

Lavoro irregolare e agricoltura. Il Piano triennale per il contrasto allo sfruttamento lavorativo, tra diritto nazionale e regole di mercato della nuova PAC*

Il saggio analizza il quadro regolativo e le strategie previste dal *Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022)*, adottato per fronteggiare il fenomeno del lavoro irregolare in agricoltura e completare il quadro nazionale degli strumenti di contrasto allo sfruttamento, con azioni di intervento regolative e operative, che si aggiungono alle sanzioni penali contro il caporalato. Tra queste assumono rilevanza le regole per il corretto funzionamento della filiera agroalimentare. Il saggio si sofferma sugli strumenti giuridici per correggere gli squilibri che causano una compressione dei costi del fattore lavoro e per valorizzare la filiera agroalimentare etica e sostenibile sul piano sociale, in linea con l'obiettivo di contrastare lo sfruttamento del lavoro, alla luce dell'evoluzione della legislazione nazionale e dei nuovi regolamenti della PAC.

The essay analyses the legal approach and strategies defined by the Triennial Plan against work exploitation and gang-master system (2020-2022), adopted with the goal to tackle the phenomenon of undeclared work in agriculture and complete the national framework of tools to fight worker exploitation, by providing for regulatory and operational measures in addition to the criminal sanction against gang-master system. The relevance of rules aimed at the fairness functioning of the agri-food chain in tackling this phenomenon is clearly outlined by the Plan. The essay focuses on legal tools to correct the imbalances causing a compression of the cost of labour and to enhance an ethical and

sustainable agri-food chain from a social point of view, in accordance with the goals of tackling work exploitation, in light of the changes in the national legislation and in the new CAP regulations.

Parole chiave: lavoro irregolare in agricoltura - Piano di contrasto allo sfruttamento lavorativo - pratiche commerciali sleali - prezzi dei prodotti agricoli - condizionalità sociale - filiera etica

Keywords: *undeclared work in agriculture - Triennial Plan against work exploitation and gang-master system 2020-2022 - unfair commercial practices - prices of agriculture products - social conditionality - ethical supply chain*

* Il contributo è frutto della riflessione comune degli Autori; tuttavia, ai soli fini della formale attribuzione della responsabilità delle singole parti, i parr. 1 e 2 sono redatti da Vito Leccese e i parr. 3, con relativi sottoparagrafi, 4 e 5 da Irene Canfora.

1. Il Piano triennale per il contrasto allo sfruttamento lavorativo: le priorità d'intervento. - 2. Il fenomeno italiano del lavoro irregolare in agricoltura, le principali linee d'intervento legislativo e i loro limiti. - 3. La nuova politica agricola comune e gli interventi diretti e indiretti per il contrasto al lavoro irregolare. - 3.1. Le relazioni tra le imprese della filiera, il giusto prezzo delle forniture e il loro legame (anche giuridico) con la legalità dei rapporti di lavoro. - 3.2. I contratti di prima vendita dei prodotti agricoli: tutela formale, contenuto negoziale e organizzazione del lavoro. - 3.3. L'inclusione della tutela dei lavoratori negli accordi interprofessionali e nelle intese di filiera. - 4. La «condizionalità sociale» e altre misure incentivanti la legalità del lavoro nei finanziamenti all'agricoltura della nuova PAC. - 5. Strumenti di certificazione per una filiera etica del lavoro e *label* etici di lavoro agricolo di qualità: possibili sviluppi e ruolo della *Rete del lavoro agricolo di qualità*.

1. - Il Piano triennale per il contrasto allo sfruttamento lavorativo: le priorità d'intervento.

Il tema del lavoro irregolare in agricoltura, seppure non nuovo nella letteratura economica, sociologica, politica e giuridica¹, ha assunto una rilevanza crescente nel nostro Paese negli ultimi anni, in considerazione di una serie di aspetti. Tra questi, due fattori in particolare incidono sugli assetti del lavoro in agricoltura. Innanzitutto, alla crescita della manodopera stagionale, specie migrante, nel nostro Paese fa seguito l'esigenza di una riorganizzazione dell'intero contesto in cui si svolge il reclutamento, l'organizzazione della mobilità e delle attività, che spesso si intreccia con esigenze di tutela dei diritti umani e di tutele dei lavoratori stranieri, quindi più vulnerabili. L'altro aspetto è dato dall'assetto delle relazioni nella filiera agroalimentare, la cui disomogenea distribuzione del valore a danno delle imprese agricole si riflette sul fattore lavoro, elemento più debole e più facilmente sacrificabile nell'ambito dei vincoli, economici e giuridici, che le imprese sono tenute a rispettare.

Intorno a questi aspetti, inseriti in un più ampio contesto di riferimento (che si estende, tra l'altro, alla pianificazione dei flussi migratori e alle misure di reinserimento sociale delle vittime dello sfruttamento), ruotano alcuni dei più rilevanti strumenti di intervento indicati nel programma interministeriale contenuto nel *Piano triennale di contrasto allo*

¹ Per un quadro dei diversi aspetti dello sfruttamento del lavoro in agricoltura, v. AA.VV., *Agricoltura senza caporalato*, F. DI MARZIO (a cura di), Roma, 2017; per un'analisi a più voci e per ulteriori richiami, v. anche i contributi raccolti nell'*Itinerario di ricerca su Filiera agroalimentare e lavoro: fra tutele e sfruttamento*, in *Dir. lav. rel. ind.*, nn. 3 e 4, 2018; nn. 1, 2, 3 e 4, 2019.

sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022), reso noto agli esordi dell'emergenza pandemica (d'ora in poi: il Piano).

Il Piano, approvato dal c.d. *Tavolo caporalato* il 20 febbraio 2020², si inserisce nel quadro delle misure adottate a seguito dell'approvazione della legge n. 199 del 2016 (*Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo*) e, in particolare, del suo art. 9, comma 1; il 21 maggio 2020 è stata poi raggiunta l'intesa sui suoi contenuti tra Governo, Regioni, Province autonome, ANCI e UPI³.

Al di là del contributo concretamente fornito dalla Conferenza unificata⁴, un elemento caratterizzante del Piano è rappresentato dal coinvolgimento, nella sua elaborazione, non solo di più Ministeri e dei rappresentanti degli enti territoriali, ma anche di altri soggetti istituzionali (anche impegnati nel contrasto ispettivo al fenomeno), nonché di rappresentanti dei lavoratori e dei datori del settore agricolo e delle associazioni del terzo settore (queste ultime, anche al fine di condividere buone prassi già sperimentate sui diversi territori, da estendere in altri ambiti); l'ampia e diversificata composizione del *Tavolo* è il frutto della consapevolezza – ormai acquisita da parte del decisore pubblico – che il fenomeno va affrontato con un approccio olistico e multifattoriale.

² Il *Tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura* è stato costituito, ai sensi dell'art. 25 *quater*, d.l. n. 119/2018, dal decreto interministeriale del 4 luglio 2019.

³ L'art. 9, comma 1, prevedeva che, entro sei mesi dall'approvazione della legge, i Ministeri del lavoro, delle politiche agricole e dell'interno predisponessero congiuntamente un piano di interventi, da adottare previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'art. 9, comma 2, lett. *b*), d.lgs. n. 281/1997, finalizzato a migliorare le condizioni di svolgimento dell'attività lavorativa stagionale di raccolta dei prodotti agricoli e contenente «misure per la sistemazione logistica e il supporto dei lavoratori, anche attraverso il coinvolgimento di Regioni, Province autonome e amministrazioni locali, delle rappresentanze dei datori di lavoro e dei lavoratori del settore e delle organizzazioni del terzo settore nonché idonee forme di collaborazione con le sezioni territoriali della *Rete del lavoro agricolo di qualità* anche ai fini della realizzazione di modalità sperimentali di collocamento agricolo modulate a livello territoriale».

⁴ Nell'esprimere l'intesa, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha raccomandato, tra l'altro, l'istituzione di organismi, con competenze individuate dalla legge, che possano ricorrere a tutte le agevolazioni previste dalla legge e dai fondi comunitari (sul lavoro, sulle strutture, sull'organizzazione) al fine di offrire, «ad un livello concorrenziale, tutti i servizi legati alla fornitura di lavoro alle imprese agricole (organizzativi, di trasporto, di alloggio, ed altro); nella raccomandazione si ipotizza altresì, a mo' di esempio, che si introducano vantaggi a favore delle aziende agricole che ricorrono a tali strutture per il reperimento di lavoratori, «quale una priorità per l'accesso alle misure del PSR» (in proposito, v. par. 3.3).

Questo approccio ha poi prodotto, sul piano dei contenuti e del metodo di attuazione degli interventi ipotizzati, una strategia integrata (sinergica e trasversale, viene definita nel piano) diretta a fronteggiare lo sfruttamento dei lavoratori e il caporalato in agricoltura.

Pur senza entrare nell'analisi di dettaglio del Piano⁵ e limitandosi qui a una sintetica osservazione delle aree prioritarie d'intervento identificate nella sua parte II (le quali, a loro volta, si traducono in un piano d'azione, contenuto nella parte III), va anzitutto dato conto di alcune *priorità trasversali* (attinenti, cioè, a interventi comuni a diverse tematiche).

Esse consistono nello sviluppo di un sistema informativo per la programmazione degli interventi e, in generale, per il monitoraggio del mercato del lavoro in agricoltura, con particolare attenzione alla condizione delle lavoratrici; nell'attuazione di un sistema di servizi integrati di protezione e assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo, che includano, tra l'altro, la fornitura di servizi di prima assistenza che rispondano ai bisogni essenziali delle vittime e il loro collegamento con percorsi di reintegrazione; nell'estensione di iniziative di comunicazione istituzionale e sociale sullo sfruttamento in agricoltura e sulla promozione dei principi fondamentali e dei diritti sul lavoro, a vantaggio sia di quanti (in primo luogo, i lavoratori immigrati) non hanno accesso alle informazioni sui propri diritti, sia delle imprese e dei consumatori, che dovrebbero in tal modo acquisire maggiore consapevolezza sul lavoro agricolo di qualità, sulla sostenibilità delle imprese agricole che operano nel pieno rispetto delle regole e sulla qualità e provenienza dei prodotti agricoli. Merita, altresì, di essere sottolineato che il Piano individua un'ulteriore e autonoma priorità, consistente nel reinserimento socio-lavorativo delle vittime di sfruttamento, mediante l'attuazione di percorsi modulati sulla base dei bisogni delle vittime e la formazione degli addetti ai relativi servizi.

Nella parte II del Piano sono poi indicate specifiche *priorità tematiche*.

Queste ultime, declinate in relazione a sei temi principali, ruotano essenzialmente attorno a cinque nuclei d'intervento, alcuni tradizionali,

⁵ Per una prima analisi, v. A. CORNICE - A. INNAMORATI - F. POMPONI, *Campo aperto: azioni di contrasto allo sfruttamento degli immigrati in agricoltura*, *Inapp Paper*, n. 27, Roma, 2020, INAPP (in <https://inapp.org/it/Pubblicazioni/Collane/Inapp%20Paper>), spec. 20 ss. e *ivi*, a p. 22, un'utile schematizzazione degli assi strategici individuati nel Piano, delle priorità tematiche e delle priorità trasversali, con le rispettive azioni strategiche prioritarie.

altri meno considerati in passato, ma che dovrebbero ormai essere imprescindibili per gli interpreti, oltre che per il decisore politico che, ai diversi livelli (anche sovranazionale), si occupi del fenomeno:

- l'efficientamento dell'attività di *vigilanza e controllo*, tradizionalmente indispensabile al fine di garantire l'effettività delle tutele e la deterrenza delle norme repressive: si pensi, in particolare, alla preventiva identificazione delle aree ad alto rischio di sfruttamento; al raccordo delle attività ispettive tra i vari organi preposti; all'incremento delle risorse; alla formazione degli addetti;

- l'intervento sul *matching tra domanda e offerta di lavoro*, al fine di migliorare l'efficienza e l'efficacia dei servizi pubblici di intermediazione e la loro integrazione con i soggetti privati che erogano analoghi servizi; si tratta, evidentemente, di un ambito d'intervento non nuovo, ma particolarmente rilevante, in un settore caratterizzato dalla più alta percentuale di lavoratori a tempo determinato e dalla storica presenza di sistemi strutturati di intermediazione irregolare (il fenomeno del caporalato, appunto);

- lo sviluppo dei *servizi alle imprese e ai lavoratori*, con particolare riferimento a due temi, *trasporti e alloggi*, mai affrontati in modo organico dal decisore pubblico, benché siano da tempo oggetto di attenzione, in particolare, da parte delle organizzazioni sindacali e delle associazioni che si occupano di assistenza ai lavoratori agricoli, specie immigrati. Si tratta, infatti, di interventi fondamentali, poiché idonei, da un lato, ad agire sul calcolo delle convenienze delle imprese agricole, condizionato anche dalla capacità degli intermediari privati irregolari di fornire prontamente e a costi ridotti servizi (quali trasporti e alloggi, appunto) indispensabili a garantire la presenza dei lavoratori sui campi; dall'altro, a ridurre i rischi per i lavoratori, derivanti dall'utilizzo di mezzi di trasporto inadeguati e pericolosi e di alloggi degradanti e insalubri. Il Piano ipotizza, quindi, lo sviluppo di un sistema di trasporto flessibile, che si adatti alle diverse esigenze di imprese e lavoratori, e la pianificazione di un sistema di servizi alloggiativi e di accoglienza alloggiativa, mediante definizione di una *governance* territoriale tra le istituzioni nazionali, gli enti locali e le altre organizzazioni competenti;

- l'intervento in materia di *Rete del lavoro agricolo di qualità*, istituita presso l'INPS ai sensi del d.l. n. 91/2014 (conv. in legge n. 116/2014) e poi modificata dall'art. 8 della citata legge n. 199/2016. L'adesione, volon-

taria, alla *Rete* consente alle imprese che applichino i contratti collettivi nazionali e che non siano state sanzionate per violazioni della disciplina in materia fiscale, previdenziale, del lavoro e per alcuni delitti, tra i quali quello di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro previsto dall'art. 603 *bis* c.p., di essere esonerate dall'attività degli organi ispettivi (INL e INPS); le sue Sezioni territoriali, inoltre, dovrebbero costituire il luogo entro cui attuare nuove modalità di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, di organizzazione del trasporto dei braccianti, di protezione, assistenza e reinserimento socio-lavorativo dei lavoratori sfruttati e, più in generale, per lo sviluppo di buone prassi grazie alla collaborazione tra imprese coinvolte e altri soggetti istituzionali⁶. Preso atto dei risultati molto deludenti dell'esperienza sin qui condotta, per quanto attiene sia alle adesioni che all'attività della *Rete*, il Piano si ripropone di ottenerne il rilancio, in termini di diffusione e di sviluppo funzionale, anche nel quadro della regolazione della filiera. Le priorità d'intervento attengono, infatti, alla revisione dei requisiti di accesso (riducendone i rigori), alla predisposizione di incentivi per le imprese aderenti, allo sviluppo degli strumenti operativi e delle risorse utilizzabili dalla *Rete*, alla valorizzazione e all'ampliamento delle funzioni e delle attività delle sue Sezioni territoriali, alla partecipazione delle aziende agricole ai sistemi di tracciabilità dei prodotti e ai meccanismi di certificazione etica basati su criteri di conformità;

- l'azione integrata sui *meccanismi interni alla filiera agroalimentare* (che rappresenta, probabilmente, l'elemento di maggiore novità rispetto alle priorità sin qui evidenziate): dal contrasto alle pratiche sleali di mercato all'ampliamento dei contratti di filiera al fine di favorire investimenti, innovazione, aggregazione tra produttori e responsabilità solidale delle imprese; dall'analisi delle tipologie contrattuali alla semplificazione degli adempimenti amministrativi per le assunzioni.

Un ulteriore aspetto che merita qui di essere rimarcato attiene, poi, alla rilevanza che il Piano attribuisce, nel quadro della strategia per la

⁶ Per ulteriori dettagli e per alcune osservazioni critiche, oltre che sul limitato sviluppo della *Rete*, v., per tutti, G. MININNI, *Risultati e passi da compiere per la piena attuazione della legge*, in *Osservatorio Placido Rizzotto*, Flai-Cgil (a cura di), *Agromafie e Caporalato*, *Rapporto 04*, Roma, 2018, 30 ss.; M. D'ONGHIA - C. DE MARTINO, *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199/2016: ancora timide risposte a un fenomeno molto più complesso*, in *Variazioni su Temi di diritto del lavoro*, 2018, 1, 157 ss., spec. 170 ss.; V. PINTO, *Rapporti lavorativi e legalità in agricoltura. Analisi e proposte*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2019, 7 ss., spec. 19 ss.

sua attuazione e, quindi, delle azioni prioritarie da intraprendere (parte III), alla *mappatura dei territori e dei fabbisogni di manodopera agricola*. Questa azione, che dovrebbe condurre alla realizzazione di un sistema informativo contenente il calendario delle colture, l'analisi dei fabbisogni di manodopera, la mappatura del territorio nazionale e la raccolta di altri dati utili, è infatti prodromica rispetto alle ulteriori azioni, anche al fine di classificare le aree del territorio nazionale sulla base a rischio (basso, medio e alto) di sfruttamento lavorativo e di stabilire le priorità per quanto attiene agli interventi di prevenzione, contrasto, protezione e assistenza, reinserimento socio-lavorativo dei lavoratori. Si tratta, dunque, di una premessa indispensabile per un intervento pubblico integrato, che non affidi solo alla repressione penale il compito di affrontare il fenomeno, ma miri a intervenire su profili strutturali.

Nel complesso, è significativo che i profili individuati dal Piano, nella prospettiva di una visione d'insieme della regolazione delle questioni connesse con il lavoro irregolare in agricoltura, trattino congiuntamente degli strumenti di contrasto allo sfruttamento e di riequilibrio dei rapporti di valore nella filiera. In tal senso, l'impostazione adottata nell'affrontare il tema dello sfruttamento del lavoro individua i punti di debolezza del sistema, per i quali si propongono alcune soluzioni, sullo sfondo di una rinnovata e necessaria attenzione alla regolazione dei mercati agricoli, per la quale, come accennato, continua a registrarsi ancora poca attenzione da parte del legislatore nazionale. Senza voler richiamare modelli normativi ben più avanzati di quello italiano (si pensi alla dettagliata regolazione dei mercati presente nella legislazione francese con una continua attenzione, sin dalle prime leggi di orientamento, alla regolazione delle relazioni tra imprese a monte e a valle della filiera agroalimentare e agroindustriale), un quadro regolativo complessivo dei mercati agricoli e delle relazioni tra le imprese della filiera continua infatti a mancare nella legislazione nazionale, nonostante i propositi anche recenti di revisione della materia nel collegato agricolo 2016, sicché la materia rimane tuttora affidata alla ormai risalente (e incompleta) normativa del d.lgs. n. 102/2005.

Nuovamente, laddove si intenda dare una risposta legislativa idonea a contrastare i rapporti di lavoro irregolare che caratterizzano l'agricoltura, ricompare l'esigenza di una lettura organica delle regole della filiera, che ponga attenzione alla debolezza delle imprese agricole nella riparti-

zione del valore, individuata, anche nel Piano, quale una delle cause intrinseche del radicamento di forme di assunzioni irregolari o di intermediazione illecita nel settore agricolo. Si afferma, al riguardo, che «la dispersione di valore che avviene lungo la filiera agroalimentare, a causa della frammentazione degli operatori, dell'organizzazione logistica e del funzionamento dell'industria di trasformazione che incide sul prezzo dei prodotti agricoli riconosciuti ai produttori (su 100 euro destinati al consumatore all'acquisto di prodotti alimentari, il margine in capo all'imprenditore agricolo è inferiore ai 2 euro) può spingere alla soddisfazione di tutta o parte della domanda di lavoro agricolo attraverso il ricorso al lavoro non dignitoso»⁷.

Come si dirà qui di seguito, gli interventi sul lavoro sommerso e sulla tutela delle imprese agricole nella filiera agroalimentare richiedono la considerazione di nuovi fattori: il nuovo quadro normativo della politica agricola comune 2021-2027; il raggiungimento di obiettivi di sostenibilità nell'agenda 2030 dell'UE e dei Governi degli Stati membri; infine, le ricadute della crisi sanitaria sull'agricoltura e sul lavoro in agricoltura.

Più in generale, la questione tuttora aperta, per la quale si è prospettato, in sede nazionale, il ventaglio di proposte individuate dal Piano triennale, risiede in sostanza nell'esigenza di inserire, tra gli strumenti giuridici di conformazione delle attività delle imprese agricole e di governo della filiera agroalimentare, elementi regolativi direttamente incidenti sulla trasparenza e legalità della gestione del fattore lavoro in agricoltura, al di là delle misure sanzionatorie di reati già operative e rafforzate dalla riforma dell'art. 603 bis c.p. (*Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*), posta in essere ad opera dell'art. 1 della citata legge n. 199/2016⁸.

In questa prospettiva, l'analisi che segue intende focalizzare l'attenzione sulle modalità di attuazione di alcuni, prioritari, strumenti a disposizione del legislatore nazionale, anche nel quadro dell'evoluzione della regolazione europea. Prima di entrare nel merito di tali strumenti, è opportuno soffermarsi su alcuni dati relativi al fenomeno del lavoro irregolare in agricoltura e, rapidamente, sulle linee principali d'intervento sin qui prescelte dal legislatore, anche al fine di evidenziarne talune criticità.

⁷ Punto 2, pag. 5, del Piano.

⁸ I profili relativi alla repressione penale non saranno oggetto della presente trattazione. Sugli effetti della riforma dell'art. 603 bis e sulle questioni interpretative che essa pone, v., per tutti, V. TORRE, *Il diritto penale e la filiera dello sfruttamento*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2018, 289; A. DI MARTINO, *Sfruttamento del lavoro. Il valore del contesto nella definizione del reato*, Bologna, 2020.

2. - Il fenomeno italiano del lavoro irregolare in agricoltura, le principali linee d'intervento legislativo e i loro limiti.

La prima parte del Piano offre un'analisi di contesto che, oltre a riassumere le principali caratteristiche della forza lavoro impegnata in agricoltura nel nostro Paese (anche con riferimento alla presenza dei lavoratori stranieri), si sofferma sulle peculiarità dei fenomeni di lavoro irregolare nel settore e sul quadro dei principali interventi sinora messi in campo dal decisore pubblico per fronteggiarli.

Al riguardo, è bene anzitutto rammentare che le forme di lavoro irregolare, in agricoltura come in altri settori, sono diversificate. Dal lavoro sommerso, il c.d. lavoro «nero», cioè l'attività lavorativa di per sé lecita, ma non dichiarata alle autorità pubbliche, al c.d. lavoro «grigio», prestato in presenza di un regolare contratto di lavoro, ma con violazioni sistematiche della disciplina di tutela dettata da legge e contratti collettivi (in materia di salari, orari di lavoro, tutela della salute, ecc.) ovvero dichiarato per un numero di giornate inferiore a quelle effettivamente svolte; a forme di lavoro sfruttato, anche gravemente sfruttato e caratterizzato da condizioni degradanti, che si sviluppano sotto il controllo di intermediari illegali e, frequentemente, della criminalità organizzata⁹. Ebbene, le stime ISTAT riportate nel Piano indicano che, nel 2017, *l'economia sommersa in agricoltura* avrebbe raggiunto il 16,9 per cento del valore aggiunto dell'intera economia italiana, un dato nettamente superiore a quello medio, pari al 12,3 per cento, ma inferiore a quello di altri settori (altri servizi alle persone, con il 36,9 per cento; commercio, 24 per cento; costruzioni, 22,1 per cento)¹⁰.

Questi dati, condizionati evidentemente dall'incidenza del valore aggiunto del settore su quello dell'intera economia del Paese (pari al 2,1 per cento, sempre nel 2017), non sono sufficienti a dar conto della reale portata dei fenomeni.

Se si considerano, infatti, le stime ISTAT relative al *tasso di lavoro non regolare*, il livello più elevato risulta essere proprio quello del settore primario: il 24,2 per cento nel 2018, con un'incidenza di lavoro irregolare

⁹ V. Coldiretti, Eurispes, *Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare. Quarto Rapporto sui crimini agroalimentari in Italia*, Roma, 2017, 152 ss.

¹⁰ ISTAT, *L'economia non osservata nei conti nazionali. Anni 2014-2017*, ottobre 2019.

tra i lavoratori dipendenti del 34,9 per cento¹¹; come precisa il Piano, inoltre, queste stime non considerano i lavoratori stranieri senza permessi di soggiorno o non iscritti alle liste anagrafiche.

Anche tali lavoratori sono invece considerati nei dati risultanti dall'attività di vigilanza svolta dall'Ispettorato nazionale del lavoro (INL), dai quali risulta, ad esempio, che nel corso 2017 il tasso di occupazione di lavoratori non dichiarati nelle imprese agricole italiane soggette ad ispezione è stato pari al 50 per cento circa degli accertamenti condotti¹²; nel 2018, come riferisce il Piano, l'INL ha registrato un tasso di irregolarità del 54,8 per cento.

Neppure questi ultimi dati, ancorché allarmanti, darebbero peraltro l'idea della diffusione del fenomeno, che risulta ancor più significativa nelle indagini effettuate dalle organizzazioni della società civile che operano sul campo¹³.

D'altra parte, rilevazioni effettuate a livello sovranazionale mostrano come anche in altri Paesi europei una quota rilevante di aziende agricole e di lavoratori sia coinvolta in forme di lavoro sommerso e gravemente sfruttato: secondo il *Rapporto* redatto dal Milan Centre for Food Law and Policy (in collaborazione con Coop), presentato al Parlamento europeo nel maggio 2018, ne sarebbe affetto il 25 per cento dei lavoratori del settore in tutta l'Unione, con una particolare concentrazione nei Paesi del Mediterraneo e dell'Est europeo¹⁴. Anche la crescente presenza di lavoratori stagionali migranti – sul piano economico e sociale soggetti particolarmente vulnerabili – rappresenta un aspetto comune all'agricoltura di tutta Europa: se in Italia il 90 per cento dei lavoratori stagionali sono migranti, in Francia si registra l'80 per cento di lavoratori stranieri impiegati stagionalmente in agricoltura¹⁵.

¹¹ Il dato, riportato anch'esso nel Piano, è ricavato da ISTAT, *Occupazione regolare, irregolare e popolazione*, ed. settembre 2019.

¹² INL, *Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale*, 2017.

¹³ Si vedano, in particolare, i Rapporti su *Agromafie e Caporalato*, curati da Osservatorio Placido Rizzotto, Flai-Cgil (l'ultimo dei quali, il quinto, edito nel 2020).

¹⁴ Milan Centre for Food Law and Policy, Coop (a cura), *BeAware. Best Practices against Work Exploitation in Agriculture. Executive summary*, 2018; cfr. anche GRETA, *7th General report on Greta's activities*, Consiglio d'Europa, marzo 2018.

¹⁵ ILO, *Seasonal Migrant Workers' Schemes: Rethinking Fundamental Principles and Mechanisms in light of COVID-19*, May 2020 (i dati sono ripresi anche da WTO, *COVID-19 and agriculture: a story of resilience*, August 2020, 4); si vedano anche M.C. MACRÌ (a cura di), *Le misure per l'emergenza COVID-19 e la manodopera straniera in agricoltura*, Roma, 2020, spec. 10 ss., e M. D'ALESSIO, *Le*

Va detto, se mai, che nel nostro Paese si registra la presenza di alcuni fenomeni peculiari, che contribuiscono a rendere più complesse le scelte del decisore pubblico, ma anche delle organizzazioni sindacali, in materia di lavoro in agricoltura.

In primo luogo, la peculiare struttura della contrattazione collettiva in agricoltura e la presenza di una pluralità di contratti nazionali di riferimento nella filiera agroalimentare, i quali hanno contribuito non solo a creare differenziali di tutela tra lavoratori, ma anche a favorire forme di concorrenza sleale tra le imprese del settore. Si pensi, in particolare, alla presenza di *differenziali provinciali* nelle discipline relative alle mansioni (una medesima mansione può essere collocata in livelli diversi a seconda della Provincia) e al salario degli operai agricoli; questi differenziali, resi possibili (e leciti) in virtù di un sistema contrattuale nel quale il contratto collettivo nazionale di lavoro rinvia tradizionalmente al livello provinciale per taluni rilevanti profili della disciplina del rapporto di lavoro, rischia però di creare effetti di *dumping* combinato tra imprese¹⁶. Un ulteriore fenomeno, che si intreccia nel nostro Paese con quello del lavoro sommerso e dello sfruttamento, è rappresentato dai «falsi» braccianti agricoli, lavoratori ingaggiati al mero fine di conseguire un numero di giornate di lavoro sufficiente a ottenere prestazioni previdenziali, a danno delle casse dell'INPS; e non mancano casi di vere e proprie aziende fantasma, gestite di frequente dalla criminalità organizzata, che operano fittizie assunzioni (e conseguenti licenziamenti) di braccianti, per realizzare un guadagno sulle indennità percepite dai loro «falsi» dipendenti. Si tratta di comportamenti illeciti che trovano spazio anche a causa delle speciali disposizioni in materia di disoccupazione agricola; queste ultime, pur concepite per perseguire una funzione di governo del mercato del lavoro del settore primario (da tempo caratterizzato da forti spinte centrifughe), mediante incentivi che inducano i lavoratori a rimanervi, possono tuttavia, proprio per le caratteristiche coniugate con la stagionalità del rapporto, facilitare le condotte frau-

trasformazioni dell'agricoltura italiana: alcune riflessioni sul modello contrattuale, in *ae - agricoltura alimentazione economia ecologia*, 2020, 25 (che analizza i dati INPS sul lavoro agricolo, da cui risulta che il 27,6 per cento del totale della forza lavoro attiva in agricoltura è costituita da lavoratori stranieri: 12,2 per cento extra UE).

¹⁶ In alcuni contratti provinciali degli ultimi anni, ad es., i salari precedenti sono stati ridotti, consentendone addirittura l'allineamento a quelli «di piazza» (cioè a quelli realmente corrisposti ai lavoratori, spesso di molto inferiori a quelli fissati nei contratti collettivi provinciali).

dolente sopra descritte¹⁷. La questione si lega, conseguentemente, alla frequenza ed efficacia dei sistemi di controllo e vigilanza¹⁸.

Sulla realtà sinora sinteticamente descritta, il legislatore è intervenuto scegliendo alcune principali linee d'intervento, molte delle quali raccolte in un provvedimento abbastanza recente, la già menzionata legge n. 199 del 2016. Quest'ultima, da un lato, ha rafforzato lo strumento repressivo, mediante la revisione del citato art. 603 *bis* c.p., la modifica della disciplina delle pene accessorie e l'introduzione di ulteriori misure (quali la confisca obbligatoria, il controllo giudiziario dell'azienda, l'arresto obbligatorio, l'estensione della disciplina sulla responsabilità degli enti, ecc.: artt. 1-7 della legge); dall'altro, ha introdotto un articolato bagaglio di misure che avrebbero dovuto consentire di incidere in modo sinergico sul fenomeno del lavoro irregolare in agricoltura: dalle modifiche alla disciplina della *Rete del lavoro agricolo di qualità*, alla quale si è fatto riferimento nel par. 1, al sistema dei controlli (art. 8); dal supporto dei lavoratori stagionali che svolgono attività di raccolta alla previsione di modalità sperimentali di collocamento agricolo su base territoriale (art. 9); né va trascurata la previsione, della quale si è detto nel par. 1, di un piano interministeriale di interventi da adottare previa intesa in sede di Conferenza unificata (art. 9, comma 1)¹⁹.

Nel complesso, le politiche pubbliche sin qui messe in campo hanno però mostrato rilevanti criticità: per un verso, gli strumenti di tipo repressivo – pur utili, in astratto, a colpire i fenomeni di intermediazione

Sugli aspetti illustrati in testo, v. già V. LECCESE - D. SCHIUMA, *Strumenti legislativi di contrasto al lavoro sommerso, allo sfruttamento e al caporalato in agricoltura*, in *Agriregionieuropa*, n. 55, 2018.

¹⁷ Sulla questione v., più ampiamente, M. D'ONGHIA, *Le tutele previdenziali dei lavoratori agricoli tra regole speciali e abusi*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2019, 231.

¹⁸ In questo senso, la scelta di intervenire operativamente da parte dell'INPS con una strategia diretta a identificare comportamenti e fenomeni a rischio mediante apposite metodologie di controllo, rappresenta una prima forma di reazione strutturata per prevenire tali comportamenti. Il riferimento è al c.d. «Piano operativo FROZEN» strutturato dall'INPS e basato su «sistemi statistici predittivi in grado di intercettare i flussi informativi a rischio prima che gli stessi vadano a popolare le basi dati e, in particolare, il conto assicurativo individuale». L'analisi avviene sulla base di un sistema integrato di indicatori di rischio, delle denunce individuali, intercettando quelle che presentano profili di rischio, e ne supportano i successivi accertamenti da parte delle strutture territoriali dell'Istituto: v. circolare INPS n. 93 del 30 maggio 2017, *Sviluppo delle attività di vigilanza documentale. Prassi operative e procedure automatizzate preordinate a favorire l'individuazione di aziende che simulano l'instaurazione di rapporti di lavoro*.

¹⁹ Per un'analisi critica dei diversi strumenti e per ulteriori rinvii, M. D'ONGHIA - C. DE MARTINO, *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199/2016*, cit., 157 ss.

illecita e di sfruttamento, con approfittamento dello stato di bisogno dei lavoratori – per essere efficaci, e contribuire, quindi, a modificare il calcolo delle convenienze degli operatori economici, necessitano però di adeguati e mirati strumenti ispettivi, sin qui rivelatisi insufficienti; per altro verso, e più in generale, le politiche repressive e di controllo vanno inserite in un più ampio quadro di interventi, idonei a incidere anche su fattori sinora trascurati, o sottoutilizzati, dal decisore pubblico.

Si pensi, ad esempio, alla riflessione sugli effetti positivi che potrebbero derivare dall'adozione di meccanismi di condizionalità, già sperimentati, che subordinino la concessione di benefici e agevolazioni pubbliche (quali gli incentivi connessi alla stipula di contratti di filiera) al rispetto di *indici di congruità* della manodopera impiegata²⁰.

Si pensi ancora, per converso, agli effetti perversi dell'attuale legislazione dell'immigrazione di cui al d.lgs. n. 286/1998 (T.U. immigrazione), che, improntata essenzialmente ad una finalità securitaria, contribuisce ad accentuare le condizioni di debolezza negoziale dei migranti (regolari e, ancor più, irregolari) rispetto alla controparte e ad acuire, quindi, la loro vulnerabilità allo sfruttamento, finendo per favorire forme di concorrenza al ribasso tra lavoratori, con conseguenze che, inevitabilmente, interessano anche i lavoratori nazionali; essa, più in generale, ha favorito lo sviluppo del mercato del lavoro sommerso, l'unico al quale possono fare accesso gli stranieri irregolari²¹.

In effetti, come in definitiva confermato anche dal frequente ricorso alla regolarizzazione di lavoratori stranieri irregolari, l'attuale disciplina del T.U. immigrazione non è in grado di rispondere alle reali esigenze del mercato del lavoro interno, in particolare, nel settore primario, nonché in quelli dell'assistenza alla persona e del lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare.

²⁰ Si veda, in particolare, V. PINTO, *Rapporti lavorativi e legalità in agricoltura*, cit., spec. 26 ss., nonché 21 s., per una critica alla disciplina degli «indici di coerenza» prospettati dalla legge n. 199/2016 (la cui quantificazione è affidata, nel quadro di questa legge, alla cabina di regia che ha il compito di coordinare la *Rete del lavoro agricolo di qualità*).

²¹ Sui limiti della disciplina del T.U. immigrazione v., da ultimo, W. CHIAROMONTE - M. D'ONGHIA, *Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: generi, finalità e limiti*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2020, fasc. 3 (www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it), spec. 2-6; per più ampie riflessioni sulla condizione, non solo lavorativa, dei migranti, si possono vedere, anche per ulteriori rinvii, i contributi di AA.VV. contenuti in due recenti volumi: L. CALAFÀ - S. LAVICOLI - B. PERSECHINO, *Lavoro insicuro. Salute, sicurezza e tutele sociali dei lavoratori immigrati in agricoltura*, Bologna, 2020; W. CHIAROMONTE - M.D. FERRARA - M. RANIERI, *Migranti e lavoro*, Bologna, 2020.

L'ultima, chiara testimonianza si è avuta in occasione dell'emergenza sanitaria dovuta al COVID-19, fronteggiata con misure di contenimento che – nell'agricoltura – hanno determinato rilevanti «difficoltà di gestione delle operazioni stagionali, attuali o attese nel futuro imminente, in relazione alla manodopera»²².

La legislazione emergenziale, dapprima, ha prorogato fino al 31 dicembre 2020 la validità dei permessi di soggiorno per lavoro stagionale, rilasciati ai sensi del T.U. immigrazione e in scadenza tra il 23 febbraio e il 31 maggio 2020²³; poco dopo, con l'art. 103 del d.l. n. 34/2020, ha fatto nuovamente ricorso allo strumento dell'emersione di rapporti di lavoro irregolari nei settori sopra indicati, prevedendo altresì la possibilità, a certe condizioni, della richiesta di permesso di soggiorno temporaneo²⁴. Pudicamente, le misure di emersione sono assunte «al fine di garantire livelli adeguati di tutela della salute individuale e collettiva in conseguenza della contingente ed eccezionale emergenza sanitaria connessa alla calamità derivante dalla diffusione del contagio da COVID-19 e favorire l'emersione di rapporti di lavoro irregolari» (art. 103, comma 2); sennonché, quest'ultimo riferimento, unito alla selezione dei settori di attività ai quali si applica la sanatoria (agricoltura, allevamento e zootecnia, pesca e acquacoltura e attività connesse; assistenza a coloro che siano affetti da patologie o handicap che ne limitino l'autosufficienza; lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare: comma 3), aiutano a comprendere il rilievo assunto, nella scelta del legislatore, dalla necessità di garantire disponibilità e continuità della manodopera agricola²⁵.

²² M.C. MACRÌ (a cura di), *Le misure per l'emergenza COVID-19 e la manodopera straniera in agricoltura*, CREA, Roma, 2020, spec. 10 ss., nell'evidenziare che il problema è stato segnalato in modo insistente proprio dalle organizzazioni professionali.

²³ Art. 78, comma 3 *sexies*, d.l. 17 marzo 2020, n. 18, conv., con modif., dalla legge n. 27/2020.

²⁴ Art. 103 (*Emersione di rapporti di lavoro*), d.l. 19 maggio 2020, n. 34, conv., con modif., dalla legge n. 77/2020. Merita di essere rilevato che, nel quadro delle misure di emersione, sono state espressamente valorizzate alcune delle priorità tematiche selezionate dal Piano triennale e più sopra illustrate; il comma 20 dell'art. 103, infatti, stabilisce che, al fine di contrastare i fenomeni di concentrazione dei cittadini stranieri interessati dalle procedure di emersione o richiedenti permesso di soggiorno temporaneo, «le Amministrazioni dello Stato competenti e le Regioni, anche mediante l'implementazione delle misure previste dal Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022, adottano soluzioni e misure urgenti idonee a garantire la salubrità e la sicurezza delle condizioni alloggiative, nonché ulteriori interventi di contrasto del lavoro irregolare e del fenomeno del caporalato»; per questi scopi, il Tavolo caporalato il 20 febbraio 2020, può avvalersi della Protezione civile e della Croce Rossa.

²⁵ Cfr. anche W. CHIAROMONTE - M. D'ONGHIA, *Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria*, cit., 14 ss.

Ebbene, al di là dei suoi esiti modesti, e tardivi rispetto alle esigenze della produzione in agricoltura²⁶, questa legislazione ha rappresentato la miglior dimostrazione della difficoltà del settore primario di rispondere alle esigenze delle attività produttive senza l'apporto degli stranieri «irregolari» e ha riaperto il dibattito sulla necessità di rivedere la legislazione del T.U. immigrazione²⁷. In questo caso, in definitiva, le ricadute della crisi sanitaria sull'agricoltura e sul lavoro in agricoltura hanno svolto una mera funzione di esaltatore di sapidità di questioni antiche, che un legislatore scarsamente attento ai reali effetti delle proprie scelte sul piano delle politiche migratorie non ha mostrato sinora di voler cogliere.

Un ulteriore profilo critico delle scelte fin qui operate dal decisore pubblico, che merita di essere enfatizzato, è poi rappresentato dal fatto che gli interventi del legislatore lavorista, così come gli strumenti della repressione penale, non sono in grado da soli di incidere sui meccanismi interni alla filiera agroalimentare e, in particolare, sugli squilibri di potere contrattuale tra gli operatori: diffusione e dimensione del fenomeno del lavoro irregolare si spiegano, infatti, non solo in virtù di peculiarità del settore primario (quali la stagionalità delle produzioni e la differenziazione territoriale delle attività produttive), ma anche in considerazione dei rapporti di forza, contrattuale ed economica, che caratterizzano la filiera e dalle pratiche sleali di mercato che talora ne derivano.

Risulta dunque di estremo interesse che il Piano triennale per il contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato, sinteticamente illustrato nel par. 1, oltre a proporre la correzione di strategie di intervento già esistenti, anche se talora solo nei testi di legge, allarghi lo spettro d'azione a quei meccanismi. Ed è probabilmente questa, come già accennato, una delle più significative novità del Piano stesso.

²⁶ Per l'analisi dei dati (i quali mostrano come la sanatoria abbia avuto invece successo nei settori della cura alla persona e del lavoro domestico) e delle ragioni del deludente risultato nel settore primario, v. W. CHIAROMONTE - M. D'ONGHIA, *Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria*, cit., 17 ss.

²⁷ Per i necessari rinvii, v. ancora v. W. CHIAROMONTE - M. D'ONGHIA, *Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria*, cit., 29 ss.

3. - La nuova politica agricola comune e gli interventi diretti e indiretti per il contrasto al lavoro irregolare.

Più volte è stata sottolineata, quale motore degli interventi di regolazione delle relazioni tra imprese all'interno della filiera agroalimentare, l'esigenza di assicurare un'equa distribuzione del valore lungo la filiera per garantire un reddito equo per le imprese agricole²⁸.

Ad oggi, oltre all'arricchirsi di strumenti volti a rafforzare l'aggregazione tra produttori, le relazioni interprofessionali e il quadro delle relazioni contrattuali per i contratti di prima vendita dei prodotti agricoli, soprattutto per effetto delle modifiche introdotte dal c.d. regolamento *omnibus* n. 2017/2393²⁹, le scelte di politica legislativa europea si sono orientate verso interventi diretti a contrastare le pratiche sleali nella filiera agroalimentare. Queste ultime sono considerate dalla direttiva 633/2019 come un fattore che incide con «effetto negativo sul tenore di vita della comunità agricola» a causa dello sfruttamento del potere contrattuale di «partner commerciali più grandi e potenti»³⁰.

²⁸ La questione è da tempo all'attenzione del legislatore europeo per la regolazione dei mercati agricoli. Com'è noto, già la riforma del settore lattiero del 2012, con il reg. 261/2012, ha portato ad una prima configurazione delle possibili soluzioni giuridiche, poi estese all'intera OCM unica, utili a fronteggiare fattori economici e giuridici che determinano l'iniqua ripartizione del valore nella filiera. Problematiche ben evidenziate nel documento *Improving market outcomes. Enhancing the position of farmers in the supply chain*, Report of the Agricultural Markets Task Force, Brussels, November 2016. Per una lettura delle diverse questioni sottese allo squilibrio delle relazioni di filiera, v. S. MASINI, *L'abuso nella contrattazione di impresa nella filiera agroalimentare*, in questa Riv., 2019, 259.

²⁹ Su cui si rinvia a quanto già osservato in I. CANFORA, *Organizzazione dei produttori agricoli*, in *Dig. disc. priv., Sez. civ.*, Agg. XI, Torino, 2018, 355 ss. e I. CANFORA, *Raggiungere un equilibrio nella filiera agroalimentare. Strumenti di governo del mercato e regole contrattuali*, in L. SCAFFARDI - V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, Roma, 2020, vol. 1, 237 ss.

³⁰ Così testualmente il primo 'considerando' della direttiva 633/19. L'inserimento tra le priorità delle misure per il funzionamento delle filiere agricole dei correttivi sulle pratiche sleali è riconducibile alle pressioni del PE a completamento delle regole introdotte con il reg. *omnibus*; sulla riforma di medio termine, v. P. DE CASTRO, *Dall'omnibus alla riforma di medio termine della politica agricola comune. Cosa cambia per l'agricoltura italiana*, Parlamento europeo, Gruppo S&D, 2017. Si vedano a riguardo le lucide osservazioni di L. RUSSO, *I contratti della filiera agroalimentare, nel quadro della nuova politica agricola comune*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, 506 ss. Per una lettura, nel contesto degli strumenti della politica agricola, con un taglio critico delle potenzialità della direttiva sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare, v. A. JANNARELLI, *La direttiva sulle pratiche commerciali: un'occasione persa per la tutela dei produttori agricoli?*, in *Giornale dir. lav. rel. ind.*, 2019, 439 ss. Per una analisi del contesto normativo di riferimento, si veda N. LUCIFERO, *Le pratiche commerciali sleali nel sistema delle relazioni contrattuali tra imprese nella filiera agroalimentare*, Milano, 2018; sempre sulla direttiva, tra gli altri: L. RUSSO, *La direttiva UE*

L'equilibrio dei rapporti tra le imprese della filiera agroalimentare e la distribuzione del valore e del prezzo pagato per le forniture di prodotti agricoli continua a rappresentare il punto centrale degli interventi legislativi nell'attuale regolazione dei mercati. Nel documento della Commissione *Una strategia «Dal produttore al consumatore» per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente* si ribadisce, anche alla luce delle nuove consapevolezza acquisite con la pandemia di COVID-19, la necessità di intervenire per rafforzare la posizione degli agricoltori nella catena di approvvigionamento, affinché ottengano «una quota equa del valore aggiunto della produzione sostenibile», in una fase in cui le conseguenze economiche della pandemia si sovrappongono alla prevista riorganizzazione della produzione verso la transizione ecologica (con i relativi costi anche organizzativi dovuti all'instaurarsi di un nuovo sistema dei finanziamenti³¹).

In questo quadro, sempre più composito, delineato dai documenti che danno avvio alla nuova PAC, emerge la consapevolezza del rilievo della legalità dei rapporti di lavoro nel settore agricolo.

L'incipit della *Relazione* della Commissione che accompagna la proposta dei regolamenti PAC 2021-2027 indica, tra gli elementi prioritari da considerare nella nuova regolazione dei mercati, la riduzione dei prezzi agricoli («I prezzi agricoli sono scesi sostanzialmente, diminuiti da fattori macroeconomici, tensioni geopolitiche e altre forze»). Di seguito si evidenzia, nella descrizione dei fenomeni di cui la riforma dovrà farsi carico, il fattore esogeno derivante della forte presenza di lavoratori stranieri, direttamente incidente sull'organizzazione della manodopera agricola e si precisa l'impegno dell'UE «per rispondere meglio agli sviluppi geopolitici, quali la migrazione».

Invero, l'interrelazione tra il corretto funzionamento delle dinamiche della filiera e gli interventi normativi per garantire la regolarità dei rapporti di lavoro nelle imprese agricole, in termini di disponibilità di lavoratori stagionali e di contrasto al lavoro sommerso, richiede un intervento normativo di matrice europea.

2019/633 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare. *Una prima lettura*, in *Riv. dir. civ.*, 2019; S. PAGLIANTINI, *Dal B2C al B2B: una prima lettura della dir. (UE) 2019/633 tra diritto vigente ed in fieri*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2020, 220.

³¹ In tal senso, i servizi all'agricoltura, su cui insiste la proposta di regolamento, sono destinati a svolgere un ruolo essenziale di supporto alle imprese agricole proprio in relazione alla gestione degli impegni e dei relativi costi sopra richiamati. Sugli ecoschemi: v. P. LATTANZI, *Accesso alle misure di sviluppo rurale e contratti agroambientali*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, 68.

Nel delineare le cause dei fenomeni di sfruttamento del lavoro, come si è già accennato, l'analisi compiuta a livello nazionale dal Piano di contrasto al caporalato mette chiaramente in evidenza il nesso tra una giusta redistribuzione del valore nella filiera e la prevenzione dello sfruttamento dei lavoratori agricoli, e attribuisce ampio rilievo al riassetto delle relazioni di filiera quale preliminare strumento di intervento, in mancanza del quale le singole misure destinate a fronteggiare il fenomeno del lavoro sommerso rischiano di rimanere inefficaci.

Infatti, prezzi non remunerativi della produzione agricola che non coprono i costi dei fattori di produzione determinano una compressione proprio di quei costi rispetto ai quali vi è una maggiore flessibilità nell'organizzazione aziendale e un minore controllo esterno³²: se alcuni fattori di produzione sono fissi e altri imposti per via contrattuale dagli acquirenti, quindi immediatamente suscettibili di sanzioni civilistiche legate all'inadempimento contrattuale, i costi legati alla manodopera appaiono invece più flessibili nell'organizzazione dell'impresa e la compressione di questi ultimi rischia di divenire una scelta obbligata per l'impresa agricola che intenda rimanere sul mercato.

Il nesso tra i due aspetti, d'altro canto, va letto nel quadro degli obiettivi dello sviluppo sostenibile, che collocano la filiera agroalimentare in una visione di sistema³³.

In questo senso, il rilievo attribuito nei documenti preparatori della nuova PAC alla tutela dei lavoratori rappresenta una novità importante, inscindibile dalla questione dell'equilibrio della filiera.

Della mutata situazione di contesto prende atto innanzitutto la stessa relazione della Commissione ai regolamenti sulla nuova PAC, ponendo l'accento sulla circostanza che il tessuto socioeconomico delle aree rurali sia ormai condizionato da fattori geopolitici come le migrazioni³⁴.

³² Cfr. I. CANFORA, *La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2018, 259; V. LECCESE, *Lavoro, sfruttamento e tutele nella filiera agroalimentare: un itinerario*, *ivi*, 2018, 245; V. LECCESE - D. SCHIUMA, *Strumenti legislativi di contrasto al lavoro sommerso, allo sfruttamento e al caporalato in agricoltura*, *cit.*; M. D'ONGHIA - C. DE MARTINO, *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199/2016*, *cit.*, 157 ss.; F. CICONTE, *Una legge importante ma non sufficiente*, in F. DI MARZIO (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, *cit.*, 32.

³³ Sull'adeguamento delle regole dell'agricoltura allo sviluppo sostenibile, cfr. E. CRISTIANI, *Quali regole per un'agricoltura sostenibile?*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, 644.

³⁴ Così si legge in apertura della *Relazione della Commissione alla proposta di regolamento sui piani strategici*, COM (2018) 392, 2.

L'inclusione degli obiettivi sociali dello sviluppo sostenibile della filiera, tramite l'inserimento, tra le azioni da intraprendere per il prossimo settennio, della tutela dei diritti dei lavoratori si rinvie poi nella comunicazione della Commissione *Una strategia «Dal produttore al consumatore»*: qui si afferma che «sarà particolarmente importante attenuare gli impatti socioeconomici sulla filiera alimentare 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» e che «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».

Più specificamente, diversi aspetti relativi al lavoro nelle imprese agricole sono presi in considerazione nella proposta di regolamento sui piani strategici, tuttora in corso di elaborazione, in particolare per effetto degli emendamenti proposti dal Parlamento europeo, e approvati il 23 ottobre 2020³⁵, che completano il testo originario dei regolamenti PAC presentati dalla Commissione, attraverso l'inserimento della condizionalità sociale tra i requisiti di accesso ai finanziamenti per l'agricoltura (su cui v. *infra*, par. 4).

3.1. - Le relazioni tra le imprese della filiera, il giusto prezzo delle forniture e il loro legame (anche giuridico) con la legalità dei rapporti di lavoro.

L'approccio di sistema della filiera agroalimentare, che emerge dalle azioni di contrasto al caporalato previsto dal Piano, è incentrato sul raggiungimento di una equa distribuzione del valore, che prevede da un lato l'eliminazione di fattori distorsivi della concorrenza, in un mercato in cui le imprese sono caratterizzate da importanti divergenze eco-

³⁵ Emendamenti alla proposta di regolamento sui piani strategici P9_TA(2020)0287. Sulle modifiche al *draft* iniziale della proposta della Presidenza del Consiglio UE, che già contenevano alcuni aspetti di rilevanza sociale per le imprese agricole (come i riferimenti alla parità di genere), v. I. CANFORA, *I giovani agricoltori e l'obiettivo del rinnovo generazionale nella politica agricola comune 2021-27*, in questa Riv., 2020, 14.

nomiche, dall'altro l'individuazione di strumenti atti ad assicurare in concreto una giusta remunerazione delle cessioni della materia prima agricola, che tenga conto dei costi del lavoro (e quindi non produca l'effetto di comprimerli).

L'insieme degli strumenti riguardanti il funzionamento della filiera agroalimentare, individuati dal Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo (punto 4.2.2), si riferisce, per il primo aspetto, all'attuazione della direttiva contro le pratiche sleali; per il secondo, alle politiche di filiera, agli strumenti di aggregazione tra imprese, alle informazioni sui prodotti relative alla legalità del lavoro agricolo.

Alla luce del quadro normativo dei mercati agroalimentari, il cui corretto funzionamento sottende al raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano (in Italia) e più in generale degli obiettivi dello sviluppo sostenibile nel quadro della PAC, si intende qui di seguito evidenziare solo alcuni aspetti, più strettamente inerenti alla legalità dei rapporti di lavoro.

Il primo aspetto che merita attenzione è l'attuazione della direttiva 633/2019 in Italia, posto che ai sensi della direttiva gli Stati membri sono legittimati a individuare, al di là delle figure uniformemente vietate dalla direttiva, ulteriori specifici comportamenti che, alla luce della prassi nazionale degli operatori economici, danno luogo a squilibri tra le parti con effetti distorsivi sul mercato, qualificando espressamente come vietate tali fattispecie³⁶.

In Italia, esemplare in tal senso è la pratica delle aste a doppio ribasso, la cui individuazione tra le ipotesi direttamente sanzionabili dall'autorità di contrasto, prospettata in diversi disegni di legge nazionali ed ora previsto nel testo della legge di delegazione europea, in corso di approvazione³⁷, risponde all'esigenza di eliminare, dalle tecniche di contrattazione dei prezzi per la fornitura dei prodotti agricoli, comportamenti che determinano l'impossibilità di sostenere i costi della produzione per le aziende agricole.

Si tratta infatti di una pratica denunciata proprio come causa di una

³⁶ Sulle significative ricadute degli interventi finalizzati a individuare le specifiche prassi sleali: S. MASINI, *L'abuso nella contrattazione di impresa nella filiera agroalimentare*, cit., 289.

³⁷ D.d.l. 1373 Senato, XVIII legislatura: *Disposizioni in materia di vendite sottocosto dei prodotti agricoli e agroalimentari, e di divieto delle aste a doppio ribasso per l'acquisto dei medesimi prodotti. Delega al Governo per la disciplina e il sostegno delle filiere etiche* (Cenni et al.); v. ora il testo del disegno di legge di delegazione europea, *Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020*, A.S. 1721 (art. 7).

compressione dei costi sulla retribuzione del lavoro dai sindacati dei lavoratori e da associazioni di cittadini, e oggetto, prima ancora dell'ormai prossimo intervento legislativo, di una intesa sottoscritta con il MIPAAF, che aveva sancito la cessazione del ricorso, per le sigle GDO aderenti, alle pratiche delle aste elettroniche inverse al doppio ribasso per l'acquisto di prodotti agricoli e agroalimentari dai propri fornitori³⁸. Invero, l'intesa concordata con le imprese della distribuzione, e ambigualmente qualificata in termini di adozione di «codice etico», tendeva di fatto a contrastare una pratica sleale avente caratteristiche già di per sé riconducibili alle condizioni di acquisto ingiustificatamente gravose, comunque potenzialmente vietate dall'art. 62, comma 2, lett. a), d.l. n. 1/2012. Pertanto, la riconduzione di tale fattispecie nell'alveo delle pratiche commerciali sleali, espressamente individuate in attuazione della direttiva, rappresenta una prima risposta del legislatore nazionale ai comportamenti abusivi delle imprese.

In un diverso contesto, questa volta determinato dall'apertura di un provvedimento istruttorio dell'Autorità garante della concorrenza, sono state qualificate come «condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose» le previsioni di sconti incondizionati (svincolati dalle quantità acquistate), legati ad attività di co-marketing imposti al fornitore dall'acquirente, attraverso meccanismi di scontistica applicati dalla centrale di acquisto, aggiuntivi rispetto a quelli concordati nell'accordo commerciale di fornitura stipulato annualmente³⁹. Tale fattispecie, che non è presa in considerazione autonomamente dal disegno di legge attuativo della direttiva, rimane riconducibile alle disposizioni che colpiscono pratiche commerciali scorrette di cui all'art. 62, comma 2, lett. a), ed eventualmente alla più ampia figura delle vendite sottocosto, inserita nel *draft* della legge di delegazione europea in attuazione della direttiva 2019/633.

In una prospettiva più ampia, l'equilibrio delle relazioni di filiera interessa anche gli strumenti destinati a garantire l'equità dei prezzi nelle forniture dei prodotti agricoli riconducibili alle peculiarità del settore⁴⁰.

³⁸ F. PANIÉ - G. MININNI, *#Astenetivi. Grande distribuzione organizzata dalle aste on-line all'inganno del sottocosto*, Flai-Cgil, 2017.

³⁹ Autorità garante della concorrenza e del mercato, provv. n. 25797, AL14, *COOP Italia-Centrale adriatica/condizioni contrattuali con fornitori*, in *Bollettino AGCM*, n. 49 del 18 gennaio 2016, punti 72 ss.

⁴⁰ Sulla rilevanza della contrattazione, ai fini del raggiungimento di un equilibrio di mercato,

La determinazione di un prezzo equo per le imprese agricole nei rapporti di cessione della filiera, a fronte di un evidente squilibrio di potere contrattuale, rappresenta infatti l'ambito regolativo prioritario, per le ricadute sull'organizzazione dei costi di produzione delle imprese, incluso il costo del lavoro⁴¹.

Si intende qui innanzitutto rilevare che gli strumenti per assicurare la formazione di un prezzo effettivamente remunerativo dovrebbero includere, come in alcuni contesti già avviene, il ricorso a meccanismi diretti a valutare anche il calcolo dei costi del lavoro nella fase delle trattative. Su questo aspetto, l'art. 168 del reg. 1308/13 per i contratti di cessione dei prodotti agricoli al primo acquirente nella filiera, com'è noto, introduce una tutela minima per la formale trasparenza contrattuale⁴² e rimette agli Stati la facoltà di renderla operativa nei propri diritti nazionali. La disposizione richiama invero solo quei fattori, prestabiliti nel contratto, la cui combinazione è tale da determinare il prezzo da pagare alla consegna, individuando criteri relativi alle variabili sopravvenute rispetto al momento della consegna e alle differenziazioni in ragione delle caratteristiche del prodotto: i fattori stabiliti nel contratto «possono comprendere indicatori di mercato che riflettono cambiamenti nelle condizioni di mercato, le quantità e la qualità o la composizione dei prodotti agricoli consegnati». Lo scopo della disposizione, come si è detto, è minimale e risponde alla dichiarata esigenza di trasparenza del contenuto contrattuale redatto in forma scritta, consistente nel rendere chiara la determinazione del prezzo di consegna, ove vi siano elementi variabili o sopravvenuti; i fattori strutturali del costo di produzione finalizzati a determinare la base del prezzo non sono oggetto di regolazione, rinviandosi in tal caso alla libera negoziazione tra le parti, ai sensi del par. 6⁴³.

anche con riferimento alle esternalità negative prodotte per la collettività e al ruolo delle organizzazioni datoriali, emerso in riferimento alla regolazione della filiera latte, v. S. MASINI, *L'abuso nella contrattazione di impresa nella filiera agroalimentare*, cit., 273.

⁴¹ Si leggano le considerazioni di M. IMBRENDA, *Le relazioni contrattuali nel mercato agroalimentare*, Napoli, 2016, 35 che evidenzia come la violazione della dignità della persona nelle attività economiche, derivante dall'illecito abbattimento dei costi di produzione connesso al *forced labour*, debba essere preso in considerazione, in primo luogo, sotto il profilo della concorrenza sleale tra imprese. Sul tema, si veda G. TUCCI, *La giustizia e i diritti degli esclusi*, Napoli, 2013; A. ADDANTE, *La tutela dei diritti fondamentali degli esclusi nelle attività di impresa*, in *Riv. dir. priv.*, 2014, 461.

⁴² Su cui v. quanto osservato in I. CANFORA, *Raggiungere un equilibrio nella filiera agroalimentare*, cit.

⁴³ Sul concetto della libera negoziazione delle parti, si veda l'interpretazione della Corte di giustizia UE 13 novembre 2019, in causa C-2/18, *Lietuvos Respublikos Seimo*, in *Foro it.*, 2020,

Nella recente normativa francese, la c.d. Loi EGALIM, n. 2018-938, la questione è stata affrontata introducendo una specifica disposizione, secondo cui contratti e accordi quadro devono includere clausole scritte relative ai prezzi (modalità di determinazione e revisione del prezzo) «che tengano conto di uno o più indicatori relativi ai costi di produzione in agricoltura e all'evoluzione di questi costi, di uno o più indicatori relativi ai prezzi dei prodotti agricoli presenti sul mercato o sui mercati ove opera l'acquirente e all'evoluzione di questi prezzi e degli indicatori relativi a quantità, composizione, qualità, origine e tracciabilità ovvero al rispetto del disciplinare»⁴⁴. In sostanza, sia pure in riferimento ai contratti oggetto di contrattazione per il tramite delle organizzazioni dei produttori, la legge ha previsto espressamente il riferimento ai costi di produzione (art. L. 631-24 code rural): pertanto le trattative realizzate nell'interesse delle imprese aderenti dovranno considerare l'insieme dei costi dei propri associati, tra i quali ricorre evidentemente anche il costo del lavoro, al fine di individuare criteri di prezzo legati all'effettiva remuneratività delle consegne. La previsione di legge, peraltro, dà seguito a una prassi già sperimentata nelle trattative nella filiera latte, mediante il ricorso a criteri concordati di indicizzazione dei prezzi delle forniture, diretti a evitare che i produttori si trovassero a produrre in perdita in determinati mesi dell'anno⁴⁵.

La stessa legge ha inoltre attribuito all'*Osservatorio sulla formazione dei prezzi* il compito di informare gli attori economici e le autorità sulla formazione dei prezzi nella filiera, mediante la ricognizione dei dati ricavati dalle imprese o rilevati da dati statistici, mediante lo studio dei costi di produzione, l'analisi degli indicatori di prezzo di cui all'art. L. 631-24 e la ripartizione del valore che ne deriva lungo la filiera agroalimentare.

Una iniziativa simile a quella francese (sebbene priva della medesima efficacia), finalizzata a monitorare i prezzi delle consegne dei prodotti agricoli, è stata introdotta nella legislazione italiana, che ha affidato all'ISMEA il ruolo di elaborare i costi medi dei prodotti agricoli.

3, IV, 155, su cui *infra*. Cfr. sul punto S. PAGLIANTINI, *Dal B2C al B2B: una prima lettura della dir. (UE) 2019/633 tra diritto vigente ed in fieri*, cit. 248.

⁴⁴ Cfr. J. FOYER, *Loi EGALIM: présentation générale*, in *Rev. Dr. Rural*, n. 472, Avril 2019, 11; B. NÉOUZE, *Les contrats de vente de produits agricoles après la loi du 30 octobre 2018*, *ivi*, 19.

⁴⁵ Cfr. il contratto stipulato da Danone con le organizzazioni di produttori di latte crudo, richiamato dal *Rapport d'information sur les conséquences de la fin des quotas sur la filière laitière française et européenne* a cura di Y. Daniel e H. Gaymard, del 12 ottobre 2016, 95. Il contratto Danone ha integrato nella formula del prezzo i costi di produzione, «con l'obiettivo, secondo l'impresa,

I costi medi riguardano in questo caso la mera ricognizione del risultato degli scambi effettuati per i prodotti agricoli nell'ambito del singolo settore produttivo e sono quindi svincolati da un intervento che metta in risalto l'effettiva remuneratività dello scambio. I dati relativi alle analisi dei prezzi agricoli non hanno infatti alcuna valenza immediata sulla formazione del prezzo di consegna nell'orientare le trattative contrattuali verso un equilibrio del valore, come è invece previsto nella legislazione francese. La disposizione, in ultima analisi, vale a specificare le condizioni di applicazione dell'art. 62, per qualificare come pratica commerciale sleale la conclusione di un contratto di prima vendita di prodotti agricoli in cui manchino gli elementi essenziali previsti dall'art. 168 del reg. 1308/13 «nel caso in cui sia fissato dall'acquirente un prezzo significativamente inferiore ai costi medi di produzione risultante dall'elaborazione dell'ISMEA»⁴⁶.

Come si è sottolineato, peraltro, la disposizione nazionale presenta un margine applicativo estremamente ridotto, anche come strumento per colpire pratiche sleali, in ragione della indeterminatezza della formulazione (le pratiche sleali ricorrono qualora il prezzo sia «significativamente inferiore ai costi medi di produzione») e della circostanza che l'applicazione sia subordinata alla mancanza dei requisiti di contenuto previsti per i contratti di prima vendita, da stipularsi in forma scritta ai sensi del reg. 1308/13⁴⁷.

Va segnalato tuttavia che, nella ricognizione e individuazione di pratiche commerciali sleali ai sensi della direttiva 2019/633, nell'attuale d.d.l., è prevista una riscrittura della disposizione, nella quale si specifica che il parametro di controllo per la sussistenza di pratiche sleali è dato dalla fissazione di un prezzo inferiore del 15 per cento rispetto ai prezzi medi; nel contempo tale presupposto viene disgiunto dalla mancanza di una delle condizioni richieste dall'art. 168, par. 4 del reg. 1308/13 – con l'effetto, se tale rimarrà il testo definitivo, di correggere l'inadeguatezza della formulazione rendendone effettiva l'applicazione⁴⁸.

di prendere in considerazione progressivamente la parte degli indicatori relativa ai costi di produzione, al fine di assicurare una maggiore visibilità ai produttori». Sul punto si vedano le considerazioni in I. CANFORA, *La filiera agroalimentare*, cit., 275.

⁴⁶ Art 10 *quater*, comma 2, d.l. 29 marzo 2019, n. 27, conv. in l. 21 maggio 2019, n. 44.

⁴⁷ Cfr. A. JANNARELLI, *Prezzi dei prodotti agricoli nei rapporti di filiera e rispetto dei costi medi di produzione tra illusioni ottiche ed effettiva regolazione del mercato*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, 559. Sulla inadeguatezza della formula dell'art. 10 *quater* riferita a «prezzi significativamente inferiori ai prezzi medi», v. le osservazioni di L. RUSSO, *Le clausole contrattuali «ingiustificatamente gravose» nei contratti della filiera agroalimentare*, *ivi*, 2020, I, 251.

⁴⁸ Cfr. proposta di legge *Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri*

D'altra parte, è evidente che il «vantaggio» derivante dallo schema normativo francese sopra richiamato, in cui si impone l'inserimento di criteri di costo delle imprese agricole nella determinazione del prezzo, si realizza esclusivamente nell'ambito delle trattative contrattuali realizzate per conto dei produttori agricoli dalle organizzazioni di produttori, figura peraltro privilegiata nel disegno europeo dei mercati agroalimentari a partire dal reg. 1308/13.

La circostanza di garantire un equilibrio nella formazione dei prezzi può richiedere un intervento diretto a correggere le distorsioni non solo giuridiche, ma anche economiche, in quanto conseguenza indiretta di una distorsione del mercato.

In questo senso, una importante decisione della Corte di giustizia concernente il caso della vendita del latte crudo in Lituania⁴⁹ ha legittimato interventi normativi sui prezzi, giustificati dalla necessità di correggere lo squilibrio della filiera: nel caso di specie, in un mercato in cui i produttori lattieri non appartenenti ad organizzazioni erano costretti ad accettare condizioni di acquisto imposte dai trasformatori e prezzi eccessivamente bassi.

Il profilo giuridicamente rilevante che scaturisce dalla decisione è innanzitutto l'affermazione che la normativa nazionale che interviene nella fissazione di griglie di prezzi – poiché persegue lo scopo di contrastare pratiche sleali, nella specie consistenti nel vietare agli acquirenti di pagare prezzi di acquisto diversi per i produttori in una situazione di mercato in cui questi ultimi non sono abbastanza numerosi per cooperare in forma aggregata e quindi non sono in grado di incidere sulle trattative contrattuali – è compatibile con il criterio di libera negoziazione del prezzo tra le parti, specificato dall'art. 148, reg. 1308/13 per i contratti di consegna di latte crudo (e analogamente per i contratti stipulati in tutti gli altri settori dall'art. 168 dello stesso regolamento).

In sostanza, misure correttive necessarie a limitare pratiche commerciali sleali permettono interventi normativi (anche direttamente incidenti sul prezzo) finalizzati a raggiungere l'equilibrio del valore nella filiera. Infatti, l'esigenza preminente di regolazione del mercato agroalimentare attraverso strumenti di contrasto a comportamenti sleali, il cui fon-

atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020 (S.1721), art. 7, comma 1, lett g).

⁴⁹ Corte di giustizia UE 13 novembre 2019, in causa C-2/18, cit.

damento si rinviene nella scelta di fondo operata dal diritto europeo con l'adozione della direttiva 2019/633, permette di superare la mera applicazione del principio inteso in senso assoluto della libera concorrenza nel settore della filiera agroalimentare (e conseguentemente di libera formazione del prezzo), confermando la specificità dei mercati agroalimentari e l'esigenza di intervenire (anche) per correggere la formazione dei prezzi delle consegne, mediante interventi di carattere normativo.

Analogamente si devono ritenere compatibili interventi correttivi sui prezzi in situazioni di crisi di settore (come è avvenuto in Italia, ad esempio, nel settore della produzione di pecorino DOP), laddove il Ministero ha introdotto misure correttive volte a riequilibrare il valore dei prezzi, quando gli squilibri di prezzo imposti dagli acquirenti e l'inadeguatezza del potere contrattuale dei gruppi di produttori nella realizzazione delle trattative aveva fallito, determinando una crisi delle imprese agricole del comparto⁵⁰.

L'equilibrio nelle relazioni di filiera e le correzioni alle distorsioni del mercato che incidono sui prezzi delle forniture sono dunque da considerarsi ormai acquisite dallo strumentario giuridico europeo, collocandosi come una forma di «specialità» delle regole della concorrenza per l'agricoltura: esse sono suscettibili di applicazione in diverse forme, laddove la sofferenza delle imprese agricole nella remuneratività dei prezzi alla consegna sia evidente, producendo un effetto a catena sull'equilibrio dell'intero «sistema agroalimentare»⁵¹.

⁵⁰ Sul punto, si vedano le conclusioni della AGCM nel provvedimento 27805, AL 21 *Prezzi del latte in Sardegna* sull'intesa sui prezzi di cessione del latte ovino in stalla [«accordo per la definizione di una metodologia relativa ai prezzi finali dei prodotti correlando il prezzo del latte alle dinamiche del mercato del formaggio (DOP sarde)»] che afferma che «l'intesa sui prezzi va valutata alla luce del contesto giuridico e fattuale di riferimento, alla luce della crisi del settore lattiero caseario sardo e delle caratteristiche peculiari del mercato pecorino romano DOP, tenendo conto degli impegni eccezionali e transitori assunti dai trasformatori su imposizione della pubblica autorità». Sul punto cfr. le osservazioni di A. JANNARELLI, *Prezzi dei prodotti agricoli nei rapporti di filiera*, cit., 577, che afferma, a proposito delle crisi strutturali che hanno colpito il mercato, come nel caso del mercato del pecorino romano DOP: «la disposizione dell'art. 62 non è in grado di operare. Essa, infatti, ha ragione di intervenire in presenza soltanto di singolari patologiche devianze dall'andamento fisiologico del mercato perpetrate abusivamente da parte di singole imprese nei confronti dei loro *partner* nelle relazioni di filiera in violazione dei principi di buona fede e correttezza».

⁵¹ Sul tema, v. le ampie riflessioni di S. MASINI, *L'abuso nella contrattazione di impresa nella filiera agroalimentare*, cit., 259, che mette in evidenza la necessità di intervenire sul controllo del contenuto del contratto, al fine di rimuovere le disparità del mercato.

3.2. - I contratti di prima vendita dei prodotti agricoli: tutela formale, contenuto negoziale e organizzazione del lavoro.

La disposizione sopra richiamata, l'art. 10 *quater* del d.l. n. 27/2019, attribuisce rilievo nell'ordinamento nazionale alla disposizione dell'art. 168 del reg. 1308/2013, relativa ai contratti di prima vendita dei prodotti agricoli, vale a dire ai contratti di cessione stipulati dai produttori agricoli, singoli o associati nell'ambito delle relazioni di filiera.

I contratti di vendita dei prodotti agricoli, infatti, sono inclusi nella più ampia disposizione dell'art. 62⁵²; tuttavia, essa non coincide integralmente con quanto previsto dall'art. 168, per quanto riguarda il contenuto obbligatorio del contratto, poiché è formulata per ricomprendere qualunque contratto di cessione B2B della filiera agroalimentare⁵³.

La norma introdotta nel 2019 e ora trasposta, con ulteriori precisazioni, nel testo del disegno di legge di delegazione europea, sortisce dunque l'effetto di far entrare a pieno titolo la disposizione dell'art. 168, reg. 1308/13 nell'ordinamento nazionale.

L'art. 10 *quater*, infatti, al di là del rinvio al successivo d.m. in ordine alle modalità applicative, sancisce l'inserimento dei contratti di prima vendita nel quadro di quanto già più ampiamente previsto dalla normativa nazionale sui contratti di cessione, precisando poi che la durata non deve essere inferiore a dodici mesi.

Tale conseguenza si desume innanzitutto dalla lettera dell'art. 168, secondo cui «qualora uno Stato membro decida, riguardo a prodotti agricoli diversi da quelli facenti parte di un settore diverso da quelli del latte e dei prodotti lattiero caseari e dello zucchero, che ogni consegna (...) deve formare oggetto di un contratto scritto/che i primi acquirenti devono fare un'offerta scritta di contratto, detto contratto o detta offerta soddisfano i requisiti di cui ai parr. 4 e 6 del presente articolo». Secondo tale disposizione, infatti, il contenuto obbligatorio minimo dettato per i contratti di prima vendita si applica a condizione che vi sia una scelta normativa nazionale in tal senso.

⁵² Sulla portata dell'art. 62, anche in riferimento ai contratti di cessione dei prodotti agricoli v. A. JANNARELLI, *La strutturazione giuridica dei mercati nel sistema agroalimentare e l'art. 62 della legge 24 marzo 2012, n. 27: un pasticcio italiano in salsa francese*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, 545.

⁵³ Sul punto, cfr. le considerazioni di L. RUSSO, *Le pratiche commerciali scorrette nella filiera agroalimentare tra diritto UE e diritto interno*, in questa *Riv.*, 2020, 415 ss.

Non si può negare, a riguardo, che la volontà del legislatore italiano discenda chiaramente dalla formulazione del medesimo art. 10 *quater*, che va a specificare, ove ve ne fosse bisogno, che tali contratti sono «stipulati obbligatoriamente in forma scritta» e che sono soggetti alla normativa di cui all'art. 62 (alla quale si deve conseguentemente far riferimento per le misure rimediale, assenti nella disposizione del reg. 1308/13). Se si poteva infatti dubitare dell'applicazione dell'art. 168 per effetto della mera presenza dell'art. 62 nell'ordinamento nazionale (anteriore al reg. 1308/13), con l'introduzione dell'art. 10 *quater*, comma 1, il legislatore italiano prende atto espressamente della specificità dei contratti di prima vendita stipulati in settori diversi da quello lattiero caseario⁵⁴ e ne traccia i profili disciplinari: dal combinato disposto dell'art. 10 *quater* e dell'art. 62 – essendo dall'art. 62 prevista obbligatoriamente la forma scritta e presupponendo il reg. 1308/13 la scelta di applicare la forma scritta a questa categoria di contratti – ne consegue che il contenuto obbligatorio applicabile a tali contratti sia quello sancito dal testo dell'art. 168.

La circostanza che modalità applicative siano rimesse a un d.m. non è sufficiente, quindi a negare l'obbligatorietà della trasparenza del contenuto contrattuale ai sensi dell'art. 16, reg. 1308/13⁵⁵: al più il decreto ministeriale potrà valere a specificare contenuti, comunque già obbligatori ai sensi delle disposizioni del regolamento⁵⁶.

Peraltro, a corroborare tale interpretazione vi è un ulteriore elemento, che ragionevolmente fa propendere per un «effetto utile» della scelta legislativa nazionale.

Infatti, a seguito delle modifiche del reg. 2393/17, l'applicazione della griglia obbligatoria dei contratti di prima vendita e la stipula per iscritto dei medesimi si fa discendere direttamente dalla richiesta del produttore o dell'organizzazione dei produttori: sicché, a maggior ragione, l'inserimento di una disposizione di legge riferita al recepimen-

⁵⁴ Al settore lattiero caseario continua ad applicarsi la disciplina speciale di cui all'art. 148 del reg. 1308/13, che riprende quanto previsto dal reg. 261/12 e al quale si applicano in Italia le disposizioni del d.l. n. 51/2015, convertito in legge n. 91/2015, su cui v. L. RUSSO, *Le pratiche commerciali scorrette nella filiera agroalimentare*, cit., 419.

⁵⁵ Diversamente L. RUSSO, *Le pratiche commerciali scorrette*, cit., 421.

⁵⁶ Come peraltro accade con i decreti ministeriali che hanno dato attuazione al reg. 1308/13: su cui v. A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agroalimentare e agroindustriale Soggetti e concorrenza*, cit., 105; I. CANFORA, *Organizzazione dei produttori agricoli*, cit., 369.

to dell'art. 168, reg. 1308/13 va intesa come decisiva ai fini dell'applicazione della norma nel suo intero contenuto disciplinare⁵⁷.

Si elimina così l'equivoco sulla difformità tra il contenuto generico dettato per tutti i contratti di cessione lungo la filiera agroalimentare *ex* art. 62, comma 1, e il contenuto dei contratti di fornitura di prodotti agricoli, che va ricondotto a quanto dettagliatamente previsto, per la produzione primaria, dall'art. 168 del reg. 1308/13.

Oltre a prezzo e durata, di cui si è già detto, ricorrono nella griglia obbligatoria del contenuto del contratto, ai fini della trasparenza dell'accordo, riferimenti a quantità e qualità dei prodotti e calendario delle consegne; scadenze e procedure di pagamento; modalità di raccolta o consegna dei prodotti agricoli; norme applicabili in caso di forza maggiore⁵⁸.

In particolare, la trasparenza sulle modalità di raccolta incide direttamente, per quel che più interessa ai nostri fini, sull'organizzazione del lavoro nell'impresa agricola. Le modalità di raccolta possono infatti riferirsi alle tempistiche e alle tecniche richieste per contratto dall'impresa acquirente, nel qual caso l'attività rientra nell'ambito interno all'organizzazione dell'impresa agricola e vale a modificarne i costi della produzione.

Al contrario, nelle ipotesi di vendita su pianta, la raccolta avviene a cura dell'impresa acquirente e l'organizzazione della manodopera per la raccolta si sposta nella relativa sfera di competenza. Ne consegue che l'organizzazione del lavoro agricolo e la definizione dei contratti di impiego stagionale per la raccolta può trasferirsi sotto il controllo diretto dell'impresa acquirente. Ulteriore dimostrazione del fatto che i confini tra le singole attività economiche nella logica di filiera spesso non sono netti, ma possono variare in riferimento agli obblighi contrattuali e alla

⁵⁷ Incluso l'obbligo della stipula del contratto scritto prima della consegna. Precisazione quest'ultima che, per tutti i contratti della filiera agroalimentare di cui all'art. 62, dovrebbe essere introdotta espressamente per effetto della Legge di delegazione europea 2019-2020 in corso di approvazione: v. testo approvato al Senato 29 ottobre 2020 (S.1721), art. 7, comma 1, lett. *d*).

⁵⁸ D'altra parte, i contenuti obbligatori del contratto di cessione, nella normativa nazionale sono previsti dal d.lgs. n. 102/2005, art. 11 che stabilisce, per i soli contratti quadro conclusi dalle organizzazioni dei produttori, ulteriori elementi necessari, che si riflettono sul contenuto vincolante dei contratti individuali. Sul punto, si v. I. CANFORA, *I contratti di coltivazione, allevamento e fornitura*, in *Riv. dir. alimentare*, 3/2012.

conformazione delle attività produttive richieste ai fornitori dalle imprese a valle della filiera⁵⁹.

In riferimento all'utilizzo di manodopera, è evidente che questa situazione non limita alle sole imprese agricole le considerazioni relative all'esigenza di rispettare le regole del lavoro stagionale legate alle attività produttive nel settore primario.

Peraltro, proprio lo svolgimento di attività agricole da parte di imprese non agricole ha richiesto un preciso intervento chiarificatore dell'INPS sull'inquadramento, ai fini dell'assoggettamento a contribuzione, delle imprese non agricole che assumano lavoratori quali operai agricoli ai fini previdenziali ed assistenziali, con la precisazione che «le imprese non agricole che operano nell'ambito dei servizi in agricoltura nei termini sopra indicati, devono assicurare alla contribuzione agricola unificata i soli operai addetti a tali attività»⁶⁰.

3.3. - L'inclusione della tutela dei lavoratori negli accordi interprofessionali e nelle intese di filiera.

Accanto agli interventi per correggere il funzionamento della filiera, il diritto europeo incentiva aggregazioni tra produttori e accordi interprofessionali, nella convinzione che possano determinare un vantaggio nell'equilibrio delle relazioni di forza e produrre effetti benefici sul funzionamento del mercato.

Senza voler qui richiamare in dettaglio ruolo e funzioni dei soggetti nella filiera⁶¹, si intende richiamare l'attenzione sugli strumenti che intervengono nelle relazioni della filiera agroalimentare, richiamati

⁵⁹ La figura, tuttora atipica nella normativa nazionale italiana, dei c.d. contratti di integrazione verticale in agricoltura offre un esempio concreto dei confini sfumati del controllo delle attività di impresa da parte dei singoli operatori economici, in particolare delle imprese agricole: si veda sul punto A. JANNARELLI, *I contratti di integrazione verticale*, in A. JANNARELLI, *Profili del sistema agro-alimentare e agro-industriali. I rapporti contrattuali nella filiera agro-alimentare*, Bari, 2018, 41; L. COSTANTINO, *L'integrazione verticale per contratto nel settore agroalimentare: fattispecie giuridica e disciplina applicabile*, in *Contr. e impresa*, 2013, 1448.

⁶⁰ Circolare INPS n. 56/2020, *Iscrizione delle aziende non agricole alla contribuzione agricola unificata. Riclassificazione dell'impresa dal settore agricolo ad altro settore: effetti sui rapporti di lavoro e recupero delle prestazioni erogate ai lavoratori nel caso di riclassificazione del rapporto di lavoro*.

⁶¹ Su cui, v. A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agroalimentare e agroindustriale. Soggetti e concorrenza*, Bari, 2018.

nel quadro del Piano triennale⁶² che, nell'orientare i comportamenti degli operatori economici, oltre a favorire le relazioni economiche tra gli stessi, sono suscettibili di intervenire direttamente sulla legalità dei rapporti di lavoro.

Tra i meccanismi di interrelazione tra i diversi attori della filiera che hanno focalizzato l'attenzione sulla legalità del lavoro, va ricordato innanzitutto che nell'esperienza nazionale già l'accordo interprofessionale per il tabacco 2018-2020 ha incluso, tra i requisiti richiesti alle imprese facenti capo alle organizzazioni aderenti, anche l'impegno a rispettare il codice di buone pratiche per il lavoro dignitoso e ad aderire alla *Rete di lavoro agricolo di qualità*⁶³.

Quanto agli strumenti giuridici per intervenire sulle relazioni di filiera, il Piano fa espressamente riferimento alle figure dei contratti di filiera e di distretto, per il sostegno degli investimenti nel settore agroalimentare (punto 3.3).

La figura dei contratti di filiera, disciplinata dalla normativa nazionale per destinare finanziamenti alle imprese, prevede la definizione di un programma per il miglioramento delle relazioni di filiera, con interventi di sostegno ad essi collegati per investimenti delle imprese. Le imprese beneficiarie delle agevolazioni devono essere in regola con le normative vigenti, anche lavoristiche e di tutela ambientale, e in particolare essere in regola con gli obblighi contributivi⁶⁴.

È quanto mai opportuno, proprio in considerazione della collocazione di tale strumento tra le soluzioni (italiane) alla questione dello sfruttamento del lavoro e all'esplicito inserimento nel Piano, che le misure finanziarie siano collegate all'obiettivo di fondo che si intende perseguire – la legalità dei rapporti di lavoro.

In tal senso sarebbe opportuno individuare, tra le tipologie di finan-

⁶² Punto 3.3; punto 7.2, azione prioritaria n. 2 che include, tra i risultati: «il rafforzamento e l'espansione degli incentivi sui contratti di filiera per gli investimenti, l'innovazione tecnologica, la responsabilità sociale delle imprese e l'aggregazione dei produttori».

⁶³ Sul punto si rinvia a quanto già osservato in I. CANFORA, *La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali*, cit., 282.

⁶⁴ Condizioni individuate come presupposto per l'accesso agli aiuti alle imprese nell'ambito dei contratti di filiera di cui al d.m. 8 gennaio 2016, prot. n. 1192, che prevede al di fuori e in aggiunta alle misure di sviluppo rurale, aiuti alle imprese agricole nazionali, finalizzati alla promozione della filiera agroalimentare. La normativa è stata dichiarata compatibile con il regime degli aiuti di Stato: cfr. comunicazione della Commissione sugli aiuti di Stato-Italia SA.42821 Contratti di filiera e di distretto, Bruxelles, 6 gennaio 2016, C (2015) 9742 final.

ziamenti alle imprese, aiuti specificamente diretti a rafforzare la trasparenza e legalità dei rapporti di lavoro, oltre a specificare i presupposti per l'accesso alle misure e le modalità di verifica del rispetto delle regole di tutela.

Ciò può tradursi, ad esempio, nel riservare le misure di sostegno alle sole imprese che garantiscano il rispetto di parametri di legalità espressamente individuati, mediante la definizione di codici di condotta riferiti a buone pratiche nelle relazioni di lavoro, che l'impresa si impegna a rispettare al momento della sottoscrizione dell'accordo, ovvero subordinando l'accesso ai finanziamenti all'inserimento dell'impresa negli elenchi della *Rete del lavoro agricolo di qualità*⁶⁵.

Analogamente, in una prospettiva più ampia, l'adesione delle imprese agricole alla *Rete* potrebbe essere considerata come requisito preferenziale (o in prospettiva come condizione di accesso) in fase di attuazione delle misure di sviluppo rurale, nei PSR a livello regionale; e ciò potrebbe emergere direttamente dalla revisione del sistema dei pagamenti all'esito dell'approvazione del regolamento sui piani strategici, per effetto dell'introduzione della «condizionalità sociale».

Altro elemento che potrebbe trovare collocazione tra i finanziamenti riguarda la realizzazione di reti di impresa e gruppi di produttori che ricorrano allo strumento della codatorialità per le assunzioni del settore agricolo⁶⁶ e utile per rispondere anche all'esigenza di coordinamento tra offerta e domanda di lavoro. La valorizzazione di tale strumento per la regolazione dei rapporti di lavoro tra gruppi o reti di imprese favorirebbe infatti l'assunzione e l'utilizzo di lavoratori stagionali da parte di più soggetti economici operanti nello stesso ambito, con il duplice effetto: di assicurare continuità nel rapporto di lavoro per i lavoratori agricoli e di favorire l'organizzazione del lavoro delle imprese nella medesima area

⁶⁵ Nella filiera del pomodoro è stato promosso un Accordo nazionale di filiera per la sostenibilità e l'etica della filiera «Pomodoro 100% Italiano» (Coldiretti-Princes) che si fonda sul rispetto di pratiche di lavoro equo e condizioni economiche sostenibili per i produttori, in cui il prezzo è calcolato sulla base degli effettivi costi di produzione sostenuti dalle imprese.

⁶⁶ Sul ricorso alla codatorialità per le reti di impresa, v. d.lgs. n. 276/2003, art. 31 (comma 3 *bis* e ss. introdotti dal d.l. 28 giugno 2016, n. 76, conv. in l. 9 agosto 2013, n. 99); circolare INPS n. 131 del 2 luglio 2015, *Assunzioni congiunte in agricoltura. Art. 9, comma 11, del d.l. 28 giugno 2013, n. 76, convertito con modificazioni dalla l. 9 agosto 2013, n. 99*. Peraltro, al fine di favorire l'occupazione nelle filiere colpite dalla crisi sanitaria, il d.l. 19 maggio 2020, n. 34, conv. in legge n. 77/2020 ha fatto ricorso proprio alla figura del «contratto di rete con causale di solidarietà», finalizzato all'assunzione di lavoratori in difficoltà (art. 43 *bis*).

di riferimento, nell'utilizzo di manodopera già formata per le mansioni richieste nelle attività agricole dell'area geografica.

4. - La «condizionalità sociale» e altre misure incentivanti la legalità del lavoro nei finanziamenti all'agricoltura della nuova PAC.

Una importante novità nella PAC 2021-2027, destinata a contribuire alla tutela del lavoro nelle imprese agricole, è rappresentata dal recente inserimento della c.d. «condizionalità sociale», per effetto degli emendamenti alla proposta di regolamento sui piani strategici, presentati dal Parlamento europeo⁶⁷.

Nel complesso, il Parlamento è intervenuto su diversi aspetti di rilevanza sociale nella politica agricola europea, completando le disposizioni già tracciate dalla proposta di regolamento e focalizzando l'attenzione sul ruolo dell'agricoltura nella conservazione del tessuto rurale. In tal senso, gli emendamenti hanno riguardato le misure per contrastare il rischio di spopolamento delle zone rurali e la capacità di creare occupazione; la rilevanza che assumono le piccole imprese e in particolare le imprese a carattere familiare per l'agricoltura europea, con la conseguente esigenza di adeguate forme di sostegno a fronte della globalizzazione dei mercati⁶⁸; l'introduzione di misure per la parità di genere.

Al quadro che emerge da questi interventi, tendente a valorizzare il ruolo sociale delle imprese agricole, si aggiunge l'introduzione, più volte invo-

⁶⁷ Emendamenti del Parlamento europeo approvati il 23 ottobre 2020, alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio COM(2018)0392, P9_TA(2020)0287.

⁶⁸ Cfr. 'considerando' 26 *bis* (introdotto dall'emendamento 26 alla proposta), nel quale si sottolinea che «il modello di azienda agricola a conduzione familiare dovrebbe essere tutelato come obiettivo generale della PAC, tramite i piani strategici (...). I primi agricoltori ad essere soggetti all'ingente pressione della globalizzazione saranno quelli che perseguono il modello di piccola azienda agricola a conduzione familiare. (...) Pertanto, i piani strategici della PAC dovrebbero perseguire, tramite i loro obiettivi specifici, il mantenimento della tutela di tale modello di azienda agricola».

cata nella costruzione delle regole europee⁶⁹, della condizionalità sociale. L'inserimento nel regolamento sui piani strategici della c.d. «condizionalità sociale» include, innovando il quadro normativo precedente, il rispetto della legalità nei rapporti di lavoro quale requisito di accesso alle misure di sostegno per le imprese agricole. Si tratta di uno snodo essenziale per le regole dei finanziamenti della politica agricola comune, in cui, accanto al rispetto delle regole in senso ampio ambientali (inclusive delle buone pratiche agricole, della protezione del benessere animale, delle misure per fronteggiare i cambiamenti climatici e di quelle indirizzate alla tutela della sicurezza alimentare), già da tempo intrinsecamente legate al sistema di sostegno per l'agricoltura, si inseriscono anche i profili del lavoro tra gli obiettivi di fondo che si intende perseguire e il cui rispetto richiede una valutazione preventiva di conformità. In attesa della versione definitiva della disposizione del regolamento, che sarà oggetto di successivi approfondimenti, si segnala già in questa sede che l'impostazione della «condizionalità sociale», pur rimettendo agli Stati membri la conformazione delle regole che entreranno a far parte dei requisiti di accesso per ottenere i finanziamenti europei (e lasciando, quindi, una certa flessibilità ai diritti nazionali), pone alcuni rilevanti paletti. Specifica, infatti, l'attuale versione del 'considerando' n. 21, come integrato dall'emendamento del Parlamento europeo, che è «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, 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». Conseguentemente, l'art. 11 *bis* della proposta (come da emendamento del PE, rubricato «Principio e campo di applicazione della condizionalità sociale») rimette agli Stati

⁶⁹ Si v., da ultimo, European Federation of Food Agriculture and Tourism Trade Unions, *EFFAT'S demands in view of the post 2020 CAP revision. A social CAP for achieving fair work in European agriculture*, EFFAT, ottobre 2020.

membri il compito di includere nel proprio piano strategico, oltre al «sistema di condizionalità» come formulato dal precedente art. 11, e riferito a parametri ambientali, un (ulteriore) «sistema di condizionalità», in virtù del quale è applicata una sanzione amministrativa ai beneficiari che ricevono pagamenti senza essere in regola con «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».

Per altro verso, gli emendamenti del PE prevedono una modifica, che potrebbe produrre un effetto opposto, se si considera la finalità dell'emersione dei rapporti di lavoro, evidentemente alla base della c.d. «condizionalità sociale».

Si tratta della modifica al meccanismo di riduzione percentuale dei pagamenti diretti.

In continuità con quanto già disposto dal reg. 1307/2013, art. 11, par. 2, la proposta di regolamento sui piani strategici, COM 2018 (392), nella versione originaria della Commissione stabilisce che, per importi superiori a determinati scaglioni (a partire da 60.000 euro), prima di effettuare la riduzione percentuale degli aiuti, si debba sottrarre dall'importo soglia i costi del lavoro (regolare), inclusivi di retribuzioni, imposte e oneri sociali, ovvero l'equivalente del costo del lavoro regolare e non retribuito direttamente (ma compensato in forma di partecipazione al risultato economico dell'attività). Misura che favorisce le imprese, in quanto riduce l'impatto delle riduzioni dei pagamenti, la cui soglia è stata peraltro abbassata rispetto alla PAC 14-20 e prevede che le riduzioni partano, sia pure in percentuali progressivamente crescenti, a partire da 60.000 euro. Gli emendamenti presentati dal Parlamento europeo, invece, prevedono di rimettere alla discrezionalità degli Stati membri la facoltà di sottrarre dall'importo di riferimento (peraltro entro una soglia massima del 50 per cento) i costi del lavoro dipendente.

L'obiettivo della variazione può trovare la sua ragione nelle scelte politiche del Parlamento, particolarmente orientate a favorire le imprese di più piccole dimensioni, considerate prioritarie nella determinazione del regime di aiuti.

Tuttavia, l'emendamento, così come risulta formulato, indebolisce l'altro versante della «politica sociale» per l'agricoltura, quello della legalità dei rapporti di lavoro, che verrebbe invece valorizzato dalla necessità

di dimostrare la regolare documentazione dei rapporti di lavoro, ai fini di ottenere una riduzione al taglio dei pagamenti diretti.

Il ricorso a contratti di lavoro dipendente, infatti, riguarda in particolar modo le imprese di maggiori dimensioni; sicché la formulazione originaria dell'art. 15 della proposta permetteva di conciliare due esigenze: da un lato, modulare gli importi dei pagamenti diretti in funzione della dimensione delle imprese, dall'altro incentivare la regolarizzazione dei rapporti di lavoro, legando l'entità degli aiuti ai costi del lavoro (legalmente dichiarato).

5. - Strumenti di certificazione per una filiera etica del lavoro e label etici di lavoro agricolo di qualità: possibili sviluppi e ruolo della Rete del lavoro agricolo di qualità.

Tra gli strumenti incentivanti della legalità e del rispetto delle regole per un lavoro dignitoso, lo strumento della certificazione, sperimentato in varie forme già in passato, diviene ora un meccanismo su cui si intende più ampiamente fare affidamento nel quadro delle azioni individuate dal Piano.

Va detto preliminarmente che alcune forme di certificazione etica costituiscono strumenti che partono dalla presa d'atto della presenza di forme di lavoro irregolare in determinati contesti produttivi.

Non a caso, strumenti di certificazione volontaria della filiera etica e dei prodotti in riferimento alle regole del lavoro e della giusta retribuzione dei lavoratori sono stati introdotti inizialmente, sotto forma di *label* privati, per prodotti provenienti da mercati extra UE, lontani dal rispetto dei parametri di legalità definiti dal diritto europeo e dagli Stati membri, a causa di legislazioni che non presentano tutele del lavoro analoghe ai livelli del diritto europeo: il riferimento è alla certificazione dei prodotti del commercio equo e solidale⁷⁰. In queste circostanze, il rispetto delle regole dei

⁷⁰ J.P. DOUSSIN, *Commerce international et développement humain. L'apport du commerce équitable*, in *Revista electrónica del Derecho del consumo y la alimentación*, 2013, 19. Per un quadro aggiornato del commercio equo e solidale, si veda *Guide internationale des labels de commerce équitable*, V ed., a cura di Commerce équitable France, 2020. Sul tema del commercio equo e solidale, quale strumento per favorire lo sviluppo del comparto produttivo ad opera dei gruppi di produttori locali, anche in una logica di conservazione del territorio, cfr. G. MACCIONI, *Il commercio equo e solidale nell'Europa dei mercati*, Pisa, 2012.

diritti dei lavoratori e dei diritti umani in generale, certificato conforme agli *standard* internazionali e quindi riconoscibile nelle aspettative dei cittadini europei per l'assenza di violazioni di diritti fondamentali, assume una dimensione di equivalenza tra gli strumenti di organizzazione del lavoro nelle imprese agricole operanti nei Paesi in via di sviluppo e gli *standard* riconosciuti in ambito europeo.

Non è mancata, tuttavia, anche in determinate esperienze nazionali, la previsione di certificazioni etiche per produzioni agricole ottenute in aree in cui, nonostante la vigenza di una avanzata legislazione sul lavoro, quale quella italiana, la evidente violazione delle norme di tutela, dovuta al particolare contesto sociale di riferimento caratterizzato dallo sfruttamento di manodopera straniera, aveva condotto a elaborare forme di «bollini etici» per prodotti provenienti da tali zone⁷¹.

Il ricorso a forme di certificazione della filiera etica e dei prodotti è ora richiamato tra le azioni individuate dal Piano, in una prospettiva più ampia, anche al fine di valorizzare la *Rete del lavoro agricolo di qualità*⁷².

L'evidenza di parametri di legalità del lavoro agricolo diviene allora «premiante» nelle scelte dei consumatori, qualora ricorrano parametri adeguati e certificati del rispetto della legislazione in materia di lavoro e in generale del comportamento etico delle imprese rispetto ai diritti dei lavoratori.

In tal senso, le buone pratiche in materia di lavoro possono assumere la forma dei codici di condotta dell'attività e/o essere oggetto di certificazione dei prodotti immessi sul mercato, ottenuti nel rispetto delle regole etiche durante le attività di produzione e di raccolta, specie laddove il ricorso a lavoro illegale o sommerso rappresenti una minaccia per il tessuto rurale e per il corretto funzionamento delle relazioni di filiera.

Codici di condotta riferiti alle buone pratiche in materia di lavoro sono adottati dalle imprese aderenti a determinati circuiti commerciali anche per effetto dell'inserimento di regole di comportamento.

⁷¹ Il riferimento è al bollino etico realizzato dalla Regione Puglia per certificare la provenienza dei prodotti da aziende che non avessero sfruttato il lavoro dei lavoratori immigrati e in zone delle campagne pugliesi particolarmente colpite dal fenomeno del caporalato. Per le scelte politiche attuate a livello regionale, si veda G. MINERVINI, *La politica generativa*, Roma, 2016. Per un'analisi dei profili giuridici: C. DE MARTINO - M. LOZITO - D. SCHIUMA, *Immigrazione, caporalato e lavoro in agricoltura*, in *Lav. dir.*, 2016, 313; D. SCHIUMA, *Il caporalato in agricoltura tra modelli nazionali e nuovo approccio europeo per la protezione dei lavoratori migranti*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, I, 113; si veda anche quanto osservato in I. CANFORA, *La filiera agroalimentare*, cit., 281.

⁷² Sulla certificazione etica nella filiera agroalimentare, v. L. PAOLONI, *La filiera agroalimentare «etica» e la tutela del lavoro*, in questa *Riv.*, 2020, 635.

Gli strumenti della certificazione etica sul prodotto aggiungono, alla regola (interna) di comportamento delle imprese, la comunicazione al pubblico esterno dei consumatori dell'impegno etico⁷³, consistente nel ricorso a *label* riferiti al rispetto degli *standard* di lavoro. Tali strumenti, utili al raggiungimento dell'obiettivo del contrasto dei fenomeni di lavoro irregolare in agricoltura, come traspare dalle tracce indicate dal Piano, possono assumere diverse configurazioni, legate alla *Rete* ovvero in forma di certificazioni private di qualità. La valorizzazione delle buone pratiche a tutela del lavoro nella filiera agroalimentare attraverso l'adesione alla *Rete*, pur senza emergere direttamente dall'etichettatura del prodotto, può divenire oggetto di un accordo di filiera tra le imprese aderenti (anche per il tramite di organizzazioni di produttori o di associazioni di categoria), nell'ipotesi in cui la GDO si impegni all'acquisto dei prodotti esclusivamente da imprese che rispettano i parametri del lavoro legale, qualificati mediante l'iscrizione negli elenchi delle imprese aderenti alla *Rete*⁷⁴.

In questo caso, l'accordo stabilisce come preconditione per la conclusione del contratto di fornitura, la registrazione negli elenchi che assicurano l'avvenuta verifica di conformità alle regole di comportamento, accertata da organismi pubblici (INPS e sezioni territoriali della *Rete*). Il modello di responsabilità sociale, analogo a quello previsto dall'accordo interprofessionale tabacco, riguarda le relazioni di filiera; la «comunicazione» al pubblico dei consumatori è realizzata dall'impresa di distribuzione come forma di pubblicità della propria scelta aziendale di concludere contratti etici nella filiera, senza necessariamente affidare l'informazione a un *label* sul prodotto.

D'altronde, come si è detto in precedenza (par. 3.3), si tratta di accordi suscettibili di essere inclusi nel quadro dei finanziamenti previsti dalle intese di filiera per valorizzare le filiere etiche, mettendo

⁷³ Si rinvia alle considerazioni in I. CANFORA, *Funzione promozionale del diritto e sistemi di tutela multilivello: i diritti dei consumatori di alimenti nelle politiche europee*, in F. LACAVA - P. OTRANTO - A. URICCHIO (a cura di), *Funzione promozionale del diritto e sistemi di tutela multilivello*, Bari, 2017, 21.

⁷⁴ In tal senso, l'accordo siglato da Distribuzione Moderna, come impegno di responsabilità sociale, a lavorare, a partire dal 2021, esclusivamente con fornitori agricoli che assicurino condizioni di lavoro legale attraverso l'iscrizione alla *Rete*, notizia riportata in *Lavoro italiano agroalimentare: <https://www.lavoroitalianoagroalimentare.eu/news/alimentare/3088-la-gdo-lavorera-solo-con-fornitori-iscritti-alla-rete-del-lavoro-agricolo-di-qualita>*.

in relazione un meccanismo finanziario espressamente individuato tra le strategie del Piano con strumenti atti a inquadrare le imprese nell'ambito della legalità dei rapporti di lavoro.

Altra ipotesi concerne il ricorso a marchi privati di qualità, riferiti alla certificazione etica del lavoro nelle imprese della filiera agroalimentare e più in generale al rispetto dei parametri di sostenibilità della filiera. Un esempio di questa categoria di segni è il marchio etico «No Cap» registrato dall'omonima associazione, che concede in uso il marchio a imprese agricole e agroalimentari della filiera a condizione che rispettino l'etica nei rapporti di lavoro e promuovano soluzioni ambientali sostenibili nelle proprie aziende.

L'insieme dei parametri che devono rispettare le imprese per fregiarsi del marchio di qualità, sottoposto a controlli di ispettori interni all'associazione e a enti certificatori accreditati, attribuisce al marchio privato un elemento aggiuntivo rispetto alla mera «condizionalità sociale», rilevata dall'appartenenza delle imprese alla *Rete*, in quanto risponde alla conformità ad un insieme di *standard* etici nei rapporti di lavoro, a modelli di economia circolare e a *standard* ambientali.

Tali misure, indubbiamente significative sul piano della emersione di valori etici nel processo di produzione, seppure incidenti direttamente solo su un segmento di consumatori, contribuiscono a una conformazione dell'intero sistema.

La presenza di prodotti a certificazione etica ha un effetto reputazionale riflesso per le imprese della distribuzione che li commercializza, perché attrae i consumatori orientati all'acquisto di prodotti con caratteristiche etiche⁷⁵; inoltre, la diffusione nei circuiti della

⁷⁵ Cfr. A. MANGANO, *Lo sfruttamento nel piatto*, Roma-Bari, 2020. Sul «controllo sociale» e sul rilievo delle certificazioni in questo contesto, v. L. PAOLONI, *La filiera agroalimentare «etica» e la tutela del lavoro*, cit., 662.

distribuzione incrementa la sensibilizzazione dei consumatori rispetto ai temi sottostanti alla comunicazione simbolica⁷⁶.

Le certificazioni etiche dei prodotti e le campagne pubblicitarie sulla filiera etica rappresentano dunque un volano per accrescere l'interesse dell'opinione pubblica sulla questione, producendo un effetto virtuoso sui comportamenti delle imprese verso l'adozione di codici etici e la commercializzazione dei prodotti etici per rispondere alla concorrenza nell'offerta⁷⁷. Effetti positivi possono riflettersi anche sulle scelte politiche dei decisori locali, in particolare a livello territoriale, per incrementare l'attenzione verso interventi e controlli sulla legalità nelle campagne nelle aree di propria competenza, rafforzando l'immagine dell'agricoltura e dei territori rurali.

D'altro canto, un crescente interesse, a livello nazionale, alla regolazione della filiera etica, comprensiva delle tutele dei diritti dei lavoratori agricoli, emerge dai diversi disegni di legge, presentati in questa ultima legislatura e tuttora all'esame dei due rami del Parlamento, riguardanti la filiera etica e il marchio etico dei prodotti, che prospettano soluzioni giuridiche finalizzate alla comunicazione ai consumatori dell'eticità della filiera.

I disegni di legge hanno in comune l'individuazione di parametri di sostenibilità, tra cui ricorrono (anche) i diritti dei lavoratori, ai quali è subordinata la previsione di agevolazioni per le imprese che vi aderiscono e assumono, come punto di riferimento per la valuta-

⁷⁶ Una interessante soluzione comunicativa della filiera etica si rinviene in Francia, con riferimento alla campagna di sensibilizzazione dei consumatori per prodotti che garantiscono un reddito equo ai produttori francesi: v. marchio della GDO «C'est qui le patron?!», che sensibilizza i consumatori verso il giusto prezzo da pagare per i prodotti, in riferimento a tutti i costi di produzione, che divengono trasparenti ai consumatori ai fini di una scelta consapevole di acquisto. Sulla diffusione del marchio in Francia e sugli effetti sull'opinione pubblica, v. C.A. GUEUTIN - B. ZIMMER, *Une entreprise responsable et rentable c'est possible*, Norderstedt, 2020; AA.VV., *C'est qui le patron?! Raconté par ceux qui l'ont fait. Une histoire qui peut révolutionner notre façon de consommer*, Paris, 2019.

⁷⁷ Tra le campagne di comunicazione per la sensibilizzazione sullo sfruttamento del lavoro e la promozione del lavoro dignitoso, il Piano fa riferimento al consumo responsabile: cfr. punto 7.2, azione prioritaria 7, che prevede, tra l'altro, «la diffusione di informazioni ai consumatori, lavoratori e imprese su prodotti etici e sostenibili e sul ruolo della *Rete di lavoro agricolo di qualità* nel contrasto allo sfruttamento lavorativo».

zione del rispetto delle regole del lavoro, l'iscrizione delle imprese negli elenchi della *Rete*⁷⁸.

⁷⁸ Tra questi, il d.d.l. 1549, passato in discussione al Senato S 1373 (Cenni *et al.*), su cui si vedano le osservazioni di L. PAOLONI, *La filiera agroalimentare «etica» e la tutela del lavoro*, cit., 644, prevede una delega al Governo per la disciplina delle filiere etiche e ne stabilisce i principi direttivi, affidando al successivo atto normativo la definizione dei parametri di sostenibilità ambientale, sociale e economica delle filiere; una altrettanto generica previsione di delega al Governo per intervenire sulla disciplina delle filiere etiche, individuando «criteri per la definizione dei parametri di sostenibilità ambientale, sociale ed economica», in un più ampio contesto di proposta di riforma delle modalità di vendita dei prodotti agroalimentari, è nel d.d.l. 1565 (Caligiuri *et al.*). Il d.d.l. 1835 (Campagna *et al.*) si riferisce più specificamente a «Disposizioni per la tutela della dignità dei lavoratori attraverso l'istituzione del marchio etico del lavoro di qualità» e individua i requisiti cui è subordinato l'utilizzo del marchio etico, di titolarità di un costituendo organismo incardinato presso il Ministero dello sviluppo economico, requisiti riferiti alla «conformità del sistema organizzativo-gestionale delle imprese a parametri di stabilità e di durata del lavoro, di sicurezza nei luoghi di lavoro, di valorizzazione professionale dei lavoratori, nonché di promozione di un modello partecipativo di relazioni sindacali», per la valutazione della qualità del lavoro ai fini della concessione in uso del marchio (tra cui si elencano, tra l'altro, il rispetto della contrattazione collettiva, la tutela dei diritti sindacali dei lavoratori, la promozione di investimenti finalizzati al miglioramento delle condizioni di sicurezza ulteriori rispetto a quelle previste dalla legislazione vigente, l'incentivazione della partecipazione dei lavoratori a corsi di formazione professionale). In tutti i casi, i disegni di legge prevedono agevolazioni per le imprese che aderiscono alla *Rete*; il d.d.l. 1835, più specificamente focalizzato sulla realizzazione di un marchio etico, prevede tale requisito anche come preconditione dell'accesso al marchio etico.