

Profili critici della sicurezza e della tutela della salute dei lavoratori agricoli**

di Stefano Margiotta*

SOMMARIO: 1. La (in)sicurezza del lavoro agricolo. Considerazioni preliminari. – 2. Il quadro giuridico della materia. Profili critici della semplificazione dell’obbligo di formazione dei lavoratori agricoli stagionali. – 3. (segue). La semplificazione della sorveglianza sanitaria e la valorizzazione del sistema della bilateralità. – 4. Tutela della salute dei lavoratori agricoli e cambiamento climatico. – 5. La questione della vetustà del parco-macchine e delle attrezzature agricole e i finanziamenti per la sicurezza del lavoro agricolo – I bandi ISI ed ISMEA – 6. Prospettive e limiti della condizionalità sociale dei pagamenti alle imprese agricole stabiliti in attuazione della Politica agricola comunitaria-PAC. – 7. Considerazioni conclusive. – Nota bibliografica. – Appendice – Dati INAIL sugli infortuni sul lavoro nel settore agricolo.

1. La (in)sicurezza del lavoro agricolo. Considerazioni preliminari

L’INAIL attesta che “l’attività agricola è ai vertici del rischio infortunistico, sia per quella a carattere industriale rientrante nella gestione Industria e servizi (“agrindustria”), che per la più ampia gestione assicurativa Agricoltura”¹.

* Stefano Margiotta è Avvocato patrocinante davanti alle Magistrature superiori, docente presso l’Alta Scuola per l’Amministrazione (Università di RomaTre) e Consulente giuridico della “Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati” costituita presso la Camera dei Deputati. margiotta.polo@gmail.com

** Nelle giornate dal 29 al 31 ottobre 2024 si sono svolti presso la Camera dei Deputati i primi “Stati generali della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro”. Uno dei tre “Panel” principali è stato dedicato alla sicurezza del lavoro agricolo. L’Autore, moderatore, di quel Panel, prende le mosse dalle considerazioni espresse, anche *de jure condendo*, in quelle giornate per una riflessione sullo stato del quadro normativo della sicurezza del lavoro agricolo di cui è fornita una panoramica con spunti critici.

Il presente contributo è stato sottoposto al vaglio del Comitato di redazione della Rivista.

¹ INAIL, *Relazione annuale 2023*, Roma, 2024, p. 51; vedi anche i dati dell’INAIL riportati nell’Appendice. P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro in agricoltura, tra rischi strutturali, soggettivi e oggettivi*, in D. GAROFALO, S. CAFFIO (a cura di), *L’effettività delle tutele nel lavoro in agricoltura* - Atti del convegno organizzato dalla Flai-Cgil di Taranto il 27 ottobre 2023, Adapt University Press, Bergamo, 2024, p. 69, rileva, richiamando indagini parlamentari (Terza relazione intermedia sull’attività svolta dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette «morti bianche», istituita con deliberazione del Senato del 24 giugno 2008, approvata nella seduta del 17 gennaio 2012, in olympus.uniurb.it) che “il settore agricolo sconta una serie di problemi strutturali che incidono sugli aspetti della sicurezza: dall’alto numero di lavoratori autonomi, all’età elevata di molti addetti, dalla forte presenza di lavoratori stranieri, regolari o irregolari, a quella di lavoratori occasionali non esperti”. In effetti (P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro*, cit., p. 79) “il settore agricolo rappresenta, insieme a quello edile, uno degli ambiti più bersagliati dalla piaga degli infortuni sul lavoro, spesso gravi e mortali”.

Le statistiche dell'Istituto² mostrano come circa un infortunio mortale su 10 avvenga in questo settore; e se è vero che solo un infortunio meno grave su 20 circa è denunciato da datori di lavoro agricoli resta il fatto che, come ancora afferma l'Istituto, "l'indice di frequenza [degli infortuni che interessano gli assicurati del settore agricolo] restituisce un rischio elevato e superiore alla media dell'Industria e servizi, al pari di costruzioni e trasporti, sia in termini di frequenza di infortunio totale sia per quanto riguarda i postumi permanenti e mortali"³.

Tanto più che è proprio nel settore agricolo che il dato del numero degli infortuni e delle malattie professionali rischia di essere sottostimato. Infatti, se è questo il settore dove più si realizza il fenomeno del lavoro "nero"⁴, se sono gli infortuni sul lavoro meno gravi quelli più facili da dissimulare e se, come è naturale, è il datore di lavoro "nero" quello che, quando può, tenta di nasconderli, è inevitabile che siano proprio gli infortuni e le malattie meno gravi dei lavoratori agricoli a venire, più spesso, non denunciati all'INAIL.

Il fenomeno infortunistico presenta d'altronde, nel settore del lavoro agricolo, caratteri suoi peculiari⁵.

Anzitutto, vittime degli infortuni e delle malattie professionali sono, in parte molto significativa, lavoratori autonomi tipici del settore agricolo e cioè coltivatori diretti, piccoli coloni, compartecipanti, familiari e non, all'impresa agricola⁶.

Altro profilo peculiare è costituito dall'età media degli infortunati e degli ammalati sul lavoro, molto più alta di quella che caratterizza altri settori⁷.

Inoltre i dati statistici dell'INAIL rivelano, in agricoltura, rispetto a quanto avviene in altri settori economici, un'assoluta prevalenza degli infortuni derivanti da malfunzionamento o errore nell'impiego di macchine e attrezzature di lavoro (spesso piuttosto obsolete e non sempre ben mantenute ovvero impiegate oltre al limite delle loro possibilità⁸), ciò che manifesta carenze soprattutto nella loro conformità ai moderni requisiti di sicurezza e salute e nella formazione di chi le usa.

Le peculiarità del fenomeno infortunistico nel lavoro agricolo si accompagnano alle peculiarità proprie dell'attività e del mercato del lavoro agricoli.

Il tessuto imprenditoriale che caratterizza il settore agricolo consiste per la gran parte in micro-aziende ed il mercato del lavoro agricolo è costituito da una manodopera composta prevalentemente da braccianti, spesso extracomunitari che

² Per i dati dell'INAIL a sostegno delle affermazioni di questo cpv. e dei seguenti, vedi quanto riportato nell'Appendice.

³ INAIL, *Relazione annuale 2023*, loc. cit.

⁴ Cfr. il Documento di ANPAL Servizi - Direzione Benchmarking e Relazioni Internazionali, *Contrasto al lavoro nero e al caporalato in agricoltura*, Roma, 2018, p. 3. Le indagini parlamentari richiamate da P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro*, cit., p. 66, hanno rivelato "il settore agricolo come l'ambito per eccellenza del lavoro irregolare e insicuro".

⁵ Vedi i dati statistici riportati in Appendice.

⁶ Vedi i dati statistici riportati in Appendice.

⁷ Vedi i dati statistici riportati in Appendice.

⁸ Non sono rare le morti da ribaltamento di macchine agricole impiegate su pendii eccessivamente scoscesi o terreni impervi (vedi al riguardo le "Linee guida" dell'INAIL su "L'installazione dei dispositivi di protezione in caso di ribaltamento nei trattori agricoli o forestali").

non conoscono la lingua italiana e non di rado irregolarmente presenti in Italia; ciò rende talora difficile lo svolgimento, secondo le norme comuni, della loro formazione in materia di sicurezza. Tanto più che quando si tratta di illecito lavoro sommerso, v'è la naturale propensione dei datori di astenersi da qualsivoglia azione che possa, in quanto implicante il coinvolgimento di terzi (medici competenti, formatori, organizzazioni sindacali, ecc.), palesare l'illecito.

Infine la naturale esposizione dei lavoratori agricoli agli agenti atmosferici rende particolarmente attuale il tema dei rischi derivanti dal paventato aumento delle temperature e da eventi meteorologici d'intensità estrema⁹.

2. Il quadro giuridico della materia. Profili critici della semplificazione dell'obbligo di formazione dei lavoratori agricoli stagionali

Il quadro normativo della sicurezza e della tutela della salute dei lavoratori rispetta poco le peculiarità del lavoro agricolo.

Anzitutto, il d.lgs. n. 81 del 2008 non si applica, come noto, salvo l'art. 21, al lavoro autonomo; ma ciò assume un particolare rilievo per il settore agricolo dove, come si è detto, è molto significativa la presenza dei lavoratori autonomi, tra i più colpiti dal fenomeno infortunistico¹⁰. Nei loro confronti, proprio perché lavoratori autonomi, non sono neppure previsti obblighi di sorveglianza sanitaria e di formazione in materia di sicurezza e salute¹¹.

È vero, d'altro canto, che il d.lgs. n. 81 del 2008 si applica anche ai lavoratori subordinati, e ad essi assimilati, dell'agricoltura, ma alla particolarità del

⁹ Quanto poi ai fattori di rischio più gravi e frequenti, oltre a quelli sopra cennati, il lavoro agricolo espone:

- al rischio chimico derivante dall'esposizione a prodotti tossici o nocivi (prodotti fitosanitari, diserbanti, ecc.);
- al rischio biologico, specie con riguardo a malattie trasmissibili dagli animali e a quelle conseguenti a punture d'insetto che, oltre a possibili irritazioni e allergie, possono anche trasmettere infezioni o malattie da animali all'uomo – zoonosi – (sul tema, cfr. il documento dell'INAIL sul "Rischio biologico nelle attività Agro-Zootecniche");
- ai rischi propri di attività da svolgere in spazi confinati quali vasche, silos, ecc., spesso presenti nelle aziende agricole e che possono essere pervasi da gas nocivi o esplosivi (miscele di aria con il metano contenuto nel biogas, polveri dei cereali in prossimità degli impianti di produzione di biogas, vasche di stoccaggio/ smaltimento dei liquami e dei silos/contenitori dei cereali, contenitori e/o distributori di combustibile);
- ai rischi propri di specifici ambienti di lavoro (quali stalle, strutture d'allevamento) e della relativa viabilità interna;
- rischi connessi alla movimentazione manuale di carichi pesanti e allo sforzo fisico richiesto da tale attività
- ai rischi da ferite da taglio.

¹⁰ Sui problemi applicativi delle norme per la tutela della salute e la sicurezza del lavoro agricolo con particolare riguardo alla cd. "reciprocenza", ai contoterzisti e alle assunzioni congiunte in agricoltura, vedi P. PASCUCI, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro*, cit., p. 74 e ss.

¹¹ L'art. 21, comma 1, del d.lgs. n. 81 del 2008, come noto stabilisce: a) l'obbligo di lavoratori autonomi, coltivatori diretti del fondo e soci delle società semplici operanti nel settore agricolo di rispettare le norme comuni in materia di uso delle attrezzature di lavoro e dei dispositivi di protezione individuale; b) la facoltà di tali soggetti di beneficiare della formazione e della sorveglianza sanitaria.

loro lavoro non sono dedicate che poche disposizioni¹²: l'art. 62, comma 2, lett. *d-bis*, esclude dal concetto di "luogo di lavoro" campi, boschi e terreni facenti parte di un'azienda agricola o forestale; il p. 6 dell'all. IV rinvia alle disposizioni comuni dell'all. IV medesimo per quanto riguarda la protezione dai rischi derivanti dall'uso in agricoltura di sostanze asfissianti, tossiche, infettanti o comunque nocive alla salute¹³ e detta alcune disposizioni sulle condizioni di abitabilità dei fabbricati adibiti ad abitazione rurale che riproducono pedissequamente gli artt. 49 ss. del d.P.R. n. 303 del 19 marzo 1956 (e sono, anche per questo, in parte sorpassate)¹⁴.

Maggior rilievo hanno le disposizioni dettate per la semplificazione di alcuni obblighi in materia di sicurezza e salute dei lavoratori agricoli stagionali.

Con riguardo, in particolare, ai lavoratori stagionali occupati presso un'azienda media o piccola per un numero di giornate non superiore a cinquanta nell'anno, e sempre che si tratti di "lavorazioni generiche e semplici non richiedenti specifici requisiti professionali", l'art. 3 del decreto ministeriale 27 marzo 2013¹⁵, emanato in attuazione dell'art. 3, comma 13, del d.lgs. n. 81 del 2008, stabilisce che mediante consegna al lavoratore di apposito "documento" informativo¹⁶ si considerano assolti gli obblighi di informazione e formazione – ed anche, si deve ritenere, d'addestramento pratico.

Tuttavia il modo tramite il quale il decreto ministeriale 27 marzo 2013 semplifica gli obblighi di formazione nei confronti di tali lavoratori non è molto convincente. Invero, anche se esso si preoccupa di precisare che del documento informativo "deve essere garantita la comprensione da parte dei lavoratori stranieri"¹⁷ restano deluse le esigenze di sicurezza e salute che l'attività di mera

¹² Si segnalano anche il comma 4 dell'art. 4, del d.lgs. n. 81 del 2008, sulle modalità di computo degli operai impiegati a tempo determinato, nel settore agricolo e l'allegato II dello stesso che determina in 20 lavoratori la soglia del numero degli occupati entro la quale è consentito, nel settore agricolo, lo svolgimento diretto da parte del datore di lavoro dei compiti di prevenzione e protezione dai rischi.

¹³ Si tratta del rinvio alle norme comuni dell'all. IV per quanto riguarda la protezione dai rischi da agenti nocivi - rischi da attività concernenti il diserbamento, distruzione dei parassiti delle piante, dei semi e degli animali, distruzione dei topi o di altri animali nocivi, prevenzione e cura delle malattie infettive del bestiame e disinfezioni da eseguire nei luoghi e sugli oggetti infetti e, in genere, lavori in cui si adoperano o si producono sostanze asfissianti, tossiche, infettanti o comunque nocive alla salute dei lavoratori.

¹⁴ Le disposizioni del p. 6 del par. 6.6.2 replicano, ad esempio, le disposizioni degli anni '50 anche quando si tratta di un ormai sorpassato riferimento al testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, sui requisiti di abitabilità, normativa, questa, ancorché non abrogata, ormai di scarso rilievo per determinare l'abitabilità – ora agibilità – di un immobile (cfr. ora l'art. 26 del testo unico dell'edilizia).

¹⁵ Pubblicato nella G.U. 12 aprile 2013, n. 86.

¹⁶ Questo "documento": a) reca le indicazioni idonee a identificare, ridurre e gestire i rischi nonché a trasferire conoscenze e procedure utili all'acquisizione di competenze per lo svolgimento in sicurezza dei rispettivi compiti in azienda e all'identificazione e eliminazione, ovvero alla riduzione e gestione, dei rischi in ambiente di lavoro; b) è certificato dalla ASL ovvero dagli enti bilaterali e dagli organismi paritetici del settore agricolo e della cooperazione di livello nazionale o territoriale.

¹⁷ Del resto anche il comma 4 dell'art. 36, del d.lgs. n. 81/2008 precisa che "ove la informazione riguardi lavoratori immigrati, essa avviene previa verifica della comprensione della lingua utilizzata nel percorso informativo".

informazione non riesce a soddisfare in quanto implicanti effettiva formazione e addestramento pratico. Informazione, formazione e addestramento pratico rischiano di venire ricondotti alla consegna di una sorta di opuscolo informativo, analogamente a quanto il datore di lavoro poteva limitarsi a fare nel sistema previgente all'attuazione delle direttive comunitarie in materia di salute e sicurezza del lavoro (direttiva n. 391 del 1989, anzitutto) e al d.lgs. n. 626 del 19 settembre 1994, oltre che evidentemente al d.lgs. n. 81 del 9 aprile 2008. All'epoca, in base ai dd.P.R. nn. 303 del 19 marzo 1956 e 547 del 27 aprile 1955 non era richiesta una formazione né un addestramento pratico in materia di sicurezza e salute ma sussisteva solo l'obbligo di "rendere edotti i lavoratori dei rischi specifici cui sono esposti e portare a loro conoscenza i modi di prevenire i danni derivanti dai rischi predetti" (così l'art. 4 del d.P.R. n. 303, cit.; cfr. anche art. 4 del d.P.R. n. 547, cit.). Era però un sistema duramente criticato perché insufficiente a rendere i lavoratori effettivamente consapevoli dei rischi che corrono, capaci di applicare le relative misure e seguire le relative procedure di sicurezza, ed abili ad usare correttamente i dispositivi di protezione individuale; un sistema che sarebbe stato profondamente modificato dalle direttive comunitarie degli anni '80 e '90. Un conto, invero, è la (poco efficace) mera informazione, altro conto i (più utili) formazione e addestramento pratico dove il lavoratore grazie alla sua partecipazione, sia pure come discente, alle attività volte alla sua sicurezza acquisisce un'adeguata cognizione dei rischi ai quali è esposto e di quanto occorre fare, in concreto, per prevenirli e/o proteggervisi.

Alla difficoltà di esigere da datori di lavoro che occupino per brevi periodi lavoratori stagionali lo svolgimento di una formazione approfondita e di un completo addestramento pratico, non dovrebbe ovviarsi con la mortificazione di queste attività, cruciali per la sicurezza e la salute dei lavoratori agricoli, ma, pare, con la valorizzazione di (già esistenti – vedi *infra* –) organizzazioni capaci di soccorrere i datori di lavoro nell'esecuzione di questi compiti. Degne di considerazione appaiono pertanto le proposte di iniziativa legislativa volte a fare "massa critica" delle attività di formazione nell'ambito di sistemi di bilateralità e a predisporre un libretto formativo – o almeno un attestato di formazione – per il lavoratore agricolo, valido per più rapporti di lavoro, dove si comprova la formazione ricevuta¹⁸.

3. (segue). *La semplificazione della sorveglianza sanitaria e la valorizzazione del sistema della bilateralità*

L'idea della valorizzazione del sistema della bilateralità risulta accolta dalle norme per la semplificazione degli oneri in materia di sorveglianza sanitaria per i

¹⁸ La dottrina riconosce che "un ruolo estremamente importante per il miglioramento degli standard di sicurezza può e deve essere giocato dalle parti sociali, sia intervenendo più incisivamente nei contratti collettivi sull'organizzazione del lavoro ... sia valorizzando tutte le esperienze partecipative, in particolare quella degli organismi paritetici" (così P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro*, cit., p. 81).

lavoratori agricoli stagionali (art. 78, commi 2 *sexies* ss., del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla l. 24 aprile 2020, n. 27; vedi in precedenza l'art. 2 del decreto ministeriale 27 marzo 2013, cit.)¹⁹. Esse prevedono anzitutto che “enti bilaterali e organismi paritetici del settore agricolo e della cooperazione di livello nazionale o territoriale possono adottare iniziative, anche utilizzando lo strumento della convenzione, finalizzate a favorire l'assolvimento degli obblighi in materia di sorveglianza sanitaria per le imprese agricole e i lavoratori aderenti al sistema di bilateralità, mediante convenzioni con le aziende sanitarie locali per effettuare la visita medica preventiva preassuntiva ovvero mediante convenzione con medici competenti in caso di esposizione a rischi specifici”; la semplificazione sta in ciò, che per i lavoratori a tempo determinato e stagionali, limitatamente a lavorazioni generiche e semplici non richiedenti specifici requisiti professionali, la sorveglianza sanitaria può limitarsi ad una visita preventiva svolta anche su iniziativa dei predetti enti bilaterali competenti e il relativo giudizio di idoneità produce i suoi effetti nei confronti di tutti i datori di lavoro convenzionati²⁰.

Opportunamente, la disciplina suesposta orienta le attività di sorveglianza sanitaria verso un sistema di enti, di convenzioni e di visite destinate a spiegare la loro efficacia in più rapporti di lavoro, risolvendo, in questo modo, almeno in parte, il problema della difficoltà, su un piano fattuale, di esigere da parte di datori di lavoro di piccole o piccolissime dimensioni lo svolgimento di azioni onerose per la sicurezza di lavoratori destinati ad essere occupati presso di essi talora anche solo per pochi giorni.

Le norme sulla semplificazione della sorveglianza sanitaria del 2020 presentano però un profilo problematico consistente nella esclusione della semplificazione non in base alla tenuità del rischio ma alla semplicità/ordinarietà della lavorazione²¹.

¹⁹ Le norme del 2020 ripercorrono in parte le disposizioni del d.m. del 2013 che avevano semplificato gli adempimenti in materia di sorveglianza sanitaria. Rispetto al d.m. 27 marzo 2013, l'art. 78, commi 2 *sexies* e ss., del d.l. n. 18 del 2020 presenta tuttavia differenze anche notevoli: oltre al fatto di costituire una norma di legge ordinaria (ciò che gli consente di applicarsi anche oltre le imprese medie e piccole, campo di applicazione al quale era ed è invece vincolato il d.m. del 2013 in virtù dell'art. 3, comma 13, d.lgs. n. 81, in attuazione del quale è emanato), l'art. 78 elimina il limite delle 50 giornate lavorative svolte dal lavoratore stagionale quale condizione per l'applicazione della semplificazione nonché prevede una durata annuale anziché biennale del giudizio conseguente alla visita medica preassuntiva (che però il d.m. riferiva alla sorveglianza sanitaria per situazioni che non esponessero a rischi specifici). D'altro canto l'art. 78 del d.l. n. 18 del 2020 non si sostituisce integralmente al predetto d.m. del 2013, perché quest'ultimo non solo tratta anche della formazione – materia estranea all'art. 78 – ma pare continuare ad applicarsi ai “lavoratori occasionali che svolgono prestazioni di lavoro accessorio” di cui all'art. 1 del d.m. predetto (sempre che questo riferimento possa ora ritenersi rivolto ai prestatori di lavoro occasionale di cui al art. 54 *bis* del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito dalla l. 21 giugno 2017 n. 96, all'art. 2-*bis* del d.l. 12 luglio 2018, n. 87, convertito dalla l. 9 agosto 2018, n. 96 e ai commi 344 e ss. dell'art. 1, della l. 29 dicembre 2022, n. 197).

²⁰ L'art. 78, comma 2 *sexies*, d.l. cit., è formulato, a questo specifico riguardo, analogamente all'art. 2, del d.m. del 2013, cit.

²¹ Come si è visto *supra*, nel testo, la semplificazione si applica solo a “lavorazioni generiche e semplici, non richiedenti specifici requisiti professionali” (cfr. art. 78, comma 2 *sexies*, cit.).

Inoltre la – pur apprezzabile – soluzione della valorizzazione del sistema della bilateralità fatica, nei fatti, a trovare applicazione. Per un maggior successo di questa soluzione potrebbe essere auspicabile valutare se essa non possa essere accompagnata da un’efficace attività promozionale, e se il sistema della semplificazione della sorveglianza sanitaria tramite convenzioni con ASL e organizzazioni di medici possa essere attuato anche da organizzazioni alternative a quelle riconducibili alla sola bilateralità di matrice sindacale come ad esempio associazioni, reti e consorzi tra imprese agricole²².

4. Tutela della salute dei lavoratori agricoli e cambiamento climatico

Tra gli aspetti che il diritto positivo non considera esplicitamente vi sono alcuni rischi specifici connaturati al lavoro agricolo. Tra essi appare di notevole rilievo il rischio che sorge con l’espletamento di lavori estenuanti per molte ore al giorno in condizioni meteorologiche estreme di caldo eccessivo, specie quando ciò avvenga senza equipaggiamento adeguato o sia, in qualche modo, evitabile.

Se infatti è convinzione diffusa che sia in atto un cambiamento climatico a seguito del quale le temperature medie annuali si stanno innalzando e ondate di caldo eccezionale sono e saranno sempre meno rare, è anche noto²³ che lunghi orari di lavoro pesante a temperature elevate espongono al rischio di colpi di calore, fino ai casi estremi di collasso cardiocircolatorio che si sono talora realizzati. Purtroppo però all’esposizione ad eventi meteorologici si sfugge solo riparandosi in locali chiusi, ciò che raramente è possibile nel lavoro agricolo²⁴.

Documenti ministeriali consigliano al riguardo l’adozione di misure di sicurezza e salute quali²⁵:

²² Si pensi all’esempio della vicenda della “Rete del lavoro agricolo di qualità” istituita presso l’INPS al fine di selezionare imprese agricole che si distinguono per il rispetto delle norme in materia di lavoro e legislazione sociale- nonché tributarie (art. 6 del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla l. 11 agosto 2014, n. 116): l’adesione alla Rete è destinata a essere raramente praticata fintanto che non venga resa più attrattiva per gli imprenditori – attualmente essa, in buona sostanza, non fornisce che poco percepibili vantaggi sotto il profilo dell’“immagine” aziendale verso potenziali acquirenti dei relativi prodotti e della manifestata disponibilità dell’Istituto di indirizzare altrove le attività di controllo. Alla dottrina “peraltro, non pare dubbio che il miglior modo per superare l’ostacolo frapposto dalla ridotta dimensione di molte imprese agricole alla realizzazione di adeguati sistemi di prevenzione aziendale sia rappresentato dalla costituzione di forme di raccordo e di strutture reticolari fra tali imprese (P. PASCUCI, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro*, cit., p. 82).

²³ Cfr. il Documento del Ministero del lavoro “Rischi lavorativi da esposizione ad alte temperature”, <https://www.lavoro.gov.it/stampa-e-media/comunicati/vademecum-rischi-calore>.

²⁴ R. BEVILACQUA, *Cambiamenti climatici e sicurezza sul lavoro: una sintesi della bibliografia*, in “Atti del Seminario su “Salute, sicurezza, sostenibilità: le sfide della quinta rivoluzione industriale” svoltosi a Roma – Aula Magna dell’Università “Sapienza” – il 4 – 6 dicembre 2023, <https://www.inail.it/portale/it/inail-comunica/pubblicazioni/catalogo-generale/catalogo-generale-dettaglio.2023.12.atti-dei-seminari-di-aggiornamento-dei-professionisti-ctss-csa-cit-salute-sicurezza-sostenibilit-le-sfide-della-quinta-rivoluzione-industriale.html>, p. 408.

²⁵ Cfr. Vademecum del Ministro del lavoro e delle politiche sociali su “Rischi lavorativi da esposizione ad alte temperature”.

- presenza di una persona informata sulle condizioni meteorologiche attese durante il lavoro;
- dotazione dei luoghi di lavoro di un termometro ed un igrometro;
- collocazione, se possibile, dell'orario di lavoro nella prima mattina e nel tardo pomeriggio, evitando le ore più calde²⁶;
- previsione del consumo dei pasti da parte dei lavoratori in aree ombreggiate e rifornimento dei lavoratori stessi di acqua, raccomandando loro di bere anche in assenza della sensazione di sete;
- evitare il più possibile il lavoro solitario e l'esposizione diretta alla radiazione solare fornendo i lavoratori (se non sono necessari particolari DPI) di copricapi a falda larga nonché favorendo, se ciò è compatibile con l'attività svolta, il lavoro all'ombra di tettoie o altri ripari;
- istruire i lavoratori sui sintomi di danno da calore e sulle possibili azioni da mettere immediatamente in atto.

Misure di sicurezza come quelle di cui sopra vanno ritenute obbligatorie in adempimento dell'obbligo generale previsto dal codice civile (art. 2087 c.c.) di attuare quanto la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica suggerisce per la protezione dei lavoratori (anche) dai rischi derivanti dall'esposizione a temperature ambientali elevate. Del resto, l'osservanza delle norme generali del d.lgs. n. 81 del 2008 sulla valutazione dei rischi e sulla considerazione, nell'affidare i compiti ai lavoratori, delle condizioni di salute degli stessi in rapporto alla loro salute e alla sicurezza (artt. 18, lett. c), 28 e 29), implica di valutare il rischio che deriva dallo svolgimento di lavoro ad alte temperature ambientali e di assegnare attività e turni di lavoro tenendo conto dell'età, delle condizioni fisiche, della resistenza allo sforzo dei lavoratori interessati.

Non vale in contrario rilevare che il rischio derivante dall'esposizione ad alte temperature ambientali non è un rischio generato dall'attività svolta ma un rischio generico e che campi e terreni facenti parte dell'azienda agricola non sono "luogo di lavoro" (art. 62, comma 2, lett. d-bis, del d.lgs. n. 81/2008).

Infatti l'obbligo di sicurezza stabilisce la protezione dei prestatori di lavoro da "tutti i rischi" per la loro salute e sicurezza (artt. 2, lett. g), 15 e 28) e, come la dottrina riconosce, l'obbligo in questione non fa distinzione tra "rischi endogeni specifici e rischi esogeni generici, imponendo, invece, al datore di tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori eliminando o riducendo tutti i rischi, senza distinzione, comunque presenti nell'ambito dell'organizzazione"; i lavoratori, perciò, quando svolgono attività lavorativa hanno diritto che il datore prevenga situazioni di rischio e li protegga da esse, anche quando si tratta di rischi generici.²⁷

²⁶ È consigliato (vedi Vademecum, cit.) privilegiare il lavoro entro le 10.00 e dopo le 17.00, con temperature più favorevoli (<32.8°C), effettuando una rotazione oraria fra i lavoratori esposti, nonché prevedendo pause in luoghi freschi.

²⁷ M. MARAZZA, *L'art. 2087 c.c. nella pandemia Covid-19 (e oltre)*, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", 2020, I, p. 273; M.T. CARINCI, *Obbligo di sicurezza e responsabilità datoriale: il rischio di contagio da covid-19*, in O. MAZZOTTA (a cura di), *Diritto del lavoro ed emergenza pandemica*, Pisa, Pacini giuridica, 2021, p. 47 ss.; vedi anche: G. NATULLO – R. NUNIN, *Salute e sicurezza del lavoro - La tutela*

E la constatazione che campi e terreni agricoli non sono propriamente “luogo di lavoro” ai fini dell’applicazione del d.lgs. n. 81 del 2008, implica che ad essi non si applicano le norme di sicurezza sulla conformazione del luogo di lavoro e le dotazioni dello stesso (tra l’altro non si applica il punto 1.9.2 dell’all. IV, del d.lgs. n. 81 sulla temperatura dei locali di lavoro²⁸) ma non anche che i lavoratori che operano nei campi non debbano essere protetti dai rischi connessi alla loro attività.

A differenza delle altre principali misure di sicurezza, quelle per la protezione dai rischi che derivano dalla lunga esposizione ad alte temperature ambientali non sono oggetto di disposizioni specifiche, e la loro omissione non è assistita da alcuna sanzione pubblica, amministrativa o penale, ciò che le rende spesso inattuata, soprattutto quando si tratta di lavoratori particolarmente deboli sotto il profilo socio-economico e, quindi, maggiormente disponibili a svolgere lavori estenuanti ai limiti delle loro capacità di resistenza. Anche per questo, potrebbero essere concepite norme che stabiliscano un obbligo di adottare le misure di sicurezza di cui sopra rafforzato dalle sanzioni usualmente previste per la violazione dell’obbligo di attuare misure di sicurezza “nominate” dall’ordinamento.

5. La questione della vetustà del parco-macchine agricole e i finanziamenti per la sicurezza del lavoro agricolo – I bandi ISI ed ISMEA

Il legislatore tenta di porre - almeno in parte - rimedio al problema della forte incidenza, tra le cause di infortunio, del malfunzionamento delle macchine e delle attrezzature agricole (vedi p. 1 e Appendice), con la previsione di strumenti finanziari: l’art. 1, comma 862, della l. 28 dicembre 2015 n. 208, “al fine di favorire il miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro” istituisce presso l’INAIL, per “le micro e le piccole imprese operanti nel settore della produzione agricola primaria dei prodotti agricoli”, un fondo “destinato a finanziare gli investimenti per l’acquisto o il noleggio con patto di acquisto di trattori agricoli o forestali o di macchine agricole e forestali, caratterizzati da soluzioni innovative per l’abbattimento delle emissioni inquinanti, la riduzione del rischio rumore, il miglioramento del rendimento e della sostenibilità globali delle aziende agricole”²⁹.

I bandi INAIL (cd. bandi ISI – cioè “Impresa sicura e innovativa”³⁰ – rivolti alle aziende agricole anche sulla base di accordi – “Protocolli” – tra lo stesso

della salute e della sicurezza del lavoro alla luce delle sfide del prossimo futuro, in “Rivista giuridica del lavoro e della prevenzione sociale”, 2021, p. 135 ss.

²⁸ Applicabile è invece il p. 1.1.4 dell’all. IV sull’obbligo di predisporre ripari dalle intemperie per i lavoratori che operano all’aperto.

²⁹ Ai sensi dello stesso comma 862, nel rispetto del regolamento (UE) n. 702/2014 della Commissione, del 25 giugno 2014, vi possono accedere le micro e le piccole imprese operanti nel settore della produzione agricola primaria.

³⁰ Costituisce criterio di priorità per l’accesso al finanziamento l’adozione delle buone prassi di cui all’articolo 2, comma 1, lettera v), del d.lgs. n. 81 del 2008.

Istituto e il Ministero dell'agricoltura)³¹ non si limitano, d'altro canto, al rinnovo dei macchinari: il d.lgs. n. 81 del 2008 (vedi art. 11, comma 5) prevede anche che l'INAIL finanzi "progetti di investimento e formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro rivolti in particolare alle piccole, medie e micro imprese e progetti volti a sperimentare soluzioni innovative e strumenti di natura organizzativa e gestionale ispirati ai principi di responsabilità sociale delle imprese".

Vi sono poi i bandi regionali (per i giovani agricoltori, la modernizzazione delle aziende agricole, i progetti di agricoltura biologica), e i bandi dell'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare – ISMEA³². Questi ultimi offrono un'ampia gamma di servizi di natura finanziaria: aiutano le aziende agricole nell'acquisizione della base fondiaria e nei progetti di sviluppo, investimento e consolidamento dell'attività aziendale; favoriscono lo sviluppo delle società di capitali attive nel settore agricolo e agroalimentare, offrendo finanziamenti a tasso di interesse agevolato e gestendo fondi di garanzia per l'agricoltura; prevedono il rilascio di garanzie sussidiarie ovvero l'integrazione delle garanzie fornite dalle imprese agricole per l'erogazione di finanziamenti bancari; offrono sistemi di gestione del rischio imprenditoriale che grava sugli agricoltori alternativi o complementari alle tradizionali polizze assicurative.

Il sistema di questi bandi e strumenti finanziari non è, dal punto di vista della tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori dell'agricoltura, particolarmente soddisfacente.

Per quanto riguarda i bandi INAIL preordinati al finanziamento di nuovi macchinari, potrebbe valutarsi la possibilità³³ di richiederne la conformità a quanto deriva dall'applicazione della migliore tecnica disponibile senza accontentarsi dell'inderogabile (in base alla c.d. "direttiva macchine" e al d.lgs. 27 gennaio 2010 n. 17, ogni macchinario distribuito e messo in servizio nell'Unione europea deve essere conforme alle norme di sicurezza armonizzate e, di conseguenza, dotato di dichiarazione di conformità e marcatura "CE")³⁴ loro conformità ai requisiti di sicurezza e salute minimi di legge.

³¹ Secondo l'INAIL (*Relazione annuale 2023*, cit., p. 14) "il sistema di finanziamento ISI, componente rilevante delle politiche di prevenzione dell'Istituto, è divenuto ormai un programma strutturale", essendo, dal 2010 alla fine del 2023 "stati stanziati oltre 3,5 miliardi di euro"; e uno dei 5 assi di finanziamento è appunto dedicato all'agricoltura (generalista; prevenzione rischi infortunistici; bonifica amianto; micro e piccole imprese dell'industria manifatturiera; agricoltura). In particolare l'Istituto riferisce (INAIL, *Relazione annuale 2023*, cit.) che con riferimento all'asse Agricoltura, tra il 2016 e il 2022 i progetti presentati dalle imprese agricole per accedere ai fondi del bando ISI destinati alla sostituzione dei mezzi obsoleti sono stati più di 28mila.

³² L'ISMEA è il risultato del progressivo accorpamento dell'Istituto per studi, ricerche e informazioni sul mercato agricolo, della Cassa per la formazione della proprietà contadina e, poi, dell'Istituto sviluppo agroalimentare (ISA) Spa e della Società gestione fondi per l'agroalimentare (SGFA) – vedi il d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 419 e l'art. 6, comma 5, della L. 28 dicembre 2015, n. 208.

³³ Ostacoli a questa pur auspicabile soluzione potrebbero derivare dalle direttive di prodotto dell'Unione europea.

³⁴ Il datore di lavoro è stato talora ritenuto responsabile per infortuni derivanti dall'impiego di macchine non corrispondenti alla migliore tecnica disponibile sotto il profilo della loro sicurezza (si veda, al riguardo, il caso deciso da Cass. pen., Sez. IV, 29 novembre 2005, n. 43095, sulla

Per quanto riguarda gli altri bandi e, in particolare, i bandi ISMEA e i bandi regionali, potrebbe essere consigliabile che essi prevedano, tra le condizioni per accedere ai relativi benefici, quella del rispetto di (almeno i principali) obblighi di sicurezza del lavoro senza limitarsi, come - peraltro solo episodicamente - avviene, a precludere i benefici nei casi-limite di gravi condanne disposte da sentenze penali irrevocabili³⁵. Senza temere di, con ciò, ostacolare il conseguimento del fine di migliorare la competitività delle imprese agricole, che è il fine preminente di questi bandi, non pare privo di interesse lo studio dell'estensione ad essi di meccanismi analoghi a quelli già sperimentati in altri settori dove la preclusione dell'operatore economico all'accesso a determinati benefici può derivare non solo da accertamenti penali resi definitivi da sentenze irrevocabili ma anche da accertamenti svolti in sede amministrativa, con qualunque mezzo adeguato, di gravi violazioni delle norme in materia di salute e di sicurezza sul lavoro³⁶; inoltre potrebbe essere previsto che i candidati al beneficio pubblico, dimostrino l'adempimento dei principali obblighi in materia (ad esempio sulla base del modello dell'autocertificazione che devono eseguire coloro che aspirano a conseguire la "patente a crediti" relativa al rispetto delle norme di sicurezza, adempimento necessario, in molti casi, per esercitare attività in cantieri temporanei o mobili ai sensi dell'art. 27 del d.lgs. n. 81 del 2008³⁷).

6. Prospettive e limiti della condizionalità sociale dei pagamenti alle imprese agricole stabiliti in attuazione della Politica agricola comunitaria-PAC

Una spinta all'innalzamento del livello di tutela della salute e della sicurezza del lavoro agricolo proviene dall'idea di collegare alcuni strumenti finanziari a "condizionalità sociale", e, in particolare, al rispetto delle principali norme per la sicurezza dei lavoratori; nei più recenti regolamenti dell'Unione europea i pagamenti che le imprese agricole hanno diritto di ricevere in base al (nuovo) piano di Politica agricola comune (PAC³⁸) sono messi in relazione al rispetto, tra l'altro, dei principali obblighi in materia di sicurezza e salute del lavoro quali (combinato disposto dell'art. 14 e dell'all. IV, del Regolamento (UE) 2021/2115):

responsabilità del datore per un infortunio che si sarebbe potuto evitare se la macchina fosse stata dotata di un *optional* previsto dalla casa costruttrice).

³⁵ Cfr. Cass. civ., Sez. Unite, 3 dicembre 2021, n. 38361 per un caso di esclusione dalla procedura selettiva, indetta dall'INAIL, per il finanziamento di interventi in materia di salute e sicurezza sul lavoro di un candidato che era stato condannato con sentenza passata in giudicato per il reato di lesioni colpose gravi commesso con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro.

³⁶ Così l'art. 95 del codice dei contratti pubblici in vigore, con riguardo alla facoltà della stazione appaltante di escludere dalla procedura di gara l'operatore economico che sia incorso in tale violazione.

³⁷ L'oggetto dell'autocertificazione andrebbe però, ad avviso di chi scrive, esteso ad un novero più ampio di adempimenti.

³⁸ Piano relativo al periodo 2023 – 2027.

- l'obbligo generale del datore di lavoro di garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori e di adottare le misure necessarie per la protezione della sicurezza e della salute, comprese le attività di prevenzione dei rischi e la fornitura di informazioni e formazione (artt. 5 e 6 della direttiva 89/391/CEE);

- l'obbligo di designare il responsabile e gli addetti al servizio di prevenzione e protezione (cfr. art. 7, direttiva cit., e art. 17, comma 1, lett. *b*), del d.lgs. n. 81 del 2008³⁹);

- l'obbligo di adottare misure per il pronto soccorso, la lotta antincendio e l'evacuazione dei lavoratori (art. 8, direttiva cit., e art. 43, comma 1, lett. *a*) ed *e*), del d.lgs. cit.);

- gli obblighi relativi alla valutazione dei rischi, le misure e l'attrezzatura di protezione, la registrazione e la segnalazione degli infortuni sul lavoro (art. 9, direttiva cit., e artt. 28, comma 2, lett. *a*) e *b*), 18, lett. *r*), del d.lgs. cit.);

- l'obbligo di fornire informazioni ai lavoratori sui rischi per la sicurezza e la salute e le misure di protezione e prevenzione (artt. 10, direttiva cit., e art. 36 del d.lgs. cit.);

- l'obbligo di consultazione dei lavoratori e di permettere la loro partecipazione alle discussioni su tutte le questioni che riguardano la sicurezza e la protezione della salute sul luogo di lavoro (artt. 12, direttiva cit., e art. 18, comma 1, lett. *s*), del d.lgs. cit.);

- l'obbligo di garantire che i lavoratori ricevano una formazione adeguata in materia di sicurezza e di salute (artt. 12, direttiva cit., e art. 37, comma 1, del d.lgs. cit.);

- l'obbligo di tenere conto dell'ergonomia e della tutela della salute sul posto di lavoro e di fornire informazioni adeguate sull'uso delle attrezzature di lavoro (artt. 7 e 8, direttiva 2009/104/CE, e art. 71, commi 6 e 7, del d.lgs. cit.)⁴⁰.

Tuttavia gli effetti dell'idea della condizionalità sociale sul livello di sicurezza dei lavoratori agricoli sono frustrati dalle disposizioni che quell'idea dovrebbero realizzare.

Infatti, nonostante l'impiego, da parte del legislatore, del termine "condizionalità", i pagamenti previsti dalla PAC non sono affatto subordinati al rispetto dei susposti obblighi di sicurezza. La violazione di questi obblighi determina solo l'irrogazione di una sanzione amministrativa consistente nella riduzione delle somme da erogare all'imprenditore agricolo⁴¹ (cfr. l'art. 14 del regolamento (UE) 2021/2115); anzi, essendo l'accertamento della violazione sempre successivo al pagamento, determina, in concreto, l'obbligo

³⁹ I riferimenti delle disposizioni del d.lgs. n. 81 che identificano gli obblighi della direttiva 89/391/CE sono quelli stabiliti dal decreto ministeriale 28 giugno 2023 (sulla pubblicazione dello stesso vedi nota 46).

⁴⁰ È inoltre parte della "condizionalità sociale" il rispetto di vari obblighi sui requisiti di sicurezza e sull'uso delle attrezzature di lavoro (artt. 3 ss., della direttiva 2009/104/CE e artt. 70 ss., del d.lgs. n. 81 del 2008).

⁴¹ La percentuale si calcola sull'ammontare dell'importo totale dei pagamenti, concessi o da concedere al beneficiario interessato in relazione alle domande di pagamento presentate nel corso dell'anno solare in cui si è verificata l'infrazione.

dell'imprenditore medesimo di restituire quanto ricevuto per la parte corrispondente all'importo della sanzione.

Inoltre questa sanzione non è, nella maggior parte dei casi e ad avviso di chi scrive, un pungolo sufficiente per incidere in modo significativo sull'effettività delle norme di sicurezza nel lavoro agricolo; ciò non solo perché le sanzioni amministrative previste sono di importo, tutto sommato, modesto⁴², ma perché le norme italiane stabiliscono vari temperamenti di un regime sanzionatorio, di per sé poco minaccioso.

Le norme nazionali ammettono infatti che la sanzione⁴³ sia azzerata, dimezzata o ridotta di un quarto, se l'agricoltore, dopo la contestazione da parte delle autorità competenti adempie, nei tempi indicati dalle suddette autorità, a quanto prescritto dalla norma oggetto di contestazione⁴⁴ (art. 3 del d.lgs. 17 marzo 2023, n. 42 – come modificato dal d.lgs. 23 novembre 2023, n. 188; vedi anche i decreti ministeriali 28 dicembre 2022, 28 giugno 2023 e 31 gennaio 2024⁴⁵).

Non solo. L'irrogazione delle sanzioni è subordinata all'accertamento "in via definitiva" della violazione delle suddette norme (art. 2 del d.lgs. n. 42, cit.) e, quindi, ad un intervento degli organi di vigilanza o a un provvedimento giurisdizionale passato in giudicato. Senonché, da un lato, visite ispettive ad aziende agricole piccole e piccolissime – cioè alle aziende che costituiscono la stragrande maggioranza degli operatori economici del settore – sono molto rare, salvo che non si tratti di gravissimi infortuni. D'altro lato, affinché l'accertamento della violazione acquisti il carattere di "definitività" è necessario, nella maggior parte dei casi, attendere gli anni della celebrazione di un processo giurisdizionale durante i quali gli elementi caratterizzanti l'impresa responsabile della violazione di legge, e talora i soggetti proprietari della stessa, spesso, cambiano⁴⁶.

Vero è che il comma 4 dell'art. 3, del d.lgs. cit., in attuazione di una disposizione del Regolamento (UE) 2021/2115, stabilisce che in caso di "inosservanza intenzionale" l'ammontare della sanzione (cioè la percentuale di riduzione dei pagamenti ai quali l'imprenditore agricolo ha diritto in base al sistema della PAC) è pari al 30 per cento, ma l'applicazione di questa disposizione, traslata nell'ordinamento nazionale, è molto problematica. Infatti per il diritto penale italiano il concetto di intenzionalità è estraneo all'elemento soggettivo degli illeciti

⁴² La sanzione, ai sensi dell'art. 85 del regolamento (UE) 2021/2116, è "come regola generale... pari al 3 % dell'importo totale dei pagamenti" (elevato al 10% in particolari casi di recidiva e al 15% in caso di "violazione intenzionale").

⁴³ La sanzione è, in base all'art. 3 del d.lgs. 17 marzo 2023, n. 42, pari al 3 per cento, 5 per cento o 10 per cento dell'importo dei pagamenti.

⁴⁴ Si applica, in ogni caso, la percentuale del 10 per cento, ove l'infrazione riguardi un numero di lavoratori superiore a 8. Nel caso in cui la stessa infrazione persista per più di un anno solare o si ripeta un'altra volta nel giro di tre anni solari consecutivi, la percentuale di riduzione è pari al 20 per cento dell'importo totale dei pagamenti (art. 3 del d.lgs. n. 42, cit.).

⁴⁵ Pubblicati rispettivamente nelle Gazzette Ufficiali 21 febbraio 2023, n. 44, 11 agosto 2023, n. 187 e 9 marzo 2024, n. 58.

⁴⁶ Solo in caso di sequestro preventivo dell'azienda nell'ambito di un procedimento per i reati di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (cd. caporalato) di cui all'art. 603-bis, c.p., è previsto che gli Organismi pagatori sospendano, a seguito di comunicazione dell'autorità giudiziaria, l'erogazione dei benefici fino alla revoca della misura cautelare – art. 2, d.lgs. n. 42 cit.

consistenti nella violazione delle norme di sicurezza del lavoro, trattandosi di reati contravvenzionali che non sono integrati dall'elemento soggettivo dell'intenzionalità (che semmai richiama l'elemento soggettivo del dolo nei reati delittuosi) bensì dalla mera "coscienza e volontà" del reo, nel senso di cui all'art. 42 c.p.

D'altro canto, alla forse eccessiva tenuità delle sanzioni previste dal sistema della condizionalità sociale si accompagna la loro forse eccessiva area di applicazione: esse possono essere comminate per ogni omissione di una qualsivoglia misura di sicurezza anche se non "nominata" da disposizioni di legge o regolamento e nonostante che si tratti di omissioni non illecite dal punto di vista del sistema sanzionatorio amministrativo e penale nazionale. Infatti la sanzione amministrativa della riduzione dei pagamenti a carico della PAC si applica anche in caso di inadempimento del mero obbligo generale di sicurezza, volto a garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori anche tramite l'adozione di misure non "nominate" dal legislatore (cfr. il suddetto obbligo di cui agli artt. 5 e 6 della direttiva 89/391/CEE indicato dal reg. (UE) 2021/2115 tra gli elementi della condizionalità sociale e che riecheggia l'obbligo generale di sicurezza di cui all'art. 2087 c.c.⁴⁷): si tratta di un inadempimento, come si vede, di un obbligo assai ampio e poco determinato e tale da dare luogo, nella pratica giudiziaria dei casi di infortunio o malattia sul lavoro, ad un modello di responsabilità che lambisce la responsabilità oggettiva⁴⁸; un inadempimento cioè che potrebbe molto probabilmente venire contestato alla maggior parte delle imprese e che determinerebbe, se le disposizioni del regolamento UE sulla condizionalità sociale fossero applicate con rigore, a un'applicazione quasi generalizzata della sanzione amministrativa stabilita per la violazione della stessa.

In questa situazione da un lato è stata espressa l'idea di potenziare il sistema della condizionalità sociale al fine di indurre gli imprenditori agricoli a approfondire un maggiore impegno per innalzare il livello di sicurezza del lavoro esistente presso di essi. Ciò sarebbe apprezzabile sul piano della tutela della sicurezza e salute del lavoro agricolo ma, con riguardo al sistema della PAC andrebbe attuato con estrema cautela, essendo invero difficile pensare di subordinare (come pure è stato ipotizzato) i pagamenti alla prova del rispetto delle norme di sicurezza, previsione che sovvertirebbe il sistema congegnato dai suddetti regolamenti comunitari in materia.

Dall'altro lato potrebbero invece essere considerati interventi normativi che, a fronte di una maggior definizione delle fattispecie che determinano la comminazione della sanzione, eliminino parte degli ostacoli che il decreto

⁴⁷ Erroneamente e, anzi, ad avviso di chi scrive, illegittimamente il d.m. 28 giugno 2023 identifica la norma nazionale attuatrice degli artt. 5 e 6 della direttiva n. 89/391/CE negli artt. 18, comma 1, lett. d), e 29, comma 1, del d.lgs. n. 81 del 2008 che non sono la trasposizione nel diritto nazionale dell'obbligo generale di sicurezza di cui ai predetti artt. 5 e 6.

⁴⁸ Per tutti, cfr. L. MONTUSCHI, *Dai principi al sistema della sicurezza del lavoro*, in C. ZOLI (a cura di) "Principi comuni", in *La nuova sicurezza del lavoro d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e successive modifiche*, Commentario diretto da L. MONTUSCHI, Bologna, Zanichelli, 2015, I, p. 12.

legislativo n. 42 pone al funzionamento del sistema della condizionalità sociale, prevedendo casi in cui la riduzione dei pagamenti possa avvenire in base ad accertamenti svolti in sede amministrativa o in base a provvedimenti giudiziari non definitivi, salvi il rispetto di eventuali esigenze cautelari e, evidentemente, la tutela giurisdizionale.

7. Conclusioni

Le considerazioni suesposte evidenziano come la disciplina della sicurezza e della tutela della salute dei lavoratori agricoli manchi di disposizioni che tengano sufficientemente conto delle peculiarità di questo settore e come alcune nuove norme in materia, non necessariamente limitate agli aspetti considerati nei precedenti paragrafi, sarebbero, sotto molti aspetti, auspicabili.

Qualsivoglia intervento normativo dovrebbe tuttavia non dimenticare due fondamentali caratteristiche del mercato del lavoro agricolo.

La prima consiste nella diffusa presenza di lavoro “nero” così che qualsivoglia impegno per la prevenzione dai rischi del lavoro agricolo e per la protezione della salute e sicurezza dei lavoratori del settore si intreccia con la lotta al lavoro agricolo sommerso.

La seconda deriva dal fatto che il mercato agricolo è estremamente competitivo e le varie fasi delle relative filiere di produzione, trasporto, intermediazione e vendita dei prodotti agricoli sono tra le più esposte ai fenomeni di *dumping* sociale che favoriscono produttori, disonesti o extracomunitari, che non osservano o non sono tenuti ad osservare una legislazione sociale come quella italiana e dell’Unione europea. Anzi questa situazione è talora addotta per tentare di giustificare violazioni di obblighi di legge e di contratto di cui si tenta di affermare l’insostenibilità economica⁴⁹.

Ora, non manca di suggestione l’idea di studiare forme di parziale corresponsabilità dei vari soggetti coinvolti nella filiera agricolo-alimentare (produttori, trasportatori, intermediari, acquirenti dei prodotti all’ingrosso al fine della loro vendita al dettaglio) ispirandosi a normative, quali quella sulla filiera della produzione e gestione dei rifiuti dove i vari soggetti coinvolti (pur, in linea di principio, responsabili solo per la fase di loro competenza) non sono esenti da attività di almeno parziale controllo di quanto sia avvenuto o sia in procinto di avvenire nelle fasi di gestione del rifiuto precedente e successiva alla loro (cfr. l’art. 188 del d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 e il principio della responsabilità della gestione

⁴⁹ La dottrina (P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro*, cit., p. 81) afferma essere “evidente come molte delle fragilità strutturali delle imprese agricole siano spesso il frutto degli assetti di potere che governano le filiere agro-alimentari e dei conseguenti meccanismi di determinazione dei prezzi che strangolano molti produttori, costringendoli a ridurre continuamente i costi di produzione, compresi quelli del lavoro e delle loro tutele, quando non a sconfinare nell’illegalità” e che è “altrettanto evidente che senza adeguate politiche a livello macro che incidano su tali assetti e su tali meccanismi la situazione difficilmente potrà cambiare.”

dei rifiuti estesa al loro produttore). Tuttavia alla concreta realizzazione di quest'idea si frappongono molti ostacoli, senza contare che essa potrebbe favorire gli operatori agricoli stranieri (soprattutto se extracomunitari), dato il carattere internazionale di vasta parte della produzione agricola e la difficoltà (spesso impossibilità) di estendere controlli pubblici ad attività svolte fuori dai confini nazionali. Si realizza infatti nel settore agricolo, forse più ancora che in altri settori, la tensione tra l'aspirazione ad assicurare a chi svolge attività lavorativa la massima sicurezza possibile da un lato e, dall'altro, la necessità di evitare misure che danneggino la competitività delle nostre imprese agricole nel mercato globale, manifestazione, su scala ridotta, di uno dei caratteri dell'economia del nostro tempo, vale a dire la contrapposizione dei principi del libero mercato e della libertà d'iniziativa economica da una parte e, dall'altra parte, di tutela della dignità della persona e del lavoro.

Più facilmente realizzabile potrebbe essere l'idea di associare la concessione di vantaggi fiscali o l'accesso ad agevolazioni e finanziamenti pubblici al possesso di certificazioni di "eticità sociale" della produzione agricola rilasciata da organismi competenti.

Nota bibliografica

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; L. CALAFÀ – V. PROTOPAPA, *Logiche interdisciplinari e salute dei migranti*, in "Lavoro e diritto", 2021, 1, p. 105; I. CANFORA – V. LECCESE, *La condizionalità sociale nella nuova PAC*, in "Rivista di diritto agrario", 2022, 2, p. 110; R. CODEBÒ, *Sicurezza del lavoro in agricoltura*, in "Igiene e sicurezza del lavoro", 2021, 11, p. 5; N. DELEONARDIS, *Salute e sicurezza dei lavoratori agricoli e posizione di garanzia del datore di lavoro nel meccanismo della condizionalità sociale*, in "Diritto della Sicurezza sul Lavoro", 2024, 1, I, p. 97; ID, *Lavoro in agricoltura e sostenibilità alla luce dei recenti indirizzi della PAC 2023-2027*, in "Il diritto dell'agricoltura", 2023, I, p. 315; 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; M. D'ONGHIA – C. FALERI, *Regole tecniche di tutela del lavoro agricolo tra vecchi "vizi" e nuove "virtù"*, in "Rivista giuridica del lavoro e della prevenzione sociale", 2024, I, p. 176; 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 prevenzione sociale", 2023, p. 3; 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, 2022, p. 63; A. LEOGRANDE, *Uomini e caporali. Viaggio tra i nuovi schiavi nelle campagne del Sud*, Milano, Feltrinelli, 2008; R. NUNIN, *Salute e sicurezza sul lavoro: quali tutele per i lavoratori migranti?*, in "Rivista giuridica del lavoro e della prevenzione sociale", 2017, I, p. 4; G. ORIENTALE

CAPUTO, S. CORRADINI, *Il lavoro sommerso in Italia: evoluzione del fenomeno e trasformazioni socio-economiche*, in “Rivista giuridica del lavoro e della prevenzione sociale”, 2023, p. 333; P. PASCUCI, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro in agricoltura, tra rischi strutturali, soggettivi e oggettivi*, in D. GAROFALO, S. CAFFIO (a cura di), *L’effettività delle tutele nel lavoro in agricoltura - Atti del convegno organizzato dalla Flai-Cgil di Taranto il 27 ottobre 2023*, Bergamo, Adapt University Press, 2024; A. SCARCELLA, *Informazione, formazione e sorveglianza sanitaria nel settore agricolo: verso una semplificazione*, in “Agricoltura”, 2013, p. 47; A. URSITI, *La condizionalità sociale. Trasparenza e sicurezza del lavoro per i finanziamenti dalla Politica agricola comune*, in “Lavoro e previdenza oggi”, 2023, 11.

Appendice – Dati INAIL sugli infortuni sul lavoro nel settore agricolo

Denunce d'infortunio sul lavoro per Gestione INAIL (Industria e Servizi, Agricoltura, Conto-Stato)

Anni evento 2019-2023

Gestione	Anno di accadimento					Quinquennio
	2019	2020	2021	2022	2023	
Industria e Servizi	503.385	503.993	472.644	582.871	467.738	2.530.631
<i>di cui in itinere</i>	92.477	59.282	74.627	83.553	86.531	396.470
Agricoltura	33.072	26.727	27.248	26.479	26.518	140.044
<i>di cui in itinere</i>	1.663	1.272	1.611	1.540	1.524	7.610
Per conto dello Stato	108.022	41.687	64.549	94.233	95.959	404.450
<i>di cui in itinere</i>	11.740	5.280	8.526	9.985	10.661	46.192
Totale	644.479	572.407	564.441	703.583	590.215	3.075.125
<i>di cui in itinere</i>	105.880	65.834	84.764	95.078	98.716	450.272

di cui mortali

Gestione	Anno di accadimento					Quinquennio
	2019	2020	2021	2022	2023	
Industria e Servizi	1.047	1.510	1.243	1.091	978	5.869
<i>di cui in itinere</i>	297	209	250	303	238	1.297
Agricoltura	171	138	149	140	133	731
<i>di cui in itinere</i>	27	18	21	21	12	99
Per conto dello Stato	24	83	59	37	36	239
<i>di cui in itinere</i>	12	8	9	17	15	61
Totale	1.242	1.731	1.451	1.268	1.147	6.839
<i>di cui in itinere</i>	336	235	280	341	265	1.457

Fonte: elaborazione su tabelle Banca dati statistica Inail online, aggiornata al 30 aprile 2024

Denunce di malattia professionale per Gestione INAIL (Industria e Servizi, Agricoltura, Conto-Stato)

Anni protocollazione 2019-2023

Gestione	Anno di protocollazione					Quinquennio
	2019	2020	2021	2022	2023	
Industria e Servizi	49.261	36.954	45.559	50.070	60.467	242.311
Agricoltura	11.295	7.521	9.150	10.018	11.487	49.471
Per conto dello Stato	640	475	494	545	656	2.810
Totale	61.196	44.950	55.203	60.633	72.610	294.592

Fonte: elaborazione su tabelle Banca dati statistica Inail online, aggiornata al 30 aprile 2024

Età media degli infortunati

Anni protocollazione 2019-2023

Dato complessivo	Età
Industria e Servizi	42,6
Agricoltura	48,1
Infortuni mortali	
Industria e Servizi	50,3
Agricoltura	54,11

Fonte: elaborazione su archivi statistici INAIL aggiornati al 30 aprile 2024

Incidenza delle denunce di lavoratori autonomi rispetto al complesso del settore (2019-2023)

Anni protocollazione 2019-2023

Dato complessivo infortuni		Malattie	
Industria e Servizi	8,1%	Industria e servizi	24,8%
Agricoltura	53,1%	Agricoltura.	75,4%
Infortuni mortali			
Industria e Servizi	16,7%		
Agricoltura	46,9%		

Fonte: Inail – Schede infografiche gestionali online aggiornate al 30 aprile 2024

Cause e circostanze d'infortunio mortale (2019-2023) –Gestione Industria e servizi

Perdita di controllo totale o parziale di una macchina, di un mezzo di trasporto/ attrezzatura di movimentazione, di un utensile a mano o oggetto, di un animale	38,7%
Deviazione dovuta a traboccamento, rovesciamento, perdita, scorrimento, vaporizzazione, emanazione	29,4%
Scivolamento o inciampamento – con caduta di persona	11,4%
Rottura, frattura, scoppio, scivolamento, caduta, crollo dell'agente materiale	8,0%
Movimento del corpo senza sforzo fisico (che porta generalmente a una lesione esterna)	5,0%
Altro	7,5%

Cause e circostanze d'infortunio mortale (2019-2023) - Gestione Agricoltura

Perdita di controllo totale o parziale di una macchina, di un mezzo di trasporto/attrezzatura di movimentazione, di un utensile a mano o oggetto, di un animale	52,1%
Rottura, frattura, scoppio, scivolamento, caduta, crollo dell'agente materiale	15,3%
Scivolamento o inciampamento – con caduta di persona	13,9%
Movimento del corpo senza sforzo fisico (che porta generalmente a una lesione esterna)	6,3%
Sorpresa, spavento, violenza, aggressione, minaccia, presenza	4,2%
Altro	8,2%

Fonte: Inail – Schede infografiche gestionali online aggiornate al 30 aprile 2024

Abstract

In esito agli “Stati generali della salute e della sicurezza sul lavoro” svoltisi presso la Camera dei Deputati nell’autunno 2024 l’articolo illustra criticamente le (poche) disposizioni che il d.lgs. n. 81 del 2008 dedica alla sicurezza del lavoro agricolo e le norme per la semplificazione in materia di formazione e sorveglianza sanitaria dei lavoratori stagionali del settore agricolo; di queste ultime si apprezza il tentativo di valorizzare il sistema degli enti bilaterali per ovviare alla difficoltà di richiedere a – spesso piccoli - imprenditori agricoli di addossarsi gli oneri di una piena formazione e di una piena sorveglianza sanitaria per lavoratori destinati ad operare presso di essi talora solo per pochi giorni. L’articolo prosegue illustrando le luci e le ombre del sistema dei bandi per il finanziamento di misure di sicurezza (ammodernamento dei macchinari) del lavoro agricolo e delle norme dell’Unione europea sulla condizionalità sociale. In appendice i dati dell’INAIL sul fenomeno infortunistico nel lavoro agricolo.

As a result of the “Stati generali della salute e della sicurezza sul lavoro” held at the Chamber of Deputies in the autumn of 2024, the article critically illustrates the (few) provisions that Legislative Decree no. 81 of 2008 devotes to agricultural labour safety and the rules for simplifying training and health surveillance of seasonal workers in the agricultural sector; of the latter, it appreciates the attempt to enhance the system of bilateral organizations to obviate the difficulty of requiring - often small - agricultural entrepreneurs to bear the burden of full training and health surveillance for workers destined to work for them sometimes only for a few days. The article goes on to illustrate the lights and shadows of the system of calls for tenders for the financing of safety measures (machinery modernisation) for agricultural work and the EU rules on social conditionality. The appendix contains INAIL data on the accident phenomenon in agricultural work.

Parole chiave

Sicurezza, lavoro agricolo, bandi, condizionalità, sociale

Keywords

Safety, labour, agriculture, social conditionality