



LAVORO E PREVIDENZA OGGI

La condizionalità sociale. Trasparenza e sicurezza del lavoro per i finanziamenti dalla Politica Agricola Comune

di *Arturo Ursitti**

La Politica Agricola Comune (PAC) 2023 – 2027 ha disposto, per la prima volta, il rispetto di condizioni di sostenibilità sociale nell'attività agricola quale requisito per l'integrale godimento dei sostegni economici nel quadro della PAC.

In particolare, per quanto qui di interesse, il Regolamento UE 2021/2115 ha previsto che l'inosservanza di alcune condizioni e obblighi introdotti da tre determinate Direttive – in materia di condizioni di lavoro trasparenti, di salute e sicurezza dei lavoratori e di requisiti minimi per l'uso delle attrezzature di lavoro – può comportare la decurtazione dei pagamenti percepiti dalle aziende agricole ai sensi del medesimo regolamento.

Per quanto riguarda il nostro Paese, questo meccanismo di c.d. «*condizionalità sociale*» è vigente già dal 1° gennaio 2023, in virtù del Piano Strategico PAC (PSP) 2023 – 2027 approvato dalla Commissione europea il 2 dicembre 2022.

Il PSP nazionale prevede una dotazione finanziaria complessiva di quasi 37 miliardi di euro, per il periodo 2023 – 2027, su un totale di 173 interventi.

1. La condizionalità nella Politica Agricola Comune

La PAC è la politica dell'Unione Europea, finanziata attraverso i fondi FEAGA e FEASR e comune a tutti gli Stati membri, varata allo scopo di sostenere gli agricoltori europei e garantire la sicurezza alimentare dell'area.

Più precisamente, la PAC è diretta ad assicurare un reddito sufficiente alle aziende agricole, modulando l'attività di queste nell'ottica dell'approvvigionamento alimentare dei cittadini europei e, contemporaneamente, della promozione dell'attività agricola sostenibile e rispettosa dell'ambiente, dei suoli e della biodiversità.

* Avvocato del Foro di Milano.

Tali finalità, più dettagliatamente disposte nell'art. 39 del TFUE, sono infatti perseguite principalmente mediante misure di sostegno al reddito degli agricoltori, oltre che attraverso misure di mercato e di sviluppo rurale.

Affinché le aziende agricole possano ricevere le misure di sostegno al reddito, esse sono tenute a rispettare determinate norme dell'ordinamento eurounitario, che sono quindi a rappresentare le condizioni per il percepimento dei finanziamenti: l'interazione tra il rispetto delle norme e il sostegno fornito agli agricoltori prende il nome di condizionalità.

Premesso ciò, è rilevante sottolineare che, sino ad oggi, le norme poste quali condizioni per il percepimento degli aiuti non includevano disposizioni a tutela dei lavoratori agricoli.

L'ambizioso obiettivo della PAC 2023 – 2027 (già perseguito – con metodi diversi – da precedenti atti dell'Unione in materia) è dunque quello di promuovere la sostenibilità sociale (oltre a quella ambientale) nelle comunità rurali dell'Unione Europea. Ciò, anche nella consapevolezza della contestuale esistenza di ataviche sacche di irregolarità nel lavoro agricolo e della, più recente, tendenza alla quasi totale occupazione di lavoratori stagionali immigrati, in particolare da Paesi extraeuropei, per lo svolgimento delle lavorazioni agricole.

Il meccanismo della condizionalità, in quanto direttamente incidente sulla convenienza economica dell'attività di impresa, può risultare maggiormente efficace rispetto ai precedenti e diversi rimedi introdotti per l'applicazione delle norme a tutela dei lavoratori agricoli.

Illustrato brevemente cosa si intende per condizionalità, nell'ambito della PAC, si vedrà ora come è strutturata la normativa in materia di condizionalità sociale e com'è stata implementata in Italia con il Piano Strategico PAC 2023 – 2027.

2. Il quadro normativo.

Come accennato, l'obiettivo della condizionalità sociale è quello di agganciare il godimento dei pagamenti della PAC al rispetto dei diritti dei lavoratori.

L'art. 14 del Reg. UE 2021/2115, unica disposizione della Sezione III, Capo I, Titolo III, intitolata «*Condizionalità sociale*», stabilisce quanto segue: «Gli Stati membri indicano nei propri piani strategici della PAC che, al più tardi dal 10 gennaio 2025, una sanzione amministrativa è applicata agli agricoltori e agli altri beneficiari che ricevono pagamenti diretti a norma del capo II o i pagamenti annuali di cui agli articoli 70, 71 e 72 se non rispettano i requisiti relativi alle condizioni di lavoro e di impiego applicabili o agli obblighi del datore di lavoro derivanti dagli atti giuridici di cui all'allegato IV».

Innanzitutto, deve essere sottolineato che i pagamenti menzionati nella norma rappresentano tutti gli aiuti che la PAC 2023 – 2027 ha destinato alle aziende agricole.

Dunque, entrando nel vivo della questione, le «condizioni» che le aziende agricole devono rispettare per non essere sanzionati ai sensi dell'art. 14 sono costituite dalle disposizioni incluse nell'allegato IV del regolamento, ovvero:

- gli artt. 3, 4, 5, 6, 8, 10, 13 della Direttiva UE 2019/1152 su condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili;
- gli artt. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 12 della Direttiva 89/391 CEE su salute e sicurezza dei lavoratori e
- gli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9 della Direttiva 2009/104 CEE su requisiti minimi per l'uso delle attrezzature di lavoro.

Tuttavia, sono le disposizioni di attuazione delle suddette direttive ad essere oggetto di violazione e sanzione negli ordinamenti nazionali, non gli articoli appena richiamati.

Ciò è esplicitato, per quanto riguarda il nostro ordinamento, nel D.Lgs. 17 marzo 2023, n. 42, il quale «disciplina le sanzioni per la violazione delle regole stabilite nel Piano Strategico PAC per il percepimento dei pagamenti unionali, di cui al regolamento (UE) 2021/2115» (art. 1).

Nel Capo II del Decreto Legislativo, dedicato alle «Sanzioni per la violazione delle regole della condizionalità sociale», è previsto che le stesse possano intervenire nei confronti degli agricoltori per i quali è stata accertata in via definitiva la violazione «di una o più norme nazionali che attuano gli articoli delle direttive elencate nell'allegato IV del regolamento (UE) 2021/2115» (art. 2, comma 1, D.Lgs. n. 42/2023). Lo stesso articolo, sul punto, aggiunge che una violazione possa ricorrere in caso di mancato rispetto di una norma nel corso di un anno solare, a prescindere dal numero di lavoratori coinvolti dall'infrazione.

Il riferimento alle norme di attuazione delle direttive operata dal Decreto Legislativo è da accogliere favorevolmente, al fine di evitare confusione in sede di applicazione delle sanzioni previste.

Accanto al D.Lgs. n. 42/2023, completano il quadro normativo, per quanto qui interessa, il D.M. 28 giugno 2023 del Ministero dell'Agricoltura e il Decreto Interministeriale 28 dicembre 2022, oggetto di disamina nel paragrafo che segue.

Circa l'attuazione nel nostro ordinamento, sembra opportuno sottolineare nuovamente qui che, ai sensi del regolamento, la condizionalità sociale è da implementare in ogni Stato membro entro il 10 gennaio 2025, attraverso i piani strategici nazionali.

Nel nostro Paese (ma non solo), il Piano Strategico della PAC – e così i decreti attuativi – ha anticipato l'entrata in vigore della condizionalità sociale al 1° gennaio 2023, sebbene l'effettiva regolamentazione si sia andata completando nel corso dell'anno.

3. Il meccanismo sanzionatorio.

Ma qual è la sanzione prevista in materia di condizionalità sociale?

La sanzione applicabile consiste nella riduzione percentuale degli aiuti di cui beneficiano le aziende agricole per effetto della PAC.

Più in dettaglio, il D.Lgs. n. 42/2023 modula le riduzioni percentuali come segue (art. 3):

- 1%, 3% o 5% dell'importo dei benefici, «in base alla gravità dell'infrazione»;
- 10% dell'importo dei benefici, se la stessa infrazione persiste per oltre un anno solare, o si ripeta un'altra volta nel giro di tre anni solari consecutivi;
- 15% dell'importo, in ipotesi di «inosservanza intenzionale».

Con riferimento a quest'ultima percentuale di riduzione, è opportuno precisare che l'intenzionalità della inosservanza – concetto che rimanda naturalmente al carattere doloso della condotta aziendale – non è stata dettagliata dal Decreto, neanche nell'ambito del comma 4 dell'art. 1, dedicato alle definizioni, ove invece il testo si sofferma sui concetti di «gravità» e «persistenza» delle infrazioni.

In relazione a più infrazioni commesse dai medesimi beneficiari degli aiuti della PAC, per ogni anno, verrà applicata unicamente la percentuale di riduzione più alta.

Peraltro, l'art. 3 D.Lgs. n. 42/2023 introduce la possibile riduzione delle percentuali appena viste, di entità pari, rispettivamente, al 100%, al 50% o al 25%, qualora i beneficiari dei pagamenti, a seguito di contestazione di un'infrazione da parte delle autorità competenti, adempiano nei tempi indicati dalle suddette autorità a quanto prescritto dalla norma violata.

È doveroso a questo punto aggiungere che, in linea generale, non si applicano le sanzioni per inosservanza delle disposizioni dovute ad errore dell'organismo pagatore, o di altra autorità, che non poteva essere ragionevolmente individuato dal beneficiario, o a cause di forza maggiore o circostanze eccezionali, e in ipotesi di riduzione non superiore a 100 euro (art. 1, comma 3, D.Lgs. n. 42/2023).

Tornando ora all'ammontare delle percentuali di riduzione dei pagamenti, il Decreto Legislativo in discorso affida ad un successivo Decreto Ministeriale la definizione dei criteri di «gravità» delle infrazioni, ai fini dell'ammontare della riduzione tra l'1% e il 5%.

Lo scorso 11 agosto 2023 è stato pertanto pubblicato in Gazzetta Ufficiale l'atteso Decreto 28 giugno 2023 del Ministero dell'Agricoltura, che non si è limitato a definire i suddetti criteri ma – aspetto altrettanto importante – ha definitivamente precisato quali norme di attuazione costituiscono, in caso di violazione, infrazioni tali da giustificare le sanzioni, nell'Allegato 1 al Decreto.

In particolare, a ciascuna delle disposizioni indicate nell'Allegato IV del Reg. UE 2021/2115, il D.M. 28 giugno 2023 ha associato una specifica norma dell'ordinamento e un indice di gravità, in una scala da 1 a 7.

Facciamo un paio di esempi:

Norma (direttiva)	Norma (attuazione)	Indice
Art. 6 Dir. UE 2019/1152 – Le modifiche al rapporto di lavoro devono essere fornite in forma scritta	Art. 4, comma 1, lett. <i>d</i>), D.Lgs. n. 104/2022	2
Art. 12 Dir. 89/391/CEE – Il datore deve garantire che i lavoratori ricevano una formazione adeguata in materia di sicurezza e salute	Art. 37, comma 1, D.Lgs. n. 81/2008	6

Deve evidenziarsi che le norme – senza pretese di esaustività in questa sede – sono tutte riconducibili ad obblighi «generali» posti in capo ai datori di lavoro dal D.Lgs. n. 104/2022 – c.d. «Decreto Trasparenza» (informazioni sulle condizioni di lavoro in forma scritta, durata massima del periodo di prova, ecc.) e dal Testo Unico su salute e sicurezza, D.Lgs. n. 81/2008 (valutazione dei rischi, designazione dell’RSPP, consultazione dell’RLS, formazione dei dipendenti, manutenzione delle attrezzature, ecc.).

Ora, l’art. 2 del Decreto Ministeriale prevede che la riduzione percentuale degli aiuti PAC sarà pari all’1%, se la somma degli indici delle infrazioni è compresa tra 1 e 3; sarà pari al 3%, se la somma è compresa tra 4 e 18; sarà pari al 5%, se la sommatoria è compresa tra 19 e 111. Restano fermi, naturalmente, i valori delle riduzioni percentuali per «*intenzionalità*» e «*persistenza*» delle inosservanze.

Questo interessante meccanismo, di tipo «*matematico*», riduce notevolmente il margine di discrezionalità nell’applicazione delle sanzioni in materia di condizionalità, da parte degli enti, e conseguentemente, di contestazione delle stesse da parte dei sanzionati.

Qui diventa importante sottolineare che la penalità si aggiunge, non si sostituisce, alle sanzioni amministrative già eventualmente previste per le violazioni delle norme di legge considerate.

La violazione delle norme/condizioni, infatti, è già sanzionata dalle rispettive discipline di attuazione, previo accertamento della stessa da parte delle autorità di vigilanza in materia di lavoro e di sicurezza nei luoghi di lavoro (Ispettorato Nazionale del Lavoro, Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e presidi sanitari locali).

Anche se possibilmente in maniera superflua, la titolarità del dovere di vigilanza sulle infrazioni è ribadita nel corpo del già menzionato Decreto Interministeriale 28 dicembre 2022 (MAIAF, Ministero del Lavoro e Ministero della Salute), atto a definire le norme relative all’applicazione «*a*

partire dal 1° gennaio 2023, della condizionalità sociale, prevista all'articolo 14 del regolamento (UE) 2021/2115 e contenuta nel Piano Strategico Nazionale della PAC» e pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 21 febbraio 2023:

«Le Autorità competenti responsabili dell'applicazione della legislazione sociale e in materia di occupazione, individuate in relazione all'attuazione delle direttive citate nelle premesse del presente provvedimento, sono le seguenti:

a) Ispettorato nazionale del lavoro, con competenze di controllo e sanzionatorie inerenti alle direttive 2019/1152/UE, 89/391/CE e 2009/104/CE;

b) Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, con competenze di controllo e sanzionatorie inerenti alla direttiva 89/391/CE;

c) Ministero della salute e Regioni (Aziende sanitarie locali), con competenze di controllo e sanzionatorie inerenti alle direttive 89/391/CE e 2009/104/CE».

Si esplicita ancora nel Decreto che, per attuare il meccanismo relativo alla condizionalità sociale, sono utilizzate le informazioni fornite dalle autorità competenti con riferimento alle violazioni rilevate nel corso degli accertamenti da esse svolti sulle imprese agricole, nell'ambito delle ordinarie attività di verifica e controllo.

Pertanto, il Decreto Interministeriale ha impostato il regolamento del necessario flusso di informazioni tra i soggetti competenti a vigilare sull'osservanza delle condizioni e chi eroga i pagamenti (i c.d. «Organismi pagatori»).

Segnatamente, è previsto che l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) – nella sua funzione di coordinamento degli Organismi pagatori – e le autorità competenti per la vigilanza, sottoscrivano delle convenzioni, al fine di stabilire le modalità operative dei flussi informativi, sulla base di alcune previsioni minime contenute nel Decreto, che non saranno tuttavia approfondite in questa sede.

In questo modo, l'AGEA può procedere ad informare i soggetti preposti a erogare i pagamenti della PAC sulle violazioni da sanzionare per la condizionalità sociale.

4. Conclusioni.

Nel complesso, in definitiva, si deve accogliere con favore l'inserimento di obiettivi di tutela dei lavoratori tra quelli perseguiti dalla Politica Agricola Comune dell'Unione.

Nell'ambito di questa novità, ugualmente favorevole può essere considerata l'implementazione del relativo apparato sanzionatorio nel nostro ordinamento con effetti già dal 2023, anziché dal 2025.

Peraltro, è altrettanto evidente che, rispetto alla data del 1° gennaio 2023, l'attuazione della disciplina sulla condizionalità sociale ha avuto corso durante l'anno e della sua applicazione non si hanno ancora esempi, essendo allo stato *in itinere* i primi pagamenti di cui al PSP 2023 – 2027.

Ulteriore aspetto che si vuole evidenziare è quello relativo al meccanismo della condizionalità sociale e al suo sistema sanzionatorio, certamente interessante, per la certezza del diritto e potenziale efficacia che vuole garantire, e replicabile in altri ambiti del diritto del lavoro.

Chiaramente, l'efficacia dell'apparato sanzionatorio nel nostro ordinamento – e, dunque, dell'obiettivo posto dal legislatore europeo – dipenderà dall'opera degli organi preposti alla vigilanza sul rispetto delle normative considerate, nonché dal flusso di informazioni tra questi e gli organismi pagatori, anche in relazione alle impugnazioni, amministrative e giudiziali, degli accertamenti operati dei primi da parte delle aziende colpite.

In merito all'apparato normativo della condizionalità sociale, tuttavia, potrebbe generare alcuni dubbi in fase di futura applicazione l'associazione, non esattamente lineare in tutti i casi, che il D.M. 28 giugno 2023 ha effettuato tra «*i requisiti relativi alle condizioni di lavoro e di impiego applicabili o agli obblighi del datore di lavoro derivanti dagli atti giuridici di cui all'allegato IV*» (Reg. UE 2021/2115) e le disposizioni nazionali che attuano gli articoli delle direttive ivi elencate.

Ci si riferisce, ad esempio, al fatto che il Decreto Ministeriale, ai fini dell'indice di gravità dell'infrazione, ha indicato in corrispondenza degli obblighi derivanti dalla Dir. UE 2019/1152 i rispettivi articoli del D.Lgs. n. 104/2022, che ha recentemente modificato il D.Lgs. n. 152/1997, anziché di quest'ultimo. Ciò potrebbe avere l'effetto di escludere le successive modifiche al Decreto Legislativo intervenute, a partire da quella operata dal c.d. «*Decreto Lavoro*» in relazione alla facoltà di rinvio al contratto collettivo per alcune informazioni sul rapporto di lavoro.

In linea generale, basti confrontare gli obblighi descritti in corrispondenza della norma europea e il testo dei commi della disposizione italiana corrispondente per rilevare alcune possibili incongruenze.

Un altro, forse il principale, punto debole della condizionalità sociale è rappresentato dalla limitazione dell'oggetto delle violazioni che comportano le sanzioni, a fronte di un obiettivo non solo virtuoso, ma ampio e ambizioso, quale quello della tutela dei lavoratori agricoli e della sostenibilità sociale nelle comunità rurali.

Questo potrebbe essere dunque mortificato dalla eccessiva prudenza del legislatore europeo in fase di approvazione della PAC, che non include il riferimento alla complessiva normativa lavoristica di legge, né, in alcun modo, alla contrattazione collettiva.

Ciò, peraltro, non deve far venire meno la valutazione complessivamente positiva dell'intervento, che potrebbe in ogni caso portare alla più diffusa applicazione nell'ambito dell'agricoltura di alcune fondamentali disposizioni in materia di condizioni e sicurezza del lavoro.

In tal senso, è da ritenere positiva anche l'inclusione tra gli interventi finanziati dalla PAC di servizi di consulenza, in materia di gestione e di sviluppo delle aziende agricole beneficiarie, che contemplino come minimo i diversi requisiti delle condizionalità, la prevenzione e la gestione del rischio, le condizioni di impiego, gli obblighi dei datori di lavoro, la salute e la sicurezza sul lavoro e il sostegno sociale nelle comunità di agricoltori (cfr. art. 15 Reg. UE 2021/2115).

Ad ogni modo, l'intervento qui sinteticamente analizzato, introdotto nell'ambito della PAC 2023 – 2027 e già operativo nell'ordinamento italiano, costituisce per i giuslavoristi un argomento di assoluto interesse, da approfondire e tenere in considerazione al fine di rendere un'assistenza completa ed efficace ai clienti afferenti al mondo dell'agricoltura.