità ambientale, economica e sociale).

L'Italia ha, pertanto, il compito di promuovere nei confronti delle proprie imprese l'adesione volontaria rispetto alle suddette Linee guida dell'OCSE. In generale, dunque, qualunque obbligo di legge imposto alle imprese nelle materie oggetto di tale proposta agevola lo Stato nel raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità e di rispetto dei diritti umani. Il regolamento proposto potrebbe altresì agevolare il raggiungimento degli obiettivi del Comitato Interministeriale per i Diritti Umani (CIDU), presieduto dal MAECI. Tale Comitato ha, di recente (dicembre 2021), pubblicato il secondo Piano d'Azione Nazionale su Impresa e Diritti Umani (2021-2026), che enuncia gli impegni del Governo per attuare nel periodo di riferimento i *"Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani"*, autorevole standard internazionale rivolto agli stati e alle imprese, al quale riferirsi nella gestione del rischio di impatti negativi sui diritti umani legati all'attività imprenditoriale. Il CIDU si propone di realizzare la promozione sistematica dei Principi Guida in tutti gli organismi internazionali competenti, come parte integrante di una visione universale in materia di diritti umani, sviluppo sostenibile, democrazia e stato di diritto (*Rule of Law*). Tra le misure previste dal Piano vi è quella di *"consolidare l'impegno assunto a livello nazionale rispetto agli standard internazionali, in particolare il Protocollo relativo alla Convenzione OIL sul lavoro forzato del 2014 e la Raccomandazione CM/Rec(2016)3 (monitoraggio) adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa con riferimento a imprese e diritti umani"*, in linea pertanto con l'oggetto di tale proposta.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

La proposta, come detto, è coerente con gli obiettivi nazionali ed europei di tutela dei diritti umani e di lotta contro le forme più gravi di violazioni, nonché con gli interessi nazionali. Nella

sua portata, che si estende a tutti i prodotti, il regolamento è molto ambizioso.

Alcuni aspetti da esaminare con attenzione per valutare una eventuale modifica e/o specificazione appaiono:

- a. la coerenza con l'attuale normativa esistente e, in particolare, con la direttiva sulla due diligence attualmente in discussione. È infatti auspicabile che tale regolamento sia complementare e non confliggente con tale iniziativa;*
- b. l'impatto sulle catene di fornitura e nei confronti delle aziende importatrici estranee al processo produttivo anche in considerazione di quanto previsto al considerando 27 sulla distruzione, utilizzo o smaltimento dei prodotti già immessi nel mercato. A tale riguardo, è dunque importante soffermarsi sull'ambito di applicazione del regolamento per quanto riguarda i segmenti della catena del valore sottoposti agli obblighi derivanti dalla disciplina in oggetto;*
- c. adeguatezza delle tempistiche previste all'art. 4 con le quali gli operatori devono rispondere alle richieste delle autorità competenti;*
- d. banca dati ex art. 11 e orientamenti ex art. 23 rappresentano strumenti importanti per la valutazione del rischio e per orientare l'operato delle autorità nazionali e degli operatori economici. È importante che le informazioni pubblicate nella banca dati e utilizzate dalla Commissione per l'elaborazione degli orientamenti siano raccolte ed esaminate da esperti formati e che seguano metodologie di ricerca e raccolta che garantiscano il bilanciamento, l'eterogeneità, la pluralità, l'imparzialità e la verificabilità delle fonti. È inoltre importante che sia prevista la raccolta di informazioni anche tramite ricerche sul campo nei luoghi di possibile violazione dei diritti umani in materia di lavoro forzato;*
- e. formazione delle autorità nazionale coinvolte nei controlli. Ad oggi tale aspetto non sembra adeguatamente affrontato dalla proposta, ma appare un aspetto fondamentale atteso che il regolamento introduce compiti per le autorità nazionali che sembrano toccare competenze nuove e ulteriori rispetto agli ordinari controlli doganali.*

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

La proposta non è accompagnata da una valutazione d'impatto. I maggiori oneri derivanti dall'adozione della proposta saranno, secondo la valutazione della stessa Commissione, quelli che ricadranno sulle autorità nazionali per attivare il sistema di controlli, nonché gli eventuali maggiori costi per gli operatori economici per garantire la conformità dei prodotti al regolamento.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

Si veda commento al paragrafo precedente. Oltre che per l'effettuazione delle attività di implementazione della proposta, maggiori oneri per le autorità nazionali potrebbero derivare dalla necessità di formazione per gli operatori e le autorità coinvolte. L'applicazione della

normativa in oggetto necessita di competenze nuove ed ulteriori per le autorità rispetto alle ordinarie attività di controllo doganale, che dunque dovranno essere a tale proposito adeguatamente formate.

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

N.A.

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

Ogni Stato Membro è tenuto ad individuare, al proprio interno, una o più autorità competenti incaricate dell'adempimento degli obblighi sanciti dal regolamento in commento ovvero, tra l'altro, di:

- monitorare il mercato per individuare le violazioni del divieto;
- individuare le potenziali violazioni del divieto, seguire un approccio basato sul rischio e valutare tutte le informazioni a loro disposizione;
- prima di avviare un'indagine, chiedere agli operatori economici sottoposti a valutazione informazioni sulle misure adottate per attenuare, prevenire o far cessare i rischi di lavoro forzato nelle loro attività e nelle catene del valore cui partecipano in relazione ai prodotti oggetto della valutazione;
- avviare un'indagine qualora, sulla base della loro valutazione di tutte le informazioni disponibili, accertino l'esistenza di un sospetto fondato di violazione del divieto;
- concedere agli operatori economici un periodo di tempo ragionevole per individuare, attenuare, prevenire e far cessare il rischio di lavoro forzato;
- nel caso di un eventuale accertamento di una violazione, adottare senza indugio una decisione contenente (a) il divieto di immettere sul mercato dell'Unione i prodotti e di esportarli, (b) l'ordine di ritirare quelli già immessi, (c) l'ordine di smaltire i prodotti;
- coordinarsi strettamente con gli ispettorati nazionali del lavoro e con le autorità giudiziarie e di contrasto;
- imporre sanzioni;
- fare la propria parte per assicurare l'applicazione efficace e uniforme del regolamento in tutta l'Unione;
- informare la Commissione e le autorità competenti degli altri Stati membri ed adempiere agli obblighi in materia di cooperazione amministrativa e comunicazione reciproca.

Gli Stati Membri sono chiamati a garantire che le autorità competenti dispongano di risorse sufficienti e che il loro personale sia in possesso delle competenze e conoscenze necessarie, in particolare per quanto riguarda i diritti umani, la gestione della catena del valore e il dovere di diligenza.

L'aggravio di costi e oneri burocratici dipenderà dall'autorità che in Italia sarà designata come competente. Nella previsione dei costi, in particolare, occorrerà verificare il possibile impiego di

strutture e di risorse riferite ad autorità già esistenti o l'impiego di autorità previste da altre norme ancora in fase di negoziato in ambito UE, relative alla sostenibilità e al tema "impresa e diritti umani" (es. Direttiva sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità).

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

N.A.

Altro

Pur escludendo un'esenzione in capo alle PMI riguardo gli obblighi previsti dalla Proposta di regolamento, si condividono le preoccupazioni emerse in sede di consultazioni circa l'impatto del regolamento su questa categoria di imprese. Il fatto che l'autorità debba, nelle indagini, seguire un approccio basato sul rischio non risolve la problematica delle azioni gravose poste a carico delle PMI, poiché l'aggravio per questa categoria di operatori non si esaurisce in sede di indagine o di eventuali sanzioni, ma ha effetti altresì nella fase di attuazione degli obblighi previsti.

LOGO
Amministrazione
con competenza
prevalente

Tabella di corrispondenza ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012

(D.P.C.M. 17marzo 2015)

**Oggetto dell'atto: Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO
che vieta i prodotti ottenuti con il lavoro forzato sul mercato dell'Unione**

- **Codice della proposta:** COM(2022) 453 final del 14/09/2022
- **Codice interistituzionale:** 2022/0269 (COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero delle Imprese e del Made in Italy

Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea (articolo e paragrafo)	Norma nazionale vigente (norma primaria e secondaria)	Commento (natura primaria o secondaria della norma, competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, eventuali oneri finanziari, impatto sull'ordinamento nazionale, oneri amministrativi aggiuntivi, amministrazioni coinvolte, eventuale necessità di intervento normativo di natura primaria o secondaria)
Intero progetto di regolamento		