



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 14.4.2014
COM(2014) 239 final

2014/0131 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in occasione della 103^a sessione della Conferenza internazionale del lavoro concernente una raccomandazione che integra la Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro n. 29 sul lavoro forzato, del 1930

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

Nell'obiettivo più ampio di proseguire e rafforzare le pratiche di successo vigenti nella cooperazione tra l'Unione e i suoi Stati membri, e conformemente alle norme dei trattati, la presente proposta intende definire la posizione dell'Unione in occasione della 103^a sessione della Conferenza internazionale del lavoro, per quanto concerne una raccomandazione che integra la Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) n. 29 sul lavoro forzato, del 1930.

La Convenzione dell'OIL n. 29 sul lavoro forzato, del 1930 (di seguito "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 esortò gli Stati membri a eliminare il ricorso al lavoro forzato nel più breve tempo possibile e a renderne lo sfruttamento passibile di sanzioni penali. Eppure, a 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.

La raccomandazione dell'OIL che verrà esaminata nel corso della 103^a sessione della Conferenza internazionale del lavoro (di seguito "la Conferenza") mira ad affrontare le carenze esistenti a livello di attuazione al fine di rendere più efficace la prevenzione della tratta di esseri umani a fini di sfruttamento della manodopera e migliorare la protezione e il risarcimento delle vittime del lavoro forzato.

L'ordine del giorno della Conferenza prevede anche l'adozione di un protocollo sul medesimo argomento, che forma oggetto di una raccomandazione distinta di decisione del Consiglio che autorizza l'avvio dei negoziati.

1.1. Esame ed eventuale approvazione di una raccomandazione che integra la Convenzione dell'OIL n. 29 sul lavoro forzato, del 1930, nel corso della 103^a sessione della Conferenza internazionale del lavoro che si svolgerà dal 28 maggio al 12 giugno 2014

L'ordine del giorno della Conferenza internazionale del lavoro 2014 prevede un intervento normativo riguardante l'integrazione della Convenzione n. 29 sul lavoro forzato, del 1930, con l'obiettivo di adottare un protocollo e/o una raccomandazione.

Questo punto dell'ordine del giorno della Conferenza è stato scelto dalla 317^a sessione del consiglio di amministrazione dell'OIL (svoltasi nel marzo 2013) come intervento normativo soggetto a discussione unica per la 103^a sessione della Conferenza¹. Tale decisione fa seguito alle raccomandazioni della riunione degli esperti sul lavoro forzato e sulla tratta di esseri umani a fini di sfruttamento della manodopera, indetta nel febbraio 2013 dal consiglio di amministrazione dell'OIL per individuare le lacune di copertura delle norme OIL vigenti con l'obiettivo di stabilire se sia necessario un intervento normativo finalizzato a: i) integrare le convenzioni dell'OIL sul lavoro forzato per affrontare le questioni relative alla prevenzione e alla protezione delle vittime, compreso il risarcimento; e ii) affrontare il problema della

¹ GB.317/INS/2(Rev.) e verbale delle decisioni, 25 marzo 2013.

tratta di essere umani a fini di sfruttamento della manodopera². Il processo rientra nel quadro d'azione dell'OIL per il rispetto, la promozione e la realizzazione effettivi e universali dei principi e dei diritti fondamentali nel lavoro per il periodo 2012-2016³.

La forma dell'atto o degli atti presentati - protocollo e/o raccomandazione – deve essere decisa dalla conferenza stessa, sulla base delle proposte che l'Ufficio internazionale del lavoro ha presentato nella relazione per la conferenza del marzo 2014 a seguito della consultazione dei costituenti tripartiti dell'OIL svoltasi alla fine del 2013⁴. Alcuni costituenti sono favorevoli a una raccomandazione che accompagna un protocollo, altri unicamente a una raccomandazione; a tale riguardo l'esito della decisione della Conferenza è incerto⁵. Una raccomandazione integrerà la Convenzione ed eventualmente il protocollo fornendo orientamenti più dettagliati su come debbano essere applicati i principi fondamentali della Convenzione ed eventualmente del protocollo. La presente proposta verte in particolare sul contenuto di tale raccomandazione in entrambi i casi, sulla base della relazione presentata alla Conferenza.

1.2. **Contenuto della proposta di raccomandazione**

Lo scopo delle norme in esame è di affrontare le carenze esistenti a livello di attuazione al fine di rafforzare le misure di prevenzione, protezione e risarcimento, con l'obiettivo di giungere in modo efficace all'eliminazione del lavoro forzato.

La proposta di raccomandazione, che costituisce la relazione IV (2B) presentata alla 103^a sessione della Conferenza internazionale del lavoro⁶, prende in esame i seguenti aspetti:

- politiche nazionali: compresi i piani di azione, gli organi di coordinamento e di monitoraggio, la raccolta dei dati;
- prevenzione: strategie per affrontare le cause primarie del lavoro forzato, anche tramite l'emancipazione di determinati gruppi di popolazione a rischio, la copertura e l'applicazione del diritto del lavoro, la sensibilizzazione, i programmi di formazione e le attività di orientamento anteriori alla partenza per i migranti, l'uso delle lingue e della traduzione, le politiche migratorie coerenti e la cooperazione internazionale in materia di migrazione, le piattaforme in materia di protezione sociale, la riduzione del commercio e della domanda di beni e servizi macchiati dal lavoro forzato;
- protezione delle vittime sulla base del loro consenso informato e non subordinata alla loro disponibilità a collaborare nel corso di procedimenti penali: prestare assistenza immediata a tutte le vittime, garantendo loro il

² Riunione tripartita di esperti sul lavoro forzato e sulla tratta di esseri umani a fini di sfruttamento della manodopera (Ginevra, 11–15 febbraio 2013), relazione da discutere durante la riunione tripartita di esperti concernente l'eventuale adozione di uno strumento dell'OIL che integri la Convenzione n. 29 sul lavoro forzato, del 1930 (TMELE/2013); relazione finale (TMELE/2013/7); conclusioni adottate dalla riunione (TMELE/2013/6).

³ OIL: risoluzione relativa alla discussione ricorrente sui principi e sui diritti fondamentali nel lavoro, Conferenza internazionale del lavoro, 101^a sessione, Ginevra, 2012, punti da 8 a 31.

⁴ <http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/103/reports/reports-to-the-conference/lang--en/index.htm>.

⁵ Si vedano le risposte alla consultazione contenute nella relazione IV (2A) della conferenza: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_239813.pdf.

⁶ Disponibile sul sito web dell'OIL al seguente indirizzo: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_239814.pdf.

recupero e la riabilitazione a lungo termine, l'assistenza sanitaria, l'alloggio, l'assistenza materiale, sociale ed economica, l'istruzione e la formazione, la protezione dalle intimidazioni, dalle rappresaglie e dalla pena per reati che siano state costrette a commettere, una protezione specifica per i bambini, per i quali viene presunta la condizione di minore, nonché per i lavoratori migranti tramite il periodo di riflessione e di recupero, i permessi di soggiorno temporanei o permanenti nonché il rimpatrio sicuro e preferibilmente volontario; i provvedimenti nei confronti dei servizi di collocamento fraudolenti;

- risarcimento e accesso alla giustizia: accesso agli opportuni mezzi di ricorso per tutte le vittime, diritto di ottenere il risarcimento dei danni subiti e di ricevere informazioni e consulenza, eventuale rappresentanza delle vittime, accesso ai mezzi di ricorso legali indipendentemente dalla nazionalità e dallo status giuridico delle vittime nel territorio, fondi per il risarcimento delle vittime;
- applicazione della legge: ispezione del lavoro, confisca dei proventi del lavoro forzato, responsabilità delle persone giuridiche e punizione dei colpevoli, indicatori per l'identificazione delle vittime;
- cooperazione internazionale: cooperazione tecnica, assistenza giuridica reciproca, condivisione di informazioni e di buone pratiche.

La proposta di raccomandazione costituirà la base dei negoziati per la raccomandazione da adottare nel corso della 103^a sessione della Conferenza internazionale del lavoro.

1.3. Ripartizione delle competenze nell'ambito della Convenzione e della proposta di raccomandazione

Le disposizioni contenute nella proposta di raccomandazione rientrano in parte nelle competenze attribuite all'Unione dai trattati. Molte di tali disposizioni riguardano inoltre settori del diritto dell'Unione in cui il livello di regolamentazione a livello dell'UE ha già raggiunto uno stadio avanzato.

La raccomandazione tratta questioni riguardanti la lotta contro la tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, che sono aspetti connessi principalmente alla cooperazione giudiziaria in materia penale⁷, ambito disciplinato dalla direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime ("direttiva contro la tratta di esseri umani") e dalla direttiva 2012/29/UE che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato ("diritti delle vittime"). Questi aspetti sono trattati anche dal protocollo delle Nazioni Unite per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, che integra la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale del 2000 ("protocollo dell'ONU sulla tratta degli esseri umani"), di cui l'UE è parte.

La raccomandazione affronta gli aspetti relativi al settore della politica sociale⁸, la cui disciplina è stabilita in particolare 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") e dalla direttiva 2008/104/CE relativa

⁷ Articolo 82, paragrafo 2 e articolo 83, paragrafo 1, del TFUE.

⁸ Articolo 153 del TFUE.

al lavoro tramite agenzia interinale, nonché dalle direttive che disciplinano la salute e la sicurezza sul lavoro, l'orario di lavoro, la protezione dei giovani sul lavoro o la tutela della maternità⁹.

La raccomandazione tratta gli aspetti relativi al settore dell'asilo e dell'immigrazione¹⁰ la cui disciplina è prevista in particolare dalla direttiva 2004/81/CE riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti, nonché dalla 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 ("sanzioni nei confronti dei datori di lavoro"); tale direttiva prevede sanzioni, anche di natura penale, nei confronti dei datori di lavoro che sfruttano gli immigrati irregolari, nonché misure risarcitorie a favore delle vittime di tale sfruttamento.

Ai fini della protezione dei lavoratori migranti, la raccomandazione può incidere sulla libera circolazione dei lavoratori, sancita dall'articolo 45 del TFUE e dal regolamento 492/2011 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione. La raccomandazione inciderà inoltre sugli accordi internazionali dell'UE e sugli strumenti commerciali e di cooperazione allo sviluppo che si riferiscono alle norme fondamentali sul lavoro e alla ratifica e all'attuazione efficace delle convenzioni fondamentali dell'OIL da parte di paesi terzi, di paesi candidati all'adesione e all'interno dell'UE.

Allo stesso tempo, la raccomandazione definirà altresì norme che non rientrano nell'ambito delle competenze conferite all'UE dai trattati.

2. ESITO DELLA CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

Non pertinente.

3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

Il compito affidato alla 103^a sessione della Conferenza internazionale del lavoro è di esaminare e adottare la citata proposta di raccomandazione che integra la Convenzione dell'OIL n. 29 sul lavoro forzato, del 1930.

Una raccomandazione non ha, in quanto tale, valore vincolante e non è oggetto di ratifica da parte dei membri dell'OIL. Tuttavia, una raccomandazione viene utilizzata dagli organi di vigilanza dell'OIL per valutare l'applicazione delle pertinenti norme del lavoro, oltre a fornire indicazioni utili per le politiche, l'attività normativa e le prassi a livello nazionale. In conformità all'articolo 19, paragrafo 6, lettere b) e c) della Costituzione dell'OIL, l'adozione di una raccomandazione comporta taluni obblighi per le parti. A tale riguardo, ciascuna Parte deve avviare procedimenti legislativi o amministrativi entro un determinato periodo di tempo per valutare l'attuazione della raccomandazione nel proprio ordinamento giuridico interno; deve informare l'OIL delle misure adottate per adeguare il proprio ordinamento giuridico alla raccomandazione e, qualora decida di non dare applicazione a quest'ultima, deve informare

⁹ Direttiva 89/391/CEE, direttiva 94/33/CEE, direttiva 2003/88/CEE, direttiva 92/85/CEE.

¹⁰ Articolo 79 del TFUE.

l'OIL a intervalli di tempo regolari circa la situazione attuale della legislazione e delle prassi interne riguardanti lo specifico ambito disciplinato dalla raccomandazione.

Ne consegue che la prevista raccomandazione costituirà un atto di un organo istituito da un accordo internazionale, che produrrà effetti giuridici ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE.

Soltanto gli Stati membri dell'OIL possono proporre emendamenti e votare l'adozione della raccomandazione nel corso della Conferenza internazionale del lavoro. L'Unione è invitata alla Conferenza in veste di osservatore.

Tuttavia, dato che la raccomandazione farà riferimento a questioni rientranti sia nella sfera delle competenze conferite all'Unione dai trattati sia in quella delle competenze esclusivamente nazionali, l'Unione e gli Stati membri devono agire congiuntamente in uno spirito di leale cooperazione, secondo quanto stabilito all'articolo 4, paragrafo 3, del TUE. In tal senso, quando agiscono nell'ambito dell'OIL, gli Stati membri dovrebbero anche agire congiuntamente nell'interesse dell'Unione.

In questa fase la proposta di raccomandazione risulta essere conforme agli orientamenti del diritto e delle politiche dell'UE in tale settore. Non vi è alcuna contraddizione tra i principi generali perseguiti dalla proposta di raccomandazione e il diritto e le politiche dell'Unione, e a prima vista non esiste alcuna incompatibilità tra la proposta di raccomandazione e l'*acquis* dell'Unione.

Tuttavia, nel corso della Conferenza è opportuno proporre o accettare emendamenti del testo proposto soltanto se compatibili con la legislazione dell'Unione in vigore.

4. ASPETTI PRATICI

All'interno degli organi dell'OIL gli Stati membri dovrebbero agire congiuntamente in modo coordinato e nell'interesse dell'Unione. In virtù del quadro giuridico dell'OIL solo gli Stati membri possono proporre modifiche ed esprimere voti durante l'intero processo di negoziato. Gli Stati membri, che agiscono sia in forza di competenze nazionali sia congiuntamente nell'interesse dell'Unione, e la Commissione dovrebbero pertanto agire congiuntamente in uno spirito di leale cooperazione. A tal fine, gli Stati membri e la Commissione dovrebbero prestarsi reciproca assistenza nello svolgimento dei propri compiti per garantire la miglior tutela possibile degli interessi dell'Unione e dei suoi Stati membri; nell'assolvimento dei loro compiti, gli Stati membri e la Commissione dovrebbero inoltre avvalersi del sostegno dei migliori esperti disponibili sia negli Stati membri sia presso la Commissione.

A causa dell'interazione tra il protocollo e la raccomandazione, che nel corso della conferenza saranno oggetto di discussioni e di negoziati in seno al medesimo comitato, la posizione particolareggiata dell'Unione dovrebbe essere adottata dopo aver esaminato la posizione negoziale stabilita per il protocollo.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in occasione della 103^a sessione della Conferenza internazionale del lavoro concernente una raccomandazione che integra la Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro n. 29 sul lavoro forzato, del 1930

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 82, paragrafo 2, l'articolo 83, paragrafo 1, l'articolo 153 e l'articolo 218, paragrafo 9,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) La Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) n. 29 sul lavoro forzato, del 1930 (di seguito "la Convenzione"), impone agli Stati membri di eliminare il ricorso al lavoro forzato nel più breve tempo possibile e di renderne lo sfruttamento passibile di sanzioni penali.
- (2) L'ordine del giorno della 103^a sessione della Conferenza internazionale del lavoro, che avrà luogo dal 28 maggio al 12 giugno 2014 (di seguito "la Conferenza"), prevede l'esame di proposte e l'adozione di una raccomandazione che integra la Convenzione (di seguito "il progetto di raccomandazione").
- (3) L'obiettivo del progetto di raccomandazione è di affrontare le carenze esistenti a livello di attuazione al fine di rendere più efficace la prevenzione della tratta di esseri umani a fini di sfruttamento della manodopera nonché migliorare la protezione e il risarcimento delle vittime del lavoro forzato.
- (4) Le norme della Convenzione e le disposizioni di cui al progetto di raccomandazione rientrano in parte nella sfera delle competenze conferite all'Unione dai trattati. Inoltre, il progetto di raccomandazione interagirà con l'*acquis* vigente nel settore della politica sociale¹¹ e in materia di asilo e immigrazione¹², di libera circolazione dei lavoratori¹³ e di diritti fondamentali¹⁴. In particolare, la maggior parte delle

¹¹ 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.

¹² In particolare la direttiva 2004/81/CE riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti e la direttiva 2009/52/CE relativa alle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro.

¹³ Articolo 45 del TFUE e regolamento n. 492/2011 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione.

¹⁴ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, articoli 4 (Proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti), 5 (Proibizione della schiavitù e del lavoro forzato), 15 (Libertà

disposizioni contenute nel progetto di raccomandazione è disciplinata dalla direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime ("direttiva contro la tratta di esseri umani"), ove opportuno, e dalla direttiva 2012/29/UE che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato ("diritti delle vittime"). Questi aspetti sono trattati anche dal protocollo delle Nazioni Unite per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, che integra la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale del 2000 ("protocollo dell'ONU sulla tratta degli esseri umani"), di cui l'UE è parte. Il progetto di raccomandazione incide inoltre sugli accordi internazionali e sugli strumenti commerciali e di cooperazione allo sviluppo che si riferiscono alle norme fondamentali del lavoro e alla ratifica e all'attuazione efficace delle convenzioni fondamentali dell'OIL da parte di paesi terzi, di paesi candidati all'adesione e all'interno dell'UE.

- (5) In conformità all'articolo 19, paragrafo 6, lettere b) e c) della Costituzione dell'OIL, l'adozione di una raccomandazione comporta taluni obblighi per le parti. Una raccomandazione fornisce inoltre indicazioni utili per l'elaborazione delle politiche, della legislazione e delle prassi nazionali ed è utilizzata dagli organi di vigilanza dell'OIL per valutare l'applicazione delle relative norme del lavoro. Ne consegue che il progetto di raccomandazione costituirà un atto di un organo istituito da un accordo internazionale che produrrà effetti giuridici.
- (6) Considerato quanto precede, conformemente all'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE, è necessario che il Consiglio adotti una decisione per stabilire la posizione da adottare a nome dell'Unione nelle materie rientranti nella sfera di competenza dell'Unione. Gli Stati membri agiranno congiuntamente nell'interesse dell'Unione, che non è membro dell'OIL¹⁵.
- (7) Poiché è possibile che siano apportati determinati cambiamenti al progetto di raccomandazione prima della sua adozione da parte della Conferenza internazionale del lavoro, occorre prevedere che gli Stati membri, agendo congiuntamente nell'interesse dell'Unione, possano proporre o concordare emendamenti durante la conferenza per quanto riguarda le materie rientranti nell'ambito di competenza dell'Unione, a condizione che tali emendamenti siano compatibili con la legislazione vigente dell'Unione,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo unico

1. La posizione dell'Unione in occasione della 103^a sessione della Conferenza internazionale del lavoro è a sostegno dell'approvazione del progetto di raccomandazione previsto. Il testo del progetto di raccomandazione costituisce la relazione IV (2B) presentata alla 103^a sessione della Conferenza internazionale del lavoro¹⁶.

professionale e diritto di lavorare), 24 (Diritti del bambino), 31 (Condizioni di lavoro giuste ed eque) e 32 (Divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro).

¹⁵ Parere 2/91 della Corte di giustizia del 19 marzo 1993, Raccolta 1993-I, pag. 1061, punto 26.

¹⁶ Disponibile al pubblico sul sito web dell'OIL all'indirizzo http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocuments/wcms_239814.pdf

2. La posizione dell'Unione esposta al paragrafo 1 viene assunta dagli Stati membri, che agiscono congiuntamente nell'interesse dell'Unione in sede di approvazione delle disposizioni della raccomandazione in occasione della 103^a sessione della Conferenza internazionale del lavoro.
3. Gli Stati membri, che agiscono congiuntamente nell'interesse dell'Unione, possono concordare cambiamenti non sostanziali rispetto a tale posizione in seno agli organi dell'OIL senza che nel merito sia necessaria un'ulteriore decisione del Consiglio.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente