

Salute e sicurezza dei lavoratori agricoli e posizione di garanzia del datore di lavoro nel meccanismo di condizionalità sociale**

di Nicola Deleonardis*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La relazione tra settore agricolo e lavoro (in)sicuro. – 3. La salute e la sicurezza dei lavoratori agricoli nel meccanismo europeo di condizionalità sociale: impatto e limiti. – 4. La salute e la sicurezza secondo le disposizioni di recepimento. – 4.1. Gli obblighi generali del datore di lavoro. – 4.2. La valutazione dei rischi. – 4.3. Gli obblighi di informazione e formazione. – 4.4. Il recepimento della direttiva 2009/104/CE. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

La salute e la sicurezza dei lavoratori agricoli è un tema annoso (quasi) quanto la nascita del diritto del lavoro¹. I dati recentemente condivisi dell'INAIL, tuttavia, restano impietosi, restituendoci un quadro ancora poco confortante. Secondo le prime stime provvisorie relative al bilancio annuale degli infortuni del 2023², l'Istituto rileva una generale riduzione degli infortuni sul lavoro (-1% rispetto al 2022); dato su cui incide, in positivo, il presumibile epilogo della pandemia da Covid-19 e, in negativo, proprio l'aumento degli incidenti nel solo settore agricolo

* Nicola Deleonardis è dottore di ricerca e assegnista in diritto del lavoro presso il Dipartimento Jonico degli studi di Taranto, Università degli studi di Bari Aldo Moro. nicola.deleonardis@uniba.it

** Il saggio rappresenta la versione estesa della relazione discussa in occasione del seminario “Salute e sicurezza, rischi emergenti e nuovi ambienti di lavoro” il 30 novembre 2023 presso l'Università degli studi di Roma Tre.

Il saggio è stato realizzato nell'ambito del progetto “LIVEABLE – LABOUR AS A DRIVER OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT”, CUP H57G22000150001, finanziato dal programma PRIN 2020.

Il saggio è stato preventivamente assoggettato alla procedura di referaggio prevista dalle regole editoriali della Rivista.

¹ Come noto, l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro è stata estesa ai lavoratori del settore agricolo circa vent'anni dopo l'assicurazione contro gli infortuni per gli operai dell'industria, con d.lgs. lgt. 23 agosto 1917, n. 1450. Per un'analisi recente, M. MORELLO, *Per la storia della sicurezza del lavoro: le prime forme di tutela assicurativa per gli infortuni in agricoltura*, in “I Working Papers di Olympus”, 38/2014.

² Cfr. <https://www.inail.it/cs/internet/comunicazione/pubblicazioni/dati-inail/dati-inail-anno-2024.html>.

(+ 0,4%), a cui andrebbero sommati i numerosi casi (anche di decessi) rimasti nell'ombra³.

La questione delle condizioni di lavoro e della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro è stata oggetto, d'altronde, anche di una corposa analisi istituzionale, che ha evidenziato la stretta relazione tra incidenti sul lavoro e bassa qualifica professionale del lavoratore⁴, giocoforza indirizzando l'attenzione soprattutto verso quei settori ad alta percentuale di rischio (tra cui quello agricolo), ad ulteriore controprova della scarsa sensibilità al tema da parte di chi domanda il lavoro.

Sembra tuttavia profilarsi una rinnovata stretta verso tali inveterate prassi.

A partire dal Green Deal e dal Programma Farm to Fork⁵, le autorità europee hanno promosso un nuovo modello di sviluppo sostenibile in agricoltura orientato alla tutela ambientale – volta a ridurre l'utilizzo dei prodotti chimici e le emissioni di gas serra – e sociale, che riguarda anche la materia della salute e della sicurezza dei lavoratori agricoli.

Il meccanismo della condizionalità sociale, introdotto dall'UE e recepito dall'ordinamento italiano, va in questa direzione, prevedendo la decurtazione di una parte delle sovvenzioni erogate dall'Europa nell'ambito della Politica Agricola Comune 2023-2027 a favore degli agricoltori europei, qualora quest'ultimi non rispettino le prescrizioni giuslavoristiche previste in alcuni atti giuridici di matrice unionale.

Il contributo muove dalla necessità di verificare quanto sia stato “preso sul serio” il meccanismo di condizionalità sociale in Italia, avendo riguardo proprio alla salute e alla sicurezza dei lavoratori.

2. La relazione tra settore agricolo e lavoro (in)sicuro

Prima di entrare nel merito dell'analisi è propedeutico fornire alcune informazioni di contesto che mostrano il nesso tra l'attività agricola (e quelle ad

³ Basta qui richiamare le parole del compianto A. LEOGRANDE, *Uomini e caporali. Viaggio tra i nuovi schiavi nelle campagne del Sud*, Milano, Mondadori, 2008, qui p. 195, che, facendo riferimento ad alcuni casi di sfruttamento lavorativo portate nelle aule giudiziarie, scriveva: «Il fatto è che, sebbene alcuni braccianti stranieri siano deceduti in circostanze poco chiare, non è stata trovata alcuna prova che possa legare quegli eventi al coinvolgimento, né volontario né colposo, degli imputati».

⁴ «Se a subire quasi sempre gli eventi lesivi sono gli operatori della fascia più bassa dell'attività lavorativa, evidentemente vi è un sistema organizzativo dell'impresa che non presta la dovuta attenzione a tutti gli obblighi della sicurezza e che scarica sui lavoratori, *rectius* sulla loro pelle, i deficit strutturali e organizzativi dell'ambiente di lavoro». V. COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLE CONDIZIONI DI LAVORO IN ITALIA, SULLO SFRUTTAMENTO E SULLA SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO PUBBLICI E PRIVATI, Doc. XXII-bis n. 9, p. 8. Se volessimo recuperare un'espressione utilizzata da autorevole dottrina, potremmo parlare della «gente semplice, di estrazione contadina». Così L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, Milano, Franco Angeli, 1989, p. 46.

⁵ Si vedano la Comunicazione della Commissione Il Green Deal europeo, COM (2019) 640 final, 11 dicembre 2019 e COMMISSIONE EUROPEA, Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente, Bruxelles, 20.5.2020 COM (2020) 381 final.

essa connesse, quali l'orticoltura, l'allevamento, la silvicoltura) e la salute e sicurezza sul lavoro.

Sembra opportuno approcciare al tema richiamando il “Nuovo quadro strategico dell'UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro post-2020”⁶, elaborato allo scopo di diffondere e rafforzare una cultura della sicurezza dei lavoratori. In particolare, la relazione tra (in)salubrità e (in)sicurezza e lavoro agricolo viene affrontata avendo riguardo: alle particolari condizioni climatiche a cui sono esposti i lavoratori che svolgono la propria prestazione all'aperto, da cui discende il rischio di sviluppare particolari malattie; alla precarietà delle condizioni di lavoro e di vita dei lavoratori stagionali; alla particolare esposizione a sostanze chimiche pericolose⁷.

Dal “Nuovo quadro strategico” dell'UE è possibile sussumere due fattori incidenti sulla salute e sicurezza dei lavoratori, la cui combinazione produce altresì un sovraccarico di rischi.

Il primo attiene alle tipicità del settore, riconducibile ai c.d. *3D sector (dirty, dangerous and demanding)*. Classificata come il 4 settore più pericoloso per la salute e la sicurezza (con il 9,45%)⁸, l'attività agricola presenta alcune peculiarità – il lavoro all'aria aperta⁹ o nelle serre¹⁰, l'impiego di macchinari pesanti, la presenza di animali, l'isolamento sul luogo di lavoro, l'uso di prodotti chimici e fitosanitari – che aumentano i rischi cui sono esposti i lavoratori. A titolo esemplificativo, gli effetti dei cambiamenti climatici impattano fortemente sulla salute e sulla sicurezza degli operai agricoli¹¹. Allo stesso tempo, l'impiego di prodotti chimici rappresenta una delle criticità più complesse e rilevanti dal punto di vista dell'impatto sull'ambiente e sull'operatore stesso. I lavoratori del settore agricolo sono esposti a diverse tipologie di principi e prodotti chimici specialmente in alcune fasi di attività, come il lavoro nelle serre, nelle quali si sviluppano condizioni di temperatura e umidità

⁶ Risoluzione del Parlamento europeo del 10 marzo 2022 su un nuovo quadro strategico dell'UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro post-2020 (inclusa una migliore protezione dei lavoratori contro l'esposizione a sostanze nocive, lo stress sul luogo di lavoro e le lesioni da movimenti ripetitivi) (2021/2165(INI)).

⁷ V. rispettivamente i considerando I e R e la risoluzione 3 del Nuovo quadro strategico sulla salute e sulla sicurezza.

⁸ Dietro ai settori “Artigiani e assimilate” (34,40%) “Occupazioni elementari” (22, 70%), Operatori e montatori di impianti e machine (25,82%). V. EU-OSHA, SLIC, *Labour inspectors' insights into perceived high-risk occupations and sectors in Europe: an EU-OSHA-SLIC survey*, Luxembourg, European Agency for Safety and Health at Work, 2023, p. 7.

⁹ EU-OSHA, *Lavorare in presenza di temperature elevate: orientamenti per i luoghi di lavoro*, European Agency for Safety and Health at Work, 2023.

¹⁰ INAIL, *La ricerca prevenzionale per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori agricoli nelle serre*, Inail, 2017.

¹¹ EU-OSHA, *Impact of climate change on occupational safety and health*, European Agency for Safety and Health at Work, 2021.

A riguardo, si veda il d.l. 28 luglio 2023, n. 98, c.d. “decreto caldo”, e in particolare l'art. 2, che ha previsto per un periodo di tempo limitato il ricorso alla CISOA (Cassa Integrazione Salariale Operai Agricoli), di cui all'art. 8 della l. 8 agosto 1972, n. 457, per fronteggiare condizioni di lavoro avverse come l'emergenza climatica e le «ondate di calore» (comma 1), senza tuttavia incidere sul tetto massimo di giornate previste e garantite dall'ammortizzatore sociale (comma 2).

che favoriscono la nascita di parassiti, comportando la necessità di effettuare numerose applicazioni di fitosanitari, indubabilmente tossici per l'uomo¹².

Il secondo fattore, invece, riguarda la condizione di *disempowerment* di una (grossa) fetta dei lavoratori agricoli, da intendersi come «l'incapacità di controllare le proprie vite a causa della bassa posizione che occupano nella gerarchia sociale»¹³. La nozione rinvia alle caratteristiche proprie dei soggetti, quali le condizioni di accesso ai beni fondamentali (c.d. materiali), di controllo sulla propria vita (c.d. psicosociali) e alla capacità di far sentire la propria voce (c.d. politiche), che necessitano di essere rafforzate al fine di intervenire a monte del processo di autodeterminazione della persona e garantirne *in primis* la salute; aspetti che indubabilmente interessano anche il diritto del lavoro¹⁴.

La disparità di potere contrattuale, generalmente già connaturata al rapporto di lavoro subordinato, si acuisce in agricoltura, riverberandosi anche sulla salute. Non di rado, in questo settore, il lavoro viene prestato da soggetti che si trovano in una condizione di esclusione dal mercato del lavoro o di vulnerabilità, che facilita ancora oggi un'attitudine all'evasione o all'elusione delle norme in materia di salute e sicurezza.

Si pensi ai lavoratori migranti, il cui svantaggio socio-economico incide (spesso) sulle relazioni di potere, rafforzando la dipendenza del lavoratore verso il datore di lavoro¹⁵, o ad altri soggetti che si trovano in condizioni di vulnerabilità¹⁶. In questi casi, le difficili condizioni economiche e sociali spingono loro ad accettare condizioni di lavoro, spesso prestato irregolarmente¹⁷, prive dei requisiti minimi di sicurezza.

¹² EU-OSHA, *Review of the future of agriculture and occupational safety and health (OSH). Foresight on new and emerging risks in OSH*, European Agency for Safety and Health at Work, 2020.

¹³ A. RINALDI, M. MARCECA, *I determinanti sociali della salute: che cosa sono e come influenzano la nostra salute*, in "Riflessioni Sistemiche", 2017, p. 104 ss., qui p. 114. A riguardo si veda anche il Report conclusivo della Commission on Social Determinants of Health, che identifica i Determinanti Sociali della Salute, facendo riferimento a fattori strutturali e intermedi, tra i quali si annoverano anche le condizioni di lavoro e di vita della persona (come la qualità abitativa e residenziale). V. CSDH, *Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health. Final Report of the Commission on Social Determinants of Health*, Geneva, World Health Organization, 2008.

¹⁴ L. CALAFÀ, V. PROTOPAPA, *Logiche interdisciplinari e salute dei migranti*, in "Lavoro e diritto", 2021, 1, p. 105 ss., qui p. 109, che si riferiscono soprattutto al secondo fattore individuato.

¹⁵ Sulle diverse cause dello svantaggio economico dei lavoratori migranti, *ex multis*, L. CALAFÀ, V. PROTOPAPA, *Logiche interdisciplinari*, cit.; C. DI CARLUCCIO, *Salute e sicurezza sul lavoro del lavoratore migrante tra conferme e sviluppi*, in "Diritto della Sicurezza sul Lavoro", 2017, 1, I, p. 45 ss.; R. NUNIN, *Salute e sicurezza sul lavoro: quali tutele per i lavoratori migranti?*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2017, 4, I, p. 614 ss.

¹⁶ V. Cass. pen., sez. IV, 2 agosto 2023, n. 33889, in "Onelegale", in cui la Suprema Corte ha verificato la condizione di sfruttamento di un lavoratore «affetto da deficit intellettivo»; Cass. pen., sez. IV, 20 febbraio 2019, n. 7663, decisione occasionata dalla morte di un ragazzo rumeno minorenni a causa del ribaltamento di un trattore di cui era alla guida. Sulla condizione femminile, v. M.G. GIAMMARINARO, L. PALUMBO, *Le condizioni di lavoro e di vita delle lavoratrici agricole tra sfruttamento, violenza, diritti negati e forme di agency*, in F. CARCHEDI (a cura di), *Agromafie e caporalato. Sesto rapporto*, Roma, Futura Editrice, 2022, p. 63 ss.

¹⁷ Sul rapporto tra lavoro irregolare, settore agricolo e sicurezza sul lavoro, *ex multis*, il Volume tematico curato da M. ESPOSITO, V. FILÌ, M. MCBRITTON (a cura di), *Le problematiche del lavoro sommerso in una prospettiva interdisciplinare*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza

Non a caso la stretta relazione che emerge tra condizioni di esclusione sociale, irregolarità contrattuale e (assenza di) sicurezza sul lavoro si irrobustisce nella fattispecie dello sfruttamento lavorativo, di cui all'art. 603 *bis* c.p. Come noto, integra lo sfruttamento lavorativo la situazione in cui il datore di lavoro "approfitta" dello stato di bisogno di un lavoratore per trarne un vantaggio economico¹⁸, violando alcune norme inderogabili di legge o di derivazione collettiva, tra cui appunto quelle in materia di salute e sicurezza sul lavoro di cui al d.lgs. n. 81/2008, o privandolo delle condizioni di lavoro o alloggiative dignitose.

Lo sfruttamento avviene, dunque, ogni volta in cui il datore agisce *uti dominus*¹⁹, tale da incidere su beni afferenti la persona del lavoratore, nelle ipotesi in cui – in ragione dello stato di bisogno della vittima – dia priorità al proprio vantaggio economico sacrificando la tutela dei beni individuali essenziali e così determinandone la strumentalizzazione²⁰.

sociale", 2023, 3, In particolare, si segnala il contributo di G. ORIENTALE CAPUTO, S. CORRADINI, *Il lavoro sommerso in Italia: evoluzione del fenomeno e trasformazioni socio-economiche*, qui p. 343, che conferma come il settore dove si addensa maggiormente il lavoro irregolare sia quello agricolo; v. anche P. PASCUCCI, *La nuova disciplina della sicurezza sul lavoro del 2008/2009: una rapsodia su novità e conferme*, in "I Working Papers di Olympus", 2011, 1, qui p. 12, dove l'A. afferma che, il lavoro irregolare, «pur non coincidendo formalmente con il lavoro insicuro, tuttavia ne costituisce sovente il presupposto». Si vedano anche i contributi di D. GAROFALO, *La legge n. 199/2016 per il contrasto del caporalato: luci (poche) e ombre (molte)* e P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro in agricoltura, tra rischi strutturali, soggettivi e oggettivi*, in D. GAROFALO (a cura di), *L'effettività delle tutele nel lavoro in agricoltura*. Atti del convegno organizzato dalla FLAI-CGIL di Taranto 27 ottobre 2023 (in corso di pubblicazione).

Inoltre, appare esplicito segnalare le due finalità poste dall'art. 14 del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, come sostituito dall'art. 13 del d.l. n. 146/2021, convertito dalla l. n. 215/2021 e successive modifiche, volte a far cessare il pericolo per la salute e la sicurezza dei lavoratori, nonché a contrastare il lavoro irregolare. Sulle modifiche, v. P. RAUSEI, *La sospensione dell'impresa per lavoro sommerso e gravi violazioni di sicurezza*, in "Il lavoro nella giurisprudenza", 2022, 11, p. 1008 ss.

¹⁸ Cass. civ., sez. VI-2, ord. 28 gennaio 2015, n. 1651, in "DeJure".

¹⁹ È opportuno rilevare, tuttavia, che vi è una sottile differenza tra la schiavitù, lavoro forzato e sfruttamento lavorativo. A riguardo, si veda il caso dell'eco mediatico, in materia di proibizione del lavoro forzato, della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 30 marzo 2017, Chowdury e altri c. Grecia, in cui è stato esaminato il caso riguardante quarantadue cittadini del Bangladesh, privi di permesso lavorativo, impiegati nella raccolta di fragole in Grecia, costretti a lavorare sotto la supervisione di guardie armate in condizioni di lavoro forzato, per dodici ore al giorno in pessime condizioni fisiche, vivendo in baracche prive di servizi igienici e acqua corrente. Il procedimento penale, iniziato dalle autorità greche nei confronti dei datori di lavoro per il reato di traffico di esseri umani terminò con l'assoluzione di tutti gli imputati, i quali vennero infine condannati solamente per i reati di lesioni personali e uso illegittimo di armi ad una pena detentiva commutata in pena pecuniaria. La Corte di Strasburgo ha censurato il modo eccessivamente restrittivo con il quale il reato di traffico di esseri umani è stato interpretato nell'ordinamento greco, così da farlo sostanzialmente coincidere con il concetto di schiavitù. Concetto, quest'ultimo, che invece dovrebbe distinguersi da quello di "lavoro forzato", poiché presuppone che le vittime – come nel caso in esame, trattandosi di lavoratori stagionali – non abbiano la percezione del carattere permanente della propria condizione né ritengano che la propria situazione sia insuscettibile di cambiamento. Sulla sentenza, v. R. GUARINIELLO, *Drammi in tema di sicurezza del lavoro: dalla schiavitù agli appalti*, in "Diritto e pratica del lavoro", 2022, 22, p. 1375 ss. La lacuna normativa è presente anche nell'ordinamento italiano, su cui S. SEMINARA, *L'incriminazione che non c'è: il lavoro forzato*, in M. FERRARESI, S. SEMINARA (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro: prevenzione, applicazione, repressione. Un'indagine di diritto penale, processuale penale e del lavoro*, Adapt University Press, 2024, p. 3 ss. In giurisprudenza, v. Cass. pen., sez. V, 16 marzo 2022, n. 17095, in "Onelegale".

²⁰ Cass. pen., n. 17095/2022, cit.

Oltre alla nozione prettamente giuridica di stato di bisogno²¹, anche la sfumatura socioeconomica può evidenziare il nesso che sussiste tra la condotta di approfittamento e la violazione delle norme in materia di salute e sicurezza. Una pronuncia della Suprema Corte²² ha collegato la situazione di sfruttamento alle «condizioni di assoluta povertà» del lavoratore, tali per cui ne viene frustrata la capacità di scelta e, potrebbe aggiungersi, di rivendicare i propri diritti.

La situazione di vulnerabilità socio-economica della vittima si ripercuote ineluttabilmente sulla sua capacità di proteggersi, intesa in questo caso come istinto di autoconservazione e autopreservazione, vincolandola ad accettare condizioni di lavoro che, pur se lesive della sua dignità in quanto “uomo che lavora”²³, e pur potenzialmente rischiose per la propria salute e sicurezza, gli permettono comunque di soddisfare (solo) alcuni dei suoi bisogni vitali, come il sostentamento alimentare.

Si fa largo così il c.d. «diritto all'autosfruttamento»²⁴ del lavoratore, costretto, secondo la logica del *tertium non datur*, a prestare la propria opera in condizioni insicure e insalubri pur di vedersi garantito il diritto al lavoro: la salute e la sicurezza vengono sacrificate sull'altare delle ragioni economiche, sovvertendo così la «scala di valori» disposta dalla Costituzione agli artt. 32 e 41 Cost.²⁵, nonostante i limiti (interni) posti alla libera iniziativa privata dall'art. 41, comma 2²⁶.

²¹ Nozione che recupera una delle circostanze aggravanti del reato di usura (art. 644 c.p.), che si realizza quando la condotta illecita è posta in essere «in danno di chi si trova in stato di bisogno», tale da non potersi ricondurre ad una situazione di insoddisfazione e di frustrazione derivante dall'impossibilità o difficoltà economica di realizzare qualsivoglia esigenza ritenuta urgente, «ma deve essere riconosciuto soltanto quando la persona offesa, pur senza versare in stato di assoluta indigenza, si trovi in una condizione anche provvisoria di effettiva mancanza di mezzi idonei a sopperire ad esigenze definibili come primarie» Cass. pen., sez. II, 8 marzo 2000, n. 4627, in “DeJure”; Cass. pen., sez. I, 15 febbraio 2023, n. 6339, in “Onelegale”. In tema, la letteratura è ampia. Su tutti, v. D. GAROFALO, *Il contrasto al fenomeno dello sfruttamento del lavoro (non solo in agricoltura)*, in “Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale”, 2018, 2, p. 229 ss. Si veda anche la circolare INL 28 febbraio 2019, n. 5.

²² Cass. pen., n. 33889/2023, cit.

²³ M. NAPOLI, *Prefazione. La dignità da rispettare*, in M. NAPOLI (a cura di), *La dignità*, Milano, V&P, 2011, p. VIII.

²⁴ Da intendersi «come richiesta di essere sottratto all'applicazione della comune disciplina giuslavorista e delle norme contrattuali di tutela, considerate come vincoli ed ostacoli al perseguimento dei propri obiettivi», secondo A. VISCOMI, *Immigrati extracomunitari ed autonomia collettiva: un breve appunto su parità e differenza*, in “Diritto delle relazioni industriali”, 1992, 2, qui p. 119; C. DI CARLUCCIO, *Salute e sicurezza sul lavoro del lavoratore migrante tra conferme e sviluppi*, cit., p. 45 ss.; L. CALAFÀ, V. PROTOPAPA, *Logiche interdisciplinari*, cit.; v. anche i dati pubblicati in INAIL, *Salute e sicurezza in agricoltura. Un'indagine conoscitiva su lavoratori immigrati*, spec. pp. 47-48, da cui emerge che una percentuale significativa dei lavoratori migranti ha una bassa percezione dei rischi e scarsissima conoscenza della normativa di cui al Testo Unico sulla sicurezza sul lavoro.

²⁵ Sulla prevalenza del diritto alla salute rispetto alla libertà di organizzazione aziendale (quale subspecie della libera iniziativa privata), *ex multis*, C. LAZZARI, *Datore di lavoro e obbligo di sicurezza*, in “I Working Papers di Olympus”, 2012, 7, p. 28.

²⁶ In particolare, sulla qualificazione del dovere di sicurezza come limite interno, P. PASCUCCI, *La nuova disciplina della sicurezza sul lavoro del 2008/2009*, cit., p. 21; più sfumata, ancorché conforme, è la posizione di C. LAZZARI, *Datore di lavoro e obbligo di sicurezza*, cit., p. 35, secondo la quale, «anche a non voler sostenere ciò (cioè che si tratti di un limite interno, N.d.A.), parrebbe però doversi almeno ammettere che, soprattutto in seguito all'entrata in vigore della legislazione più recente dettata in materia, la libertà di cui all'art. 41, comma 1, Cost., *sub specie* di libertà di organizzazione, si mostra sempre meno impermeabile al controllo giurisdizionale sul rispetto del

Mutandone la prospettiva, la situazione di bisogno in cui versa il lavoratore indebolisce gli obblighi di sicurezza del datore di lavoro, che “dovrebbero” condizionare comunque il sinallagma negoziale²⁷: il lavoratore è spinto a trovare soddisfazione nel solo adempimento dell’obbligazione datoriale principale, quale quella retributiva (se e quando adempiuta), soprassedendo su quella di sicurezza.

Se già l’attività lavorativa si svolge ordinariamente in un contesto di alienità organizzativa, che implica «l’inserimento funzionale del lavoratore nell’ambito di un’organizzazione determinata da altri e sulla quale egli non può esercitare alcun potere di modifica»²⁸, la situazione di bisogno ne riduce ulteriormente la percezione del rischio per la propria salute e la propria sicurezza²⁹. Il lavoratore in condizione di bisogno viene indotto ad attuare anche quei comportamenti «al di fuori della normale prevedibilità»³⁰ che pregiudicano altresì l’adempimento dei propri obblighi, non solo in quanto destinatario della tutela, ma come «partecipe delle posizioni di garanzia nei confronti di se stesso e degli altri soggetti che operano al suo fianco»³¹. Con ciò non si intende sostenere che sul lavoratore graverebbero responsabilità anche quando il datore di lavoro non abbia attuato tutte le misure necessarie al fine di prevenire un pregiudizio alla salute e sicurezza³², a maggior ragione nel caso di lavoro irregolare, che spesso presuppone l’assenza stessa di un contratto di lavoro; si vuole evidenziare che, sul piano della realtà fattuale, e al di là della ripartizione delle responsabilità, la condizione di bisogno incide negativamente sulla percezione dei rischi che il lavoratore stesso corre e conseguentemente sull’assolvimento anche della porzione dei suoi obblighi.

In sostanza, in un settore in cui la salute e la sicurezza dei lavoratori è già messa in pericolo da fattori peculiari, le relazioni di potere che in esso (spesso) si instaurano espongono il lavoratore a ulteriori rischi per la propria salute e sicurezza.

3. La salute e la sicurezza dei lavoratori agricoli nel meccanismo europeo di condizionalità sociale: impatto e limiti

diritto alla salute ed alla sicurezza». Più di recente, e a seguito delle modifiche apportate all’art. 41, comma 2 Cost., dalla l. costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, P. PASCUCCI, *Modelli organizzativi e tutela dell’ambiente interno e esterno all’impresa*, in “Lavoro e diritto”, 2022, 2, p. 335 ss.; L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica*, in “Federalismi”, 2021, 16.

²⁷ Sull’obbligo di sicurezza, come parametro che condiziona l’adempimento delle obbligazioni fondamentali e lo stesso sinallagma negoziale, su tutti, L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, cit., p. 75.

²⁸ C. LAZZARI, *Datore di lavoro e obbligo di sicurezza*, cit., p. 21.

²⁹ V. PROTOPAPA, L. CALAFÀ, *Logiche interdisciplinari*, cit.

³⁰ V. Cass. pen., sez. IV, 23 maggio 2007, n. 25532, in “Onelegale”, che esprime il principio per cui «in tema di prevenzione antinfortunistica, affinché la condotta colposa del lavoratore faccia venir meno la responsabilità del datore di lavoro, occorre un vero e proprio contegno abnorme del lavoratore medesimo, configurabile come un fatto assolutamente eccezionale, del tutto al di fuori della normale prevedibilità».

³¹ P. PASCUCCI, *La nuova disciplina della sicurezza sul lavoro del 2008/2009*, cit., p. 26.

³² V., ad esempio e da ultimo, Cass. pen., sez. IV, 12 dicembre 2023, n. 1437, secondo cui gli obblighi di formazione e informazione posti a carico del datore di lavoro dagli artt. 36 e 37 del d.lgs. 81/2008, prescindono dal personale bagaglio di conoscenze del lavoratore e sono funzionali proprio a fronteggiare l’eventuale condotta negligente, imprudente o imperita di quest’ultimo.

Un tentativo di rafforzare gli obblighi di sicurezza all'interno dell'organizzazione aziendale può rintracciarsi con l'art. 14 del Regolamento 2021/2115 che, come anticipato, ha introdotto nella PAC 2023-2027 la cosiddetta condizionalità sociale. Il meccanismo subordina, nell'ambito di una *governance* multilivello dei sistemi di protezione della salute e della sicurezza³³, la totale erogazione dei contributi della PAC a favore degli imprenditori agricoli al rispetto dei “requisiti relativi alle condizioni di lavoro e di impiego applicabili o agli obblighi del datore di lavoro derivanti dagli atti giuridici di cui all'allegato IV” (par. 1), riportato in calce al Regolamento.

In particolare, l'Allegato IV rinvia ad alcuni atti europei successivamente recepiti dall'ordinamento domestico, quali la direttiva 2019/1152/UE, in materia di trasparenza dei rapporti di lavoro, e le direttive 89/391/CEE e 2009/104/CE, che riguardano entrambe la salute e la sicurezza dei lavoratori.

Limitando l'analisi alle disposizioni di nostro interesse, la prima direttiva concerne l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro (la c.d. direttiva “madre”³⁴), mentre la seconda si riferisce «ai requisiti minimi di sicurezza e di salute per l'uso delle attrezzature di lavoro da parte dei lavoratori durante il lavoro», in attuazione proprio dell'art. 16, par. 1 della direttiva 89/391.

L'istituto della condizionalità sociale risulta di particolare interesse poiché intende rafforzare il rispetto delle norme inderogabili di legge, riducendo l'ammontare di quelle risorse economiche che hanno storicamente foraggiato il sistema produttivo agricolo europeo. Ancora una volta l'alto tasso di ineffettività della sanzione penale spinge sia il legislatore UE, sia quello nazionale, verso tecniche sanzionatorie più efficaci in quanto toccano l'interesse (al profitto) datoriale, in tal modo supportando l'apparato sanzionatorio previsto dal d.lgs. n. 81/2008, nel quadro di una visione complessiva della “cultura della prevenzione”, della quale regole e sanzioni sono gli strumenti³⁵.

Rinviando ad un'analisi più dettagliata delle direttive citate nei paragrafi che seguono, alla luce del recepimento in Italia del Regolamento 2021/2115, qui interessa verificare il raggio d'azione della condizionalità sociale, come previsto dall'Allegato IV.

È stato già rilevato come i rischi per la salute e la sicurezza in agricoltura siano elevati a causa di criticità sia di natura oggettiva, dunque peculiari al settore e all'attività lavorativa in esso svolta, sia soggettiva, conseguenti alla situazione di particolare vulnerabilità di alcuni soggetti che svolgono la prestazione. Su questo

³³ Per un'analisi recente, v. L. ANGELINI, *La multilevel governance dei sistemi di prevenzione della salute e sicurezza dei lavoratori*, in “Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale”, 2021, 2, p. 142 ss.

³⁴ Così P. PASCUCCI, *Prevenzione, organizzazione e formazione. A proposito di un recente libro sulla sicurezza sul lavoro*, in “Diritto della Sicurezza sul Lavoro”, 2016, 1, II, qui p. 76.

³⁵ Sulla funzione sanzionatoria nel diritto della sicurezza sul lavoro, v. P. PASCUCCI, *Dopo la legge n. 123 del 2007. Titolo I del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, in “WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona” .IT - 73/2008”, qui p. 163.

piano, non sembra convincente la selezione delle (poche) direttive oggetto di condizionalità sociale, circoscritta a esigue fonti di diritto rispetto all'ampio ventaglio di norme che regola (e protegge) su diversi fronti la salute e la sicurezza sul lavoro.

Per quanto riguarda le criticità di natura oggettiva del settore, si pensi alla direttiva 90/269/CEE, relativa alle prescrizioni minime di sicurezza e di salute concernenti la movimentazione manuale di carichi che comporta tra l'altro rischi dorso-lombari per i lavoratori³⁶. Per movimentazione manuale dei carichi si intendono tutte quelle operazioni di trasporto o di sostegno di un carico ad opera di uno o più lavoratori, comprese le azioni del sollevare, deporre, spingere, tirare, portare o spostare un carico che, per le loro caratteristiche o in conseguenza delle condizioni ergonomiche sfavorevoli, comportano tra l'altro rischi di lesioni dorso-lombari (art. 2). Tale attività lavorativa è tipica del settore agricolo³⁷, in particolare durante quelle fasi di lavoro – come la raccolta – che richiedono lo spostamento di casse e cassette contenenti i prodotti raccolti per il trasporto ai magazzini e che possono comportare lesioni e patologie di varia entità, interessando nella maggioranza dei casi la colonna vertebrale e i relativi muscoli. L'imprenditore agricolo, in qualità di datore di lavoro, deve adottare le misure organizzative necessarie a ridurre gli sforzi da movimentazione dei carichi e deve ricorrere ai mezzi appropriati, in particolare attrezzature meccaniche, per evitare la necessità di una movimentazione manuale dei carichi da parte dei lavoratori, fornendo altresì le informazioni adeguate relativamente al peso ed alle altre caratteristiche del carico movimentato; assicurare ad essi la formazione adeguata in relazione ai rischi lavorativi ed alle modalità di corretta esecuzione delle attività; istruire i lavoratori e addestrarli sulle corrette manovre e procedure da adottare nella movimentazione manuale dei carichi. Nonostante si tratti di un profilo di particolare rilievo, dettagliatamente regolato anche dal legislatore nazionale³⁸, la direttiva 90/269 non trova spazio nel meccanismo di condizionalità sociale.

³⁶ Come modificata dalla direttiva 2007/30/CE e in ultimo dal Regolamento 2019/1243 UE, recepito nell'ordinamento italiano nel Titolo VI (artt. 167-171), del d.lgs. n. 81/2008.

³⁷ Caso emblematico, ancorché non più in uso, è la pratica della raccolta delle olive per mezzo del "posciu", un sacchetto di tela che le braccianti portavano al collo dove accumulare le olive raccolte, che poteva arrivare ad un peso di 15 kg. Lo strumento si rivelava una vera e propria tortura poiché si appesantiva nel procedere della raccolta, costringendo le lavoratrici a restare con la schiena piegata sino a quando, colmo, sarebbe stato svuotato nei sacchi. V. I. PALASCIANO, *Aspetti del risveglio nelle campagne meridionali: le raccogliatrici di olive*, in FEDERBRACCANTI, *I braccianti: 20 anni di lotte*, Roma, ESI, 1969, p. 224 ss.

³⁸ Nello specifico, si vedano gli artt. 167-169 del d.lgs. n. 81/2008 e l'Allegato XXXIII, che rinvia alla serie ISO 11228 (parti 1-2-3) relative alle attività di movimentazione manuale (sollevamento, trasporto, traino, spinta, movimentazione di carichi leggeri ad alta frequenza). In particolare, la parte 1 specifica i limiti raccomandati per il sollevamento e il trasporto manuale di oggetti, prendendo in considerazione una serie di variabili, quali l'intensità, la frequenza e la durata del compito, fornendo al tempo stesso una guida circa la determinazione delle stesse e consentendo di valutare i rischi per la salute. A titolo esemplificativo, il protocollo prevede un limite massimo di massa movimentabile a seconda del genere e dell'età che oscilla dai 25 kg ai 15 kg. Sul punto, v. INAIL, *Conoscere il rischio. Movimentazione manuale dei carichi*, 2019; P. CINQUINA, *Sicurezza del lavoro in agricoltura*, in "Igiene & Sicurezza del Lavoro", 2021, 12, p. 5.

Ancora, non passa inosservata l'assenza della direttiva 2000/54/CE³⁹, relativa alla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti biologici durante il lavoro, tema particolarmente rilevante già per alcune attività agricole⁴⁰.

La pandemia da Covid-19, inoltre, ha provocato una profonda riflessione sulla gestione del rischio biologico nei luoghi di lavoro e sulla sua relazione con l'ambiente esterno⁴¹. Non a caso la direttiva 2020/739/UE, ad integrazione della direttiva 2000/54/CE, ha provveduto a classificare il Sars-Cov-2 tra i rischi di natura biologica e a individuare gli obblighi per la sua corretta gestione⁴². Con la pandemia si è diffusa l'idea che, nel caso di emergenze sanitarie a carattere pandemico, quello che potrebbe apparire un rischio generico o un rischio legato a specifiche realtà lavorative può avere un forte impatto su tutti gli ambienti di vita e di lavoro, motivo per cui diventa necessario approntare un'attenta valutazione dei rischi o rivedere l'organizzazione aziendale con la messa a punto di specifiche misure di prevenzione e protezione. Proprio in virtù di tale assunto, rafforzato dalle autorevoli dichiarazioni di chi ritiene ormai spalancate le porte della «era delle pandemie»⁴³, sembra ancor meno coerente la scelta di escludere la citata direttiva tra quelle previste dalla condizionalità sociale. E nemmeno potrebbe rinviarsi alla funzione regolativa svolta dalla contrattazione collettiva nella prevenzione e nella gestione del rischio da contagio – già esercitata durante la pandemia da Covid-19, quale parametro di riferimento nella verifica del livello di diligenza richiesto dall'art. 2087 c.c.⁴⁴ – atteso che gli atti giuridici provenienti dalla fonte contrattual-collettiva sono parimenti esclusi dall'art. 14 e dall'Allegato IV del Regolamento 2115/2021.

³⁹ Recepita in Italia con il Titolo X, Capo I, artt. 266-286 e l'Allegato XLVI, del d.lgs. n. 81/2008.

⁴⁰ L. ANGELINI, *Dalla salute e sicurezza dei "produttori" alla sicurezza alimentare dei consumatori (e viceversa)*, in "Diritto della Sicurezza sul Lavoro", 2023, 2, I, p. 65 ss., che indaga sul rischio biologico in relazione alle attività di lavoro negli allevamenti.

⁴¹ Si veda D. GAROFALO, *Lavorare in sicurezza versus ripresa delle attività produttive*, in "Massimario di giurisprudenza del lavoro", 2020 2, p. 325 ss.; il Volume V. FILÌ (a cura di), *Covid-19 e rapporto di lavoro*, V. I, sez. I (*La tutela della salute e il bilanciamento con gli altri diritti*), in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica Contributo sulla nuova questione sociale*, Adapt Labour Studies e-Book series n. 89, 2020; il Volume tematico di "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2021, 2. Di particolare efficacia è l'espressione di G. LUDOVICO, *Sicurezza e infortuni sul lavoro nel rischio da contagio da Covid-19: profili di responsabilità e di tutela previdenziale*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2021, 2, p. 209 ss., qui p. 212: «il rischio di contagio ci restituisce pertanto l'immagine di un'organizzazione produttiva che non costituisce un'entità separata dalla società, rappresentandone anzi una parte integrante che, oltre a riflettere le proprie nocività sull'ambiente esterno, ne subisce al contempo i rischi».

⁴² Recepita con l'art. 4 del d.l. n. 125/2020. Sulla Direttiva, M. GALLO, *Covid-19 e agenti biologici: le nuove modifiche al d.lgs. n. 81/2008*, in "Guida Lavoro", 2020, 47, p. 27 ss.; L. ANGELINI, *La multilevel governance dei sistemi di prevenzione*, cit.

⁴³ Così la Presidente della Commissione UE Ursula Von der Leyen. V. su https://www.buffingtonpost.it/esteri/2021/02/28/news/von_der_leyen_l_europa_si_prepari_a_un_era_delle_pandemie_-5079585/.

⁴⁴ Come noto, a seguito del d.l. n. 33/2020, art. 1, comma 14, in combinato disposto con l'art. 29-bis della l. n. 40/2020 di conversione del d.l. n. 23/2020, la prosecuzione delle attività all'interno dei luoghi di lavoro è stata subordinata al rispetto delle misure precauzionali prescritte dal Protocollo condiviso di regolamentazione per il contrasto e il contenimento della diffusione del

Già è stato rilevato dalla dottrina⁴⁵ come l'esclusione degli atti dell'autonomia privata collettiva dal meccanismo di condizionalità sociale riduca lo spettro delle tutele a favore dei lavoratori. L'esclusione ostacola non solo la (ri)configurazione del diritto alla salute come "bene collettivo"⁴⁶, soprattutto guardando alle peculiarità del settore agricolo⁴⁷, ma anche la specifica protezione dal rischio biologico da Covid-19⁴⁸, atteso che la violazione di qualsiasi protocollo stipulato dalle parti sociali in materia non comporterà alcuna decurtazione del finanziamento della PAC.

Avendo riguardo al profilo soggettivo, e dunque alla particolare tendenza del settore di "assorbire" soggetti vulnerabili, spicca l'assenza della direttiva 2014/36/UE, che regola le condizioni di ingresso e permanenza di lavoratori extra europei sul territorio per motivi di lavoro stagionale. La norma si applica a tutte le attività che dipendono dal susseguirsi delle stagioni, e quindi all'agricoltura, all'orticoltura e al turismo, allo scopo, da un lato, di rispondere al fabbisogno strutturale delle economie europee di lavoratori poco qualificati e, dall'altro, di proteggere quest'ultimi dal rischio di sfruttamento⁴⁹. Essa impone un obbligo di trasparenza sulle condizioni di lavoro sino ad estendersi alla protezione della salute del lavoratore avendo riguardo alle sue condizioni alloggiative. Nell'ipotesi in cui l'abitazione sia fornita dal datore di lavoro (art. 5, par. 1, lett. c), deve essere assicurato che siano soddisfatti «i criteri generali di salute e di sicurezza in vigore

Covid-19 negli ambienti di lavoro, siglato tra il Governo e le parti sociali il 14 marzo 2020, e alla conseguente adozione di specifici protocolli anti-contagio. Il Protocollo è stato integrato dal successivo Protocollo del 24 aprile 2020, allegato al d.P.C.M. 26 aprile 2020 e seguito da altri protocolli settoriali aventi efficacia integrativa rispetto al primo. Per un'analisi dei suddetti accordi e, in particolare, sul rapporto tra fonte normativa e contrattuale, *ex multis*, A. TAMPIERI, *Legislazione dell'emergenza sanitaria e sicurezza del lavoro. Verso una nuova configurazione della tutela della salute come bene collettivo*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2021, 2, p. 191 ss.; G. LUDOVICO, *Sicurezza e infortuni sul lavoro*, cit.

⁴⁵ I. CANFORA, V. LECCESE, *La condizionalità sociale nella nuova PAC (nel quadro dello sviluppo sostenibile dell'agricoltura)*, in "WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 460/2022". Sia consentito il rinvio a N. DELEONARDIS, *Lavoro in agricoltura e sostenibilità alla luce dei recenti indirizzi della Politica Agricola Comune 2023-2027*, in "Il diritto dell'agricoltura", 2023, 3, p. 315 ss. e bibliografia ivi richiamata.

⁴⁶ Soprattutto a partire dalla pandemia. Sul punto, A. TAMPIERI, *Legislazione dell'emergenza sanitaria*, cit. In questo senso, e sui limitati spazi attribuiti alla contrattazione collettiva nel d.lgs. n. 81/2008, v. già, G. NATULLO, "Nuovi" contenuti della contrattazione collettiva, organizzazione del lavoro e tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, in "I Working Papers di Olympus", 5/2012. Per una ricostruzione efficace dei pregi e dei limiti dell'intervento sindacale sull'organizzazione del lavoro e sull'ambiente di lavoro, in particolare sull'art. 9 dello Statuto dei lavoratori, v. L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione*, cit., spec. p. 165 ss.

⁴⁷ Si veda, a riguardo, il CCNL per gli operai agricoli e florovivaisti, sottoscritto da Confagricoltura, Coldiretti, Cia e Flai Cgil, Fai Cisl, Uila Uil. In particolare, v. l'art. 68 e il Protocollo n. 16, in calce al CCNL, che prevedono una serie di misure e di regole volte a prevenire i rischi per la salute dei lavoratori soprattutto avendo riguardo al rischio di esposizione ai fitofarmaci e ai dispositivi di protezione individuale.

⁴⁸ Si vedano i numerosi protocolli raccolti dal sito Olympus: https://olympus.uniurb.it/index.php?option=com_content&view=article&id=22008:acc&cat%20id=151&Itemid=101.

⁴⁹ L. CALAFÀ, V. PROTOPAPA, *Logiche interdisciplinari*, cit.

nello Stato membro interessato» (art. 20, par. 2, lett. c). Come è stato evidenziato⁵⁰, l'assenza di situazioni alloggiative dignitose per i lavoratori migranti è un tratto (quasi) peculiare dell'attività di lavoro agricolo, compromettendone seriamente la salute; rischio comprovato d'altronde, sul piano del diritto positivo, dall'indice *sub* 4), art. 603 *bis* c.p., che evidenzia lo stretto legame intercorrente tra salute, «situazioni alloggiative degradanti» e sfruttamento del lavoro.

Se dunque volessimo offrire una prima valutazione del meccanismo di condizionalità sociale, come introdotto dal legislatore europeo, possono certamente confermarsi le prime impressioni della dottrina⁵¹ che ne ha indiscutibilmente evidenziato l'importanza, soprattutto simbolica, pur non lesinando di rimarcare i limiti. La conclusione trova conferme a maggior ragione se circoscritta alla prospettiva di analisi qui adottata: il rafforzamento del principio di effettività delle norme a tutela della salute e della sicurezza da parte del legislatore unionale appare sin troppo timido, con il risultato di plasmare una misura dall'effetto potenzialmente impattante ma, allo stato, mitigata dal ridotto raggio d'azione.

4. *La salute e la sicurezza secondo le disposizioni di recepimento*

L'art. 14 del Regolamento 2021/2015, nonché il connesso Allegato IV, sono stati recepiti dal d.lgs. 17 marzo 2023, n. 42, come modificato dagli artt. 2-3 del d.lgs. 23 novembre 2023, n. 188.

Si glisserà sull'effetto dissuasivo dell'apparato sanzionatorio previsto dalla citata norma di recepimento, che risulta alquanto lacunoso⁵², per concentrarsi invece sui profili relativi alla salute e alla sicurezza.

La disciplina di dettaglio delle disposizioni soggette a sanzioni è contenuta, secondo quanto previsto dell'art. 25 del d.lgs. n. 42/2023, nel decreto ministeriale 28 giugno 2023⁵³.

Ai sensi dell'art. 2 del d.m., la percentuale di riduzione del finanziamento della PAC è frutto di un calcolo che deriva dalla sommatoria delle infrazioni accertate e riportate in Allegato, il quale attribuisce ad ognuna di esse un punteggio valoriale specifico a seconda della gravità. Qualora la sommatoria del punteggio, derivante dal numero di sanzioni rilevate, sia compresa tra 1 e 3, la riduzione del

⁵⁰ C. FALERI, *Il lavoro povero in agricoltura, ovvero sullo sfruttamento del (bisogno) di lavoro*, in "Lavoro e diritto", 2019, 1, p. 149 ss.; M. GIOVANNETTI, S. MISCIOSCIA, A. SOMAI, *Le condizioni abitative dei migranti che lavorano nel settore agro-alimentare. Prima indagine nazionale*, 2022, www.integrazionemigranti.gov.it.

⁵¹ I. CANFORA, V. LECCESE, *La condizionalità sociale*, cit.; N. DELEONARDIS, *Lavoro in agricoltura e sostenibilità*, cit.

⁵² Sia consentito il rinvio a N. DELEONARDIS, *Lavoro in agricoltura e sostenibilità*, cit. Invero, a seguito del decreto correttivo, d.lgs. 23 novembre 2023, n. 188, sono state apportate correzioni significative e in parte migliorative all'apparato sanzionatorio, che temperano alcune delle asprezze segnalate nel citato contributo.

⁵³ D. m. del 28 giugno 2023, prot. 337220.

finanziamento è pari all'1%, se compresa tra 4 e 18 è pari al 3%, se compresa tra 19 e 111 è pari al 5%⁵⁴.

Nel merito dei profili di nostro interesse, occorre rilevare che il legislatore italiano ha attribuito alle disposizioni in materia di salute e sicurezza dei lavoratori, di cui al d.lgs. n. 81/2008, un punteggio tendenzialmente elevato che oscilla tra i 4 e i 7 punti⁵⁵, comportando così una graduazione verso l'alto della decurtazione del finanziamento già nel caso di violazione di una singola norma.

Se non sorgono criticità rispetto all'*an*, data la natura vincolante dei regolamenti europei ai sensi dell'art. 288, par. 2 TFUE, un discorso più articolato merita invece il *quid* della condizionalità sociale.

A tal fine, sembra opportuno evidenziare preliminarmente che la previsione di subordinare l'erogazione dei finanziamenti in agricoltura al rispetto degli obblighi relativi alla sicurezza e salute dei lavoratori era stata già prospettata nelle precedenti versioni della PAC, ancorché tale auspicio non si sia tradotto in una vera e propria disposizione normativa⁵⁶. Ed era chiaro come l'istituto dovesse essere teleologicamente orientato a sanzionare le sole condotte del datore di lavoro inadempienti rispetto agli obblighi di sicurezza, in quanto titolare del rapporto di lavoro – con il lavoratore – e responsabile dell'impresa (art. 3, lett. *b*, della direttiva 89/391), nonché beneficiario delle misure economiche di sostegno all'attività agricola garantite dalla PAC.

Sotto questo profilo l'Allegato IV del Regolamento 2021/2115 risulta coerente con la *ratio* del provvedimento, proprio perché annovera le disposizioni in materia di sicurezza che riguardano gli obblighi datoriali, nello specifico la Sezione II della direttiva 89/391/CE e il Capo II della direttiva 2009/104.

Il d.m. 28 giugno 2023, a sua volta, fa propria questa prescrizione, atteso che include le norme corrispondenti alle responsabilità in capo al datore di lavoro, in ragione della ripartizione pro quota del debito di sicurezza. Sarebbe stata certamente irragionevole l'erogazione di una sanzione amministrativa nel caso in cui la responsabilità di un inadempimento ricadesse su un'altra figura individuata dal sistema prevenzionistico aziendale, come il dirigente o il preposto, atteso che il centro di imputazione di interessi resta pur sempre il capo dell'impresa, nella duplice veste di datore di lavoro, al quale viene addebitata *ab origine* la responsabilità degli obblighi prevenzionistici, e di imprenditore agricolo, beneficiario degli aiuti

⁵⁴ Si precisa che, a seguito delle modifiche apportate dal decreto correttivo n. 188/2023, la percentuale minima di riduzione è adesso pari al 3%, per poi graduarsi sino al 5% e al 10%, mentre nel caso di persistenza ovvero di inosservanza intenzionale, essa si attesta rispettivamente al 20% e al 30%. Sembra necessario, dunque, un ulteriore decreto che armonizzi il meccanismo di decurtazione.

⁵⁵ Ad eccezione di alcuni adempimenti, tra cui l'obbligo di comunicazione all'INAIL stabilito dall'art.18, comma 1, lett. *r*), al quale è attribuito il punteggio di 2, e l'obbligo di consultazione del Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, ai cui è attribuito un valore pari a 3.

⁵⁶ J. HUNT, *Making the CAP Fit: responding to the Exploitation of Migrant Agricultural Workers in the EU*, in "International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations", 2014, 30, 2, p. 146 ss.

PAC, e pertanto interessato più degli altri ad evitare qualsiasi riduzione del finanziamento.

Tuttavia, ad una lettura più analitica delle disposizioni recepite dal decreto ministeriale, sorgono alcune criticità.

A tal fine è opportuno rammentare in primo luogo che, ai sensi del par. 4, art. 14, del Reg. 2021/2115, «gli atti giuridici di cui all'allegato IV riguardanti le disposizioni da assoggettare al sistema di sanzioni amministrative di cui al paragrafo 1 si applicano nella versione vigente e quali recepiti dagli Stati membri». Dunque, al fine di garantire il c.d. “effetto utile” del Regolamento, è necessario che il legislatore domestico recepisca dettagliatamente e correttamente le disposizioni previste dall'Allegato IV, seppur nella versione attuata da ogni Stato membro.

Del resto, soprattutto avendo riguardo al d.lgs. n. 81/2008, appaiono dirimenti le modalità attraverso cui le disposizioni previste dall'Allegato IV vengono recepite. Infatti, nel quadro della valutazione delle diverse posizioni di garanzia previste dal d.lgs. n. 81/2008, è necessario guardare alla salute e alla sicurezza del lavoratore a partire dal piano dell'organizzazione aziendale (*rectius*, dell'organizzazione prevenzionistica aziendale)⁵⁷, quale «sede e fonte dei rischi»⁵⁸, che costituisce il centro nevralgico della sicurezza sul lavoro, dalla cui valutazione scaturisce la distribuzione dei differenti obblighi e responsabilità. Ogni singolo adempimento risponde ad una precisa necessità che il legislatore valuta come fondamentale al fine di garantire che l'organizzazione aziendale, nel suo complesso, preservi la salute e la sicurezza dei lavoratori. La precisazione, d'altronde, ben si attaglia anche al profilo dell'organizzazione del lavoro in agricoltura, soggetta ad un calendario colturale che comporta la conoscenza a monte degli aspetti agronomici della coltura, unitamente alla conoscenza delle caratteristiche del contesto ambientale, del clima e del terreno (la “pedologia”), dunque anche delle connesse prestazioni di lavoro, che vanno pur sempre eseguite nel c.d. “periodo utile”⁵⁹.

Al fine di svolgere un'analisi sistematica, è possibile ricondurre l'operazione di recepimento del d.m. 28 giugno 2023 a quattro profili attinenti alla salute e alla sicurezza: gli obblighi generali del datore di lavoro; la valutazione dei rischi; l'informazione e la formazione dei lavoratori; i requisiti minimi di sicurezza e di salute per l'uso delle attrezzature di lavoro da parte dei lavoratori.

⁵⁷ È d'obbligo il richiamo alla già citata monografia di L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione*, cit.; G. NATULLO, *Soggetti e obblighi di prevenzione nel nuovo Codice della sicurezza sui luoghi di lavoro: tra continuità e innovazioni*, in “WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”.IT – 91/2009”, p. 7; C. LAZZARI, *Datore di lavoro e obbligo di sicurezza*, cit., p. 7; P. PASCUCI, *Dieci anni di applicazione del d.lgs. n. 81/2008*, in “Diritto della Sicurezza sul Lavoro”, 2018, 1, I, qui p. 13. Più di recente, S. TORDINI CAGLI, *La delega di funzioni*, in D. CASTRONUOVO, F. CURI, S. TORDINI CAGLI, V. TORRE, V. VALENTINI, *Sicurezza sul lavoro. Profili penali*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 127 ss.

⁵⁸ C. LAZZARI, *Datore di lavoro e obbligo di sicurezza*, cit., p. 27

⁵⁹ Viene definito “periodo utile”, il lasso di tempo nel quale il lavoro può essere eseguito ottenendo i migliori vantaggi sia agronomici, sia economici, nel rispetto delle condizioni ambientali.

4.1. Gli obblighi generali del datore di lavoro

Per quanto riguarda il primo profilo, ci si riferisce ad alcuni obblighi di vario genere (artt. 5, 6 e 9) e a quello più specifico di consultazione dei rappresentanti dei lavoratori (art. 11) della direttiva 89/391, individuati nell'art. 18 del d.lgs. n. 81/2008.

Nell'atto di recepimento, il d.m. 28 giugno 2023 si limita a considerare alcuni specifiche responsabilità del datore di lavoro con il risultato di non assoggettare a sanzione amministrativa alcuni obblighi datoriali di particolare rilievo. La certissima selezione di alcune delle responsabilità individuate dall'art. 18 cit.⁶⁰, comporta la decurtazione del finanziamento della PAC solo qualora: nell'affidare i compiti ai lavoratori, il datore di lavoro non tenga conto delle capacità e delle condizioni degli stessi in rapporto alla loro salute e alla sicurezza (art. 18, comma 1, lett. c); non comunichi agli istituti all'uopo preposti le informazioni relative agli infortuni in azienda (art. 18, comma 1, lett. r); non consulti il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (art. 18, comma 1, lett. s).

Pur trattandosi di obblighi fondamentali – si pensi alla lett. c), secondo cui il datore di lavoro deve prima verificare le condizioni di salute del lavoratore, al fine di rendere esigibile la prestazione dovuta⁶¹ – sembra evidente come, di fronte all'ampio ventaglio di obblighi previsti dalla disposizione in commento, il meccanismo di condizionalità sociale risulti svilito.

A titolo esemplificativo, si potrebbe far riferimento all'obbligo di individuare il preposto, come prescritto dall'art. 18, comma 1-bis (introdotto dall'art. 13, comma 1, lett. d-bis, del d.l. n. 146/2021, conv. con modif. nella l. n. 215/2021).

Nonostante i dubbi interpretativi sollevati dalla dottrina⁶², il tema assume particolare importanza nel settore agricolo. Il preposto ricopre un ruolo essenziale nell'organizzazione produttiva poiché funge da collante tra datore di lavoro e lavoratori, dei quali conosce bene le mansioni e i connessi rischi (v. art. 19)⁶³, rendendo così più trasparente l'organizzazione aziendale e rafforzando l'effettività del sistema prevenzionistico. E si tratta di una figura che nel settore agricolo non

⁶⁰ Per un'analisi dei suddetti obblighi, *amplius*, F. STOLFA, *Il ruolo del datore di lavoro e dei dirigenti*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, *Commentario al D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81*, Milano, Ipsoa-Wolter Kluwer, 2008, p. 202 ss.; P. PASCUCI, *Dopo la legge n. 123 del 2007*, cit., p. 107 ss.

⁶¹ C. LAZZARI, *Datore di lavoro e obbligo di sicurezza*, cit., p. 31.

⁶² Se l'obbligo di individuare il preposto vada inteso in senso relativo, cioè «ritenendolo sussistente solo se esistano in azienda posizioni coerenti con la figura di preposto ed attività che ne esigano l'operatività», oppure assoluto, che ne implica la tassatività. Sul punto, v. P. PASCUCI, *La sicurezza sul lavoro alla prova dell'effettività: l'obbligo di individuazione dei preposti*, in "Lavoro Diritti Europa", 2022, 3, p. 6, che propende, sembrerebbe in maniera rassegnata, per questo secondo orientamento, poiché «la previsione della sanzione penale rischia pertanto di accreditare un'obbligatorietà assoluta dell'individuazione del preposto». Sulle modifiche apportate dal d.l. n. 146/2021, v. anche M. LAI, *Le novità in materia di salute e sicurezza del lavoro nella legge n. 215/2021*, in "Lavoro Diritti Europa", 2022, 1.

⁶³ C. LAZZARI, *Datore di lavoro e obbligo di sicurezza*, cit., p. 16; P. PASCUCI, *Dopo la legge n. 123 del 2007*, cit., p. 105 ss.; G. NATULLO, *Soggetti e obblighi di prevenzione nel nuovo Codice della sicurezza sui luoghi di lavoro: tra continuità e innovazioni*, in "WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 91/2009", p. 14.

di rado trasfigura nella forma distorta e informale non del c.d. “preposto di fatto”, che pur vigila sulla produzione, ma dell’interposto, ossia del c.d. caporale. Invero, l’obbligo di individuare il preposto non può ritenersi fondamentale nell’estirpazione dello reato di sfruttamento lavorativo, che si fonda proprio sulla connivenza del datore di lavoro con l’intermediario che illecitamente si frappone nel rapporto di lavoro⁶⁴; probabilmente, tuttavia, in virtù del principio di ripartizione delle responsabilità nell’organizzazione aziendale, avrebbe quantomeno garantito la presenza di un soggetto obbligato a sovrintendere alle condizioni di salute e di sicurezza dei lavoratori, con le note responsabilità penali nel caso di trasgressione, quest’ultime indubbiamente differenti da quelle che gravano sui soggetti colpevoli del reato di cui all’art. 603 *bis* c.p.⁶⁵.

Merita attenzione, ancora, l’assenza dell’obbligo di cui all’art. 18, comma 1, lett. z) che, riprendendo le previsioni generali di cui all’art. 15, comma 1, lett. c), impone al datore di lavoro di aggiornare le misure di prevenzione in relazione ai mutamenti organizzativi e produttivi che hanno rilevanza ai fini della salute e sicurezza del lavoro o in relazione al grado di evoluzione della tecnica della prevenzione e della protezione.

Come noto, sul tema è intervenuta la Corte costituzionale⁶⁶ con una sentenza di tipo manipolativo che, rispetto al previgente art. 41, comma 1, del d.lgs. 15 agosto 1991, n. 277, aveva optato per una soluzione apparentemente inibente della discrezionalità dell’interprete, laddove per «misure concretamente attuabili» dovessero intendersi le «misure che, nei diversi settori e nelle differenti lavorazioni, corrispondono ad applicazioni tecnologiche generalmente praticate e ad accorgimenti organizzativi e procedurali altrettanto generalmente acquisiti». Sul tema, invero, si è scatenato un ampio dibattito⁶⁷, che attiene in sostanza alla nozione di “massima sicurezza tecnologica” da metabolizzare nell’organizzazione

⁶⁴ Da cui la modifica dell’art. 603 *bis* c.p., che nella versione previgente puniva solo l’intermediario. Tra i numerosi commentatori, G. ROTOLO, *Dignità del lavoratore e controllo penale del caporalato*, in “Diritto Penale e Processo”, 2018, 6, p. 811 ss.; A. DI MARTINO, E. RIGO, *Fra caporalato e sfruttamento lavorativo. Nuove vesti dell’armamentario penale*, in F. CARCHEDI (a cura di), *Agromafie e caporalato. Quarto rapporto*, Roma, Bibliotheka Edizioni, p. 105 ss.; D. GAROFALO, *Il contrasto al fenomeno dello sfruttamento*, cit. Per un’analisi più recente, C. FALERI, *Il lavoro agricolo. Modelli e strumenti di regolazione*, Torino, Giappichelli, 2020, spec. pp. 86-102.

⁶⁵ A riguardo, sono funzionali le argomentazioni già esposte da L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione*, cit., pp. 106-107, che in riferimento al c.d. “imprenditore apparente”, ossia l’interposto che agiva *contra legem*, ai sensi della l. n. 1369/1960, riprendeva criticamente un filone giurisprudenziale che imputava le colpe del mancato assolvimento del debito di sicurezza proprio all’interposto: «si finisce così per legittimare il trasferimento delle responsabilità penale da parte di chi ha avuto l’accortezza di usare un tramite o un prestanome».

⁶⁶ Corte cost., 25 luglio 1996, n. 312.

⁶⁷ Sul punto, G. NATULLO, *Soggetti e obblighi di prevenzione nel nuovo Codice*, cit., qui p. 19 ss. e bibliografia ivi richiamata, che classifica la dottrina in tre posizioni: per una parte della dottrina, la sentenza della Corte costituzionale esprime l’obbligo di ricerca da parte del datore di lavoro dell’ultima soluzione tecnologica funzionale ad assolvere agli obblighi di sicurezza; secondo altri Autori, invece, dalla pronuncia consegue l’obbligo di adottare le misure più avanzate disponibili sul mercato, indipendentemente dal settore di appartenenza dell’attività produttiva; secondo altra dottrina, l’obbligo del datore di lavoro trova il suo limite negli standard tecnologici di prevenzione diffusi nel settore di appartenenza.

prevenzionistica del lavoro al fine di adempiere agli obblighi imposti in materia di salute e sicurezza.

Sembra che l'art. 18, comma 1, lett. z), deponga a favore di un'applicazione ragionevole del principio espresso dalla Corte⁶⁸, da intendersi come obbligo di ricorrere alle misure professionistiche che rientrano nello standard applicato nel settore («in relazione al grado di evoluzione della tecnica»). Se, dunque, è l'applicazione della tecnologia generalmente invalsa nel settore che rileva ai fini del corretto adempimento dell'obbligo, appare comunque inopportuna l'esclusione del principio in parola dal meccanismo di condizionalità sociale.

La situazione strutturale dell'agricoltura italiana, caratterizzata da polverizzazione e frammentazione, rende certamente costoso e non vantaggioso, per molte realtà aziendali non associate tra loro, l'impiego delle macchine agricole più all'avanguardia. Per questo motivo l'assoggettamento a condizionalità dell'obbligo di cui all'art. 18, comma 1, lett. z) non avrebbe vincolato l'imprenditore agricolo, al fine di evitare la sanzione, a ricorrere alle «migliori tecnologie disponibili», stante la non affatto scontata economicità delle nuove attrezzature⁶⁹, ma a mettere a disposizione attrezzi e apparecchiature generalmente utilizzate ed economicamente accessibili. Non a caso, avendo riguardo ai dispositivi di protezione individuale, è la stessa Unione Europea che preme verso un adeguamento in senso tecnologico di tutti i settori produttivi al fine di favorire una maggior salute e sicurezza dei lavoratori⁷⁰. A titolo esemplificativo, l'inclusione della citata prescrizione nel d.m. avrebbe potuto dare slancio all'attività di prevenzione e sollecitare l'utilizzo di apparecchiature diffuse ed economicamente accessibili come i c.d. *wearable devices*⁷¹, dispositivi elettronici indossabili dalla persona. D'altronde la definizione particolarmente ampia dei DPI⁷² non sembra preclusiva rispetto alle apparecchiature richiamate⁷³. In particolare, si pensi ai misuratori sensibili, già utilizzati in agricoltura, ancorché soprattutto al fine di

⁶⁸ G. NATULLO, *Soggetti e obblighi di prevenzione*, cit.; P. PASCUCI, *Dopo la legge n. 123 del 2007*, cit., p. 104.

⁶⁹ Nonostante l'avanguardia tecnologica della meccanizzazione in campo agricolo stia compiendo uno sforzo significativo per far evolvere i veicoli in macchine intelligenti attraverso l'introduzione di dispositivi di comportamento, automazione e raccolta dati, come le funzioni di sterzata automatica o di sicurezza che rendono il lavoro quotidiano più sicuro, meno faticoso e più efficiente, gli alti costi economici ne limitano la diffusione. V. EUROPEAN PARLIAMENT, *Artificial intelligence in the agri-food sector. Applications, risks and impacts*, Brussels, European Union, 2023, p. 17.

⁷⁰ Si veda la direttiva 2019/1832/UE del 24 ottobre 2019 recante modifica degli allegati I, II e III della direttiva 89/656/CEE del Consiglio per quanto riguarda adeguamenti di carattere strettamente tecnico, ma già il Regolamento UE 2016/425 del 9 marzo 2016 sui dispositivi di protezione individuale e che abroga la direttiva 89/686/CEE del Consiglio.

⁷¹ Sull'utilizzo di tali dispositivi in agricoltura, v. già P. CINQUINA, *Sicurezza del lavoro in agricoltura*, cit., p. 5.

⁷² Con cui si intende «qualsiasi attrezzatura destinata ad essere indossata e tenuta dal lavoratore allo scopo di proteggerlo contro uno o più rischi suscettibili di minacciarne la sicurezza o la salute durante il lavoro, nonché ogni complemento o accessorio destinato a tale scopo» (art. 74 del d.lgs. n. 81/2008).

⁷³ L'adozione del D. Interm. del 20 dicembre 2021 di recepimento della Direttiva 2019/1832/UE, che ha comportato la sostituzione dell'Allegato VIII, del d.lgs. n. 81/2008, postula che «il presente elenco di rischi/parti del corpo non può essere esauriente»

verificare lo stato di salute degli animali⁷⁴, che potrebbero essere indossati dai lavoratori allo scopo di verificarne i parametri biomedici e in funzione di prevenzione dei rischi, soprattutto per alcune attività come il lavoro a campo aperto e nelle serre, al fine di ottemperare proprio all'obbligo – in questo caso, introdotto dal legislatore nel d.m. dello scorso giugno – di verificare se lo stato di salute del lavoratore sia idoneo a consentirgli di espletare la prestazione di lavoro richiesta (art. 18, comma 1, lett. c).

Il ricorso a tali dispositivi di protezione individuale, che hanno già trovato diffusione in alcuni settori⁷⁵, avrebbe potuto altresì stimolare il confronto a livello collettivo ed essere anche oggetto di intese nel programma delle attività degli enti bilaterali di settore⁷⁶, come già prescrive l'art. 51, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008, o in generale dell'autonomia collettiva⁷⁷. Proprio perché la dimensione organizzativa non costituisce un elemento dato, ma è il risultato di scelte produttive sulle quali il datore di lavoro è obbligato a intervenire, coerentemente con i poteri di cui dispone e adeguandosi all'evoluzione tecnologica, sarebbe stata opportuna l'inclusione della lett. z) cit., tra le norme oggetto di condizionalità sociale.

⁷⁴ Le tecnologie di rilevamento indossabile sono adottate soprattutto nel settore lattiero-caseario per verificare i parametri biomedici degli animali, al fine di valorizzarne la produttività. V. EUROPEAN PARLIAMENT, *Artificial intelligence in the agri-food sector*, cit., p. 41.

⁷⁵ Specialmente i dispositivi indossabili basati su sensori inerziali e solette sviluppati per applicazioni correlate alle cadute. Sul punto, v. S. SUBRAMANIAM, AL FAISAL, MJ. DEEN, *Wearable Sensor Systems for Fall Risk Assessment: A Review*, in "Frontiers in Digital Health", 2022, 4, p. 1 ss.; A. RANA VOLO, F. DRAICCHIO, T. VARRECCHIA, A. SILVETTI, S. IAVICOLI, *Wearable Monitoring Devices for Biomechanical Risk Assessment at Work: Current Status and Future Challenges—A Systematic Review*, in "International Journal of Environmental Research and Public Health", 2018, 15. V. su <https://www.mdpi.com/1660-4601/15/9/2001>.

⁷⁶ Si pensi, ad esempio, all'Accordo provinciale di Ravenna per la Bilateralità – Formazione – Sicurezza sul lavoro sottoscritto il 6 dicembre 2022 tra Confagricoltura, Coldiretti, Cia e Flai Cgil, Fai Cisl e Uila Uil che, oltre a regolare la figura del RLS Territoriale (RLST), dispone una serie di interventi a carico del fondo bilaterale provinciale al fine di rafforzare la sicurezza del settore. A riguardo, v. il recente Regolamento del 13 febbraio 2024 di attuazione dell'Accordo provinciale che regola le funzioni del RLST, prescrivendo che il rappresentante elabori "proposte in merito alle attività di prevenzione" (art. 4, lett. k).

⁷⁷ A quanto consta è stato siglato un accordo di questo genere. Si veda l'Accordo sperimentale sul "monitoraggio di attività sul territorio", stipulato ai sensi dell'art. 4, Statuto dei lavoratori, del 21 luglio 2020 tra il Consorzio di bonifica Gardia Chiese e le RSU, che prevede non solo la dotazione ai lavoratori di App di gestione preventiva dei rischi per la salute attraverso la funzionalità Mandown (uomo a terra), che agisce nel caso di immobilità o di caduta del lavoratore, attivando automaticamente i soccorsi, ma anche l'installazione sui mezzi consortili di strumenti di geolocalizzazione GPS. È chiaro come in questo caso sia richiesto un particolare equilibrio tra tutela della salute e della sicurezza e tutela della privacy del lavoratore, che nel caso dell'accordo in parola non pare sia stata raggiunto: non a caso una recente lettera del 21 febbraio 2024 della Flai Cgil e Fai Cisl provinciali ha rilevato che la direzione consortile ha proseguito la sperimentazione, nonostante l'accordo non fosse più vigente e in assenza di un confronto tra le parti.

Su tali auspici, v. già, G. NATULLO, "Nuovi" contenuti della contrattazione collettiva, cit., qui p. 15, che stila una serie di attività di cui potrebbe occuparsi l'autonomia collettiva, tra cui: a) definizione di standard di sicurezza che in qualche modo concretino, riempiendo gli spazi talora lasciati da norme (penali) di tipo "elastico", i livelli di prevenzione da raggiungere secondo il criterio della "massima sicurezza tecnologica"; b) pianificazione concordata, soprattutto a livello aziendale, di investimenti in prevenzione; c) definizione di modalità e strumenti per affrontare al meglio rischi e patologie nuovi e talora "impalpabili", di fronte ai quali le norme di tutela, per così dire, "rigide" sono ancora inadeguate.

4.2. La valutazione dei rischi

La percezione di incompletezza del d.m. 28 giugno 2023 non muta passando ad analizzare le modalità recepimento delle prescrizioni relative al Documento di Valutazione dei Rischi, ossia «la pietra angolare su cui si regge il sistema di prevenzione aziendale»⁷⁸.

Se il DVR attiene ad una «valutazione globale e documentata di tutti i rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori [...] al fine di individuarne le adeguate misure di prevenzione e protezione» (art. 2, lett. *q*, del d.lgs. n. 81/2008), va effettuata un'analisi dell'intero processo del lavoro⁷⁹, che spetta indefettibilmente al datore di lavoro. Non a caso il legislatore del T.U. si premura di sottolineare che la valutazione dei rischi, e la conseguente redazione del DVR, rientra tra i suoi obblighi non delegabili (art. 17, comma 1, lett. *a*), in quanto atto iniziale del processo valutativo che compete al garante principale della prevenzione in azienda⁸⁰.

Già limitandoci a questa osservazione di carattere sistematico è possibile rilevare un'importante omissione del d.m., che esclude proprio il comma 1, lett. *a*), dell'art. 17, dalle disposizioni soggette a condizionalità, limitandosi invece a richiamare l'obbligo non delegabile di designare il responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi (art. 17, comma 1, lett. *b*). È pur vero che la non delegabilità dell'obbligo di valutare tutti i rischi potrebbe essere forzatamente ricavabile dal “recepto” art. 29, comma 1, ma giova rammentare che quest'ultima disposizione autorizza il supporto del responsabile del servizio di prevenzione e protezione e del medico competente per i profili attinenti alla sorveglianza sanitaria, di cui all'art. 41.

Un'analisi più attenta degli adempimenti datoriali nella redazione del DVR non rivela (positive) sorprese.

L'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008, riprendendo le previsioni contenute nell'art. 9, direttiva 89/391 CEE (interamente richiamato dall'Allegato IV del Reg. 2021/2115), individua al par. 1 alcuni obblighi riferiti al DVR, di natura sostanziale⁸¹ e cartolare-formale⁸², mentre nel par. 2 lascia libertà agli Stati membri di attuare le prescrizioni stabilite dal primo paragrafo nelle modalità ritenute più adeguate.

⁷⁸ P. PASCUCCI, *Prevenzione, organizzazione e formazione*, cit., qui p. 81.

⁷⁹ P. PASCUCCI, *La nuova disciplina della sicurezza sul lavoro*, cit., p. 10.

⁸⁰ Cass. pen., sez. IV, 17 settembre 2014, n. 38100.

⁸¹ Rispettivamente le lett. *a*) e *b*), che obbligano il datore a: disporre di una valutazione dei rischi per la sicurezza e la salute durante il lavoro, inclusi i rischi riguardanti i gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari; determinare le misure protettive da prendere e, se necessario, l'attrezzatura di protezione da utilizzare.

⁸² Ai sensi delle lett. *c*) e *d*), il datore di lavoro è vincolato a: tenere un elenco degli infortuni sul lavoro che abbiano comportato per il lavoratore un'incapacità di lavorare superiore a tre giorni di lavoro; redigere, per l'autorità competente e conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali, relazioni sugli infortuni sul lavoro di cui siano state vittime i suoi lavoratori.

L'art. 28 cit. viene però parzialmente recepito dal d.m., assoggettando a sanzione solo le violazioni degli obblighi di cui al comma 2, lett. a) e b), dunque qualora il DVR non contenga la relazione sulla valutazione di tutti i rischi per la sicurezza e la salute durante l'attività lavorativa (lett. a) e l'indicazione delle misure di prevenzione e di protezione attuate e dei dispositivi di protezione individuali adottati (lett. b).

Non è difficile comprendere dove si vuole andare a parare. Già l'esclusione del comma 2, lett. d) («individuazione delle procedure per l'attuazione delle misure da realizzare, nonché dei ruoli dell'organizzazione aziendale che vi debbono provvedere») lascia alquanto perplessi, atteso che in tal modo non si intende rafforzare quel «modello di regolazione partecipata»⁸³ che garantisce il principio di effettività della normativa prevenzionistica. E sarebbe inopportuno appellarsi all'ambito soggettivo di applicazione delle condizionalità sociale, proprio perché è perimetrata alle responsabilità del datore di lavoro, tra cui quella di individuare le procedure e i ruoli, secondo la ripartizione *pro quota* del debito di sicurezza, nulla rilevando nel meccanismo, invece, un eventuale inadempimento del debito di sicurezza di dirigenti, preposti e lavoratori.

Particolarmente inopportuna appare soprattutto l'esclusione del comma 1, art. 28, che prescrive l'effettuazione di una valutazione dei rischi ad ampio spettro⁸⁴, come «la scelta delle attrezzature di lavoro e delle sostanze o delle miscele chimiche impiegate, nonché nella sistemazione dei luoghi di lavoro, ivi compresi i rischi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari, tra cui anche quelli collegati allo stress lavoro-correlato». Per quanto riguarda i gruppi di lavoratori, emblematici, ad esempio, sono i rischi riconducibili ad alcune pratiche religiose, come il Ramadan, che incidono sullo stato di salute del lavoratore⁸⁵.

Tale esclusione autorizza a pensare che il legislatore non abbia voluto «condizionare» l'erogazione totale della PAC alla valutazione dei rischi attinenti il lavoro stagionale, che come noto coinvolge gruppi di lavoratori soprattutto nelle attività di raccolta. Questa posizione era ulteriormente corroborata dalla formula originaria dell'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 42/2023, che escludeva il «numero dei lavoratori coinvolti» dai parametri idonei a valutare la portata, dunque l'intensità, dell'infrazione, eludendo il rischio che il coinvolgimento di più lavoratori comportasse un corposo aumento della sanzione. In sostanza, secondo la formula originaria dell'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 42/2023, pur se avesse riguardato più lavoratori, la medesima sanzione sarebbe stata considerata come unica, con il risultato di incidere minimamente sul calcolo della decurtazione da applicare.

A seguito delle modifiche approntate dal decreto correttivo n. 188/2023, viene abrogato il citato art. 2, comma 2 e sostituito l'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 42/2023, che prevede adesso un'applicazione della sanzione pari al 10% ove

⁸³ P. PASCUCCI, *Organizzazione e formazione*, cit., p. 76.

⁸⁴ Pur sempre esemplificativa e non limitata ai soli profili richiamati nella disposizione. Sul punto, v. P. PASCUCCI, *Dopo la legge n. 123 del 2007*, cit., p. 122.

⁸⁵ Sul punto, C. DI CARLUCCIO, *Salute e sicurezza sul lavoro del lavoratore migrante tra conferme e sviluppi*, cit., p. 56.

l'infrazione riguardi un numero di lavoratori superiore a 8. Pur rilevando un minimo miglioramento rispetto alla normativa previgente, atteso che adesso il numero di lavoratori lesi dall'infrazione incide – parzialmente - sull'entità della decurtazione, ciò non condiziona l'obbligo datoriale di valutare tutti i rischi derivanti da alcune attività peculiari del lavoro stagionale, allorché si rammenti che esso viene svolto (molto) spesso da soggetti che si trovano in situazioni di particolare vulnerabilità socio-economica, già attenzionati dal legislatore delegato del d.lgs. n. 81/2008⁸⁶.

In conclusione, la “chirurgica” scelta degli obblighi in materia di redazione del DVR non risulta coerente con le prescrizioni contenute nell'art. 28 cit., né tantomeno con l'art. 9 della direttiva 89/391, contrastando, da un lato, con la «logica e naturale implementazione»⁸⁷ dell'art. 28, comma 2, lett. d), avendo riguardo alla selezione dei ruoli idonei a realizzare gli obblighi prevenzionistici; dall'altro, con la quanto mai opportuna valutazione dei rischi specifici che riguardano i «gruppi di lavoratori» coinvolti nelle attività di lavoro stagionale.

Se, in generale, la redazione incompleta del DVR non è rispettosa del principio di onnicomprensività di valutazione dei rischi imposto dalla Corte di Giustizia⁸⁸, allo stesso tempo l'assoggettamento a condizionalità di una piccola parte degli obblighi datoriali non sortirà gli effetti auspicati, sorvolando sulle posizioni della dottrina che ritiene integri la fattispecie di «mancata effettuazione della valutazione» non solo l'assenza del citato documento, ma anche quando questo sia inadeguato⁸⁹.

4.3. *Gli obblighi generali del datore di lavoro*

La relazione di circolarità espressa dal d.lgs. 81/2008 non può che estendere il meccanismo di condizionalità sociale anche agli obblighi di informazione e, soprattutto, di formazione⁹⁰, in quanto «processo educativo attraverso il quale trasferire ai lavoratori ed agli altri soggetti del sistema di prevenzione e protezione

⁸⁶ V. art. 1, comma 1, della l. n. 123 del 2007, che evoca le “differenze di genere” e la “condizione delle lavoratrici e dei lavoratori immigrati”. Per un'analisi dei criteri di delega della l. n. 123/2007, *ex multis*, v. M. LAI, T.U. *sulla sicurezza: principi e criteri direttivi della delega*, in “Diritto e pratica del lavoro”, 2007, 12, p. 768 ss.; L. MONTUSCHI, *Verso il testo unico sulla sicurezza del lavoro*, in “Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali”, 116, 2007, 4, p. 799 ss.; O. BONARDI, *Oltre lo stress: i nuovi rischi e la loro valutazione globale*, in “Lavoro e diritto”, 2012, 2, p. 291 ss.

⁸⁷ P. PASCUCI, *La sicurezza sul lavoro alla prova dell'effettività*, cit., p.11.

⁸⁸ V. Corte di Giustizia UE 15 novembre 2001, C-49/00, in “Foro Italiano”, 2002, 125, 9, c. 432 ss. con nota di G. RICCI, *La Legge comunitaria del 2001: l'Italia prova ad adeguarsi ai «diktat» della Corte di Giustizia in materia di salute e sicurezza dei lavoratori e orario di lavoro che ha imposto di considerare tutti i rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori*.

⁸⁹ P. PASCUCI, *Dopo la legge n. 123 del 2007*, cit., p. 124; R. GUARINIELLO, *Obblighi e responsabilità delle imprese nella giurisprudenza penale*, in “Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale”, 2001, I, p. 529 ss.

⁹⁰ A riguardo si veda C. ALESSI, *La formazione in materia di sicurezza dopo il d.l. 21 ottobre 2021, n. 146*, in “Diritto della Sicurezza sul Lavoro”, 2022, 2, qui p. 69, che, richiamando la giurisprudenza della Cassazione, ha sottolineato il collegamento tra «da carenza di informazione e formazione e la non esaustività della valutazione del rischio».

aziendale» tutte le conoscenze e competenze per svolgere la prestazione di lavoro in sicurezza (art. 2 del d.lgs. n. 81/2008), meglio enucleato dall'art. 37, che rappresenta il «muro portante dal quale dipende la stabilità dell'intero edificio»⁹¹ prevenzionistico. Solo l'effettivo soddisfacimento degli obblighi informativi e formativi rende esigibile il dovere ex art. 20 del d.lgs. n. 81/2008, di attiva collaborazione del prestatore di lavoro al sistema di sicurezza aziendale, che viene parametrato alla formazione realmente ricevuta.

Ancorché la distinzione tra le due previsioni stabilite dagli artt. 36-37 sia sfumata, ma comunque concreta, attenendo la prima all'informazione idonea a rendere edotti i lavoratori dei rischi del lavoro e delle conseguenze connesse alla prestazione, mentre la seconda all'acquisizione, da parte dei lavoratori, di quelle competenze necessarie al fine di evitare o quantomeno ridurre il rischio per la propria sicurezza⁹², in entrambi i casi il legislatore si premura di sottolineare come gli obblighi informativi e formativi vengono assolti quando sono chiari e comprensibili, avendo riguardo inoltre alla comprensione della lingua nel caso dei lavoratori migranti (artt. 36, comma 4 e 37, comma 13)⁹³.

Nonostante questo emblematico rafforzamento delle tutele per alcune categorie di lavoratori, ripreso anche nell'Accordo Stato-regioni del 2011⁹⁴, il meccanismo di condizionalità sociale si estende all'intero art. 36 e all'art. 37, comma 1, con il risultato di prevedere la decurtazione del finanziamento PAC solo qualora, oltre all'informazione, non sia assolto l'obbligo generale di formazione rispetto ai concetti di rischio, danno, prevenzione, protezione, organizzazione della prevenzione aziendale, diritti e doveri dei vari soggetti aziendali, organi di vigilanza, controllo, assistenza (lett. a) e i rischi riferiti alle mansioni e ai possibili danni e alle conseguenti misure e procedure di prevenzione e protezione caratteristici del settore o comparto di appartenenza dell'azienda (lett. b). Già questo basterebbe a saggiare l'efficacia del decreto ministeriale dello scorso giugno, che ha eluso altresì

⁹¹ P. PASCUCCI, *Prevenzione, organizzazione e formazione*, cit., p. 81.

⁹² P. TULLINI, *La formazione per la sicurezza sul lavoro*, in "Diritto della Sicurezza del Lavoro", 2017, 1, I, p. 75 ss., corredata dall'ampia casistica giurisprudenziale richiamata.

⁹³ Sul punto, v. Cass. pen., sez. IV, 1° ottobre 2013, n. 40605, che ha ritenuto non appropriata la formazione erogata a favore di un lavoratore straniero, assolta con due incontri di quindici minuti, rilevando che il datore avrebbe dovuto sincerarsi che le procedure scritte fossero state comprese e recepite dagli stessi e in particolare dai lavoratori stranieri. Sul punto, C. DI CARLUCCIO, *Salute e sicurezza sul lavoro del lavoratore migrante tra conferme e sviluppi*, cit., p. 64.

⁹⁴ Si veda l'Accordo del 21 dicembre 2011 in tema di "Formazione dei lavoratori", che ribadisce il dettato normativo sull'effettività della formazione e offre anche alcune soluzioni funzionali a superare gli ostacoli derivanti dalla mancata comprensione della lingua, come il supporto di un traduttore o di un mediatore culturale. Sul punto, C. DI CARLUCCIO, *Salute e sicurezza sul lavoro del lavoratore migrante tra conferme e sviluppi*, cit., p. 64; M. LAI, *La formazione per la sicurezza negli accordi Stato-Regioni: adempimento o opportunità?*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 2012, 1, p. 15 ss. Si segnala che, allo stato, è in bozza il nuovo Accordo Stato-Regioni sulla formazione, che dovrebbe assorbire: l'Accordo del 21 dicembre 2011 relativi alla formazione dei lavoratori e del datore di lavoro che svolge i compiti di prevenzione e protezione dei rischi; l'Accordo del 22 febbraio 2012 relativo alle attrezzature di lavoro; l'Accordo del 7 luglio 2016 relativo ai responsabili e agli addetti ai servizi di prevenzione e protezione. In particolare, il nuovo accordo dovrebbe introdurre un corso di formazione teorico-pratico per lavoratori addetti alla conduzione di trattori agricoli o forestali (punto 8.3.7).

L'obbligo di formazione non solo all'atto di costituzione del rapporto di lavoro, ma anche nel caso di variazione delle mansioni o di acquisto di nuove attrezzature di lavoro e tecnologie o l'utilizzo di nuove sostanze o miscele (art. 37, comma 4).

Ancora più inadeguata appare l'omissione dell'art. 3, comma 13, del d.lgs. n. 81/2008, che affida ad un decreto interministeriale il compito di introdurre una procedura semplificata per l'assolvimento dell'obbligo informativo e formativo – ma anche in materia di adempimenti relativi alla sorveglianza sanitaria – nel caso in cui le piccole e medie imprese agricole ricorrano a lavoratori stagionali che non superino le cinquanta giornate lavorative⁹⁵. Come ipotizzabile, il provvedimento si riferisce soprattutto a quelle attività a lavorazioni generiche e semplici non richiedenti specifici requisiti professionali, come quelle di raccolta, che presentano rischi lavorativi quali: la movimentazione manuale dei carichi e i movimenti ripetuti, per i quali è probabile l'obbligo di sorveglianza sanitaria, giustificata comunque da una valutazione specifica del rischio, tenendo conto delle modalità operative di ciascuna azienda.

Si potrebbe sostenere che l'art. 3, comma 13 sia ispirato a realismo, purché in grado di raggiungere il medesimo livello di protezione del lavoratore subordinato standard⁹⁶, ma ad ogni modo la norma offusca molti dei problemi legati alla sicurezza del settore agricolo, che discendono proprio da un'insufficiente informazione, nonché da una correlata insufficiente formazione dei lavoratori⁹⁷.

Il d. interm. sul lavoro stagionale, emanato solo cinque anni dopo⁹⁸, prescrive l'assolvimento degli adempimenti sanitari con una visita preventiva di controllo dello stato di salute dei lavoratori e di quelli in materia di informazione e formazione con la consegna di opuscoli – anche in lingua madre per i lavoratori non italiani – rispetto ai rischi e alle modalità di erogazione della prestazione, certificati dalla ASL ovvero dagli enti bilaterali e dagli organismi paritetici del settore agricolo e della cooperazione di livello nazionale o territoriale. La consegna al lavoratore di «appositi documenti certificati» non garantisce la conoscenza del *modus operandi* in materia di sicurezza dell'azienda. Purtuttavia, a fronte della cruda realtà dello sfruttamento lavorativo in agricoltura, il mero assolvimento di tale obbligo sarebbe risultato una conquista. Proprio l'inclusione dell'art. 3, comma 13 tra le materie oggetto di condizionalità sociale avrebbe rafforzato la posizione di garanzia del datore di lavoro, specialmente rispetto al contrasto del fenomeno. D'altronde, si rammenta nuovamente, il par. 4, art. 14 del Regolamento 2021/2115 impone di recepire l'Allegato IV nella versione vigente e quali recepiti dagli Stati

⁹⁵ Per un'analisi del d.m., A. SCARCELLA, *Informazione, formazione e sorveglianza sanitaria nel settore agricolo: verso la semplificazione*, in "Agricoltura", 2013, 4, p. 37 ss.

⁹⁶ Si veda, a riguardo, la posizione espressa rispetto alle tipologie di lavoro c.d. flessibili da P. PASCUCCI, *Dopo la legge 123 del 2007*, cit., p. 36; successivamente ripresa in ID., *Dieci anni di applicazione*, cit., p. 5.

⁹⁷ R. CODEBÒ, *Sicurezza del lavoro in agricoltura*, in "Igiene & Sicurezza del Lavoro", 2021, 11, p. 5.

⁹⁸ V. il decreto interm. del 27 marzo 2013, recante disposizioni semplificative degli adempimenti relativi all'informazione, formazione e sorveglianza sanitaria, previsti dall'art. 3, comma 13, del d.lgs. n. 81/2008.

membri, motivo per cui l'assenza della disposizione in parola non sembra ossequiosa della prescrizione unionale.

4.4. Il recepimento della direttiva 2009/104/CE

Infine, occorre concludere con un breve cenno al recepimento della direttiva 2009/104/CE, trasfusa negli artt. 69-73-*bis*, d.lgs. n. 81/2008, nel meccanismo di condizionalità sociale. Le disposizioni in commento prescrivono l'obbligo che le attrezzature di lavoro messe a disposizione dei lavoratori siano conformi alle specifiche disposizioni legislative e regolamentari di recepimento delle direttive comunitarie di prodotto⁹⁹. Nello specifico, l'art. 71 definisce gli obblighi del datore di lavoro e anche in questo caso il recepimento della disposizione viene oculatamente vagliato dal legislatore.

Senza entrare nel merito di tutti i dettagliati rinvii all'Allegato V del d.lgs. n. 81/2008 e all'Accordo Stato-Regioni del 22 febbraio 2012, preme rilevare come in questo caso il meccanismo di condizionalità intervenga su un profilo particolarmente delicato degli obblighi di sicurezza, assoggettando a sanzione l'assenza di conformità delle attrezzature da lavoro alle specifiche disposizioni europee (art. 70, commi 1 e 2) e l'obbligo datoriale di mettere a disposizione dei lavoratori attrezzature conformi che rispondano ai principi dell'ergonomia, siano costantemente sottoposte a interventi di controllo e solo qualora chi ne fa uso sia in possesso delle dovute competenze (rispettivamente art. 71, commi 1, 6, 8 e 7).

L'utilizzo di attrezzature e macchine non conformi comporta gravi rischi per la sicurezza dei lavoratori come ricorda una sentenza della Cassazione¹⁰⁰, che censura la condotta datoriale poiché il mezzo messo a disposizione (un trattore agricolo) era privo di qualsiasi protezione del posto guida (cabina o telaio e cintura di sicurezza), comportando – a seguito del suo ribaltamento – il decesso del lavoratore conducente, violando così le prescrizioni dell'Allegato V, parte II, punti 2.1 e 2.4 (recepite dal d.m. 28 giugno 2023).

Tuttavia è opportuno segnalare un'ulteriore criticità del decreto ministeriale dello scorso giugno. Se appare di indubitabile importanza l'inclusione del comma 7, art. 71, del d.lgs. n. 81/2008, volto a perimetrare l'utilizzo di attrezzature specifiche ai lavoratori in possesso di comprovate "conoscenze o responsabilità", risulta illogica l'esclusione – come già ricordato – dell'art. 37, comma 4, che avrebbe sanzionato l'assenza di addestramento specifico, dunque legato all'utilizzo di particolari macchine e attrezzi di lavoro, all'atto di costituzione del rapporto di lavoro, nel caso di trasferimento o cambiamento di mansioni, qualora vengano introdotte nuove attrezzature di lavoro o nuove tecnologie, sostanze e miscele pericolose.

⁹⁹ P. CINQUINA, *Sicurezza del lavoro in agricoltura*, cit., qui p. 30 ss.

¹⁰⁰ Cass. pen., n. 7663/2019, cit.

5. Conclusioni

La disamina effettuata ha dimostrato come l'attuazione del meccanismo di condizionalità sociale nell'ordinamento domestico non sia particolarmente rispettosa degli obblighi regolamentari previsti dall'art. 14 e dall'Allegato IV del Regolamento 2021/2115, incapace così di esercitare la sua *vis* intimidatoria e poco incidendo sul rafforzamento di una cultura della sicurezza.

Il d.m. 28 giugno 2023 sembra privilegiare il rispetto di quegli obblighi propri della figura formale-cartolare del datore di lavoro, derivanti dalla titolarità del rapporto, e meno, invece, quelli di natura sostanziale, sui quali poggia maggiormente il principio di effettività del sistema di prevenzione.

A titolo esemplificativo, non si vuole certo dubitare dell'importanza di comunicare all'Inail i dati relativi alla quantità – e alla qualità - degli infortuni occorsi in azienda; adempimento annoverato dal d.m. Ciò non toglie come sul piano prevenzionistico restano escluse responsabilità di particolare rilevanza, come quelle analizzati, che depotenziano il meccanismo di condizionalità, non impattando positivamente così sul rafforzamento della posizione di garanzia del datore di lavoro, che è uno dei principali obiettivi – assieme alla trasparenza dei rapporti di lavoro – posti dall'art. 14 del Regolamento 2021/2115.

Il d.m. 28 giugno 2023 non si adegua alla ratio ordinatrice del d.lgs. n. 81/2008; al contrario sembra prevalere la volontà di incidere sulle responsabilità datoriali entro dei limiti tali da non compromettere la redditività dell'impresa agricola.

Invero, giova evidenziare che, in alcuni casi, le norme omesse dal d.m. del 28 giugno 2023, e riportate nel corso della presente analisi, attribuiscono alcune funzioni accessorie alla fonte contrattuale¹⁰¹, le cui prescrizioni non sono oggetto di condizionalità sociale. Se sul piano formale l'ambito di applicazione del meccanismo europeo potrebbe legittimare tali omissioni, sul piano sostanziale, invece, non sembra condivisibile l'operazione del legislatore, atteso che queste norme avrebbero potuto rafforzare il meccanismo di derivazione europea a prescindere dall'intervento dell'autonomia collettiva: è il caso, ad esempio, degli obblighi formativi di cui all'art. 3, comma 13.

Ne vien fuori, così, un provvedimento confusionario e pasticciato: mutuando un fortunato titolo dell'opera di Emilio Gadda, ne vien fuori un “pasticciaccio brutto” di via XX settembre, n. 20 (sede del Ministero dell'agricoltura e della sovranità alimentare).

¹⁰¹ Si pensi all'art. 18, comma 1, lett. *b-bis*, che affida ai contratti e agli accordi collettivi di lavoro la facoltà di stabilire l'emolumento spettante al preposto per lo svolgimento delle sue attività o all'art. 3, comma 13, che avalla l'eventuale intervento dei contratti collettivi nella definizione di specifici accordi concernenti il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza nel caso in cui le imprese utilizzino esclusivamente la tipologia di lavoratori stagionali.

Abstract

Il saggio analizza il meccanismo della condizionalità sociale, introdotto dalla PAC 2023-2027, che prevede una decurtazione dei finanziamenti europei, erogati a favore degli operatori economici dell'agricoltura, qualora questi non rispettino alcune norme inderogabili di legge, tra cui quelle riguardanti la salute e la sicurezza dei lavoratori.

Nello specifico, si intende verificare se l'istituto sia in grado di rafforzare la posizione di garanzia del datore di lavoro agricolo: se già la condizionalità sociale, come introdotta dal legislatore europeo, presenta alcune criticità, ben più consistenti appaiono quelle del decreto di recepimento, che non sembra particolarmente ossequioso delle prescrizioni unionali.

The essay analyzes the mechanism of social conditionality introduced by the CAP 2023-2027, which entails a reduction in European funding allocated to economic operators in agriculture if they fail to comply with certain non-negotiable legal norms, including those concerning the health and safety of workers. Specifically, it aims to verify whether the institution is capable of strengthening the guarantee position of the agricultural employer. If the social conditionality, as introduced by the European legislator, already presents some critical issues, the shortcomings of the implementing decree appear even more significant, as it does not seem particularly compliant with Union prescriptions.

Parole chiave

Condizionalità sociale, lavoro in agricoltura, posizione di garanzia del datore di lavoro, lavoro insicuro, sfruttamento del lavoro, decreto ministeriale 28 giugno 2023

Keywords

Social conditionality, agricultural work, employer's guarantee position, unsafe work, labor exploitation, Ministerial Decree of June 28, 2023