



Senato della Repubblica
Servizio Studi
Servizio degli affari
internazionali - Ufficio dei
rapporti con le istituzioni
dell'Unione europea

Elementi di valutazione sui progetti di atti legislativi dell'UE



N. 4

ELEMENTI PER LA VALUTAZIONE DEL RISPETTO DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ E DI PROPORZIONALITÀ

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE VIETA I PRODOTTI OTTENUTI CON IL LAVORO FORZATO SUL MERCATO DELL'UNIONE (COM (2022) 453)

Deferimento per merito	9 ^a Commissione permanente 10 ^a Commissione permanente
Deferimento per sussidiarietà	4 ^a Commissione permanente
Scadenza otto settimane	1 dicembre 2022

Ai sensi dell'art. 6 della [legge n. 234/2012](#), la presente proposta è stata segnalata dal Governo fra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale. Non risulta ancora pervenuta la relazione governativa prevista dall'art. 6, comma 5, della medesima legge.

Obiettivi

La proposta di regolamento mira a eliminare dal mercato dell'UE tutti i prodotti realizzati con il lavoro forzato, indipendentemente dal luogo di fabbricazione. Il divieto si applicherà senza distinzione ai prodotti nazionali, alle esportazioni e alle importazioni.

L'intervento proposto si colloca nell'ambito delle azioni e delle politiche di contrasto al lavoro forzato, conformemente ai principi e agli obblighi stabiliti nel trattato sull'Unione europea, nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nei pertinenti accordi internazionali, quali le Convenzioni fondamentali dell'Organizzazione internazionale del lavoro n. 29, con il relativo Protocollo del 2014, e n. 105.

La Commissione europea ha ritenuto necessario integrare il quadro normativo europeo vigente in materia di prevenzione e repressione del lavoro forzato - già in parte contenuto nella direttiva 2011/36/UE sulla tratta degli esseri umani nonché nella direttiva 2009/52/CE, che introduce sanzioni nei confronti dei datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, comprese le vittime della tratta di esseri umani - prevedendo uno specifico divieto che colpisca efficacemente la commercializzazione dei prodotti ottenuti illecitamente.

La proposta è altresì coerente con alcune iniziative dell'Unione europea, in materia di obblighi in di diligenza delle imprese ai fini di una maggiore sostenibilità delle catene di approvvigionamento, oggetto di una specifica proposta di direttiva presentata dalla Commissione (COM (2022) 71 final).

Contenuto normativo

La proposta, nell'introdurre lo specifico divieto dei prodotti ottenuti con il lavoro forzato, attribuisce funzioni e poteri alle autorità nazionali competenti che gli Stati membri sono tenuti a designare, nonché alle autorità doganali che agiscono alle frontiere esterne dell'Unione europea, al fine di valutare il rischio di lavoro forzato, identificare i prodotti e impedire che essi circolino nel mercato dell'UE.

Il capo I (articoli 1-4) reca le disposizioni generali: l'oggetto, le definizioni e il divieto introdotto.

Il capo II (articoli 5 -15) definisce le funzioni e gli obiettivi dell'azione delle autorità competenti. In particolare, sono definite l'attività istruttoria e di indagine nonché le decisioni delle autorità competenti. Nella fase preliminare delle indagini, le autorità saranno tenute a compiere una valutazione del rischio di violazione del suddetto divieto, che sarà supportata da informazioni provenienti da persone fisiche e giuridiche, da autorità o da sistemi informativi strutturati. In particolare, è previsto che la Commissione europea fornisca alle Autorità una banca dati delle zone e geografiche e dei prodotti specifici dove si annida maggiormente il rischio di lavoro forzato.

Qualora si accerti l'esistenza di un sospetto fondato di violazione del divieto, l'autorità competente sarà tenuta a indagare sui prodotti e sugli operatori economici interessati, che dovranno fornire tutte le informazioni pertinenti e necessarie entro termini stabiliti. Nel richiedere le informazioni, le Autorità dovranno cercare di dare priorità agli operatori maggiormente coinvolti nella fase della catena di valore vicina al rischio di lavoro forzato e tenere conto delle dimensioni e delle risorse economiche dell'impresa coinvolta.

Il capo specifica inoltre le decisioni delle autorità competenti, che possono consistere nel il divieto di immissione, messa a disposizione o esportazione dei prodotti, nell'ordine di ritiro dei prodotti dal mercato e nell'ordine di smaltimento dei prodotti, in conformità al diritto nazionale e in coerenza con il diritto dell'Unione. Sono inoltre stabiliti gli elementi costitutivi degli atti recanti le decisioni, la possibilità di chiedere il riesame delle decisioni e il riconoscimento e l'applicazione delle decisioni adottate da un'Autorità competente di uno Stato membro anche dalle Autorità degli altri Stati membri coinvolti nella medesima catena di approvvigionamento.

Le autorità competenti devono informare la Commissione e le autorità competenti degli altri Stati membri e sono altresì soggette a obblighi in materia di cooperazione amministrativa e comunicazione reciproca.

Il capo III (articoli 15-21) riguarda le disposizioni relative ai prodotti che entrano nel mercato dell'UE o ne escono. Sono introdotte disposizioni specifiche per i controlli doganali, in quanto le autorità doganali non possono fungere da prima linea di difesa come solitamente avviene a norma del regolamento (UE) 2019/1020. Le autorità doganali si baseranno pertanto sulle decisioni delle autorità competenti.

Sono inoltre stabilite le informazioni che l'operatore economico deve mettere a disposizione delle autorità doganali, e i provvedimenti che le autorità doganali possono adottare, qualora sia accertata la violazione del divieto. Sono altresì introdotte disposizioni sullo scambio di informazioni e sulla cooperazione tra le autorità competenti e le autorità doganali.

Il capo IV (articoli 22-24) contiene disposizioni sui sistemi di informazione, sugli orientamenti che la Commissione dovrà emanare per supportare le autorità competenti nell'attuazione dei compiti attribuiti e gli operatori economici a conformarsi agli obblighi, nonché disposizioni che garantiscono il coordinamento delle azioni tra le autorità competenti. Sono inoltre introdotte disposizioni relative all'istituzione, alla composizione e ai compiti della rete dell'UE sui prodotti del lavoro forzato, che fungerà da piattaforma per una cooperazione strutturata tra le autorità competenti e la Commissione.

Il capo V (articoli 25-31) reca le disposizioni finali in materia di riservatezza, cooperazione internazionale, atti delegati, procedura d'urgenza, procedura di comitato. Infine, è demandato agli Stati membri la definizione delle norme relative alle sanzioni in caso di non conformità alle decisioni delle autorità competenti nonché l'adozione delle misure applicative.

Valutazione sul rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità

Base giuridica:

La base giuridica è individuata negli articoli 114 e 207 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

L'articolo 114 TFUE stabilisce che il Parlamento europeo e il Consiglio sono tenuti ad adottare le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno.

L'articolo 207 TFUE dispone che la politica commerciale comune è fondata su principi uniformi, ad esempio per quanto concerne la politica di esportazione.

Sussidiarietà:

In ordine al **principio di sussidiarietà**, la Commissione europea riferisce che, sebbene l'attuazione della proposta preveda la competenza prevalente delle autorità nazionali degli Stati membri, la sola legislazione nazionale non sarebbe sufficiente a conseguire in modo adeguato l'obiettivo della proposta, in ragione proprio della portata e degli effetti transnazionali del divieto introdotto.

Trattandosi infatti di disposizioni che riguardano il funzionamento del mercato UE, la legislazione a livello dell'UE è necessaria per assicurare un'applicazione rigorosa e uniforme delle norme in questo settore, evitare distorsioni nel funzionamento del mercato interno e preservare gli interessi pubblici difesi in tale contesto.

Inoltre, i rischi connessi al lavoro forzato nelle catene di valore cui partecipano le imprese hanno effetti transfrontalieri che si estendono a diversi Stati membri dell'UE e/o a paesi terzi. Anche sotto tale profilo, emerge pertanto la necessità di un approccio a livello dell'UE, al fine di garantire condizioni di parità per le imprese che operano nel mercato interno e all'esterno di esso.

Per quanto riguarda l'introduzione di sanzioni applicabili in caso di non conformità alle decisioni delle Autorità competenti, il regolamento stabilisce che siano gli Stati membri a stabilirne natura ed entità e ad assicurarne un'applicazione conforme al diritto nazionale.

Con riferimento al **principio di proporzionalità**, la proposta stabilisce funzioni e poteri comuni per le autorità competenti degli Stati membri, necessarie a conseguire gli obiettivi di applicazione uniforme, coordinata ed efficace delle norme. I poteri di applicazione sono comunque attribuiti agli Stati membri. Alcuni Stati membri potrebbero tuttavia dover adeguare le norme procedurali nazionali per garantire che le autorità di contrasto possano utilizzare efficacemente i loro poteri in un contesto transfrontaliero. A tal fine la proposta prevede l'istituzione di una rete di autorità competenti e autorità doganali, che consenta loro di cooperare strettamente nell'esercizio delle funzioni di indagine, evitando un onere sproporzionato o eccessivo gravante sulle singole Autorità nazionali.

Per quanto riguarda gli obblighi a carico degli operatori economici, essi consistono, in particolare, nell'esercizio del dovere di diligenza in relazione all'individuazione e prevenzione dei rischi di lavoro forzato nelle catene di valore cui partecipano, nonché nei flussi informativi nei confronti delle autorità nazionali competenti.

Si osserva che, secondo quanto evidenziato nella fase delle consultazioni da alcuni portatori di interesse, tali oneri potrebbero risultare particolarmente gravosi per le PMI, in quanto esse dispongono di minori risorse per esercitare il dovere di diligenza in maniera approfondita e detengono un potere di mercato inferiore che non consente loro di accedere facilmente alle informazioni sulla produzione richiesti dalle Autorità competenti.

Al riguardo, la Commissione europea ritiene che l'esenzione delle PMI dall'ambito di applicazione del regolamento o l'introduzione di un trattamento speciale per esse ridurrebbe fortemente l'impatto e l'efficacia dell'intervento, rappresentando le PMI la maggior parte delle imprese nell'Unione europea.

Proprio al fine di ridurre l'impatto degli oneri a carico degli operatori economici più piccoli, la proposta di regolamento prevede che le Autorità competenti, nell'esercizio dell'attività di indagine, devono concentrare i loro sforzi laddove i rischi di lavoro forzato sono più diffusi ed è probabile che l'impatto sia maggiore. Ciò significa che l'accento sarà probabilmente posto sugli operatori economici più grandi (ad esempio importatori, fabbricanti, produttori o fornitori del prodotto).

Esame presso i Parlamenti nazionali

Al momento della pubblicazione della presente documentazione, la proposta risulta all'esame di dieci Parlamenti nazionali (Senato ceco, Parlamento finlandese, Bundestag e Bundesrat tedeschi, Seimas lituana, Camera dei rappresentanti maltese, Sejm e Senato polacchi, Cortes generales spagnole, Parlamento svedese). Nessuno di questi ha, per il momento, segnalato elementi di criticità. Per maggiori informazioni, si rinvia al sito IPEX.

7 dicembre 2022

A cura di: Concetta Baratta

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.