



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 11.9.2014
COM(2014) 563 final

2014/0259 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza gli Stati membri a ratificare, nell'interesse dell'Unione europea, il Protocollo del 2014 della Convenzione sul lavoro forzato del 1930 dell'Organizzazione internazionale del lavoro per quanto riguarda le questioni relative alla politica sociale

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

Le proposte di decisione del Consiglio consentiranno agli Stati membri di ratificare il Protocollo della Convenzione sul lavoro forzato del 1930 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), di seguito "il Protocollo".

La Convenzione (n. 29) del 1930 dell'OIL sul lavoro forzato ("la Convenzione"), è una delle otto Convenzioni fondamentali dell'OIL che rappresentano le norme internazionali fondamentali sul lavoro ed è considerata uno strumento essenziale in materia di diritti umani. All'atto dell'adozione della Convenzione nel 1930 la Conferenza internazionale del lavoro ("la Conferenza") esortò gli Stati aderenti ad interrompere il ricorso al lavoro forzato nel più breve tempo possibile e a renderne lo sfruttamento passibile di sanzioni penali. Eppure, ad oltre 80 anni di distanza e nonostante la ratifica pressoché universale della Convenzione, il lavoro forzato esiste ancora, seppure in forme differenti da quelle che hanno suscitato simili preoccupazioni all'inizio del ventesimo secolo. Secondo le stime dell'OIL, almeno 20,9 milioni di persone nel mondo sono vittime del lavoro forzato.

Il Protocollo, adottato in occasione della 103^a sessione della Conferenza, intende colmare le lacune nell'attuazione e rendere più efficaci la prevenzione della tratta di esseri umani a fini di sfruttamento della manodopera e la protezione e il risarcimento delle vittime del lavoro forzato.

L'Unione europea (UE) è impegnata a promuovere i diritti umani e il lavoro dignitoso e ad eradicare la tratta degli esseri umani, sia a livello interno che nelle relazioni esterne. Di particolare importanza nel contesto del Protocollo è anche l'impegno dell'UE alla promozione della tutela dei diritti dei minori e all'uguaglianza di genere, dal momento che le donne possono essere particolarmente vulnerabili ad alcune forme di lavoro forzato. I diritti nel lavoro rappresentano un elemento fondamentale del lavoro dignitoso. Ratificando le convenzioni dell'OIL e i relativi protocolli gli Stati membri dell'UE inviano un segnale importante a testimonianza della coerenza della politica dell'UE al fine di promuovere i principi e i diritti fondamentali nel lavoro e di migliorare le condizioni di lavoro in tutto il mondo.

Inoltre nell'ambito della strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani¹, la Commissione ha invitato gli Stati membri dell'UE a ratificare tutti gli strumenti internazionali, gli accordi e gli obblighi giuridici pertinenti. Ciò contribuirà a contrastare la tratta degli esseri umani in maniera più efficace, coordinata e coerente. Anche il rafforzamento dei diritti delle vittime nell'UE è stata negli ultimi anni una priorità strategica della Commissione. La direttiva orizzontale sui diritti delle vittime garantirà che le vittime di reato beneficino di norme minime comuni in materia di diritti durante le indagini di polizia e i procedimenti giudiziari. È opportuno fare rientrare il Protocollo in tale approccio.

È pertanto necessario che qualsiasi ostacolo giuridico a livello di UE alla ratifica del Protocollo da parte degli Stati membri sia rimosso a livello di UE. La sostanza del Protocollo non desta alcuna preoccupazione alla luce dell'attuale *acquis* dell'UE.

Le disposizioni del Protocollo rafforzano il quadro giuridico internazionale stabilendo obblighi per impedire il lavoro forzato e offrire alle vittime protezione e accesso ai mezzi di ricorso, come il risarcimento.

¹ Strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani 2012-2016, COM(2012) 286 del 19.6.2012.

Il Protocollo, nei suoi articoli 1 e 6, fa obbligo agli Stati aderenti all'OIL di elaborare una politica nazionale e un piano d'azione per l'efficace e duratura eliminazione del lavoro forzato e di adottare misure per applicare le disposizioni del Protocollo, in consultazione con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori.

L'articolo 2 del Protocollo stabilisce le misure che gli Stati aderenti all'OIL devono adottare per impedire il lavoro forzato, vale a dire:

- educare e informare le persone, in particolare quelle particolarmente vulnerabili, e i datori di lavoro;
- adoperarsi per garantire che la copertura e l'attuazione della legislazione pertinente per la prevenzione del lavoro forzato si estenda a tutti i lavoratori e a tutti i settori dell'economia e che siano rafforzati i servizi di ispezione del lavoro;
- proteggere le persone, in particolare i lavoratori migranti, dalle pratiche di assunzione e di collocamento potenzialmente vessatorie e fraudolente;
- sostenere la debita diligenza da parte dei settori pubblico e privato; e
- affrontare le cause profonde che incrementano il rischio del lavoro forzato.

Per quanto riguarda le vittime del lavoro forzato, l'articolo 3 prevede che siano adottate misure efficaci per l'identificazione, la liberazione, la protezione, il recupero e la riabilitazione e altre forme di assistenza e sostegno. L'articolo 4 obbliga gli Stati aderenti all'OIL a garantire che tutte le vittime abbiano accesso a vie di ricorso, come il risarcimento, e che le autorità competenti siano autorizzate a non perseguire le vittime di attività illecite che sono state costrette a compiere.

Inoltre l'articolo 5 prevede la cooperazione internazionale per la prevenzione e l'eliminazione del lavoro forzato e l'articolo 7 soppriime le disposizioni transitorie della Convenzione.

Il Protocollo affronta settori del diritto dell'UE che sono già soggetti ad un avanzato grado di regolamentazione.

Nelle sue disposizioni sulla prevenzione del lavoro forzato, il Protocollo tratta aspetti contemplati dalla politica sociale dell'UE, per la quale il diritto dell'Unione stabilisce norme minime in materia di condizioni di lavoro².

Nelle sue disposizioni sulla protezione delle vittime e l'accesso ai mezzi di ricorso, il Protocollo tratta aspetti relativi alla cooperazione giudiziaria in materia penale, per la quale il diritto dell'UE stabilisce norme minime in materia di lotta contro la tratta e diritti delle vittime³.

Alcune parti del Protocollo inoltre interagiscono con la libera circolazione dei lavoratori⁴ e con le norme in materia di asilo e immigrazione⁵.

² Compresa la direttiva 91/533/CEE relativa all'obbligo del datore di lavoro di informare il lavoratore delle condizioni applicabili al contratto o al rapporto di lavoro ("dichiarazione scritta"), la direttiva 2008/104/CE relativa al lavoro tramite agenzia interinale, nonché le direttive che disciplinano la salute e la sicurezza sul lavoro, tra le quali la direttiva quadro 89/391/CEE, la direttiva 2003/88/CE sull'orario di lavoro, la direttiva 94/33/CEE sulla protezione dei giovani sul lavoro e la direttiva 92/85/CEE sulla tutela della maternità.

³ Direttiva 2011/36/UE ("contro la tratta"); direttiva 2012/29/UE ("diritti delle vittime").

⁴ Articolo 45 del TFUE e regolamento n. 492/2011 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione.

Il Protocollo interagisce inoltre con le norme della politica commerciale comune, con gli accordi internazionali dell'UE e gli strumenti commerciali e di cooperazione allo sviluppo che rimandano alle norme fondamentali sul lavoro e alla ratifica e all'attuazione efficace delle Convenzioni fondamentali dell'OIL da parte di paesi terzi e nell'UE.

2. CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE E VALUTAZIONI D'IMPATTO

Non pertinente.

3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

Il Protocollo è un accordo internazionale vincolante, soggetto a ratifica e collegato alla Convenzione. Esso crea obblighi giuridici applicabili agli Stati che lo ratificano e può essere ratificato solo dagli Stati che hanno ratificato la Convenzione ad esso collegata.

In sede OIL si ricorre ad un protocollo per rivedere parzialmente o integrare una Convenzione, onde adeguarla a condizioni mutate e renderla più pertinente. L'articolo 19, paragrafo 4, della Costituzione dell'OIL sull'adozione e la ratifica delle convenzioni si applica anche ad un protocollo.

In linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE)⁶ e più in particolare quella in materia di conclusione e ratifica di una Convenzione dell'OIL⁷, gli Stati membri non sono in misura di decidere di ratificare il Protocollo al di fuori del contesto delle istituzioni dell'UE, in quanto parti del Protocollo rientrano in settori di competenza dell'UE.

Tuttavia, l'UE in quanto tale non può ratificare un protocollo dell'OIL poiché in base alle norme dell'OIL solo gli Stati possono essere parti di tali protocolli.

Dal momento che l'oggetto del presente Protocollo rientra in parte nelle competenze dell'UE e in parte in quelle degli Stati membri, le istituzioni dell'UE e gli Stati membri devono adottare le misure necessarie per collaborare alla ratifica del Protocollo e all'attuazione degli impegni derivanti da detto Protocollo⁸.

Nel corso dell'ultimo decennio, il Consiglio ha già autorizzato gli Stati membri a ratificare, nell'interesse dell'UE, cinque convenzioni dell'OIL, parti delle quali rientravano in settori di competenza dell'UE⁹.

⁵ Direttiva 2004/81/CE ("titolo di soggiorno per le vittime") e direttiva 2009/52/CE ("sanzioni nei confronti dei datori di lavoro"). Anche la direttiva 2008/115/CE ("rimpatrio"), la direttiva 2011/98/UE ("permesso unico") e la direttiva 2014/36/UE ("lavoratori stagionali") sono interessate da alcune disposizioni del Protocollo e della relativa raccomandazione.

⁶ Sentenza AETS della Corte di giustizia nella causa 22/70 del 31 marzo 1971, Racc. 1971, pag. 263; cfr. anche l'articolo 3, paragrafo 2, del TFUE, che codifica tali principi.

⁷ Parere 2/91 della Corte di giustizia del 19 marzo 1993 relativo alla convenzione n. 170 sulle sostanze chimiche, Racc. 1993, pag. I-1061.

⁸ Parere 2/91 della Corte di giustizia, punti 36, 37 e 38.

⁹ Decisione del Consiglio, del 14 aprile 2005, che autorizza gli Stati membri a ratificare, nell'interesse della Comunità europea, la Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro, relativa ai documenti d'identità dei marittimi (Convenzione n. 185), GU L 136 del 30.5.2005, pag. 1; decisione del Consiglio, del giugno 2007, che autorizza gli Stati membri a ratificare, nell'interesse della Comunità europea, la convenzione sul lavoro marittimo del 2006 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (GU L 161 del 22.6.2007, pag. 63); decisione del Consiglio, del 7 giugno 2010, che autorizza gli Stati membri a ratificare, nell'interesse dell'Unione europea, la convenzione sul lavoro nella pesca – 2007, dell'Organizzazione internazionale del lavoro (convenzione n. 188), GU L 145 dell'11.6.2010; decisione del Consiglio, del 28 gennaio 2014, che autorizza gli Stati membri a ratificare, nell'interesse

In riferimento al Protocollo, la regolamentazione è in fase avanzata in relazione ai diversi aspetti della lotta alla tratta degli esseri umani, della protezione delle vittime e delle politiche del lavoro contemplati dal Protocollo, al punto che gli Stati membri non sono più in grado di operare al riguardo come Stati sovrani nei confronti di parti esterne¹⁰. L'articolo 82, paragrafi 2 e 153, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) costituisce la principale base giuridica per la legislazione UE nella materia ed è più dettagliata dei principi generali stabiliti nel Protocollo.

Non sussiste alcuna incompatibilità tra le disposizioni del Protocollo e i requisiti minimi in tali settori previsti dall'*acquis* dell'UE.

In linea con l'articolo 19, paragrafo 8, della Costituzione dell'OIL, il Protocollo fissa norme minime. L'*acquis* dell'UE adotta lo stesso approccio. Ciò significa che il diritto dell'UE può essere più rigoroso delle norme dell'OIL e viceversa¹¹.

Le proposte di decisione del Consiglio autorizzeranno perciò gli Stati membri a ratificare, nell'interesse dell'UE, quelle parti del Protocollo che rientrano in settori di competenza dell'UE, raccomandando loro di impegnarsi a farlo entro la fine del 2016.

Le proposte di decisione del Consiglio si basano da un lato sull'articolo 218, paragrafo 6, del TFUE, in combinato disposto con l'articolo 82, paragrafo 2, del TFUE, che costituisce la principale base giuridica del diritto dell'UE per la cooperazione giudiziaria in materia penale con riferimento alla lotta alla tratta di esseri umani e ai diritti delle vittime, e dall'altro sull'articolo 153, paragrafo 2, secondo comma, del TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 6, del TFUE, che costituisce la principale base giuridica del diritto dell'UE per la protezione e il miglioramento delle condizioni di lavoro, con riferimento alla prevenzione del lavoro forzato.

Il Protocollo persegue più obiettivi tra loro inscindibili, senza che uno di essi assuma importanza secondaria e indiretta rispetto all'altro. In particolare, il Protocollo mira a garantire condizioni di lavoro decorose, da un lato, e a proteggere le vittime del lavoro forzato od obbligatorio e a sanzionare i responsabili, dall'altro. Esso deve pertanto fondarsi sia sull'articolo 82, paragrafo 2, che sull'articolo 153, paragrafo 1, lettere a) e b), del TFUE. Non è possibile adottare un'unica decisione sulla base di una duplice base giuridica qualora le procedure previste da ciascuna base giuridica siano incompatibili l'una con l'altra¹². Tale è il caso di specie, in considerazione del fatto che le questioni inerenti alla cooperazione giudiziaria in materia penale non vincolano la Danimarca, il che comporta una divergenza di diritti di voto in seno al Consiglio. Di conseguenza sono necessarie due distinte decisioni del Consiglio.

Per quanto riguarda l'obiettivo di proteggere le vittime del lavoro forzato od obbligatorio e di sanzionare i responsabili, l'articolo 82, paragrafo 2, del TFUE costituisce l'unica base giuridica su cui dovrebbe fondarsi la presente proposta. È vero che il Protocollo prende in considerazione anche lo status in materia di soggiorno delle vittime del lavoro forzato od obbligatorio, nella misura in cui ciò è necessario per consentire a tali vittime di disporre di adeguati ed efficaci mezzi di ricorso (cfr., in particolare, l'articolo 4 del Protocollo). Tuttavia,

dell'Unione europea, la convenzione in materia di sicurezza durante l'impiego delle sostanze chimiche sul lavoro del 1990 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (convenzione n. 170) (2014/52/UE); decisione del Consiglio, del 28 gennaio 2014, che autorizza gli Stati membri a ratificare, nell'interesse dell'Unione europea, la convenzione sul lavoro dignitoso per le lavoratrici e i lavoratori domestici del 2011 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (convenzione n. 189) (2014/51/UE).

¹⁰ Parere 2/91 della Corte di giustizia, punti 25 e 26.

¹¹ Parere 2/91 della Corte di giustizia, punto 18.

¹² Cfr., recentemente, la sentenza della Corte di giustizia dell'11 giugno 2014, causa C-377/12, punto 34.

tale questione in relazione all'articolo 79 del TFUE è solo accessoria, mentre la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione le vittime di cui all'articolo 82, paragrafo 2, del TFUE¹³ sono identificabili quali scopi e componenti dominanti.

La Commissione ricorda in tale contesto che il 14 aprile 2014, a norma dell'articolo 218, paragrafi 3 e 4, del TFUE, ha presentato al Consiglio una raccomandazione di decisione del Consiglio che autorizza l'avvio di negoziati e le direttive di negoziato concernenti un protocollo che integra la Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro n. 29 sul lavoro forzato, del 1930, in occasione della 103^a sessione della Conferenza internazionale del lavoro [COM(2014)238 del 14.4.2014]. La Commissione ricorda inoltre che tale raccomandazione è stata discussa nel corso di riunioni del gruppo di lavoro del Consiglio del 5 maggio, del 14 maggio e del 16 maggio 2014, e che, nonostante i numerosi tentativi di giungere ad una soluzione accettabile, alla riunione del Coreper del 23 maggio 2014 è stato deciso di non dare ulteriore seguito alla questione e, pertanto, di non sottoporre il progetto di decisione al Consiglio per adozione. Di conseguenza, la Commissione ha rilasciato la seguente dichiarazione riportata nel verbale del Coreper:

"La Commissione ricorda l'obbligo di leale cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione in tutte le circostanze. L'assenza di queste decisioni condurrà ad una situazione non conforme con i trattati, in quanto legalmente gli Stati membri non sono liberi di assumere impegni giuridici su questioni di competenza dell'Unione nei negoziati internazionali al di fuori del contesto di decisioni dell'Unione. La Commissione valuterà le misure appropriate da adottare al riguardo. La Commissione ricorda la necessità che siano rispettate le competenze dell'Unione, al fine di evitare eventuali incompatibilità tra l'acquis dell'Unione e gli strumenti dell'OIL oggetto dei negoziati e che gli Stati membri agiscano nell'interesse dell'UE presso l'OIL."

La Commissione osserva poi che, malgrado la mancata adozione di tale progetto di decisione, gli Stati membri hanno portato avanti i negoziati e hanno adottato, in seno all'OIL, il Protocollo del 2014 della Convenzione sul lavoro forzato. Considerata l'importanza del Protocollo del 2014 della Convenzione sul lavoro forzato, la Commissione in questa sede avanza la proposta, a norma dell'articolo 218, paragrafo 6, del TFUE, di autorizzare gli Stati membri a ratificare detto Protocollo, agendo congiuntamente nell'interesse dell'Unione. La Commissione evidenzia al contempo che questa proposta non può in alcun modo essere considerata come un'accettazione da parte della Commissione della legittimità della procedura che ha condotto all'adozione di detto protocollo in seno all'OIL.

¹³ Cfr, in particolare, la direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, basata sull'articolo 82, paragrafo 2 del TFUE, e la direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, basata sull'articolo 82, paragrafo 2, e sull'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE. L'articolo 1, paragrafi 1, 2 e 3, l'articolo 2, lettere a) e c), l'articolo 3 e l'articolo 4, paragrafi 1 e 2, del Protocollo sono di diretta rilevanza per le materie disciplinate da tali direttive.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza gli Stati membri a ratificare, nell'interesse dell'Unione europea, il Protocollo del 2014 della Convenzione sul lavoro forzato del 1930 dell'Organizzazione internazionale del lavoro per quanto riguarda le questioni relative alla politica sociale

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 153, paragrafo 1, lettere a) e b), in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 6, lettera a), punto v),

vista la proposta della Commissione europea,

vista l'approvazione del Parlamento europeo¹⁴,

considerando quanto segue:

- (1) L'Unione europea promuove la ratifica delle convenzioni internazionali sul lavoro che sono state classificate dall'Organizzazione internazionale del lavoro come aggiornate, per contribuire agli sforzi dell'Unione europea volti a promuovere i diritti umani e condizioni di lavoro dignitose per tutti, nonché ad eradicare la tratta degli esseri umani sia all'interno che all'esterno dell'Unione. La protezione dei principi e diritti fondamentali nel lavoro ne costituisce un elemento essenziale.
- (2) Parti del Protocollo del 2014 della Convenzione sul lavoro forzato (1930) dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), di seguito "il Protocollo", rientrano nelle competenze dell'Unione a norma dell'articolo 153, paragrafo 1, lettere a) e b), del TFUE. In particolare, alcune norme del Protocollo sono già disciplinate dall'*acquis* dell'UE nel settore della politica sociale¹⁵.
- (3) Di conseguenza gli Stati membri non possono assumere impegni in relazione a tali parti al di fuori del contesto delle istituzioni dell'Unione europea¹⁶.
- (4) L'articolo 19, paragrafo 4, della Costituzione dell'OIL, sull'adozione e la ratifica delle convenzioni, si applica per analogia ad un protocollo, che è un accordo internazionale vincolante, con riserva di ratifica e collegato ad una convenzione.

¹⁴ GU C [...] del [...], pag. [...].

¹⁵ In particolare, l'articolo 1, paragrafo 1, l'articolo 2, lettere a) e d), del Protocollo riguardano questioni disciplinate dalla direttiva 91/533/CEE relativa all'obbligo del datore di lavoro di informare il lavoratore delle condizioni applicabili al contratto o al rapporto di lavoro ("dichiarazione scritta"), dalla direttiva 2008/104/CE relativa al lavoro tramite agenzia interinale, nonché dalle direttive che disciplinano la salute e la sicurezza sul lavoro, tra le quali la direttiva quadro 89/391/CEE, la direttiva 2003/88/CE sull'orario di lavoro, la direttiva 94/33/CEE sulla protezione dei giovani sul lavoro e la direttiva 92/85/CEE sulla tutela della maternità.

¹⁶ Corte di giustizia, causa 22/70, Commissione contro Consiglio ("AETR"), Racc. 1971, pag. 263, punto 22, parere 2/91 ("OIL"), Racc. 1993, pag. I-1061, punto 26, e causa C-45/07, Commissione contro Repubblica ellenica Racc. 2009 pag. I- 701, punto 31.

- (5) Poiché solo gli Stati possono essere parti del Protocollo, l'Unione europea non può ratificarlo.
- (6) È pertanto necessario che gli Stati membri siano autorizzati a ratificare il Protocollo, agendo congiuntamente nell'interesse dell'Unione europea, per le parti di competenza dell'Unione, a norma dell'articolo 153, paragrafo 1, lettere a) e b), del TFUE.
- (7) Le disposizioni del progetto di Protocollo diverse dalle disposizioni relative alla politica sociale saranno l'oggetto di una decisione adottata parallelamente alla presente decisione,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

Gli Stati membri sono autorizzati a ratificare il Protocollo della Convenzione sul lavoro forzato (1930) dell'Organizzazione internazionale del lavoro, per le parti che rientrano nella competenza conferita all'Unione dall'articolo 153, paragrafo 1, lettere a) e b), del TFUE.

Articolo 2

È opportuno che gli Stati membri adottino tutte le misure necessarie a depositare quanto prima, e preferibilmente entro il 31 dicembre 2016, i loro strumenti di ratifica del Protocollo presso il direttore generale dell'Ufficio internazionale del lavoro.

Articolo 3

Gli Stati membri sono destinatari della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*