

## La condizionalità sociale nella nuova PAC (nel quadro dello sviluppo sostenibile dell'agricoltura)\*

Irene Canfora- Vito Leccese

1. Sviluppo sostenibile e aspetti sociali nei nuovi regolamenti della PAC.	68
2. L'equa remunerazione dei produttori agricoli e gli strumenti finanziari per orientare lo sviluppo rurale.	70
3. I lavoratori agricoli nei documenti europei prodromici alla PAC 2023-27.	72
4. Tutela dei lavoratori e regole comuni europee in materia di condizionalità sociale nella costruzione del regolamento 2021/2115.	73
5. Gli strumenti riconducibili alla condizionalità in materia di lavoro nel nostro ordinamento: ampiezza delle tutele considerate e loro fonti.	76
6. La condizionalità sociale nel regolamento 2021/2115: un passo importante o un'occasione mancata?	79
7. Conclusioni.	82

---

\* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT – 460/2022

## 1. Sviluppo sostenibile e aspetti sociali nei nuovi regolamenti della PAC.

Negli ultimi anni, la disciplina giuridica della filiera agroalimentare è stata caratterizzata da un approccio olistico, finalizzato alla costruzione di un “sistema alimentare sostenibile”, come definito dalla Commissione nel documento guida del *Green Deal*<sup>229</sup> per le politiche agricole europee, *Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*” (c.d. *Farm to fork*)<sup>230</sup>, in cui il concetto di sostenibilità si declina nelle sue componenti economiche, ambientali e sociali, oggetto di una rilettura dinamica delle regole giuridiche, dalla produzione primaria fino alle fasi del consumo.

Si tratta di un quadro disciplinare tuttora in costruzione, alla luce degli eventi drammatici e delle emergenze che i governi hanno dovuto fronteggiare, pur conservando il suo fondamento basato sull'idea di una transizione verso lo sviluppo sostenibile.

Alla consapevolezza degli effetti della globalizzazione sull'agricoltura europea, già acquisita in sede di revisione di medio termine, nel 2017, della Politica agricola comune per il periodo 2014-20<sup>231</sup>, si è sovrapposta la crisi pandemica<sup>232</sup> e ancora, più recentemente, la guerra ai confini dell'Unione Europea. Eventi che hanno spostato l'attenzione, tra l'altro, sull'esigenza di assicurare l'autosufficienza delle produzioni agricole degli Stati membri dell'Unione e la “resilienza” delle imprese agricole europee. Appare sempre più evidente che l'interesse alla conservazione delle attività primarie all'interno del territorio europeo prescinda dalla mera capacità di acquisire materie prime per l'industria alimentare e la distribuzione (merci eventualmente provenienti anche da mercati extraeuropei)<sup>233</sup>. Pertanto, i meccanismi di funzionamento della filiera agroalimentare riguardano la vitalità delle imprese agricole, sia nel tessuto rurale che nell'organizzazione delle attività e delle corrette relazioni di filiera, in una nuova visione delle regole che disciplinano l'equa distribuzione del valore tra le imprese nel settore agroalimentare<sup>234</sup>.

In questo contesto, la nuova Politica agricola comune per il 2023-27 - definita nei regolamenti 2021/2115, sulle norme di sostegno ai piani strategici nazionali; 2021/2116, sul finanziamento, gestione e monitoraggio della politica agricola comune e 2021/2118 che apporta alcune significative modifiche al regolamento sulla organizzazione comune dei mercati - si fa interprete

<sup>229</sup> Si veda la Comunicazione della Commissione *Il Green Deal europeo*, COM (2019) 640 final, 11 dicembre 2019.

<sup>230</sup> Commissione Europea, *Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, Bruxelles, 20.5.2020 COM(2020) 381 final.

<sup>231</sup> Ci si riferisce alla revisione attuata con il regolamento omnibus 2393/2017, nonché agli interventi sull'equilibrio della filiera agroalimentare introdotti con la direttiva 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese della filiera agricola e alimentare.

<sup>232</sup> Su cui v. Y. PETIT, *L'UE face à la déstabilisation de l'agriculture pour la pandémie Covid 19*, in *Rev. Dr. Rural* 2020, Et. 20; P. CAVARZERAN, *Covid-19 e agricoltura. La gestione europea della crisi nel contesto di transizione della PAC*, in *Riv. Dir. Agrario* 2020, 925; F. ALBISINNI, *Rules, responsibilities and governance facing Covid-19 in the Agri- Food Sector: EU and Italian perspectives*, in *Riv. Dir. alimentare* 1/2021 p. 11; L. RUSSO, *Emergenza Covid-19 e Politica Agricola Comune*, in *Riv. Dir. alimentare* 1/2021 p. 45.

<sup>233</sup> Sulla rilevanza delle risorse dell'agricoltura, in termini di produzione di alimenti e di conservazione dell'uso delle terre agricole, v. A. JANNARELLI, *Cibo e diritto. Per una agricoltura sostenibile*, Giappichelli, Torino 2015.

<sup>234</sup> Sulle nuove funzioni del quadro regolativo del settore agricolo, nella direzione dello sviluppo sostenibile, cfr. S. MASINI, *Continuità e trasformazione della nozione di agricoltura nel Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Riv. dir. agr.* 2021, 371; sul punto v. anche I. CANFORA, *La tutela delle imprese agricole nella regolazione di una filiera agroalimentare sostenibile*, in *Il pegno rotativo non possessorio in agricoltura. Fattispecie e ipotesi ricostruttive con riferimento all'applicazione nella filiera agroalimentare*, a cura di S. Landini, N. Lucifero, Torino 2022 (in corso di stampa); L. RUSSO, *La sostenibilità economica delle imprese agricole tra dinamiche di mercato e rapporti contrattuali di filiera*, in *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, a cura di S. Masini e V. Rubino, Cacucci, Bari, 2021.

dell'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Tra questi, la “sostenibilità sociale” emerge quale parte integrante degli obiettivi enunciati nei documenti del Green deal: essa si traduce, nelle intenzioni della Commissione, in una rinnovata attenzione per le persone impegnate nel settore primario e nell’ambito dei territori rurali, produttori agricoli e lavoratori del settore agricolo, per le politiche di parità di genere e di inclusione sociale. In tal senso, il citato documento *Farm to Fork* del 2020 affermava: “sarà particolarmente importante attenuare gli impatti socioeconomici sulla filiera agroalimentare e garantire che i principi chiave sanciti dal Pilastro Europeo dei diritti sociali siano rispettati, specialmente per quanto riguarda i lavoratori precari, stagionali e non dichiarati” (p. 12).

Il quadro che emerge dai regolamenti della nuova PAC ha ripreso le linee fondamentali enunciate nel documento, sia pure riconducendole entro il quadro normativo proprio degli strumenti di governo del mercato agricolo, ora declinato attraverso lo schema dei piani strategici nazionali, fondati su un insieme di obiettivi e indicatori di risultato e su un nuovo impianto per l’accesso alle misure di sostegno. Va precisato, d’altro canto, che diverse riflessioni legate agli aspetti di rilevanza sociale della nuova PAC si devono agli emendamenti proposti dal Parlamento Europeo, dalla cui lettura complessiva emerge un’attenzione particolare ai profili dell’inclusione e della coesione sociale, della non discriminazione e della partecipazione, peraltro solo in parte confluiti nella versione definitiva dei regolamenti<sup>235</sup>.

Un primo elemento, rilevante sul piano della definizione dei principi, è dato dalla constatazione che gli obiettivi della PAC enunciati nell’art. 39 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione europea (TFUE) risultano ora indirizzati dai contenuti dell’Agenda 2030 delle Nazioni Unite e, più in generale, dagli impegni assunti a livello internazionale cui rinviano i documenti di accompagnamento alla riforma<sup>236</sup>.

Nel definire gli obiettivi da perseguire attraverso le misure di sostegno FEAGA e FEASR, l’art. 5 del reg. 2115 afferma che tali misure, conformemente all’art. 39 TFUE, sono dirette a “migliorare ulteriormente lo sviluppo sostenibile dell’agricoltura, degli alimenti e delle zone rurali” e contribuiscono al conseguimento di obiettivi generali “in ambito economico, ambientale e sociale, che a loro volta contribuiranno all’attuazione dell’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile”<sup>237</sup>. Come si vedrà di seguito, l’attuazione degli obiettivi di matrice internazionale a presidio dello sviluppo sostenibile, confluita nei testi normativi europei sulla politica agricola<sup>238</sup>, è destinata a realizzarsi

<sup>235</sup> Cfr. gli *Emendamenti del Parlamento Europeo alla proposta di regolamento recante norme di sostegno ai piani strategici*, approvati il 23 ottobre 2020: P9\_TA (2020)0287.

<sup>236</sup> Che il quadro regolativo internazionale sia ben presente al legislatore europeo ai fini dell’effettività delle misure interne è evidenziato dagli artt. 10 e 11 del reg 2021/2115, ma in particolare in riferimento all’impegno da parte degli Stati membri, nell’adozione dei piani strategici, al rispetto dei criteri definiti dagli accordi internazionali sull’agricoltura in sede di organizzazione mondiale del commercio. I richiami agli impegni internazionali per lo sviluppo sostenibile sono invece il riflesso dell’attuazione degli obiettivi strategici definiti dal regolamento europeo. Sugli obiettivi di sviluppo sostenibile di Agenda 2030, v., per tutti, W. HUCK, *Sustainable development goals. Article-by-article Commentary*, Bloomsbury Academic, 2022.

<sup>237</sup> Sulla lettura degli obiettivi del 39 nella proposta di regolamento, v. A. JANNARELLI, *Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive*, in *Riv. Dir. Agrario* 2020, I, 41 e F. ALBISINNI, *La nuova PAC e le competenze degli Stati membri tra riforme annunciate e scelte praticate*, ivi, 57.

<sup>238</sup> A tale riguardo, il documento della Commissione *2019 EU report on Policy Coherence for Development* del 28 gennaio 2019, SWD(2019) 20 final, al par. 3.1.1, dedicato alla Food security, afferma che la proposta di riforma della PAC accresce la coerenza con

nella pianificazione a livello nazionale. Le scelte compiute nell'ambito dei piani strategici nazionali, appropriati alle specifiche realtà territoriali, rappresentano quindi, in ultima analisi, la sede concreta per lo sviluppo degli obiettivi di sostenibilità, sicché appare cruciale la valutazione dell'efficacia (anche preventiva) e della congruità dei risultati da parte degli organi comunitari.

A tale proposito, il ruolo della Commissione nel monitorare le scelte degli Stati e indirizzarle verso gli obiettivi fondamentali della riforma è parsa evidente già dalla portata delle osservazioni alle proposte ricevute dagli Stati membri. In particolare, per l'Italia la Commissione ha sottolineato l'opportunità di adottare misure più stringenti rispetto a quanto inizialmente proposto, con riguardo allo sfruttamento di manodopera e all'applicazione della condizionalità sociale, nonché alla situazione delle aree rurali<sup>239</sup>.

Quanto ai contenuti, la nuova PAC interviene principalmente su tre aspetti: gli strumenti per garantire un'equa remunerazione dei produttori agricoli, le misure di sostegno per lo sviluppo socioeconomico nelle aree rurali e le previsioni normative che incidono, sia pure indirettamente, sulla tutela dei lavoratori in agricoltura, la cui novità principale è costituita dall'inserimento della condizionalità sociale.

## **2. L'equa remunerazione dei produttori agricoli e gli strumenti finanziari per orientare lo sviluppo rurale.**

Il primo aspetto intreccia profili di sostenibilità economica della filiera agroalimentare che presentano ricadute sociali, per l'impatto sulla conservazione delle attività di impresa e sull'occupazione nel settore agricolo.

A tale riguardo, si intende qui solo sinteticamente ricordare che l'obiettivo di garantire l'equilibrio nella distribuzione del valore lungo la filiera e una giusta remunerazione per i produttori agricoli ha rappresentato una bussola che ha orientato lo strumentario giuridico della regolazione dei

---

gli obblighi internazionali assunti dall'UE, inclusi quelli riferiti agli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, segnalando che oltre agli obiettivi della PAC legati al concetto di sostenibilità nelle diverse dimensioni economica, ambientale e socio territoriale, "the proposals also aim to address new societal demands e.g to reduce waste and guarantee animal welfare".

<sup>239</sup> Commissione Europea, *Osservazioni sul piano strategico della PAC presentato dall'Italia*, Ref. Ares(2022)2416762 - 31/03/2022, pubblicate alla pagina: <https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans/observation-letters> it e ad oggi non ancora corredate dal documento contenente le risposte dell'Italia. Si veda, nella sezione dedicata alle "problematiche principali" il punto 10, con riguardo ai lavoratori del settore agricolo: "L'Italia dovrebbe rafforzare notevolmente la logica di intervento del piano per quanto riguarda lo sfruttamento della manodopera. Considerato il tasso molto elevato di irregolarità (oltre il 55 %) riscontrato nel settore agricolo italiano in questo campo, è essenziale affrontare la questione per garantire la stabilità economica, la competitività e la sostenibilità sociale delle aziende agricole italiane. Per gli stessi motivi la Commissione accoglierebbe con favore un'applicazione efficace della condizionalità sociale sin dall'inizio dell'attuazione del piano"; nonché il punto 21, relativo alle azioni per il rafforzamento del tessuto socioeconomico delle zone rurali: "In linea con la visione a lungo termine per le zone rurali (COM/2021/345 final), la strategia proposta dovrebbe essere notevolmente migliorata per rispondere in modo adeguato alle persistenti esigenze di sviluppo delle zone rurali italiane (profondo divario tra zone rurali e urbane con riguardo a servizi di base, infrastrutture, disoccupazione, spopolamento, povertà, inclusione sociale, parità di genere e gruppi vulnerabili), assicurandosi che essa sia efficacemente mirata alle zone rurali più bisognose. Gli interventi, gli output e le dotazioni finanziarie proposti sono molto limitati rispetto alle sfide che dovrebbero affrontare".

mercati agroalimentari negli ultimi anni, a fronte della presa d'atto di relazioni tra imprese in posizione diseguale di forza economica e contrattuale<sup>240</sup>.

Infatti, come è già emerso nell'esperienza della politica agricola 2014-20, il mantenimento delle attività produttive agricole sul territorio dell'UE, minacciate da un mercato aperto alla concorrenza di prodotti extraUE con costi di produzione nettamente inferiori a quelli europei, ha comportato l'adattamento del quadro normativo, attraverso l'incentivazione del ruolo dei gruppi di produttori, al fine di garantire la persistenza di imprese, anche di più piccole dimensioni, spesso incapaci di incidere sulla formazione dei prezzi di cessione delle materie prime.

Le modifiche apportate al reg. 1308/13 (sulla organizzazione comune di mercato) dal reg. 2021/2117 muovono in questa direzione. Si pensi, in particolare, agli interventi sulla definizione dei prezzi nei contratti di cessione, suscettibili di essere correlati ai costi di produzione delle imprese agricole (art. 168).

Il regolamento interviene, sia pure con cautela, sulle modalità di formazione del prezzo e di determinazione di indicatori che ne rendano il valore corrispondente a quanto ci si possa attendere da un contratto di cessione che risponda a parametri di equa remunerazione dei produttori agricoli.

La norma prevede ora che il prezzo (che deve essere obbligatoriamente determinato nel contratto scritto di fornitura) sia "fisso e stabilito nel contratto e/o calcolato combinando vari fattori stabiliti nel contratto, che possono comprendere indicatori oggettivi, che possono basarsi sui prezzi e sui costi di produzione e di mercato pertinenti, nonché indici e metodi di calcolo del prezzo finale, che sono facilmente accessibili e comprensibili e che riflettono cambiamenti nelle condizioni di mercato quantità consegnate e la qualità o la composizione dei prodotti agricoli consegnati: tali indicatori possono basarsi sui prezzi e sui costi di produzione e di mercato pertinenti; a tal fine, gli Stati membri possono stabilire gli indicatori, secondo criteri oggettivi e basati su studi riguardanti la produzione e la filiera alimentare; le parti contraenti sono libere di fare riferimento a tali indicatori o a qualsiasi altro indicatore che ritengano pertinente". L'attuale formulazione della norma rappresenta un'opportunità per intervenire nelle correzioni di squilibri nella ripartizione del valore lungo la filiera - non solo nell'interesse della equa remunerazione dei produttori agricoli, ma anche nella prospettiva di intervenire sui fattori critici, ad esempio mediante la valorizzazione dei costi legati alle retribuzioni e al lavoro regolarmente dichiarato<sup>241</sup>. D'altra parte, il nesso tra bassa remunerazione del prezzo dei prodotti agricoli e il rischio di

<sup>240</sup> Si rinvia a quanto osservato in I. CANFORA, *Rapporti tra imprese e ripartizione del valore nella filiera agroalimentare*, Riv. dir. alimentare 2/2022. Sulla centralità del giusto reddito per gli agricoltori in un sistema alimentare sostenibile, si veda: A. JANNARELLI, *Il diritto agrario nel nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in Riv. Dir. Agrario 2018, I, 533; L. COSTANTINO, *La problematica dei prezzi dei prodotti agricoli: strumenti normativi tra antichi problemi e nuove crisi*, in Riv. Dir. Agrario, I, 783. Sulle misure adottate nella precedente riforma PAC, si rinvia altresì a I. CANFORA, *Raggiungere un equilibrio nella filiera agroalimentare. Strumenti di governo del mercato e regole contrattuali*, in *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, a cura di L. Scaffardi, V. Zeno Zencovich, vol. 1. RomaTrE-Press, Roma, p. 237 ss.

<sup>241</sup> Per considerazioni più approfondite su questi aspetti, v. I. CANFORA, V. LECCESE, *Pratiche sleali, equilibrio del valore e legalità dei rapporti di lavoro nella filiera agroalimentare*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.* 2022, p. 135.

incrementare l'illegalità nei rapporti di lavoro in agricoltura è stato messo in evidenza, da ultimo, nel piano di azione nazionale di contrasto al caporalato<sup>242</sup>.

Quanto poi al secondo degli aspetti sopra indicati, il regolamento si occupa degli strumenti finanziari per orientare lo sviluppo rurale con riguardo a nuovi obiettivi legati alla sostenibilità sociale. Tra questi, in particolare, emerge l'obiettivo di "migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore" (art. 6, lett. c), l'esigenza di attrarre i giovani occupati nel comparto agricolo e di facilitare lo sviluppo imprenditoriale sostenibile nelle zone rurali, (art. 6, lett. g e h); le misure dirette all'incremento occupazionale, all'obiettivo di promuovere la parità di genere, compresa la partecipazione delle donne all'agricoltura, nonché l'inclusione sociale e lo sviluppo locale nelle zone rurali (art. 6 lett. h)<sup>243</sup>.

Ne risulta un disegno complessivo che mette in connessione diversi aspetti dello sviluppo rurale sostenibile, in quella stessa logica di sistema delineata nel documento *Farm to fork*: gli strumenti per la competitività e la resilienza dell'agricoltura assicurano *comunque* parametri di sostenibilità, laddove la conservazione delle attività produttive europee garantisce "la sicurezza alimentare a lungo termine".

In sostanza, attraverso tali disposizioni, il regolamento definisce l'ambito entro cui si dovranno muovere le scelte degli Stati membri nell'individuazione dei contenuti dei piani strategici nazionali, mediante azioni specifiche, in considerazione delle ricadute territoriali: come si legge nel terzo considerando del reg. 2021/2115, "il rafforzamento della sussidiarietà consente di tenere meglio conto delle condizioni e delle esigenze locali e della natura particolare della attività agricola, che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali tra le varie regioni agricole, nonché di adattare il sostegno per massimizzare il contributo al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione".

Nell'ambito degli schemi proposti a livello europeo, diviene dunque essenziale il ruolo degli Stati membri nel definire gli indirizzi da imprimere alle proprie scelte politiche per i singoli interventi, fondati sull'analisi dei propri territori, al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi indicati nei regolamenti europei e, in ultima istanza, il rispetto degli impegni di sviluppo sostenibile assunti a livello internazionale.

### 3. I lavoratori agricoli nei documenti europei prodromici alla PAC 2023-27.

Una novità significativa nella nuova impostazione della PAC è rappresentata dal terzo degli aspetti sopra menzionati, relativo alle tutele dei lavoratori agricoli; si tratta di una novità legata alla crescente domanda di lavoro nel settore primario, ampiamente soddisfatta da manodopera proveniente dall'esterno dell'Unione Europea.

<sup>242</sup> Su cui si veda: I. Canfora, V. Leccese, *Lavoro irregolare e agricoltura. Il Piano triennale per il contrasto allo sfruttamento lavorativo, tra diritto nazionale e regole di mercato nella nuova PAC*, in *Dir. agroalim.* 2021, 39.

<sup>243</sup> Sull'attuazione degli obiettivi dello sviluppo sostenibile mediante le misure del reg. 1305/13, v. S. CARMIGNANI, *SDGS e agricoltura. Una breve riflessione*, in *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza*, a cura di S. Carmignani, N. Lucifero, Napoli 2020, con particolare riferimento anche agli aspetti dei diritti sociali quale conseguenza della "trasversalità dell'agricoltura" (p. 215).

Già la relazione di accompagnamento alle proposte di regolamento<sup>244</sup>, partendo dal radicale mutamento del panorama sociale ed economico su cui si innesta la regolazione dei mercati europei, segnalava tra gli aspetti di cui tener conto nella riforma – accanto alla riduzione dei prezzi agricoli, all'apertura ai mercati mondiali attraverso i negoziati internazionali basati sugli accordi bilaterali e sui vincoli derivanti dalla sottoscrizione di accordi internazionali che impegnano l'UE sul piano delle azioni per la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'attuazione degli obiettivi dello sviluppo sostenibile - il crescente impiego di lavoratori stagionali in agricoltura, fattore legato al contesto geopolitico di migranti provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione<sup>245</sup>. Tale aspetto è messo in evidenza anche nel citato documento della Commissione *Farm to fork* del 2020, in cui, oltre a ribadire la necessità di assicurare un reddito dignitoso agli agricoltori, si prende atto delle questioni legate alla disponibilità di manodopera nel settore agricolo, fattore che aveva rappresentato un forte elemento di criticità per la continuità delle attività produttive nel periodo pandemico, e si mettono in connessione gli aspetti legati al regolare funzionamento della filiera di produzione con l'esigenza di rafforzare le tutele dei lavoratori<sup>246</sup>.

Anche in Italia, del resto, nel medesimo lasso temporale, si affrontava la questione delle condizioni dei lavoratori del settore primario mediante una pluralità di strumenti, nella consapevolezza che si trattasse di una situazione emergenziale. Nel nostro Paese si è così giunti alla definizione di una strategia concertata tra i Ministeri del lavoro, dell'agricoltura e dell'interno, attraverso l'adozione del "Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo", il quale considera, nel loro complesso, gli strumenti diretti alla regolazione della filiera agroalimentare, alla gestione della domanda di lavoro agricolo e alla realizzazione di strutture per l'accoglienza e l'inclusione dei lavoratori immigrati<sup>247</sup>.

In verità, però, se si guarda ai regolamenti che disciplinano la nuova PAC, proprio la rilevanza degli aspetti relativi ai lavoratori immigrati appare ridimensionata. Nel reg. 2021/2115 l'unico riferimento si rinviene nel 34° considerando, ai sensi del quale si prende atto che "i cittadini di Paesi terzi con regolare permesso di soggiorno possono accedere a possibilità di impiego potenziali nelle zone rurali che permetterebbero di promuovere la loro integrazione sociale ed economica, specialmente nell'ambito delle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo": considerazione che non prelude ad un intervento nel merito per affrontare le criticità legate alle situazioni di sfruttamento dei lavoratori immigrati nelle campagne europee, ma rinvia agli strumenti di inclusione sociale previsti nell'ambito delle già menzionate misure di sostegno allo sviluppo rurale.

#### 4. Tutela dei lavoratori e regole comuni europee in materia di condizionalità sociale nella costruzione del regolamento 2021/2115.

Nel quadro delle più ampie questioni concernenti la sostenibilità sociale nella nuova PAC, un particolare profilo regolativo, di carattere innovativo rispetto al quadro preesistente dei regolamenti

<sup>244</sup> Commissione Europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici*, Bruxelles, 1.6.2018, COM(2018) 392 final, paragrafo 1.

<sup>245</sup> Sul tema, v. W. CHIAROMONTE, M.D. FERRARA, M. RANIERI, *Migranti e lavoro*, Il Mulino, Bologna 2020.

<sup>246</sup> "Le considerazioni sulla protezione sociale e sulle condizioni lavorative e abitative dei lavoratori, come pure sulla tutela della salute e della sicurezza, rivestiranno un ruolo fondamentale nella costruzione di sistemi alimentari equi, solidi e sostenibili": Commissione Europea, *Una strategia "Dal produttore al consumatore"* COM(2020) 381 final., par. 2.2.

<sup>247</sup> I. CANFORA, V. LECCESE, *Lavoro irregolare e agricoltura. Il Piano triennale per il contrasto allo sfruttamento lavorativo, tra diritto nazionale e regole di mercato della nuova PAC*, in *Diritto agroalimentare* 2021, 39.

sulle politiche agricole, è invece previsto nell'art. 14 del regolamento 2115 del 2021, che introduce la cd. "condizionalità sociale", qui declinata sotto forma di decurtazione degli aiuti per il mancato rispetto di norme poste a tutela dei lavoratori.

Il punto di partenza, dal quale prende le mosse anche l'introduzione di questo strumento, è rappresentato dalla valorizzazione della dignità del lavoro e dall'accettazione della prospettiva secondo cui, una volta che le tutele dei lavoratori siano state definite in un ordinamento (anche alla luce di variabili di contesto), la garanzia della loro effettività deve costituire una variabile indipendente dalle condizioni di mercato.

Ebbene, nel quadro dei numerosi rimedi che sono stati utilizzati per rendere effettiva l'applicazione delle norme di tutela dei lavoratori, quelli basati su varie forme di condizionalità rappresentano – non da oggi – una frontiera molto interessante, perché incidono sui calcoli di convenienza degli operatori economici; mediante il ricorso ad essi, il decisore pubblico sceglie, infatti, di condizionare tali calcoli colpendo con svantaggi economici di varia natura le imprese che optano per il mancato rispetto delle norme.

Naturalmente, è bene sottolineare sin d'ora, sul piano pratico la reale capacità d'incidenza dello strumento sulle concrete dinamiche dei rapporti di lavoro dipende, per un verso, dal novero delle disposizioni di tutela la cui effettiva applicazione si intende favorire e, per altro verso, dalla incisività dell'azione di quanti si occupano di ispezione e di controllo sul loro rispetto, nonché dall'entità degli svantaggi che colpiscono le imprese che non le rispettano<sup>248</sup>.

Venendo, quindi, alla disciplina del reg. 2115, va anzitutto riconosciuto che, in linea di principio, è di estremo interesse che l'Unione si sia mossa nella direzione dell'ampliamento del contenuto della condizionalità fino a ricomprendervi la tutela dei lavoratori, utilizzando così la PAC (della cui rilevanza sul piano economico non può ovviamente dubitarsi) quale grimaldello attraverso cui scardinare le condotte che minano l'effettività delle norme poste a tutela del lavoro<sup>249</sup>. Tanto più che, in passato, le proposte di inserire aspetti relativi alla sicurezza dei lavoratori nel quadro dei regolamenti sui regimi di sostegno all'agricoltura non si erano mai tradotte in una previsione normativa<sup>250</sup>.

L'ampiezza delle finalità perseguite con questa scelta e, al contempo, gli attuali confini delle norme di tutela selezionate sono ben chiari sin dai considerando introduttivi, in particolare il n.

<sup>248</sup> Su cui si veda quanto osservato in V. LECCESE, D. SCHIUMA, *Strumenti legislativi di contrasto al lavoro sommerso, allo sfruttamento e al caporalato in agricoltura*, in *Agriregionieuropa*, n°55, Dic 2018.

<sup>249</sup> Sulla rilevanza che assume l'introduzione della condizionalità sociale per gli obiettivi dello sviluppo sostenibile nel settore agricolo, v. le considerazioni di C. FALERI, *Transizione ecologica e sostenibilità sociale per un'Agricoltura 4.0*, in *Lavoro e diritto* 2022, p. 452.

<sup>250</sup> Cfr. la Relazione *Prospettive politiche a lungo termine per un'agricoltura sostenibile*, di accompagnamento alle proposte di regolamento sui regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune, COM (2003) 23 def. del 21 gennaio 2003. In essa si prevedeva, tra l'altro, il "Rafforzamento delle norme in materia di tutela ambientale, sicurezza alimentare, sanità e benessere degli animali e sicurezza sul lavoro" e si ipotizzava che la condizionalità si sarebbe applicata "alle norme obbligatorie europee in materia di ambiente, sicurezza degli alimenti, sanità e benessere animale e sicurezza sul lavoro a livello dell'azienda" (p. 9), ipotesi peraltro già prospettata nella Comunicazione della Commissione *Revisione intermedia della Politica agricola comune*, COM (2002) 394 del 10 luglio 2002. Sulla successiva scelta – consacrata nel regolamento poi adottato (reg. 1782/2003) – di escludere la sicurezza sul lavoro dal quadro della condizionalità, v. le considerazioni critiche di J. HUNT, *Making the CAP Fit: responding to the Exploitation of Migrant Agricultural Workers in the EU*, in *Int. Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 30, no. 2 (2014) p. 146 ss.

45 e il n. 46, ove si afferma che “(45) Al fine di contribuire allo sviluppo di un’agricoltura socialmente sostenibile attraverso una migliore consapevolezza delle norme occupazionali e sociali da parte dei beneficiari del sostegno della PAC, occorre introdurre un nuovo meccanismo che integri le preoccupazioni sociali”; e che “(46) Tale meccanismo dovrebbe collegare la piena percezione dei pagamenti diretti della PAC [e altri pagamenti ...] al rispetto, da parte degli agricoltori e degli altri beneficiari, delle norme di base in materia di condizioni di lavoro e di impiego dei lavoratori agricoli e di salute e sicurezza sul lavoro, in particolare di determinate norme di cui alla direttiva 89/391/CEE del Consiglio [vale a dire la direttiva madre in materia di salute e sicurezza dei lavoratori] e alle direttive 2009/104/CE [sui Requisiti minimi di sicurezza e di salute per l’uso delle attrezzature di lavoro da parte dei lavoratori] e (UE) 2019/1152 [sulle Condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili] del Parlamento europeo e del Consiglio. Entro il 2025 la Commissione dovrebbe valutare la possibilità di includere l’articolo 7, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio e, se del caso, dovrebbe proporre una normativa a tal fine”<sup>251</sup>.

A sua volta, l’art. 14, collocato in una Sezione del regolamento specificamente dedicata alla Condizionalità sociale (sez. III del capo I del titolo III del regolamento), statuisce, al par. 1, che “Gli Stati membri indicano nei propri piani strategici della PAC che, al più tardi dal 10 gennaio 2025, una sanzione amministrativa è applicata agli agricoltori e agli altri beneficiari che ricevono pagamenti diretti a norma del capo II o i pagamenti annuali di cui agli articoli 70, 71 e 72 se non rispettano i requisiti relativi alle condizioni di lavoro e di impiego applicabili o agli obblighi del datore di lavoro derivanti dagli atti giuridici di cui all’allegato IV” (nel quale sono poi riportate le direttive menzionate nei considerando introduttivi).

Sul piano procedurale, poi, il par. 2 prevede, tra l’altro, che “Quando includono un sistema di sanzioni amministrative nei propri piani strategici della PAC come previsto al paragrafo 1, gli Stati membri consultano, sulla base delle rispettive disposizioni istituzionali, le pertinenti parti sociali nazionali, che rappresentano gli interlocutori sociali del settore agricolo, e rispettano pienamente la loro autonomia, nonché il loro diritto di negoziare e concludere contratti collettivi. Tale sistema di sanzioni amministrative non pregiudica i diritti e gli obblighi delle parti sociali ove queste, in conformità dei quadri giuridici e della contrattazione collettiva nazionali, siano responsabili dell’attuazione o dell’applicazione degli atti giuridici di cui all’allegato IV”. Quest’ultimo riferimento è alla facoltà che lo Stato membro affidi al sistema di contrattazione collettiva l’attuazione delle direttive in materia di politica sociale, a condizione che i contratti collettivi posseggano certi requisiti, in particolare l’efficacia generalizzata; requisito che, al momento, non è soddisfatto in Italia, a causa della mancata attuazione della seconda parte dell’art. 39 Cost (co. 2 ss.)<sup>252</sup>.

<sup>251</sup> La previsione di una possibile futura integrazione della condizionalità sociale, indicata nel considerando, si riferisce al Regolamento relativo alla libera circolazione dei lavoratori all’interno dell’Unione, il cui art. 7 (Esercizio dell’impiego e parità di trattamento), al par. 1, prevede che “Il lavoratore cittadino di uno Stato membro non può ricevere sul territorio degli altri Stati membri, a motivo della propria cittadinanza, un trattamento diverso da quello dei lavoratori nazionali per quanto concerne le condizioni di impiego e di lavoro, in particolare in materia di retribuzione, licenziamento, reintegrazione professionale o ricollocamento se disoccupato”.

<sup>252</sup> Per ulteriori approfondimenti e richiami a posizioni dottrinali diverse, V. LECCESE, *L’orario di lavoro. Tutela costituzionale della persona, durata della prestazione e rapporto tra le fonti*, Bari, Cacucci, 2001, p. 421 ss.

Con una previsione evidentemente volta a garantire che lo strumento non si traduca in un mero simulacro dei meccanismi di condizionalità, il par. 3 stabilisce, infine, che “I piani strategici della PAC comprendono norme su un sistema *efficace* [corsivo nostro] e proporzionato di sanzioni amministrative”<sup>253</sup>.

Nel nostro Paese, la consultazione delle parti sociali prevista nell’art. 14, par. 2, è stata avviata con grande celerità da parte del Ministro competente, con la dichiarata ambizione, probabilmente destinata a essere ridimensionata a causa della fine anticipata della legislatura, di garantire l’attuazione della previsione ben prima dei termini in essa stabiliti (si era parlato, ottimisticamente, del gennaio 2023)<sup>254</sup>. Anche se, va detto, nel corso degli incontri era emersa una diversità di posizioni (evidentemente anche tra i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori) sull’entità delle sanzioni; questione, questa, che risulta nevralgica ai fini della tenuta dello strumento, come del resto dimostrato non solo dal contenuto del par. 3, appena riportato, ma anche dall’attenzione che le organizzazioni sindacali dei lavoratori a livello europeo (e, segnatamente, l’EFFAT - European Federation of Food, Agriculture, and Tourism Trade Unions) stanno ponendo sulla questione, con il non agevole obiettivo di coordinare il processo d’attuazione della condizionalità sociale nei Paesi membri.

Ed invero, un giudizio più articolato sulla effettiva utilità della condizionalità sociale nel quadro della nuova PAC va riservato all’esito del processo di adeguamento che interesserà l’Italia, come gli altri Stati dell’Unione, e alla luce anche dell’entità degli svantaggi economici che graveranno, nei diversi contesti, sui datori di lavoro agricoli che violano le tutele in materia di lavoro, oltre, che, naturalmente sulla reale incisività dei controlli posti in essere dai soggetti che, a vario titolo, si occupano di vigilare sul loro rispetto.

È invece certamente possibile proporre sin d’ora alcune chiavi di lettura utili a cogliere la portata della scelta dell’Unione in merito all’altro elemento che, come sopra accennato, va considerato al fine di valutare, in concreto, la capacità d’incidenza dello strumento sulle dinamiche dei rapporti di lavoro: il novero delle disposizioni di tutela dei lavoratori la cui effettiva applicazione si intende favorire.

## **5. Gli strumenti riconducibili alla condizionalità in materia di lavoro nel nostro ordinamento: ampiezza delle tutele considerate e loro fonti.**

Un aspetto importante dell’analisi, avendo riguardo all’evoluzione del *draft* legislativo, concerne appunto la latitudine delle norme lavoristiche di tutela la cui reale applicazione è presidiata dai meccanismi di condizionalità.

Prima di procedere con l’esame delle scelte operate in proposito dall’Unione nell’ambito della PAC, può essere dunque utile - al fine di comprenderne meglio la portata e di collocarle con chiarezza nel quadro del più ampio contesto delle tutele del lavoro - dedicare un rapido cenno agli strumenti già presenti nel nostro ordinamento, diretti a perseguire il rispetto di quelle tutele,

---

<sup>253</sup> Sul sistema di controllo e sulle sanzioni amministrative relative alla condizionalità sociale, v. anche gli artt. 87-89 del già citato reg. 2021/2116, ove, tra l’altro, si attribuisce alla Commissione il potere di adottare atti delegati integrativi del regolamento, recanti norme dettagliate sull’applicazione e il calcolo delle sanzioni, al fine di “garantire parità di condizioni per gli Stati membri nonché l’efficacia, la proporzionalità e l’effetto dissuasivo delle sanzioni amministrative” (art. 89, par. 2).

<sup>254</sup> V. <https://www.flai.it/primo-piano/pac-sindacati-agricoli-al-ministro-patuanelli-sulla-condizionalita-sociale-bisogna-passare-dalle-parole-ai-fatti/>

mediante meccanismi che, almeno in senso lato, possono essere ricondotti al modello della condizionalità.

Simili meccanismi, da tempo presenti, hanno in prevalenza perseguito l'obiettivo di garantire l'applicazione delle discipline dei contratti collettivi di lavoro. Si tratta di un profilo, questo, di enorme rilievo nella nostra materia, se si considera l'imprescindibile nesso funzionale tra disciplina legislativa e contrattual-collettiva nella determinazione concreta dello standard di tutela per i lavoratori dei diversi settori.

Non è questo il luogo per entrare nel dettaglio della integrazione funzionale tra legge e contrattazione collettiva e della inadeguatezza rispetto allo scopo di strumenti di condizionalità sociale che non considerino anche della seconda.

Sembra invece utile rammentare che, a causa della mancata attuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost. (co. 2 ss.), nel nostro Paese i contratti collettivi non sono efficaci *erga omnes* e quindi, in teoria, un rapporto di lavoro potrebbe essere sprovvisto di disciplina contrattual-collettiva.

Questa precisazione è utile a comprendere l'evoluzione degli strumenti legislativi riconducibili a una prospettiva di condizionalità.

In effetti, il nostro legislatore è da tempo intervenuto con questi strumenti innanzitutto al fine di favorire l'estensione dell'applicazione dei contratti collettivi da parte di datori di lavoro che non vi sarebbero tenuti, senza però disporre direttamente l'estensione *erga omnes* con strumenti diversi da quelli previsti dall'art. 39, co. 2 ss.

In tal modo, si è tentato di evitare di incorrere nelle censure di costituzionalità che, altrimenti, si sarebbero poste in considerazione della chiara posizione assunta nella nota sentenza della Corte cost. n. 106/1962, tuttora imprescindibile punto di riferimento in questa materia: "una legge, la quale cercasse di conseguire [il ...] risultato della dilatazione ed estensione, che è una tendenza propria della natura del contratto collettivo, a tutti gli appartenenti alla categoria alla quale il contratto si riferisce, in maniera diversa da quella stabilita dal precetto costituzionale, sarebbe palesemente illegittima".

Tra le numerose (ed eterogenee) previsioni coerenti con questo modello, il cui elenco è qui impossibile riproporre, un ruolo preminente ha certamente l'art. 36 della l. 300/1970 (c.d. Statuto dei lavoratori)<sup>255</sup>, che merita di essere citato sia perché indicativo di quanto sia risalente il modello stesso, sia perché ha costituito la base sulla quale si sono poi sviluppati successivi e più incisivi interventi.

La previsione, rubricata agli "Obblighi dei titolari di benefici accordati dallo Stato e degli appaltatori di opere pubbliche", razionalizzò e sistematizzò il contenuto di precedenti disposizioni già esistenti, stabilendo, in sintesi, che nei provvedimenti di concessione di benefici accordati (anche da enti pubblici) ai sensi delle vigenti leggi dallo Stato, nei capitolati di appalto attinenti all'esecuzione di opere pubbliche e nelle concessioni di pubblico servizio<sup>256</sup> deve essere inserita una

---

<sup>255</sup> Sulla previsione, tra i più recenti e per ulteriori richiami, I. ALVINO, *Clausole sociali, appalti e disgregazione della contrattazione collettiva nel 50° anniversario dello Statuto dei lavoratori*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, 2020, n. 2; E. GRAGNOLI, *Il contratto nazionale nel lavoro privato italiano*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 238 ss.

<sup>256</sup> L'allargamento della previsione a quest'ultima fattispecie si deve a Corte cost. 19 giugno 1998, n. 226.

clausola determinante l'obbligo per il beneficiario, appaltatore o concessionario di applicare o far applicare "nei confronti dei lavoratori dipendenti condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi di lavoro della categoria e della zona". Il meccanismo sanzionatorio, poi, contempla la possibilità che si giunga fino alla revoca del beneficio e, nei casi più gravi o nel caso di recidiva, all'esclusione, per un tempo fino a cinque anni, da ulteriori agevolazioni finanziarie o creditizie ovvero da qualsiasi appalto o concessione di pubblico servizio.

Su questo tronco originario si è poi sviluppata, come si anticipava, una ricca e varia legislazione: si pensi alle norme che - senza più prevedere la necessità dell'inserimento di un'apposita clausola nei provvedimenti di concessione - hanno direttamente subordinato il godimento di benefici e di agevolazione finanziarie e creditizie concesse dallo Stato all'applicazione dei contratti collettivi (peraltro stipulati non da qualsiasi soggetto collettivo ma da sindacati comparativamente più rappresentativi) o di condizioni di lavoro non inferiori a quelle in essi fissate, ma anche al rispetto della disciplina in materia di versamento dei contributi previdenziali e assistenziali e degli altri obblighi di legge<sup>257</sup>. Oppure a quelle che hanno previsto l'obbligo di applicare il trattamento economico e normativo stabilito dal contratto collettivo, ancora una volta sottoscritto da soggetti qualificati per la loro maggiore rappresentatività comparata, per coloro che si aggiudichino appalti pubblici (forniture di servizi, prodotti, lavori, opere) o concessioni<sup>258</sup>.

In tutti questi casi, appunto, i contratti collettivi *non* sono estesi *erga omnes* e *non* si fissa un *obbligo generalizzato* in capo a tutti i datori di lavoro (il che, nelle interpretazioni prevalenti, scongiurerebbe le censure di incostituzionalità cui si è fatto cenno), ma si pone una *condizione* in capo a coloro che intendano fruire di vantaggi a carico della finanza pubblica o aggiudicarsi appalti pubblici o concessioni, ecc.

Ma il modello sin qui descritto è poi riproposto, specificamente nel settore agricolo, in previsioni relative ai contratti di filiera e di distretto. Per questi ultimi, infatti, si stabilisce la revoca *totale* delle agevolazioni concesse allorché "non vengano rispettati nei confronti dei lavoratori

<sup>257</sup> V., per tutte, l'art. 1, co. 1175, L. n. 296 del 2006: "A decorrere dal 1° luglio 2007, i *benefici normativi e contributivi* previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale sono subordinati al possesso, da parte dei datori di lavoro, del documento unico di regolarità contributiva, fermi restando gli altri obblighi di legge ed il rispetto degli accordi e contratti collettivi nazionali nonché di quelli regionali, territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale". Può essere utile evidenziare che, nelle (riduttive) interpretazioni ministeriali, per benefici *contributivi* si intendono sgravi o fiscalizzazioni connessi alla costituzione e gestione del rapporto di lavoro che rappresentano una deroga all'ordinario regime contributivo (si tratta dei casi in cui determinati rapporti di lavoro, soggetti ordinariamente al regime generale di contribuzione, vengono invece ammessi alla contribuzione agevolata in presenza di determinati requisiti soggettivi), mentre per *benefici normativi* si intendono agevolazioni che operano su un piano diverso dalla contribuzione previdenziale, ma aventi pur sempre natura patrimoniale (crediti d'imposta, cuneo fiscale): v. circ. Min. lav. n. 5/2008.

<sup>258</sup> Cfr. la disciplina degli appalti pubblici, contenuta ora nel D. Lgs. n. 50 del 2016, spec. art. 30, co. 3 e 4:

"3. Nell'esecuzione di appalti pubblici e di concessioni, gli operatori economici rispettano gli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dalla normativa europea e nazionale, dai contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali elencate nell'allegato X.

4. Al personale impiegato nei lavori oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente".

dipendenti gli obblighi previsti dalla legislazione in materia di lavoro, previdenza ed assistenza ovvero dai contratti collettivi nazionali di lavoro”<sup>259</sup>.

## 6. La condizionalità sociale nel regolamento 2021/2115: un passo importante o un'occasione mancata?

Rispetto al nostro quadro nazionale, il contenuto della disciplina europea appare significativamente diversa e meno ampia, comunque non rispondente alle letture che ne sono state date in qualche comunicazione giornalistica e sindacale coeva e immediatamente successiva all'approvazione del regolamento; comunicazioni nella quali si legge che nella riforma della PAC sarebbe contenuta una clausola sulla condizionalità sociale in base alla quale le aziende agricole che non rispettano i contratti collettivi e la legislazione in materia di condizioni di lavoro non potranno più ricevere gli aiuti dell'Unione.

A parte l'eccesso di 'foga' sul piano delle conseguenze degli inadempimenti datoriali - poiché in realtà, come s'è visto, i meccanismi sanzionatori, purché efficaci e proporzionati, potranno essere graduati (*supra*, par. 3) -, l'affermazione è errata, per quel che qui più interessa, proprio in merito all'ampiezza degli obblighi datoriali considerati nella riforma.

Essa, per il vero, era di per sé corretta, sotto questo aspetto, sino a fine 2020, in considerazione degli Emendamenti del Parlamento europeo approvati il 23 ottobre 2020 (ma su questi si tornerà tra breve).

E, forse, l'enfasi con cui viene presentata può essere tuttora accettata se con essa si intende segnalare l'importanza, innanzitutto simbolica, della novità introdotta nella legislazione europea in tema di condizionalità nell'ambito qui considerato, cioè l'apertura di essa anche ai temi sociali legati alla tutela dei lavoratori. Non può essere negato, infatti, che l'approdo è, di per sé, tutt'altro che irrilevante, per il fatto stesso che alla condizionalità sociale è stato riconosciuto un ruolo all'interno della PAC; ben si giustifica, quindi, sotto questo aspetto la soddisfazione di quanti, ivi comprese le organizzazioni sindacali a livello nazionale ed europeo, si erano impegnate per l'introduzione dello strumento all'interno del nuovo regolamento.

Quell'affermazione risulta però sovradimensionata se riferita alla reale portata della previsione che qui ci interessa.

<sup>259</sup> V., da ultimo, art. 15, co. 3, lett. a), D.M. 22.12.2021, prot. 673777 (in G.U. serie gen. n. 61 del 14.3.2022), recante la definizione dei criteri, le modalità e le procedure per l'attuazione dei contratti di filiera e di distretto previsti dal fondo complementare al PNRR. Si consideri, poi, che questi meccanismi non operano solo sul piano della penalizzazione dei datori di lavoro non rispettosi delle tutele, ma si estendono anche ad altre dimensioni. V., ad esempio, tra i provvedimenti più recenti, la disciplina in materia di bonus per interventi edilizi previsti dal dl sostegni ter (D.L. n. 4/2022, conv. in L. n. 25/2022), il quale condiziona il godimento dei bonus, per lavori superiori ai 70.000 euro, al fatto che nell'atto di affidamento dei lavori sia indicato che i lavori edili sono eseguiti da datori di lavoro che applicano i contratti collettivi del settore edile, nazionale e territoriali, stipulati dalle associazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Per altro verso, merita di essere evidenziato che nel nostro Paese non sono mancate esperienze riconducibili alla condizionalità, nelle quali, però, l'attribuzione di aiuti finanziari pubblici alle imprese non è condizionata al rispetto di norme di legge e/o di contratto collettivo, ma alla verifica del rispetto di indici di congruità (che misurano, in sintesi, la "congruità" tra lavoratori occupati nella impresa beneficiaria degli aiuti e il fabbisogno *standard* di manodopera di quelle di analoghe dimensioni, operanti nel settore). Su queste esperienze, anche con riferimento alla Legge regionale pugliese n. 28/2006, V. PINTO, *Rapporti lavorativi e legalità in agricoltura. Analisi e proposte*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.* 2019, p. 7 (spec. par. 4 e 5) e già, più ampiamente, V. PINTO, *Indici di congruità e contrasto al lavoro irregolare in agricoltura*, in *Riv. Dir. Agrario*, I, p. 356.

A tale riguardo, è opportuno rammentare che gli obblighi del datore di lavoro considerati dal regolamento sono quelli derivanti dagli atti giuridici di cui all'Allegato IV, cui rinvia il par. 2 dell'art. 14.

L'allegato menziona, tra le disposizioni in materia di tutela del lavoro, talune previsioni contenute solo in tre direttive europee, già richiamate, come s'è visto, nei considerando introduttivi: due in materia di salute e sicurezza dei lavoratori (la direttiva madre 89/391 e la dir. 2009/104, riguardante le attrezzature di lavoro utilizzate da parte dei lavoratori); la terza in materia di condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili (dir. 2019/1152, cui recentemente è stata data attuazione in Italia con il d. lgs 104 del 27 giugno 2022) e che, come si dirà più avanti, può avere una importante ricaduta in termini di controllo sul rispetto delle regole a tutela del lavoro.

Nel testo finale del regolamento è stata, quindi, operata una significativa selezione tra le numerose direttive in materia di politica sociale e, soprattutto, è stato omesso qualsiasi riferimento alle tutele derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale, tanto da legittimare l'interrogativo che, in realtà, si sia trattata di un'occasione mancata per la valorizzazione della condizionalità sociale nelle politiche agricole dell'Unione.

Per comprendere il senso dell'interrogativo, e della critica ad esso sottesa, va chiarito che l'effettiva latitudine delle previsioni la cui violazione determina l'intervento sanzionatorio risulta sotto-dimensionato rispetto alle aspettative, che erano risultate invece rafforzate dalla posizione espressa dal Parlamento europeo con i già menzionati emendamenti del 23 ottobre 2020.

Basterà qui citare, senza pretesa di esaustività, gli emendamenti (728 e 785) che proponevano di modificare un Considerando (il n. 21 del testo della Commissione; ma v. ora i considerando nn. 41 ss.):

- da un lato, chiarendo che il nuovo sistema di condizionalità avrebbe dovuto subordinare "l'ottenimento completo del sostegno della PAC al rispetto, da parte dei beneficiari, delle norme di base in materia di ambiente, cambiamenti climatici, salute pubblica, *condizioni di lavoro e di occupazione applicabili* [corsivo nostro], salute animale e delle piante e benessere degli animali [...]";
- dall'altro, e specificamente, che "È inoltre di particolare importanza che gli Stati membri adottino misure pertinenti per garantire che l'accesso dei datori di lavoro ai pagamenti diretti sia subordinato al rispetto *delle condizioni di lavoro e di occupazione applicabili e/o agli obblighi dei datori di lavoro derivanti dai relativi contratti collettivi e dal diritto sociale e del lavoro a livello nazionale e dell'Unione* [corsivo nostro], tra l'altro per quanto riguarda la conoscenza delle condizioni di impiego, la retribuzione, l'orario di lavoro, la salute e la sicurezza, gli alloggi, la parità di genere, la libera circolazione dei lavoratori, la parità di trattamento, il distacco dei lavoratori, le condizioni di soggiorno dei cittadini di Paesi terzi, il lavoro interinale, la protezione sociale e il coordinamento della sicurezza sociale tra gli Stati membri".

E questo considerando si sarebbe poi dovuto tradurre, nell'articolato normativo, in una previsione ad hoc (all'epoca, l'art. 11-bis), rubricata, appunto "Principio e campo di applicazione della condizionalità sociale".

Ai sensi di questa proposta, quindi, "Gli Stati membri [...] avrebbero dovuto includere] nel proprio piano strategico della PAC un sistema di condizionalità, in virtù del quale è applicata una sanzione amministrativa ai beneficiari che ricevono pagamenti diretti a norma del capo II e del capo III del presente titolo o premi annuali di cui agli articoli 65, 66 e 67, se non rispettano le condizioni di

lavoro e di occupazione applicabili e/o gli obblighi del datore di lavoro derivanti *da tutti i pertinenti contratti collettivi e dalla legislazione sociale e del diritto del lavoro a livello nazionale, unionale e internazionale [corsivo nostro]*".

Si sarebbe trattato, in definitiva, di un modello di condizionalità ad amplissimo raggio, sia sul piano dell'oggetto delle tutele la cui effettiva applicazione si intendeva favorire, sia su quello delle loro fonti di disciplina; un modello che avrebbe tra l'altro valorizzato l'integrazione funzionale tra legge e contratto collettivo nella tutela del lavoro<sup>260</sup>.

È ben evidente, dunque, lo iato che intercorre tra questa prospettiva, onnicomprensiva, e la scelta selettiva operata nel testo del regolamento 2021/2115. Nel testo definitivo dell'art. 14 non solo è stato del tutto omissso il riferimento ai contratti collettivi e alle legislazioni nazionali, ma si è anche optato per un forte ridimensionamento del novero dei presidi posti dall'Unione a tutela del lavoro, poiché il principio di condizionalità, come si è visto, è stato infatti al momento riferito alle sole direttive n. 89/391, 2009/104 e 2019/1152<sup>261</sup>.

La prima omissione può spiegarsi anche in virtù dei differenziali di tutela tuttora presenti nei diversi Paesi membri e nel timore di quelli più virtuosi (nei quali, cioè, operano standard legislativi e contrattual-collettivi più elevati) che il meccanismo sanzionatorio ipotizzato dal Parlamento, ove accolto, avrebbe finito per penalizzare maggiormente le imprese in essi operanti. Sennonché questa spiegazione non si attaglia, evidentemente, all'esclusione anche di numerose direttive dell'Unione in materia di politica sociale, le quali si applicano in tutti gli Stati membri.

Il giudizio critico sulla mediazione raggiunta non può però farne dimenticare l'importanza, non solo simbolica.

In primo luogo, e con specifico riferimento al nostro Paese, l'attuazione dell'art. 14 nelle materie coperte dall'allegato IV, ove realizzata con l'adozione di un sistema efficace e proporzionato di sanzioni amministrative (art. 14, par. 3, cit.) e completata da un'adeguata integrazione e interazione tra i vari soggetti che si occupano di ispezione e di controllo, potrà certamente fornire un ulteriore supporto all'obiettivo di garantire il rispetto delle tutele lavoristiche in agricoltura.

Ed invero, è anzitutto di fondamentale importanza che il meccanismo di condizionalità sia destinato a penalizzare coloro che violino rilevanti previsioni in materia di sicurezza sul lavoro, le quali

<sup>260</sup> Un modello non dissimile, sotto questo aspetto, da quello prescelto con l'art. 1, co. 1175, L. n. 296/2006, sopra riportato in nota.

<sup>261</sup> Le medesime direttive sono poi menzionate nell'art. 46, allorché si indicano gli *Obiettivi nei settori dei prodotti ortofrutticoli, del luppolo, dell'olio di oliva e delle olive da tavola e negli altri settori di cui all'articolo 42, lettera f)*: v. lett. k dell'art. 46, che si riferisce al "miglioramento delle condizioni di impiego e applicazione degli obblighi dei datori di lavoro nonché alle prescrizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro in conformità delle direttive 89/391/CEE, 2009/104/CE e (UE) 2019/1152". Analogamente, l'art. 47 (relativo ai *Tipi di intervento nei settori dei prodotti ortofrutticoli, del luppolo, dell'olio di oliva e delle olive da tavola e negli altri settori di cui all'articolo 42, lettera f)*) elenca gli interventi che possono essere attivati dagli Stati membri, tra cui "a ) gli investimenti in immobilizzazioni materiali e immateriali, metodi di ricerca e produzione sperimentale e innovativa e altre azioni, in settori quali: [...] xiii) miglioramento delle condizioni di impiego e applicazione degli obblighi dei datori di lavoro nonché alle prescrizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro in conformità delle direttive 89/391/CEE, 2009/104/CE e (UE) 2019/1152". V. inoltre l'art. 57. Per quanto riguarda il nostro Paese, tali aspetti hanno trovato spazio nel testo del Piano strategico nazionale presentato alla Commissione: v. *Relazione 2021 sul piano strategico della PAC*, versione notificata alla Commissione il 31 dicembre 2021, in cui, tra l'altro, si prevede espressamente il rafforzamento dei servizi di consulenza aziendale con l'inclusione dell'assistenza sulle condizioni di impiego e gli obblighi dei datori di lavoro (p. 41); cfr. inoltre p. 140, per quanto concerne l'attuazione dell'art. 47.

rappresentano un ambito di tutela essenziale per le lavoratrici e i lavoratori anche operanti nel nostro settore primario.

Ma altrettanto utile può risultare l'inclusione, tra le direttive valorizzate, di quella sulle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili, se si considerano le caratteristiche di quel settore, nel cui ambito una fetta importante delle violazioni si realizza nel lavoro non dichiarato, non formalizzato, "nero", spesso reclutato e reso sotto caporali. Ebbene, la sanzione per la violazione delle pertinenti previsioni della direttiva 2019/1152, che impone di fornire per iscritto le condizioni di impiego e di consegnare il contratto di lavoro entro sette giornate di lavoro<sup>262</sup>, rappresenta certamente un interessante strumento per contribuire all'obiettivo di ridimensionare il ricorso a tali forme di lavoro, incidendo, ancora una volta, sul calcolo di convenienza degli operatori.

In linea più generale, va poi sottolineato che, con l'inserimento dell'art. 14, pur nella veste sin qui descritta, all'interno del regolamento, si è comunque scongiurato il rischio che, a causa della complessità del negoziato e degli interessi economici in gioco, fosse del tutto esclusa l'estensione della condizionalità alle tutele lavoristiche.

La strada è invece ormai aperta e, naturalmente, non è affatto pregiudicato il futuro ampliamento delle norme coperte dal meccanismo, come del resto ipotizzato nel già citato considerando n. 46 del regolamento, ai cui sensi la Commissione, entro il 2025, dovrebbe valutare la possibilità di includere nella sfera di operatività della condizionalità sociale anche l'art. 7, par. 1, del regolamento 492/2011 (relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione), proponendo, se del caso, una normativa a tal fine.

## 7. Conclusioni.

Gli aspetti più strettamente legati alla "sostenibilità sociale", nel quadro degli obiettivi dello sviluppo sostenibile introdotti nel regolamento dedicato ai piani strategici della PAC, rappresentano una significativa novità nel panorama della politica agricola europea, frutto di una riflessione sul sistema agroalimentare che trova la sua pietra miliare nel Green Deal europeo.

In questa direzione, la nuova PAC ha rivisto gli strumenti e gli obiettivi, nel cui ambito emerge una diversa attenzione ai profili sociali dell'agricoltura, riferiti sia all'esigenza di intervenire per limitare le violazioni delle tutele lavoristiche e le situazioni di lavoro non dichiarato nel settore agricolo, sia all'esigenza di ridurre disuguaglianze proprie dei territori rurali, alla luce delle caratteristiche sociali e delle prospettive di innovazione dell'agricoltura e delle aree rurali.

La disciplina della condizionalità sociale, destinata ad accrescere gli strumenti a tutele dei lavoratori del settore agricolo, così come le disposizioni dedicate allo sviluppo rurale, mirate a favorire gli aspetti delle politiche sociali di inclusione, parità di genere, e più in generale della crescita

---

<sup>262</sup> Per l'attuazione in Italia, v. il recente d.lgs. n. 104/2022, il quale contempla peraltro anche obblighi non previsti dalla direttiva. Va considerato che, ai sensi del par. 4 dell'art. 14 reg. 2021/2115, "Gli atti giuridici di cui all'allegato IV riguardanti le disposizioni da assoggettare al sistema di sanzioni amministrative di cui al paragrafo 1 si applicano nella versione vigente e quali recepiti dagli Stati membri".

Per alcuni primi commenti, taluni critici, al decreto di recepimento, v. M. FAIOLI, *Trasparenza e monitoraggio digitale. Perché abbiamo smesso di capire la norma sociale europea*, in *Federalismi.it*, 5 ottobre 2022; M. MARRUCCI, *Sulla moltitudine degli obblighi d'informazione ai lavoratori introdotti con l'attuazione della normativa comunitaria relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili*, in *Labor*, 1° settembre 2022; F. SCARPELLI, *Decreto trasparenza: disciplinato il diritto del lavoratore (privato) a svolgere un'altra prestazione lavorativa*, in *Giustizia civile.com*, 23 agosto 2022.

socioeconomica dei territori rurali, entrambi aspetti chiaramente definiti nei loro contorni dal regolamento 2021/2115, attendono tuttavia la messa in opera a livello nazionale.

Ampi sono gli spazi e le responsabilità lasciati agli Stati membri nell'attuazione delle misure; spazi che, se gestiti nell'interesse della crescita dei propri territori rurali e del settore agricolo, rappresentano la vera sfida, nei prossimi anni, per il raggiungimento degli obiettivi sociali, segmento essenziale nella creazione di un sistema alimentare sostenibile.