

FILIERE AGROALIMENTARI E REGOLE DI FUNZIONAMENTO DEI MERCATI: RIFLESSIONI GIUSLAVORISTICHE.

Di Angela Marcianò

SOMMARIO: 1. Il paradigma della multifunzionalità e l'abbandono del modello produttivistico in agricoltura. - 2. La collocazione dell'impresa agricola all'interno del sistema agroalimentare e la regolazione giuridica della filiera. - 3. Le condizioni previste per l'accesso alle misure di sostegno al reddito. - 4. Le politiche comunitarie per uno sviluppo agricolo sostenibile. - 5. La transizione verde verso un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente.

ABSTRACT. Il saggio espone una trattazione del contesto generale e analizza le più recenti politiche europee, fondamentali per lo sviluppo del settore delle filiere agroalimentari. Tale percorso d'indagine risulta funzionale a sollecitare riflessioni sui profili lavoristici della materia agricola attraverso la disamina del quadro comunitario che ne integra le prospettive. L'A. evidenzia come il settore primario italiano si sia progressivamente integrato in un più ampio sistema agroalimentare, rendendo sempre più stretti i rapporti con i settori che si trovano a monte ed a valle del processo produttivo. Al contempo esso ha conosciuto un notevole sviluppo tecnologico nell'organizzazione di tale processo, approfondendo un notevole sforzo di riorientamento della qualità degli alimenti, stimolato da una crescente domanda di prodotti sani e sicuri da parte dei consumatori, ed ha acquisito consapevolezza delle diverse ricadute che l'attività agricola produce sull'ambiente. L'evoluzione degli assetti produttivi è sempre più condizionata dalla transizione green dei mercati, dall'impatto del progresso tecnico e dalla crescente integrazione del sistema agricolo nel complessivo sistema industriale e dei servizi e produce effetti di grande rilievo sulle politiche del lavoro. Per tali ragioni si dà conto di un importante elemento condizionante del settore, collegato all'assetto delle relazioni nella filiera agroalimentare, la cui disomogenea distribuzione di valore, a danno delle imprese agricole, si riflette sul fattore lavoro, più facilmente sacrificabile nell'ambito dei vincoli economico-giuridici, che le imprese sono tenute a rispettare.

The essay presents a discussion of the general context and analyzes the most recent European policies, fundamental for the development of the agri-food sector. This investigation path is functional to solicit reflections on labor profiles of agricultural material through the examination of the community framework that integrates its perspectives. The Author highlights how the Italian primary sector has progressively integrated into a wider agri-food system, making relations with the sectors upstream and downstream of the production process ever closer. At the same time it has undergone considerable technological development in the organization of this process, making a considerable effort to reorient the quality of food, stimulated by a growing demand for healthy and safe products on the part of consumers, and has acquired awareness of the various effects that agricultural activity produces on the environment. The evolution of production assets is increasingly conditioned by the green transition of the markets, the impact of technical progress and the growing integration of the agricultural system into the overall industrial and service system and produces significant effects on labor policies. For these reasons, an important conditioning element of the sector is taken into account, connected to the structure of relations in the agri-food chain, whose uneven distribution of value, to the detriment of agricultural enterprises, is reflected in the labor factor, which can be more easily spent in the context of economic-legal constraints, which companies are required to respect.



1. Il paradigma della multifunzionalità e l'abbandono del modello produttivistico in agricoltura.

440

Nello studio del settore agricolo, sia a livello nazionale che europeo, il paradigma dominante è quello della c.d. agricoltura multifunzionale¹. L'emersione della nozione di multifunzionalità nell'ordinamento comunitario si deve principalmente alla necessità di descrivere un approccio nuovo, indicativo della fase di transizione che ha interessato l'agricoltura negli ultimi anni, comprendente il concetto, recepito in Italia, di "agricoltura sociale"². Questa definizione finalisticamente orientata ha implicato un progressivo abbandono del modello produttivistico, per prendere atto che l'agricoltura soddisfa una serie di nuovi interessi extra economici, in *primis* ambientali e di coesione territoriale, ma anche sociali in senso lato, che incarnano beni giuridici di altrettanto primaria importanza³. Un cambiamento di prospettiva culturale e sociale oltre che politico-giuridico, che impone al giurista di investigarne le ricadute sul tema delle tutele della *persona che lavora nel mercato del settore primario*, specie sul fronte giuslavoristico, non abbastanza indagato. Del resto i giuristi del lavoro italiani hanno da tem-

¹ M. CERBONE, *La formazione dei lavoratori come fattore aggregante degli interessi collettivi e organizzativi nell'impresa agricola multifunzionale* in Marotta G., (a cura di), *Nuovi modelli di agricoltura e creazione di valore. Le risorse immateriali nella governance del valore nei sistemi locali campani*, Milano, Franco Angeli, 2012, 374; G.A. PRIMERANO, *Il carattere multifunzionale dell'agricoltura tra attività economica e tutela dell'ambiente* in *Diritto amministrativo*, 2019, fasc. 4, 837; R. MONCALVO, *Le potenzialità dell'agricoltura multifunzionale* in *Aggiornamenti sociali*, 2017, fasc. 5, 376.

² La l. 141/2015 inserisce l'*agricoltura sociale* nel quadro più generale della multifunzionalità delle imprese agricole, riconoscendone il valore sociale, sanitario, educativo e di inserimento socio-lavorativo. La norma definisce l'*agricoltura sociale* come l'insieme delle "attività esercitate dagli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del Codice civile, in forma singola o associata, e dalle cooperative sociali di cui alla l. 381/1991, nei limiti fissati dal comma 4 del presente articolo, dirette a realizzare" (art. 2). F. GIARE'-C. DE VIVO-M. ASCANI-F.MUSCAS, *L'agricoltura sociale un modello di welfare generativo*, in *It. Rev. Agr. Econ.*, 2018, 2, 128; M. GAITO- A. DI CLEMENTE-P. BORSOTTO, *L'agricoltura sociale in Italia: un aggiornamento al 2020*, in P. Borsotto- F. Giare' (a cura di), *L'agricoltura sociale: un'opportunità per le realtà italiane*, Roma, 2020, 15; A. GALASSO- S. PAOLINI, *L'analisi dell'offerta e della domanda di agricoltura sociale*, in *La vera agricoltura sociale fa bene all'Italia. 1° rapporto Coldiretti sull'agricoltura sociale*, Roma, 2020, 71; F. PRETE, *Le attività dell'agricoltura sociale in Italia, tra legislazione regionale e decreto di attuazione della legge nazionale*", in *Dir. Agroal.*, 2020, 2, 381; I. CANFORA, *L'agricoltura come strumento di welfare. Le nuove frontiere dei servizi dell'agricoltura sociale*, in *Dir. Agroal.*, 2017, 1, 5.

³ M. NICOLINI-W. WALLNOFER, *Agricoltura e nuovi interessi. Alla ricerca di uno statuto pubblicistico per l'attività, l'impresa e l'agrarità dei suoli*, Esi,Napoli,2019, 85.

po preso atto, come avvenuto in Europa ed in molti contesti nazionali, della necessità che il sistema del diritto del lavoro si orienti verso il mercato e non più soltanto verso il rapporto atomisticamente considerato⁴. I rapporti di lavoro, intesi come "costo" per l'impresa, si pongono su un piano diverso rispetto all'organizzazione dei fattori materiali di produzione, per gli obiettivi primari perseguiti dai soggetti economici nella filiera e perché il livello di regolazione in materia di lavoro è rimesso in parte significativa al diritto nazionale. È innegabile che le relazioni di mercato non precludono la considerazione di profili differenti dallo scambio delle merci⁵: basti pensare al fenomeno della progressiva curvatura delle regole del mercato verso la protezione dell'ambiente, nelle sue diverse articolazioni, quale parte integrante delle politiche del settore primario⁶.

L'attività agricola, in particolare, ha il dovere di rispondere ad istanze avanzate dalla collettività, oggi complesse, sotto il profilo del consumo e del «soddisfacimento dei diritti della persona»⁷. In questo senso si è detto che l'agricoltura è «attività di servizio», ovvero «servizio alla persona e alla tutela dei suoi diritti»⁸. Con l'esaltazione della complessità e dell'interdisciplinarietà connaturate al concetto di multifunzionalità si è riconosciuto, in sostanza, che, accanto ai «valori di produzione» già dominanti nel settore primario, occorre tenere in considerazione anche i «valori di consumo e protezione»⁹. Non a caso le vicende di riforma in materia agricola si intrecciano con l'azione politica delle Istituzioni

⁴ Cfr. B. CARUSO- R. DEL PUNTA-T. TREU, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, in <http://csdle.lex.unict.it/>, 20 maggio 2020, 30.

⁵ A. ALBANESE, *I contratti della filiera agroalimentare tra efficienza del mercato e giustizia dello scambio*, in *Annuario del contratto 2015*, a cura di A. D'angelo-V. Roppo, Torino, Giappichelli, 3.

⁶ I. CANFORA, *La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni industriali*, n. 158, 2018, 2, 264.

⁷ G. BUIA, *Agricoltura multifunzionale e produzione integrata: profili giuridici* in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2019, fasc. 1, 42.

⁸ S. CARMIGNANI, *Agricoltura e ambiente. Le reciproche implicazioni*, Giappichelli, Torino, 2012, 196.

⁹ G.M. ROBINSON (ed.), *Sustainable Rural Systems. Sustainable Agriculture and Rural Communities*, Routledge, London, 2016, Part 1; J. HOLMES, *Impulses towards a multifunctional transition in rural Australia: Gaps in the research agenda*, in *Journal of Rural Studies*, 2006, Vol. 22, Issue 2, 142. La nuova prospettiva è stata favorita da tre fattori fondamentali: la sovraccapacità agricola, l'emersione di un mercato basato su nuovi valori ed una crescente sensibilità della società verso i temi della sostenibilità e della conservazione. J. HOLMES, *Impulses towards a multifunctional transition in rural Australia: Gaps in the research agenda*, in *Journal of Rural Studies*, 2006, Vol. 22, Issue 2, 142.



Europee in ragione del coinvolgimento degli interessi generali.¹⁰ Ne emerge una logica multifunzionale di esercizio dell'agricoltura, in cui sembra prendere corpo una più accentuata traiettoria di decentramento territoriale e diversificazione economica.

Il meccanismo di condizionalità rinnovata e rafforzata, che porta a rivedere la premialità ambientale, e la nozione di "sostegno di base al reddito per la sostenibilità"¹¹ mettono in rilievo un preciso dovere, in vista dell'uso responsabile delle risorse.

La letteratura giuslavoristica, che ha presidiato l'area della sostenibilità ambientale, in linea con questa tendenza, si è occupata di indagare il delicato tema del conflitto lavoro/ambiente¹² sulla scia di casi nazionali eclatanti e di approfondire due aree di indagine: quella dell'apparato prevenzionistico in materia di salute e sicurezza dei lavoratori e quella dell'ampliamento del perimetro del diritto delle relazioni industriali in direzione della tutela ambientale e del territorio¹³. Mentre si sviluppava una copiosa letteratura di stampo economico e sociologico sul tema dei *green jobs* è rimasto inesplorato il tema dell'impatto della transizione ecologica sulle problematiche specificamente connesse al grande capitolo dell'organizzazione e della disciplina giuridica del mercato del lavoro. Non si è considerato il tema della costruzione dei mestieri e delle professionalità necessarie a rendere possibile la trasformazione dei modi di lavorare e produrre. Per altro verso si sono trascurate le politiche attive di formazione funzionali ad accompagnare ed includere le professionalità messe in discussione dai processi in atto.

La disciplina lavoristica deve a questo punto conciliare, e non più contrapporre, la regolazione dei rapporti ed il governo del mercato nel lavoro¹⁴.

La difficoltà consiste nel fatto che in agricoltura la relazione tra mercato e regole giuridiche è a dir poco controversa. A partire dall'Atto Unico Europeo si è prevista non già la formazione di un mercato comune, ma la progressiva sostituzione di un mercato unico ai vari mercati nazionali¹⁵.

È evidente che il mercato unico ha bisogno di un complesso di regole di funzionamento dei mercati finali e concorrenziali. I mercati reali impongono di far fronte ad un considerevole numero di rischi di cui quello principale è l'asimmetria di sistema o di massa, che in una visione prospettica occorre superare. Nel settore agricolo in particolare si è assistito all'accentuarsi del rischio economico che è questione emersa più di recente con la riduzione delle misure di sostegno e la liberalizzazione dei mercati extra-Ue. Pertanto i modelli di gestione del rischio in agricoltura¹⁶ hanno assunto un'importanza crescente nel panorama europeo. Si è promosso il ricorso a meccanismi assicurativi e preventivi rispetto all'alea che potrebbe colpire i produttori agricoli. I rischi impattano sul piano sanitario o ambientale, ma più di recente, per effetto del mutamento di impostazione della politica agricola e della riduzione delle misure di sostegno, riguardano il mercato soggetto alla globalizzazione. In una logica di sempre maggiore responsabilizzazione e autoregolazione delle imprese che operano sui mercati agricoli, chiamate a contribuire direttamente al raggiungimento degli obiettivi del sistema, il richiamo espresso nelle regole europee dell'agricoltura allo strumento assicurativo per un'adeguata gestione del rischio, rappresenta una possibile risposta (preventiva) alle crisi delle imprese. Il sistema infatti tende a trasferire sugli operatori economici il peso della stessa valutazione delle strategie aziendali da adottare per far fronte alle crescenti sfide in termini di competitività. Profilo questo che deve essere letto non in termini assoluti perché l'attenzione agli strumenti privatistici di gestione del rischio non può prescindere dalla complessiva impostazione delle

¹⁰ S. MASINI, "Greening" e adempimento degli obblighi di condizionalità ambientale da parte delle imprese. Intervento al Convegno *La politica agricola comune tra attesa per una riforma e attuali profili applicativi*, Verona, 19-20 dicembre 2019 in *Rivista di Diritto Agrario*, 2020, fasc. 1, pt. 1, 140.

¹¹ La nuova PAC in vigore dal 1° gennaio 2023 prevede, alla base del sistema dei pagamenti diretti, il sostegno al reddito di base per la sostenibilità, meglio noto come meglio noto anche come BISS, dall'inglese *Basic Income Support for Sustainability* un pagamento disaccoppiato annuale, erogato per gli ettari ammissibili a disposizione dell'agricoltore.

¹² P. TOMASSETTI, *Lavoro e ambiente*, Milano, Adapt University Press, 2018.

¹³ L. CASANO, *Transizione ecologica e riqualificazione dei lavoratori Transizione ecologica e riqualificazione dei lavoratori: vincoli del quadro giuridico-istituzionale e prospettive evolutive nell'ottica dei mercati transizionali del lavoro in Flexicurity e mercati transizionali del lavoro Una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro?* (a cura) Silvia Ciucciiovino, Domenico Garofalo, Alessandra Sartori, Michele Tiraboschi, Anna Trojsi, Lorenzo Zoppoli, ADAPT University Press, 2021, 16.

¹⁴ Cfr. B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, in <http://csdle.lex.unict.it/>, 20 maggio 2020, 5. Sul punto si veda F. CARINCI, Un invito alla discussione: il manifesto per un diritto del lavoro sostenibile in *ADL*, 2020, fasc. 5, pt. 1, 1039; P. TOSI, *Qualche riflessione a proposito del "Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile"* di B. Caruso, R. Del Punta e T. Treu in *Lavoro Diritti Europa*, Numero 3 / 2020, 2.

¹⁵ A. JANNARELLI, *La disciplina dell'atto e dell'attività: i contratti tra imprese e tra imprese e consumatori*, in *Trattato di diritto privato europeo*, III, Padova, 2003, 488.

¹⁶ S. BOLOGNINI, *Gestione del rischio in agricoltura* in *Riv.dir.agr.*, fasc. 1, 2000, 169.



misure di sostegno e di regolazione dei mercati, affidate all'analisi degli Stati membri.¹⁷ E' evidente, che nello scarto tra l'essere del mercato e il dover essere dei mercati, si deve inserire il diritto¹⁸. L'ordine giuridico generalizzato impone per i mercati concorrenziali e sostenibili: azioni leali, informate e razionali. La razionalità giuslavoristica non deve essere contrapposta ad altre razionalità, economiche o di diverso tipo, ma deve concepirsi come una razionalità di sintesi che benefici del fatto di essere il terminale di un ampio novero di informazioni provenienti dalle varie forme ed esperienze del sapere sociale¹⁹. I meccanismi applicativi di regolazione dei mercati sono sovente informati alle logiche del neoformalismo, che prevede contenuti obbligatori e predeterminati, con l'inserimento di elementi ritenuti indispensabili e la mancata adozione e/o eliminazione di clausole, che possono provocare una disparità di trattamento tra le parti, un aggravamento non giustificato degli obblighi di uno dei contraenti o un rafforzamento dei diritti di uno di essi.

In questi termini deve intendersi il concetto di giustizia sostanziale nei rapporti negoziali. Il regolatore tende a garantire la corretta competizione, la concorrenza, la possibilità di selezione e, proprio dietro la formula della giustizia del contratto, si intravede il benessere collettivo che il mercato concorrenziale deve o dovrebbe garantire.

Con riferimento all'impresa agricola, ad esempio, è stato introdotto un peculiare regime della cessione dei prodotti²⁰ che impone doveri informativi

¹⁷ Queste misure includono, tra l'altro, gli investimenti per le infrastrutture rurali e i servizi e non possono prescindere dalle quelle che assicurino l'effettività dell'accesso al credito per gli investimenti delle imprese private. I. CANFORA, *La politica agricola comune tra attesa per una riforma e attuali profili applicativi* in Riv. dir. agr., fasc. 1, 2020, 309.

¹⁸ R. TOMMASINI, *La nuova disciplina dei contratti per i prodotti agricoli e alimentari* in *Rivista di diritto alimentare*, n.4, 2012,3; R. FRANCESCHELLI, *Il mercato in senso giuridico*, in *Giur. comm.*, 1979, 501; P. PERLINGIERI, *Mercato, solidarietà e diritti umani*, in *Rass. dir. civ.*, 1995, 95.; N. LIPARI, *Il mercato: attività privata e regole giuridiche*, in AA.VV., *Il diritto della transizione*, Milano, 1998, 42 ss.; N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 1998, *passim*; AA. VV., *Il dibattito sull'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 1999, *passim*; S. TOLONE, *L'ordine della legge ed il mercato. La congruità dello scambio contrattuale*, Torino, 2003, *passim*.

¹⁹ Cfr. B. CARUSO-R. DEL PUNTA-T. TREU, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, in <http://csdle.lex.unict.it/>, 20 maggio 2020, 20

²⁰ La disposizione, contenuta nell'art. art. 62 D.L. 24 gennaio 2012 n. 1, prevedeva che i contratti aventi ad oggetto la cessione di prodotti agricoli ed alimentari tra le imprese della filiera devono essere conclusi obbligatoriamente in forma scritta ed assoggettava i contratti stessi al modello della nullità e della nullità di protezione. La previsione della nullità è venuta meno, in esito alla modifica operata dall'art. 36-bis, D.L. 179/2012. Il D. lgs 8 novembre 2021, n.198 - adottato in attuazione del-

in relazione alla regolamentazione delle clausole abusive, delle pratiche commerciali abusive, delle transazioni commerciali, dell'abuso di posizione dominante e di dipendenza anche non economica, aggregando in un'armonica composizione profili di disciplina caratterizzanti la tutela del consumatore e la tutela dell'impresa debole²¹. Non può sottacersi che le ragioni di queste tendenze regolatorie sono dovute all'esigenza di ridare vitalità al mercato, al cui fallimento ha indubbiamente contribuito l'eccessiva settorialità e diversità di discipline. Gli statuti differenziati in funzione delle posizioni soggettive (consumatore, risparmiatore, lavoratore, utente) e la coniugazione al plurale dei modelli contrattuali appaiono essenzialmente basati sulla circostanza che una delle parti sia potenziale "vittima di abusi". In verità, contratto e mercato interferiscono e si influenzano a vicenda: gli interessi che presiedono al contratto non sono autonomi e distinti dagli interessi che fondano l'ordine del mercato. In questa logica l'economia di mercato deve essere disciplinata, non osteggiata. Non si tratta soltanto di negoziare compromessi con il sistema delle imprese, come da sempre è accaduto, oppure di giocare in difesa come avviene nei contesti di crisi, bensì di costruire, insieme con le imprese e con l'attore pubblico, nuove sinergie a somma positiva che non puntino sulla benevolenza neo-paternalistica delle imprese ma sul loro interesse a incrementare il valore delle risorse umane ed a coltivarne la reputazione di mercato. Il punto è strategico e concerne l'opportunità di agganciare i processi di trasformazione dei modelli di *business* e di organizzazione del lavoro, tramite una nuova generazione di diritti, ad un'azione sindacale rinnovata e indirizzata alla valorizzazione del lavoro umano²². Nella disciplina protezionistica destinata a tutelare i diversi "soggetti deboli" non può prescindere dalla considerazione delle situazioni che de-

la *Direttiva UE 2019/633 del Parlamento Europeo e della relativa legge di delega al Governo n. 53/2021* – delinea la nuova disciplina in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare, ha abrogato espressamente la normativa contenuta nell'art. 62 del D.L. 1/2012 ma conferma la regola della forma scritta in assenza di quest'ultima ai soggetti responsabili potrà essere applicata una sanzione amministrativa pecuniaria compresa tra 2000 euro ed un importo corrispondente al 5% del fatturato realizzato dal responsabile nell'ultimo esercizio. La concreta determinazione della sanzione è rimessa all'ICQRF (ente designato come Autorità competente), che a questo fine terrà conto del valore dei beni oggetto della cessione o del valore del contratto.

²¹ F. ZECCHIN, *La tutela del produttore agroalimentare fra tentativi di riequilibrio del potere contrattuale e misure di sostegno in Europa e diritto privato*, 4/2017, 1407; S. MASINI, *L'abuso nella contrattazione di imprese nella filiera agroalimentare* in *Diritto agroalimentare*, 2019, 2, 259.

²² In questo senso si veda la proposta del Cfr. B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, in <http://csdle.lex.unict.it/>, 20 maggio 2020, 18.



vono contrassegnare la fisiologia del mercato al fine di rendere funzionali ai valori del sistema i diritti soggettivi e, in una contestualizzazione più ampia, i poteri, le libertà e le semplici prerogative.

Per queste ragioni, la legislazione di derivazione comunitaria, denota un significativo ampliamento delle funzioni perseguite dalla previsione di una forma vincolata, la quale non rappresenta più mera “cornice” di un atto espressione di autonomia, ma implica una decisa eterodeterminazione del contenuto contrattuale. Le prescrizioni di forma perseguono in questo mutato scenario finalità protettive, che incidono sulle conseguenze rimediali della sua eventuale inosservanza²³, configurandole diversamente rispetto alla nullità-sanzione codicistica, quale rimedio avverso una deficienza strutturale e/o una rilevante anomalia degli elementi dell’atto, che nell’originaria formulazione arrivavano a modificare i connotati caratterizzanti la nullità strutturale del contratto²⁴.

Le regole del “formalismo negoziale”²⁵, predisposte in materia di regolazioni della filiera agroalimentare, ovvero quell’insieme di nuovi vincoli che il legislatore impone di rispettare nella stipulazione di determinati contratti, sono finalizzate ad intervenire sull’equilibrio delle relazioni negoziali, come accade in altri settori produttivi caratterizzati da un significativo squilibrio nelle posizioni di forza tra le parti²⁶.

Un ruolo determinante in questo ambito è svolto dal giudizio equitativo, che richiama parametri sociali di equivalenza e giustizia contrattuale e pone limiti ragionevoli all’autonomia negoziale.

²³ F. ADDIS, «Neoformalismo» e tutela dell’imprenditore debole, in *Obblig. e contr.*, 2012,6.

²⁴ L’obiettivo conformativo di questo “nuovo” tipo di nullità implica una serie di caratteri, tra cui la relatività e parzialità, attraverso i quali è possibile evitare il rischio che il contraente “forte” possa non rispettare il vincolo formale allo scopo di preconstituirsì la facoltà di liberarsi dal contratto a scapito della controparte.

²⁵ La previsione del formalismo negoziale per i contratti stipulati dalle imprese comunque operanti nella filiera agroalimentare, sebbene abbia il pregio di tutelare anche le imprese commerciali che si trovano in una posizione di debolezza nei rapporti di filiera, generalmente dominati dalle imprese della grande distribuzione, perde tuttavia la specificità che invece il regolamento europeo 1308/13 riservava al contratto di vendita dei soli prodotti agricoli. Si veda I. CANFORA, *La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni industriali*, n. 158, 2018, 2, 272.

²⁶ A. JANNARELLI, *Profili del sistema agro-alimentare e agro-industriale. I rapporti contrattuali nella filiera agro-alimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali business to business*, in *Riv.dir.agr.*, 2019, I, 1; ID., *L’associazionismo dei produttori agricoli ed il tabù dei prezzi agricoli nella disciplina europea della concorrenza. Considerazioni critiche sul reg. 261 del 2012 in materia di latte e prodotti lattiero-caseari*, in *Riv.dir.agr.*, 2012, I, 179.

L’equità è deputata a svolgere una duplice funzione: integratrice del regolamento contrattuale lacunoso ex art. 1374 c.c. e correttiva di un profilo squilibrato ai danni del contraente debole, non a caso la stessa è chiamata a connotare la rivoluzione contenuta dal c.d. *Green Deal*²⁷, al fine di garantire una transazione socialmente giusta²⁸. L’agricoltura multidirezionale si appresta per tale via a dare nuove risposte, a riformulare le proprie strategie di sviluppo e soprattutto a ricollocare il suo baricentro rispetto alle tematiche di sostenibilità del benessere economico, sociale, ambientale e generazionale²⁹.

2. La collocazione dell’impresa agricola all’interno del sistema agroalimentare e la regolazione giuridica della filiera

Lo studio del lavoro in agricoltura impone al giurista la disamina delle politiche agricole di governo della filiera e dei rapporti tra le imprese, che influenzano l’intero settore sia in relazione ai fattori economici della remuneratività dei salari, che a quelli giuridici del rispetto delle tutele dei lavoratori. Per considerare in che maniera ciò avviene nell’attuale assetto normativo della filiera agroalimentare, occorre partire da una premessa sui principi che governano il settore agricolo nel quadro delle politiche europee, e che ne segnano nel contempo la specialità rispetto ad altri settori dell’economia³⁰.

L’inquadramento dell’impresa agricola all’interno di una filiera rappresenta il frutto di un cambiamento epocale, prima culturale e successivamente normativo, intervenuto alla fine degli anni ’90³¹. Le imprese agricole, a partire dai decreti di riordino del 2001³², si attecchiscono non più a monadi

²⁷ A. SIMONATO, *Il Green Deal*, in *Aggiornamenti Sociali*, 2020, 340.

²⁸ P. PINTO, *Il Green Deal: un modello europeo di sostenibilità in Il Diritto dell’agricoltura* n.3/2020,344.

²⁹ I.P. BORRELLI-G.P. CESARETTI-R. MISSO-I. VIOLA, *Questione ambientale e occupazione: competitività o convergenza?* in *Economia & Diritto Agroalimentare* XVIII, 2013, 55.

³⁰ Si esprime in questi termini I. CANFORA, *La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni industriali* n. 158, 2018, 2, 260.

³¹ Le filiere agroalimentari consistono nelle declinazioni verticali del sistema agroalimentare: si tratta, in particolare, delle attività e degli eventi che concorrono alla realizzazione di un prodotto alimentare (filiera di prodotto) ovvero alla lavorazione di una determinata materia prima (filiera di produzione). Si veda L. MALASSIS - G. GHERSI (a cura di), *Introduzione all’economia agroalimentare*, Bologna, 1995.

³² Si intende far riferimento alla modifica intervenuta con i decreti legislativi n. 226, 227 e 228 del 2001, definiti di riordino dei settori della pesca, della silvicoltura e dell’agricoltura. A riguardo, A. JANNARELLI, *L’impresa agricola nel sistema agro-industriale*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e*



isolate indissolubilmente legate al fondo, bensì rappresentano parti componenti una fitta rete di relazioni commerciali ed identificabili rispetto agli altri operatori economici soltanto per l'oggetto della loro attività d'impresa, consistente nella cura di una parte sostanziale di un ciclo biologico. La collocazione dell'impresa agricola all'interno del "sistema agroalimentare" e la regolazione giuridica della filiera, sia a livello nazionale³³ che comunitario³⁴, costituiscono il quadro normativo di riferimento per comprendere le ricadute sulla regolamentazione, di fonte contrattuale e legislativa, relativa alla materia del lavoro nelle imprese agricole³⁵.

Il settore agroalimentare³⁶, che collega tutti i molteplici soggetti coinvolti, dai produttori della materia prima ai consumatori, riveste un ruolo di fondamentale importanza dell'economia europea³⁷. I vari anelli della catena sono sottoposti a diversi

dell'ambiente, 2002, 213, evidenzia che la novità più rivoluzionaria introdotta dal decreto n. 228 in ambito agricolo consiste esattamente nell'abbandono della prospettiva tradizionale che assumeva ciascuna impresa agricola in isolamento rispetto alle altre ed in connubio soltanto con il fondo rustico, a favore invece delle nozioni di pluri-funzionalità aziendale e di rapporti di rete.

³³ Il legislatore nazionale ha preso posizione nell'ambito della regolazione delle filiere agroalimentari mediante l'adozione del decreto legislativo n. 102 del 2005 ad oggetto *Regolazioni dei mercati agroalimentari*, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera e), della legge 7 marzo 2003, n. 38. Per un inquadramento istituzionale dell'argomento, si veda L. COSTATO - L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2019, 466 ss.

³⁴ La negoziazione all'interno delle filiere agro-alimentari ha attirato anche l'interesse dell'Unione che si è occupata della tematica all'interno del regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sull'organizzazione comune dei mercati agricoli e gli interventi di mercato.

³⁵ F. GIRINELLI, *La regolazione negoziale all'interno della filiera agroalimentare in Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, n.1,2020,2; M. GOLDONI, *Le regole di filiera e il mercato in Riv. dir. agr.*, XCIX, fasc. 4, 2020, p. 867; I. CANFORA, *Le regole del gioco nelle filiere agroalimentari e i riflessi sulla tutela del lavoro in Agriregioneuropa anno 14 n°55, Dic 2018, 3.*

³⁶ Le filiere agroalimentari consistono nelle declinazioni verticali del sistema agroalimentare: si tratta, in particolare, delle attività e degli eventi che concorrono alla realizzazione di un prodotto alimentare (filiera di prodotto) ovvero alla lavorazione di una determinata materia prima (filiera di produzione).

³⁷ Rivolgendosi ad un mercato di circa mezzo miliardo di consumatori, e impiegando (considerando anche il settore della distribuzione) oltre 47 milioni di persone e 15 milioni di imprese, per la maggior parte di piccole e medie dimensioni, nel settore dell'agricoltura, la trasformazione dei prodotti agricoli, la distribuzione al dettaglio e i vari servizi legati al cibo. Il maggior numero di persone e imprese facenti parte della filiera appartiene al settore prettamente agricolo, che comprende circa l'80% di tutte le imprese della filiera e oltre la metà degli occupati del settore (tenendo conto anche del lavoro *part time*).

livelli e tipologie di pressione³⁸. Per tale ragione l'agricoltura è caratterizzata da una limitata e variabile partecipazione al valore aggiunto all'interno della catena, per effetto innanzitutto dell'incidenza degli aumenti dei prezzi che riguardano i fattori della produzione e della variabilità della stessa legata all'andamento delle condizioni atmosferiche, climatiche e naturali oltre che alla volatilità dei costi dei prodotti agricoli, a cui non corrispondono coincidenti ribassi dei prezzi per i consumatori, che invece tendono ad aumentare in modo stabile ed omogeneo. La filiera si caratterizza per gli elevati livelli di concentrazione dei settori intermedi e finali (quelli della trasformazione e della distribuzione), rispetto alla frammentazione delle imprese agricole che si pongono quale primo anello della catena.

Tale concentrazione determina una disparità della forza contrattuale tra i vari attori della filiera, che può danneggiare gli anelli più deboli (quelli degli agricoltori, *in primis*) attraverso il ricorso a pratiche commerciali scorrette, che ha determinato un crescente interesse e impegno da parte dell'Unione Europea.

A tal proposito nel 2011 si è costituito un "Forum di alto livello per il miglior funzionamento della filiera agroalimentare" (High Level Forum for a Better Functioning Food Supply Chain), che ha elaborato una lista di principi e buone pratiche nelle relazioni contrattuali, da adottare su base volontaria dagli attori del settore della trasformazione e distribuzione agroalimentare.

Si è così pervenuti alla Direttiva(UE) 2019/633 del 17 aprile 2019 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare³⁹. Al contempo, attraverso la PAC, l'Unione Europea ha posto l'accento sull'importanza di favorire la cooperazione e l'aggregazione di rete fra produttori agricoli, al fine di aumentare il relativo potere contrattuale rispetto alle controparti industriali e commerciali ed incentivare la presenza di "filiere corte". Queste ultime mettendo direttamente in contatto agricoltori e consumatori e riducendo il numero degli intermediari, permettono una migliore distribuzione del valore alla base della filiera.

La previsione di filiere multi prodotto, con il coinvolgimento attivo degli imprenditori agricoli,

³⁸ E. RIGHINI, *Le relazioni commerciali nelle filiere agroalimentari*. In: Caritas Italiana, *Vite sottocosto. 2° Rapporto Pre-sidio*, a cura di Campanella P., coordinato da De Marco M. Canterano: Aracne editrice, 2018, 327.

³⁹ Il D.lgs. 8 novembre 2021, n. 198 ha dato attuazione della direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare nonché dell'articolo 7 della legge 22 aprile 2021, n. 53, in materia di commercializzazione dei prodotti agricoli e alimentari.



può divenire un aspetto ineludibile per il superamento dei vincoli strutturali, il riequilibrio del potere contrattuale ed il recupero di importanti margini di redditività.

In tal modo i produttori agricoli non sono relegati al ruolo marginale di semplici fornitori di *commodity*⁴⁰ (quindi sostituibili) né subordinati alle richieste delle imprese che gestiscono le fasi a valle.

Le predette filiere consentirebbero agli agricoltori di ricevere prezzi equi per i loro prodotti e di controllare le fasi del processo a maggior valore aggiunto, come quelle della trasformazione e/o della distribuzione. Permetterebbero di usufruire della gestione collettiva di una serie di servizi di assistenza tecnica, di gestione del rischio, ma anche di tipo logistico e di gestione degli approvvigionamenti o di definizione delle strategie di *marketing*. Tutto ciò richiede l'allontanamento dalla logica del bene indifferenziato⁴¹ a favore della valorizzazione del prodotto.

Serve superare la diffidenza, la rigidità culturale di molti agricoltori e la loro scarsa propensione ad adottare innovazioni produttive, organizzative e attivare strategie di cooperazione.

Un cambiamento di prospettiva, sul piano culturale, politico ed economico, per ribadire la capacità dell'agricoltura di produrre beni alimentari di qualità, insieme a servizi sociali ed ecosistemici⁴², indispensabili per la sostenibilità economica, ambientale e sociale delle aree rurali (e non solo)⁴³.

⁴⁰ *Commodity* è un termine inglese che indica un bene per cui c'è domanda ma che è offerto senza differenze qualitative sul mercato ed è fungibile, cioè il prodotto è lo stesso indipendentemente da chi lo produce, come per esempio il petrolio o i metalli. Una delle caratteristiche di una *commodity* è che il suo prezzo viene determinato dal mercato.

⁴¹ Beni indifferenziati o *commodity* sono prodotti agricoli o prodotti di base non lavorati come l'oro, il sale, lo zucchero e il caffè.

⁴² I servizi ecosistemici ("*ecosystem services*") sono quella serie di servizi che i sistemi naturali generano a favore dell'uomo: secondo la definizione proposta dal MEA - *Millennium Ecosystem Assessment*, i servizi ecosistemici sono i "*molteplici benefici forniti dagli ecosistemi al genere umano*" (MEA, 2005).

⁴³ Sul fronte delle buone pratiche, relazioni commerciali con partnership non di breve periodo, con prezzi e condizioni di pagamento non svincolati dal rispetto (controllato e certificato) di regole sulla qualità (anche ambientale e sociale) del prodotto e, in particolare, sulla giusta remunerazione del lavoro, sono anche quelle proposte dalle diverse tipologie di *Alternative Food Networks* (AFNs). Istituiti da singole imprese agricole o da organizzazioni di agricoltori, movimenti della società civile, associazioni di consumatori e istituzioni pubbliche e private, gli AFNs si configurano come *supply chain* locali, caratterizzate da una riduzione del numero di passaggi intermedi tra produttori e consumatori, grazie alla quale i primi ottengono i margini più elevati di guadagno e i secondi prezzi più contenuti. Per di più, promuovendo una maggiore interazione tra aree urbane e rurali e incoraggiando la diffusione di comportamenti di consumo più salubri, gli AFNs contribuiscono, infatti, alla conservazione della biodiversità così come delle conoscenze e delle tradizioni

D'altra parte le disfunzioni negoziali all'interno delle filiere agro-alimentari sono da tempo note alle Istituzioni europee⁴⁴ e sono state approfondite dalla dottrina attraverso un difficile approccio multidisciplinare, nella consapevolezza che l'agricoltura rappresenta un settore determinante per le strategie di sviluppo comunitarie. Il giuslavorista, in particolare, nell'affrontare la materia delle transizioni (ecologiche e occupazionali) non può disinteressarsi delle dinamiche contrattuali che intervengono nel mercato agricolo, dal momento che l'apertura ai mercati internazionali condurrebbe ben presto gli agricoltori ad abbandonare attività palesemente non remunerative⁴⁵.

L'asimmetria negoziale si ravvisa in modo evidente in ambito agricolo, tant'è che nelle filiere agroalimentari, gli imprenditori posti alla base della filiera soffrono di una doppia debolezza.

Quest'ultimi devono affrontare le difficoltà fisiologiche, derivanti dall'oggetto della loro attività economica (condizioni climatiche, non elasticità della domanda di prodotti alimentari, deperibilità e stagionalità dei prodotti stessi) e relazionarsi con gli intermediari e gli imprenditori della grande distribuzione, con i quali difficilmente riescono a negoziare in modo effettivo ed incisivo il regolamento dei contratti.

Ne è conseguita la necessità di predisporre strumenti rimediali a fronte dell'asimmetria negoziale, che viene fisiologicamente a crearsi nelle relazioni tra produttori e trasformatori all'interno delle filiere agroalimentari. Il primo intervento a livello europeo si ravvisa nella comunicazione della Commissione europea relativa al corretto andamento della filiera alimentare, in cui è stata messa in luce la frequenza di pratiche commerciali scorrette lungo i diversi livelli⁴⁶. In seguito alla diffusione di dati, da cui è emersa la tendenza all'impoverimento dei produttori agricoli a favore di un incremento dei redditi delle imprese di trasformazione e distribuzione, il Parlamento ha adottato il 7 settembre 2010

dei singoli territori, offrendo possibilità di sopravvivenza alle piccole e medie aziende agricole e a molte aree rurali, oltre a contenere l'impatto negativo del trasporto, dello stoccaggio e degli imballaggi.

⁴⁴ F. GIRINELLI, *La regolazione della contrattazione agroalimentare in Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2020, fasc. 1, 1.

⁴⁵ I. CANFORA, *I giovani agricoltori e l'obiettivo del rinnovo generazionale nella politica agricola comune 2021-2027* in *Diritto agroalimentare* n.1 del 2020, 7.

⁴⁶ Si tratta di COM (2009) 591 del 28 ottobre 2009, *Migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa*. in www.europarl.europa.eu. Una interessante riflessione sull'argomento si ravvisa in L. COSTANTINO, *La tutela del contraente debole nelle relazioni negoziali lungo la filiera agroalimentare nelle più recenti esperienze giuridiche europee e statunitensi*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, 166.



una risoluzione dal titolo *Redditi equi per gli agricoltori: migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa*⁴⁷.

L'intervento più recente in materia consiste esattamente nella direttiva (UE) n. 633/2019 del Parlamento europeo e del Consiglio *in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare*⁴⁸.

Va detto subito che l'efficacia dell'azione prevista dalla direttiva risulta essere stata sensibilmente implementata a seguito dell'intervento del Parla-

⁴⁷ Trattasi, come noto, di un atto non vincolante, in cui ad ogni modo vengono messe in luce tutte le criticità delle filiere agroalimentari mediante l'indicazione di macro aree di prossimo intervento da parte delle istituzioni europee: in primo luogo, i prezzi dei prodotti agricoli, dove si esorta ad adottare normative in grado di garantire la trasparenza dei prezzi nel corso dei passaggi tra le imprese agricole a valle e le imprese a monte; in secondo luogo, la concorrenza, in relazione alla quale si esorta a vigilare sulle situazioni di posizioni dominanti; inoltre, la contrattazione, dove il Parlamento invitava la Commissione e gli Stati membri «a promuovere una contrattazione equa tra tutti gli operatori della filiera alimentare, basata sui termini negoziati con le organizzazioni di agricoltori e di produttori, comprese le organizzazioni settoriali e interprofessionali, in modo da valorizzare le pratiche agricole sostenibili e assicurare la migliore qualità possibile dei prodotti, ridurre i prezzi d'acquisto per quanto concerne i fattori produttivi agricoli e garantire prezzi giusti, nonché istituire un sistema di facile accesso per premunirsi contro le violazioni contrattuali da parte degli acquirenti». Si tratta in particolare della *Risoluzione del Parlamento europeo del 7 settembre 2010 sulle entrate eque per gli agricoltori: migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa* [2009/2237(INI)] (2011/C 308 E/04). In tempi più vicini a quelli attuali è stato pubblicato il *Libro Verde sulle pratiche commerciali sleali* nella catena di fornitura alimentare e non alimentare tra imprese in Europa: nel Libro, dopo aver identificato le cause delle pratiche commerciali scorrette nella dipendenza economica e negli ostacoli agli scambi intracomunitari derivanti dalla disomogeneità delle normative nazionali applicabili, si evidenzia che nella filiera agro-alimentare l'impresa contrattualmente debole sovente coincide con l'impresa produttrice che deve fare i conti con la deperibilità dei prodotti e la stagionalità delle produzioni, esponendosi così alla mercé del potere contrattuale delle imprese di trasformazione e di distribuzione.

⁴⁸ Si tratta della direttiva (UE) n. 633/2019 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 in materia di *Pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare*, in *G.U.U.E.* del 25 aprile 2019, L 111/59, 59 ss. Per un inquadramento generale sulla direttiva si vedano: L. COSTATO - L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Giuffrè, 2019, 489; F. LEONARDI, *La direttiva sulle pratiche commerciali sleali e la funzione di controllo nella tutela della vulnerabilità dell'impresa agricola*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2019, n. 5, 1; N. LUCIFERO, *Le pratiche commerciali sleali nel sistema delle relazioni contrattuali tra imprese nella filiera agroalimentare*, Milano, Cedam, 2018, *passim*. Cfr. anche L. COSTANTINO, *La tutela del contraente debole nelle relazioni lungo la filiera agro-alimentare nelle più recenti esperienze giuridiche europee e statunitensi*, in *Rivista di diritto agrario*, 1, 2013, 166. Sul punto si v., per tutti, A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, Bari, 2016, 117.

mento europeo, dal momento che il testo della proposta della Commissione risultava non particolarmente rilevante ed incisivo nella lotta alle pratiche commerciali sleali ai danni dei soggetti deboli nel mercato agroalimentare⁴⁹. L'armonizzazione proposta è apparsa, in primo luogo, di carattere minimale, restando liberi gli Stati membri di poter implementare ed irrobustire la materia rafforzando - o mantenendo, se già esistenti - le tutele per la parte che subisce il comportamento sleale o *unfair*⁵⁰. A parte la tecnica utilizzata, conforme agli strumenti propri delle discipline che tentano di approcciarsi alla contrattazione diseguale, la finalità dichiarata dalla direttiva è pienamente in linea con gli obiettivi della Politica agricola comune, così come delineati nell'art. 39 TFUE, ossia con la necessità di assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola.

Nella Relazione che accompagna la proposta si rileva che le pratiche commerciali sleali mettono a rischio la redditività dei produttori agricoli e generano una pressione al ribasso sul loro reddito di mercato.

L'Unione è ben consapevole della debolezza ontologica dell'imprenditore agricolo, che deve fare i conti con un'intrinseca dipendenza dai processi biologici, nonché con l'esposizione inevitabile ai fattori meteorologici ('considerando'n. 6). Si auspica inoltre che ogni Stato membro abbia «un'autorità di contrasto al fine di garantire l'applicazione dei divieti previsti nella normativa» ('considerando'n. 28).

Nei rapporti tra imprese operanti nella filiera agroalimentare il concetto di scorrettezza della pratica commerciale muta sensibilmente rispetto a quella a tutela dei consumatori. L'impresa che la subisce è nella quasi totalità dei casi perfettamente consapevole dell'abuso che prima, durante o dopo la conclusione del contratto si produce ai suoi danni, ma non è in grado di opporsi adeguatamente, perché non ne ha la possibilità o la volontà, al fine di non pregiudicare un rapporto commerciale, che potrebbe rivelarsi fondamentale per la sua sopravvivenza sul mercato.

Considerato che le imprese più colpite dalle pratiche scorrette⁵¹ sono proprio quelle agricole, il

⁴⁹ L. RUSSO, *Le pratiche commerciali scorrette nella filiera agroalimentare tra diritto Ue e diritto interno*, in *RD Agroal*, 401 e ID, *Le clausole contrattuali "ingiustificatamente gravose" nei confronti della filiera agroalimentare*, in *RDA*, 220.

⁵⁰ Agli Stati membri, in particolare, è lasciata la possibilità di mantenere od introdurre norme più rigorose rispetto a quelle previste dalla direttiva, come anche di disciplinare p.c.s. che non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva (così il 2° par. dell'art. 9).

⁵¹ A. ADDANTE-G. TUCCI, *Forced labour e pratiche commerciali scorrette nel rapporto di consumo*, in F. Buccellato-M.



riequilibrio delle relazioni di filiera attraverso le regole della concorrenza, recentemente realizzato in Italia con decreto legislativo, n. 198 del 2021⁵² in attuazione della direttiva (UE) 2019/633, potrà indubbiamente sortire effetti positivi sulla posizione di tutte le imprese coinvolte sul mercato, sulla trasparenza nei rapporti di lavoro e sulla tutela dei lavoratori in agricoltura, ma non senza un pieno coinvolgimento delle organizzazioni di rappresentanza e la definizione di accordi quadro nazionali.

La regolazione giuridica dei mercati agroalimentari si sta orientando dunque verso l'individuazione di sempre più efficaci strumenti per riequilibrare la posizione delle imprese agricole, soggetti deboli della filiera.

Le misure normative già adottate e quelle in veste di proposta possono avere effetti rilevanti sulla redistribuzione del valore a vantaggio delle imprese agricole e conseguentemente sulla tutela del lavoro all'interno delle stesse, costrette ad una contrazione dei costi, che incide sulla riduzione delle tutele dei lavoratori⁵³.

Rescigno (a cura di), *Impresa e forced labour: strumenti di contrasto*, il Mulino, Bologna, 205.

⁵² Il Decreto Legislativo, 8 novembre 2021, n. 198, in vigore dal 15 dicembre 2021, ha dato attuazione in Italia alla direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare nonché dell'articolo 7 della legge 22 aprile 2021, n. 53, in materia di commercializzazione dei prodotti agricoli e alimentari. I principi evidenziati nella normativa permettono di indirizzare il quadro giuridico esistente verso una maggiore tutela degli operatori delle filiere agricole e alimentari rispetto alla problematica delle pratiche sleali. Saranno, pertanto, sostenute le buone pratiche commerciali e la trasparenza a cui venditori e acquirenti di prodotti agroalimentari dovranno attenersi prima, durante e dopo la relazione commerciale. L'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF) sarà, inoltre, designato quale Autorità nazionale di contrasto deputata all'attività di vigilanza sull'applicazione delle disposizioni che disciplinano le relazioni commerciali, l'applicazione dei divieti stabiliti dalla direttiva e delle relative sanzioni. Saranno introdotti anche meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie tra le parti, valorizzando il ruolo delle organizzazioni di rappresentanza attraverso la definizione di accordi quadro nazionali. L'obiettivo è quello di vietare che si pongano in essere pratiche commerciali eccessivamente gravose per i produttori agricoli e alimentari, come le aste elettroniche a doppio ribasso e le vendite a prezzi inferiori del 15% ai costi medi di produzione elaborati da Ismea. L. RUSSO, *La direttiva Ue 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare: una prima lettura*, in RDC, 1418.

⁵³ L'organizzazione interna all'impresa subisce effetti che si riflettono anche sul costo del lavoro agricolo (in primo luogo la retribuzione): esso infatti rappresenta la principale variabile rispetto alla quale l'impresa agricola può limitare i costi di produzione. F. PANIE'-G. MININNI, #ASTEnetevi. *Grande distribuzione organizzata dalle aste on-line all'inganno del sottocosto*, Flai-Cgil, Roma, 2017, passim; V. PINTO, *Filiera agroalimentari e agroindustriali, rapporti di produzione agricola e lavoro nero*, in V. Ferrante, (a cura), *Economia "informale" e politiche di trasparenza*, Vita e Pensiero, Milano, 2017, passim.

Il quadro della regolazione giuridica della filiera, in cui l'attenzione per la tutela del lavoro si rinviene, a tratti, anche nell'attuazione di misure rimesse ai privati, deve rappresentare il punto di partenza per una adeguata protezione delle imprese agricole, rispetto alla quale resta complementare e imprescindibile la normativa specificamente diretta alla tutela dei lavoratori⁵⁴.

Il ruolo dell'agricoltura, centrale per il raggiungimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile, si deve altresì collegare al peculiare "ruolo sociale" della stessa, capace di rafforzare il tessuto socio economico delle aree rurali in una logica di governo delle relazioni tra gli operatori economici e di contrasto a tutte le forme di squilibrio che si presentano all'interno della filiera produttiva.

I temi dell'equa distribuzione del valore e della garanzia dei redditi delle imprese agricole si affiancano all'esigenza di rafforzare le tutele dei lavoratori e garantire la conservazione dei posti di lavoro in agricoltura e il ricambio generazionale.

Si tratta di una prospettiva che ormai deve tenere conto dei mutamenti geopolitici e degli effetti dei flussi migratori sull'impiego nei lavori agricoli stagionali; profili che, a loro volta, richiedono un'attenzione particolare al ruolo di motore dello sviluppo sostenibile espresso dal settore agricolo, affinché le tensioni sociali che ne possono derivare non si trasformino in una guerra tra poveri.

In questa direzione va ancor meglio precisata la funzione importante rivestita dalle organizzazioni dei produttori (OP) e degli accordi interprofessionali (OI). Le prime devono poter influire sulle modalità organizzative del lavoro delle imprese agricole aderenti, al fine di promuovere la collocazione dei prodotti sul mercato e nella prospettiva di migliorare l'efficienza economica delle aziende coinvolte⁵⁵.

Gli accordi interprofessionali potrebbero invece conoscere maggiori sviluppi attraverso la redazione dei "contratti quadro" per la cessione dei prodotti

Del resto, anche taluni costi legati al lavoro sono in crescita e risultano più difficilmente comprimibili: si pensi alla necessità di adeguare l'attività dei lavoratori dipendenti a norme di qualità e sicurezza legate al processo di fabbricazione (es: norme igienico-sanitarie) richieste per la commercializzazione di alimenti sicuri, misure essenziali nella logica della filiera, il cui obiettivo è finalizzato ad ottenere prodotti con caratteristiche adeguate agli sbocchi del mercato.

⁵⁴ I. CANFORA, *Le regole del gioco nelle filiere agroalimentari e i riflessi sulla tutela del lavoro in Agrireregionieuropa* anno 14 n°55, Dic 2018, [1](#).

⁵⁵ I. CANFORA, *Organizzazione dei produttori agricoli*, in *Digesto delle discipline privatistiche, sez. civ.*, aggiornamento vol. XI, Utet Giuridica Wolters Kluwer, Milano, 2018, 355; M. D'ALESSIO, *Le Organizzazioni dei produttori: una nuova prospettiva contrattuale?* In *Politiche contrattuali e lavoro*, 13/14 2013 p, 69.



agricoli e con la definizione di meccanismi diretti alla valorizzazione dei prodotti con un più alto “valore aggiunto” (ad esempio, accordi per una produzione di filiera di qualità).

E’ evidente che questo tipo di pratiche, pur non ancora ampiamente diffuse in Italia, mostreranno interessanti potenzialità applicative, specie sul fronte della difesa e a garanzia dei diritti dei lavoratori⁵⁶.

Pur nella piena consapevolezza che le tutele del lavoro richiedono precisi strumenti di intervento normativo (e in tal senso, a livello nazionale, si collocano le misure promozionali per incentivare la trasparenza del lavoro agricolo, oltre alle misure sanzionatorie che colpiscono il reato di caporalato)⁵⁷, è innegabile che l’adozione di strumenti giuridici, per raggiungere un equilibrio tra le posizioni degli attori della filiera agroalimentare, ha importanti ricadute positive, dirette e indirette sulla disciplina giuslavoristica. Oltre alla tutela offerta dall’ordinamento lavoristico sul piano del rapporto di lavoro, è ora possibile verificare, ad esempio, se le connessioni fra diritto del lavoro e diritto della concorrenza siano state capaci di trovare un punto di convergenza in relazione ad alcuni strumenti che, pur senza avere specifica finalità di contrasto al caporalato, potrebbero finire per combatterlo con maggiore efficienza nella strutturazione delle relazioni di filiera⁵⁸.

In chiave di politica del diritto, occorre avere la consapevolezza che solo il graduale riequilibrio delle posizioni occupate dai diversi attori della filiera agroalimentare possa rappresentare una garanzia di relazioni contrattuali efficienti e giuste per le parti e

⁵⁶ Così è accaduto recentemente nella stesura dell’accordo interprofessionale nel settore del tabacco, sottoscritto anche dalle principali organizzazioni sindacali dei lavoratori, che ha previsto, oltre alle misure relative alla produzione agricola, anche l’adozione di un codice di comportamento a tutela dei lavoratori, che assicuri condizioni minime di rispetto delle soglie di tutela (retribuzione, orario di lavoro, parità di trattamento e sicurezza), al cui rispetto sono tenute le imprese che aderiscono all’accordo interprofessionale: tra le previsioni dell’accordo interprofessionale, anche l’adesione alla rete di lavoro agricolo di qualità (istituita con d.l 91/2014, convertito in legge 116/2014 art. 6, come modificato con L. 199/2018), che definisce i parametri per la “virtuosità” delle imprese in riferimento alle tutele del lavoro [dipendente](#) (Accordo interprofessionale tabacco 2018-20, approvato il 9 gennaio 2018).

⁵⁷ Tra gli strumenti più recenti, avviati con l’intento di ridimensionare l’utilizzo del lavoro irregolare in agricoltura e, in particolare, nella filiera agroalimentare, con modalità diverse e/o aggiuntive rispetto a quelle previste dalla già menzionata legge sul caporalato, si annovera da ultimo il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022.

⁵⁸ R. PETTINELLI, *Filiera agroalimentare e pratiche commerciali sleali* in *Lavoro e diritto*, XXXVI, n.1, inverno, 2022, 188.

per la collettività nel suo complesso⁵⁹.

3. Le condizioni previste per l’accesso alle misure di sostegno al reddito

Nel solco degli interventi più significativi delle Istituzioni europee nel settore primario si inserisce la Politica Agricola Comune, che ha istituito l’ Organizzazione Comune di Mercato Unica, disegnando intorno ad essa un articolato sistema di *governance*. Al suo interno rivestono una funzione strategica gli strumenti pattizi (collettivi) di coordinamento tra imprese, destinati a soppiantare le vecchie logiche di sostegno settoriale di ispirazione pubblicistica, in conformità ai principi del nuovo regime di mercato aperto.

Le tutele del lavoro possono essere agevolmente inquadrare nell’impianto giuridico della PAC, in quanto l’art. 39 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea enuncia tra le cinque finalità della Politica Agricola Comune quella dell’«impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera». Si evidenzia l’ ulteriore fine di «assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola», grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell’agricoltura.

Tali scopi non emergono nitidamente nella disciplina di dettaglio della OCM unica, per lo più orientata ad un distinto genere di obiettivi quali l’equità delle transazioni, la tutela ambientale, il benessere animale, l’innovazione produttiva e gli interessi dei consumatori. In questa logica si è parlato di sistema a doppio binario⁶⁰, in cui la funzione di tutela del lavoro agricolo nell’ambito delle relazioni contrattuali di filiera sarebbe ripartita tra la tradizionale azione di rappresentanza sindacale e contrattazione collettiva, da un lato, ed i dispositivi della OCM, dall’altro⁶¹.

⁵⁹ Sicché dinanzi alla organizzazione fondiaria europea tuttora fondata prevalentemente sulla impresa familiare, la definizione di una *black list* di pratiche commerciali sleali o la stessa prescrizione di un divieto generalizzato, non può che rivestire portata complementare e di supporto alla contrattazione collettiva e agli strumenti di organizzazione concentrazione dell’offerta. In tal senso si veda M.A. IMBRENDA, *Aspetti civilistici del nuovo corso della PAC* in *Il Diritto dell’agricoltura*, 2020, fasc. 2, 153.

⁶⁰ I. SENATORI, *Filiera agroalimentare, tutela del lavoro agricolo e modelli contrattuali di regolazione collettiva: una geografia negoziale dello sviluppo sostenibile* in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali* n. 164, 2019, 4,595.

⁶¹ Ad es. ai contratti collettivi della OCM è statutariamente precluso, in quanto incompatibile con i principi della libera concorrenza, uno degli scopi qualificanti della contrattazione collettiva “lavoristica”, ovvero la determinazione dei prezzi di vendita (*alias* retribuzioni).



Due apparati regolativi che presentano molteplici differenze, prima tra tutte la presenza solo accidentale e saltuaria delle organizzazioni sindacali sul versante OCM, ma che meritano di essere investigati nelle loro relazioni e interdipendenze, attuali o anche solo teoriche, allo scopo di comprendere se le stesse, nel loro concreto divenire, assumano piuttosto le forme del conflitto, della complementarità, della convergenza o dell'indifferenza reciproca.

Gli strumenti giuridici, con cui l'ultima riforma della Politica Agricola Comunitaria 2023-2027⁶² interviene nella regolazione della filiera agroalimentare, si riflettono in modo considerevole sulla tutela del lavoro in agricoltura⁶³.

Tra le condizioni previste per l'accesso alle misure di sostegno al reddito⁶⁴, che rappresentano oggi

⁶² La politica Agricola Comune rappresenta uno dei capisaldi dell'Unione Europea, arrivando a rappresentare fino a un terzo del suo bilancio. Istituita negli anni Settanta del Novecento, per anni la Pac è stata l'unica vera politica dell'allora Comunità economica europea (CEE) e, di pari passo con l'evolversi dell'UE, ha subito nei decenni diverse trasformazioni. Mentre ai suoi esordi la PAC aveva come priorità il sostegno dei prezzi dei prodotti agricoli, a inizio anni '90 si è incentrata sul sostegno dei redditi agricoli, tramite i c.d. pagamenti compensativi. Una nuova stagione di riforme per le politiche comunitarie è stata poi dettata dall'adozione nel 1997 dell'Agenda 2000. Per l'agricoltura europea ciò è tradotto nell'affermazione del concetto di multifunzionalità e complementarità del settore e l'istituzionalizzazione del secondo pilastro della PAC, la politica di sviluppo rurale. Nel 2003 una nuova riforma investe il settore, questa volta focalizzata al miglioramento della competitività dell'agricoltura europea e al rafforzamento dello sviluppo rurale. La c.d. Riforma *Fischer*, inoltre, introduce la nozione di condizionalità, vale a dire l'obbligo, di rispettare i requisiti in materia ambientale e di sicurezza alimentare, oltre che di benessere e salute degli animali, pena il taglio parziale o totale dei pagamenti diretti. A. JANNARELLI, *Il divenire del diritto agrario italiano e europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, in *RDA*, 2013, 21; C. JEVOLI-M.C. MACRI, *Politica agricola, Immigrazione, mercato del lavoro in agricoltura*, in *Agriregioneuropa*, n.17, 2009; A. FRASCARELLI, *L'evoluzione della Pac e le imprese agricole: sessant'anni di adattamento*, in *Agriregioneuropa*, n. 50, 2017. A partire dalla PAC 2014-2020, le politiche agricole europee sono orientate a perseguire gli obiettivi di sostenibilità e innovazione. Il 2 dicembre 2021 il Consiglio dell'UE ha adottato formalmente la politica agricola comune (PAC) per il periodo 2023-2027. Alla fine del 2020 è stato adottato il regolamento transitorio sulla PAC, il cui obiettivo è garantire agli agricoltori e agli altri beneficiari la continuità del sostegno giuridico e finanziario della PAC prima dell'entrata in vigore delle nuove norme riformate nel 2023. Il regolamento ha garantito che i pagamenti non fossero interrotti, lasciando nel contempo agli Stati membri il tempo di preparare i propri piani strategici nazionali della PAC.

⁶³ L. CACCHIARELLI - C. RUSSO - A. SORRENTINO, *Potere di mercato e contrattuale nella filiera agroalimentare: il ruolo delle OP*, in *Agriregioneuropa*, 2016, n.46.

⁶⁴ Un approccio multifunzionale alle misure di sostegno, attraverso l'imposizione del rispetto delle condizioni di lavoro stabilite dalla legislazione e dalla contrattazione collettiva, è stato oggetto di una proposta di emendamento al considerando 21 approvata dal Parlamento europeo il 23 ottobre 2020, in cui si

la "rete di sicurezza" per le imprese agricole, a fronte della liberalizzazione dei mercati, sono previsti elementi che tengano conto del costo del lavoro delle imprese⁶⁵, valorizzando i profili delle politiche sociali in agricoltura, in una regolazione che si orienta in modo preponderante verso un'ottica di mercato fondata sulla competitività delle imprese⁶⁶.

L'ultimo *report* di valutazione dell'impatto della PAC sullo sviluppo territoriale delle zone rurali, pubblicato dalla Commissione europea il 18 febbraio 2021, si concentra proprio sui risvolti socio-economici della stessa.

In generale l'impatto sugli agricoltori europei si conferma positivo, in particolare per i più giovani. Difficilmente i gruppi rurali più emarginati riescono a godere dei benefici delle politiche agricole europee. L'alta percentuale di lavoratori in nero, europei o extra-europei, lavorano e vivono in condizioni di sfruttamento, spesso costretti a sottostare alle pratiche del caporalato, in condizioni assimilabili alla schiavitù. Come conferma un recente rapporto⁶⁷ negli Stati dell'Europa mediterranea i lavoratori agricoli hanno meno diritti. La Grecia è al primo posto della triste classifica con il 90% della manodopera agricola composta da migranti per la maggior parte pagati in nero. I pagamenti diretti della PAC sono stati soggetti a condizionalità riguardanti il rispetto

riconosce di particolare importanza l'adozione da parte degli Stati membri di «misure pertinenti per garantire l'accesso dei datori di lavoro ai pagamenti diretti sia subordinato al rispetto delle condizioni di lavoro e di occupazione applicabili e/o agli obblighi dei datori di lavoro derivanti dai relativi contratti collettivi e dal diritto sociale e del lavoro a livello nazionale e dell'Unione, tra l'altro per quanto riguarda la conoscenza delle condizioni di impiego, la retribuzione, l'orario di lavoro, la salute e la sicurezza, gli alloggi, la parità di genere, la libera circolazione dei lavoratori, la parità di trattamento, il distacco dei lavoratori, le condizioni di soggiorno dei cittadini di paesi terzi, il lavoro interinale, la protezione sociale e il coordinamento della sicurezza sociale tra gli stati membri».

⁶⁵ F. DE FILIPPIS-G. LELLI (a cura), *Dove sta andando la Pac. La parte agricola del Regolamento Omnibus*, Coldiretti, Roma, 2018; I. CANFORA, *La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni industriali*, 2018, n. 158, 2018, 2, 259.

⁶⁶ L'opportunità di aprire una riflessione in merito alla possibilità di assicurare una connessione tra diritto del lavoro e diritto della concorrenza mediante un tentativo di definizione del giusto prezzo di scambio in relazione ai costi di produzione non ha del resto risparmiato già gli altri settori dell'ordinamento, tra cui in particolare quello relativo agli appalti, in cui l'obiettivo di facilitare la transizione verso modalità di impiego della manodopera formalizzate e, comunque, fair, è stata facilitata evitando che la concorrenza nell'aggiudicazione delle gare potesse essere falsata da una concorrenza a ribasso sulle condizioni di lavoro.

⁶⁷ Si tratta di rapporto pubblicato dall'associazione Terra "E(U)xploitation" sul caporalato in Europa in <https://www.associazioneterra.it/>, 24 febbraio 2021.



dell'ambiente, della salute, del benessere degli animali, ma non dei diritti dei lavoratori agricoli⁶⁸.

Nel corso dei negoziati sulla nuova Politica Agricola Comune, la cui entrata in vigore è prevista per il 1° gennaio 2023, il Parlamento europeo ha preso posizione diversa, sostenendo la necessità di inserire una “condizionalità di tipo sociale”. Attraverso tale condizionalità migliorata con requisiti di base più ambiziosi, gli agricoltori che ricevono un sostegno al reddito devono soddisfare requisiti e *standard* rispettosi dell'ambiente e del clima.

I sussidi europei per l'agricoltura saranno subordinati alla presenza di condizioni di lavoro in linea con la normativa nazionale ed europea e con le convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL)⁶⁹.

In particolare gli Stati membri dovranno garantire il rispetto di tre normative: direttiva 2019/1152 relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Ue; direttiva 89/391 concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro; direttiva 2009/104 relativa ai requisiti minimi di sicurezza e di salute per l'uso delle attrezzature da parte dei lavoratori durante il lavoro.

La Commissione dovrà valutare la fattibilità di aggiungere una quarta normativa, a partire dal primo gennaio 2025: regolamento 492/2011 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione⁷⁰. La nuova legislazione ha dunque

⁶⁸ Uno degli obiettivi generali della nuova politica agricola comune è sostenere e rafforzare la protezione dell'ambiente, compresa la biodiversità, e l'azione per il clima e contribuire al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione in materia di ambiente e clima, in linea con il *Green Deal* e con la *Strategia Farm to Fork* (Dal produttore al consumatore) e la *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030*.

⁶⁹ L'EFFAT, il sindacato europeo dei lavoratori agroalimentari, ha promosso una lettera aperta sottoscritta da oltre 300 associazioni, sindacati e personalità del settore. La lettera, inviata alle istituzioni europee impegnate nei negoziati sulla PAC, afferma la necessità della condizionalità sociale come primo passo per contrastare lo sfruttamento dei lavoratori agricoli in Europa, senza i quali il caposaldo della politica comunitaria non esisterebbe. All'esito dell'approvazione della nuova PAC (2023-2027) gli Stati membri dovranno includere nel Piano strategico, entro il 1° gennaio 2025, tale tipo di condizionalità, che rappresenta una delle innovazioni inserite nella fase finale del negoziato su proposta del Parlamento europeo. In base a tale condizionalità, gli agricoltori e gli altri beneficiari che ricevono pagamenti diretti saranno soggetti a una sanzione amministrativa se non offrono condizioni di lavoro adeguate in linea con la pertinente legislazione dell'UE.

⁷⁰ Gli Stati membri dovranno inserire all'interno dei propri Piani strategici un meccanismo di condizionalità sociale su base volontaria già a partire dal 2023, e obbligatoriamente a partire dall'1 gennaio 2025. Nella fase di sviluppo di questo meccanismo, gli Stati dovranno consultare le parti sociali attive nel settore agricolo, a partire dai sindacati. Il meccanismo di condizionalità sociale si avvarrà dei normali controlli già effettuati dagli ispettorati nazionali del lavoro, senza creare alcun onere ammi-

aperta la strada a una PAC più equa, più verde e maggiormente basata sull'efficacia, che mira a assicurare un futuro sostenibile per gli agricoltori europei e fornire aiuti mirati alle aziende agricole di piccole dimensioni. Consente agli Stati membri una maggiore flessibilità nell'adattamento delle misure alle condizioni locali.

Si tratta della prima PAC pensata per includere una dimensione sociale intesa a prevedere tutele per il lavoro, adeguate agli agricoltori attraverso la previsione di un sistema di condizionalità che eviterà che fondi pubblici vengano erogati a chi non rispetta i diritti dei lavoratori, ponendo fine alla concorrenza sleale di quegli imprenditori che lucrano a discapito delle tutele giuslavoristiche.

In questa direzione il Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR) dell'Italia prevede - nella Missione 2 - le risorse e le misure destinate direttamente all'agricoltura.

In particolare, nell'ambito della componente 1, “Economia circolare e agricoltura sostenibile” sono destinati 2,8 miliardi di euro per interventi volti a sviluppare una filiera agroalimentare rispettosa di questi principi. Per poter parlare oggi di sostenibilità sociale nel settore agricolo e di qualità delle prestazioni di lavoro, occorre favorire lo sviluppo di specifici sistemi di sicurezza sociale collegati al mercato del lavoro agricolo⁷¹.

Serve promuovere l'adozione di misure di regolazione del mercato, volte a garantire la correttezza e la trasparenza⁷² contrattuale della filiera, nonché un reale accorciamento della stessa al fine di scongiurare forme di interposizione attraverso accordi di fornitura⁷³.

E' evidente che le nuove misure prospettate dalla PAC 2023-2027 siano maggiormente funzionali a contrastare fenomeni pervasivi come quello del caporalato⁷⁴, condizionando l'erogazione di

nistrativo aggiuntivo. E nel caso in cui venga accertato che un datore di lavoro violi queste normative, l'autorità competente dovrà trasferire l'informazione all'Organismo pagatore Pac dello Stato membro - nel caso dell'Italia l'Agea - almeno con cadenza annuale. Questa comunicazione, accompagnata da una valutazione della gravità, intenzionalità, durata e reiterazione della violazione, sarà alla base della sanzione - nella forma di una riduzione di pagamento - che l'Organismo pagatore dovrà comminare.

⁷¹ L. MONTUSCHI, *La riforma del mercato del lavoro: problemi e opportunità in agricoltura*, in *LPO*, 2004, n. 3, 371.

⁷² T. TREU, Conclusioni in V. Ferrante, a cura di, *Economia 'informale' e politiche di trasparenza. Una sfida per il mercato del lavoro*, Milano, Vita e Pensiero, 2017, 229.

⁷³ C. FALERI, *L'innovazione tecnologica nel settore agricolo tra vecchie criticità e nuove opportunità*, in *Labor*, 2019, 152.

⁷⁴ M. MISCIONE, *Caporalato e sfruttamento del lavoro*, in *LG*, 2018, 117; D. SCHIUMA, *Il caporalato in agricoltura tra modelli nazionali e nuovo approccio europeo per la protezione dei lavoratori immigrati*, in *RDA*, 2015, I, 87; V. LECCESE-D. SCHIUMA, *Strumenti legislativi di contrasto al lavoro sommer-*



contributi e di incentivi pubblici, non più solo al rispetto da parte dell'impresa delle norme in materia di salute e sicurezza, come prospettato dalla Commissione europea, ma soprattutto al rispetto delle disposizioni sui diritti minimi e sulle informazioni da fornire ai lavoratori in merito alle rispettive condizioni di lavoro, con l'obiettivo di rispondere alle nuove sfide del mercato legate agli sviluppi demografici, alla digitalizzazione ed a nuove forme di lavoro⁷⁵.

L'indagine del giuslavorista deve soffermarsi sui nuovi significativi interventi, europei e internazionali, che, essendo finalizzati a rendere più efficiente il funzionamento dei mercati del settore, anche attraverso la valorizzazione delle nuove competenze⁷⁶ ed il riconoscimento della professionalità dei lavoratori⁷⁷, consentono di analizzare i profili lavo-

so, allo sfruttamento e al caporalato in agricoltura in *Agriregionieuropa*, 2018, n.55; M. DONGHIA-C. DE MARTINO, *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199 del 2016: ancora timide risposte a un fenomeno molto più complesso* in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 2018, n. 352,2; G. DE SANTIS, *Caporalato e sfruttamento di lavoro: politiche criminali in tema di protezione del lavoratore. Pregi e difetti dell'attuale disciplina* in *Resp.civ.prev.*, 2018,1759; M. FAIOLI, *Caporalato e ispezioni* in M. Esposito (a cura di), *Il nuovo sistema ispettivo e il contrasto al lavoro irregolare dopo il Jobs Act*, Torino, Giappichelli, 2017, 91; A. BELLAVISTA-A. GARILLI, *Politiche pubbliche e lavoro sommerso: realtà e prospettive* in *RGL*, I, 2012, 249.

75 Attualmente è in discussione alla Camera lo schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2019/1152 relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea. Il termine per il recepimento della direttiva è stato fissato al 1 agosto 2022.

76 M. TIRABOSCHI, *Mercati transizionali e possibili linee evolutive della regolazione giuridica del lavoro in Flexicurity e mercati transizionali del lavoro Una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro?* (a cura) Silvia Ciucciiovino, Domenico Garofalo, Alessandra Sartori, Michele Tiraboschi, Anna Trojsi, Lorenzo Zoppoli , ADAPT University Press, 2021, 228. L'A. sottolinea talune precondizioni per continuare a coltivare una prospettiva più propriamente "sociale" di regolazione del lavoro, incentrata sulle competenze (intese come capitale umano) e sullo statuto professionale della persona, che si sviluppa non più nella tutela del <<posto di lavoro>> ma, appunto, nel governo delle dinamiche dei nuovi <<mercati transizionali di lavoro>>.

77 Nel nuovo assetto della Pac, il profilo della professionalità dell'agricoltore ne risulta rafforzato e ancor più manifesta appare la preferenza per coloro che all'attività agricola si dedicano quale principale, sia pur non esclusiva, occupazione. Il *genuine farmer* ossia il "vero agricoltore", così come sarà definito dagli Stati membri, sulla base di condizioni quali l'accertamento del reddito (*income test*), gli *input* di lavoro in azienda, l'oggetto sociale e/o l'inclusione nei registri, diventa così il principale destinatario degli aiuti. L'enfasi sui profili soggettivi di *status* appare evidente anche dal prosieguo della definizione contenuta nella proposta, lì ove si precisa che l'agricoltore vero e proprio è definito in modo da garantire che non sia concesso un sostegno a coloro le cui attività agricole costituiscono soltanto una parte insignificante delle attività economiche complessive o la

ristici in agricoltura e di tracciare il nuovo corso delle relazioni sindacali, della contrattazione collettiva e del sistema previdenziale del settore primario, alla luce delle diverse sfide connesse alla transizione ecologica.

4. Le politiche comunitarie per uno sviluppo agricolo sostenibile

Tra le politiche comunitarie un vero e proprio cambiamento di prospettiva culturale, sociale e certamente politico-giuridico si è cristallizzato attraverso il c.d. *Green Deal* Europeo⁷⁸.

Una strategia integrata, volta a portare entro il 2050 una transizione economica, energetica ed ambientale con l'obiettivo (tra l'altro) di azzerare le emissioni di gas ad effetto serra all'interno dell'Unione Europea, adottata l'11 dicembre 2019 come primo grande risultato della Commissione *von der Leyen*⁷⁹. Il *Green Deal* è parte integrante della strategia della Commissione per attuare l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite ed i correlati obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs)⁸⁰.

Nell'ambito del *GD* la Commissione intende riorientare il processo di coordinamento macroeconomico del semestre europeo per integrarvi gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, al fine di porre la sostenibilità ed il benessere dei cittadini al centro della politica economica e rendere gli obiettivi di sviluppo sostenibile il fulcro della definizione delle politiche e degli interventi dell'Unione europea.

All'interno del provvedimento la Commissione europea ha attribuito un ruolo centrale all'agricoltura, la quale costituisce uno dei maggiori ambiti su cui si propone di intervenire, così da perseguire un cambiamento effettivo rispetto ai modelli con i quali l'Unione negli ultimi trent'anni ha proposto di riorientare se stessa verso la sostenibilità⁸¹.

cui attività principale non è agricola, pur non precludendo la possibilità di sostenere gli agricoltori pluriattivi. Si veda A. SCIAUDONE, *Presentazione prima e seconda sessione del Convegno di Verona del 19 e 20 dicembre 2019 su La politica agricola comune tra attesa per una riforma e attuali profili attuativi* in *Riv. dir. agr.*, fasc.1, 2000, 21.

⁷⁸ L. COSTANTINO, *La problematica dei prezzi dei prodotti agricoli: strumenti normativi di tutela tra antichi problemi e nuove crisi* in *Riv.dir.agr.*, XCIX, fasc. 4, 2020, 783.

⁷⁹ L. FERRARIS, *Green deal e agricoltura, la vera sfida è al livello globale* in *Il diritto dell'agricoltura* n.1 del 2020.

⁸⁰ The *Sustainable Development Goals* sono nati nell'ambito del *Global Compact* dell'ONU.

⁸¹ Il paradigma del modello di agricoltura affidato alla *Farm to Fork Strategy*, piano decennale dell'Unione europea per trasformare i sistemi alimentari europei in un'ottica di sostenibilità economica, ambientale e sociale si affianca alla strategia



Il *Green Deal* europeo è un'opportunità per conciliare il nostro sistema alimentare con le esigenze del pianeta e per rispondere positivamente al desiderio degli europei di prodotti alimentari sani, equi e rispettosi dell'ambiente. La strategia in commento ha l'obiettivo di rendere il sistema alimentare dell'Unione europea uno standard in materia di sostenibilità a livello globale.

La transizione verso sistemi alimentari sostenibili richiede un approccio collettivo, che coinvolga le autorità pubbliche a tutti i livelli di *governance*, gli attori del settore privato lungo tutta la catena del valore alimentare, le organizzazioni non governative, le parti sociali ed i cittadini.

Un sistema alimentare sostenibile sarà essenziale per conseguire gli obiettivi climatici e ambientali del *Green Deal* e per incrementare il reddito dei produttori primari e rafforzare la competitività dell'Unione europea. Tra tutela del lavoro e tutela dell'ambiente vi è un'interconnessione da cui sorgono troppo spesso conflitti etico-giuridici, ad esempio, tra il diritto all'occupazione, le politiche di sostenibilità e la tutela ambientale⁸². L'impronta della nuova sostenibilità in quest'ottica è certamente un valore aggiunto del prodotto, perché contiene fattori sociali e lavorativi oltre che ambientali ed economici.

Le considerazioni sulla protezione sociale e sulle condizioni lavorative e abitative dei lavoratori, come pure sulla tutela della salute e della sicurezza, rivestiranno un ruolo fondamentale nella costruzione di sistemi alimentari equi, solidi e sostenibili.

La transizione deve essere chiaramente sostenuta da una Politica Agricola Comune incentrata sul *Green Deal*⁸³ e finalizzata ad aiutare gli agricoltori a migliorare le loro prestazioni ambientali e climatiche attraverso un modello maggiormente orientato ai risultati, un uso migliore dei dati e delle analisi, un miglioramento delle norme ambientali obbligatorie, nuove misure volontarie ed una maggiore attenzione agli investimenti nelle tecnologie e nelle pratiche verdi e digitali⁸⁴. L'attenzione al reddito delle imprese agricole è la premessa del documento rappresentativo del c.d. *Green Deal*. Il passaggio ad un sistema alimentare sostenibile presuppone una "sus-

sulla *Biodiversità*. Entrambe fanno parte del *Green Deal*, adottato dalla Commissione europea che è privo di efficacia giuridicamente vincolante. Ciò tuttavia non esclude che tale atto possa esplicare tutta la sua forza di *moral suasion* quale fonte di *soft law* di cruciale vigore politico.

⁸² P. PINTO, *Il Green Deal: un modello europeo di sostenibilità in Il Diritto dell'agricoltura* n.3/2020,344.

⁸³ P. CUCUMILE, *Il "Green Deal" Europeo in Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, Anno XXI - Fascicolo 1/2021, 2.

⁸⁴ C. FALERI, *L'innovazione tecnologica nel settore agricolo tra vecchie criticità e nuove opportunità in Labor*, fasc. 2/2019, 143.

sistenza sostenibile" per i produttori primari, ancora svantaggiati in termini di reddito⁸⁵.

Tra gli obiettivi indicati nel documento si individua la necessità di preservare l'accessibilità economica degli alimenti, assicurando <<rendimenti economici più equi nella catena di approvvigionamento (...)garantendo allo stesso tempo l'integrità del mercato unico e la salute e la sicurezza sul lavoro>>⁸⁶.

Il documento introduce nel dibattito europeo alcuni elementi nuovi, che affiancano le annose questioni relative alla tutela reddituale dei produttori e la garanzia di prezzi accessibili per il consumatore.

La garanzia di un reddito dignitoso rappresenta una priorità volta a consentire agli agricoltori di provvedere alle proprie famiglie e di resistere a crisi di ogni tipo⁸⁷.

Lungo questa direttrice la proposta della Commissione europea è indirizzata a generare opportunità economiche per gli agricoltori ed a migliorare in concreto la loro posizione nella filiera alimentare.

Il panorama degli interventi previsti comprende una combinazione di misure volontarie e obbligatorie benefiche per l'ambiente ed il clima, che collega meglio il sostegno al reddito agricolo ed alle zone rurali, all'adozione di modelli e pratiche sostenibili, nonché una serie di azioni per promuovere la conoscenza, l'innovazione e la tecnologia (anche digitale)⁸⁸ a sostegno di questa ambizione.

La necessità di migliorare l'efficienza e l'efficacia dei pagamenti diretti rimane un elemento essenziale della futura PAC, tramite il livellamento e l'erogazione più mirata del sostegno al reddito agli agricoltori che ne hanno bisogno e contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali, anziché a soggetti e imprese che semplicemente possiedono terreni agricoli.

⁸⁵ L. COSTANTINO, *La problematica dei prezzi dei prodotti agricoli: strumenti normativi di tutela tra antichi problemi e nuove crisi*, op. cit., 785.

⁸⁶ Bruxelles, 20 maggio 2020 COM (2020) 381 final "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni". Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente: (...) Il passaggio a un sistema alimentare sostenibile può apportare benefici ambientali, sanitari e sociali, offrire vantaggi economici e assicurare che la ripresa dalla crisi ci conduca su un percorso sostenibile.

⁸⁷ I. SCOONES, *Sussistenza sostenibile e sviluppo rurale, Collana Sviluppo e territori*, Rosenberg & Sellier, 2021; M. TIRABOSCHI, *Tra due crisi: tendenze di un decennio di contrattazione*, in *Dir.rel.ind.*, 2021,143.

⁸⁸ W. D'AVANZO, *"Blockchain" e "smart contracts" per la gestione della filiera agroalimentare. Potenzialità, progetti e problemi giuridici dell'internet del valore*, in *Diritto agroalimentare*, 2021, fasc. 1, 93.



Nel documento europeo appare chiara la scelta di un determinato modello di sviluppo, fondato su un'economia sociale di mercato sostenibile⁸⁹.

Risulta evidente l'adesione ai canoni dell'economia circolare⁹⁰, dove la preoccupazione ambientale è integrata nell'attività economica, piuttosto che essere concepita come un'argine alla stessa.

In questa logica l'ambiente non è più considerato un costo, ma un'opportunità. Sebbene sia certo che l'agricoltura giocherà un ruolo decisivo, stando al testo del GD non pare interamente definita nel lungo termine la strategia per integrare la regolazione del settore agricolo in questo processo di transizione. Va attenzionata l'incerta delimitazione dell'ambito di applicazione tra la portata innovativa della c.d. *Farm to Fork Strategy* e l'impianto della nuova Pac, le quali sembrano in certi casi sovrapporsi.

5. La transizione verde verso un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente

La transizione verde per l'UE viene riconosciuta come un necessario cambiamento di prospettiva politica, un'evoluzione dell'economia reale e della società, capace di creare quel differenziale per una nuova energia del sistema.

Un flusso trasformativo e generativo di nuove economie, nuovi lavori, nuovi stili di vita, nuova domanda, nuove modalità di consumo possono mettere in moto un sistema socio-economico ancora sofferente dalla crisi finanziaria del 2007-2008, ca-

⁸⁹ M.T. MONTEDURO, *La politica economica italiana adotta gli indicatori di sostenibilità*, in L.Paolazzi- T.Gargiulo-M. Sylos Labini (a cura di), *Le sostenibili carte dell'Italia*, Marsilio, Venezia, 27.

⁹⁰ In generale, l'economia circolare fa riferimento a un modello produttivo che attribuisce un elevato valore alle risorse e intende chiudere il ciclo della produzione per rigenerarle. Essa può coinvolgere molti attori-produttori, fornitori, *retailer*, consumatori, istituzioni-, i quali devono collaborare per contribuire alla transizione verso l'approccio circolare. Inoltre diventa importante la <<prioritizzazione>> degli ambiti che qualificano la sostenibilità: l'economia circolare <<ottimizza>>l'aspetto ambientale, mentre quelli sociali (risorse umane e *supply chain*) sono spesso negletti. Si risparmia nell'uso dei materiali, ma poi si ha scarsa considerazione per l'impiego di fornitori locali o per la qualità del lavoro. Un maggiore bilanciamento è invece necessario. C. Mio, *L'azienda sostenibile*, Ed. Laterza, 2021, 85. Sebbene la transizione verso il modello di economia circolare sia sostenuta sia sul fronte normativo sia su quello culturale da numerose istituzioni e settori dell'opinione pubblica, esistono ancora delle barriere politiche, sociali, economiche e tecnologiche per una sua compiuta applicazione. F. IRALDO-I. BRUSCHI, *Economia circolare: principi guida e casi studio*, Osservatorio sulla Green Economy, IEF Bocconi, Milano, 2018.

pace di proiettarsi al 2050, considerando le preoccupazioni delle nuove generazioni, che riconoscono nella crisi climatica il maggiore rischio per il futuro⁹¹.

La strategia *Farm to Fork* è stata inserita dalla Commissione europea nel GD nel maggio del 2020 ed accoglie una concezione onnicomprensiva dell'idea di sostenibilità riferita all'agricoltura, che indica chiaramente come la strategia dal produttore al consumatore vada indirizzata verso un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente.

Nel testo si evidenzia espressamente che «Le persone prestano un'attenzione sempre maggiore alle questioni ambientali, sanitarie, sociali ed etiche e, ora più che mai, ricercano valore negli alimenti».

Tra i nuovi obiettivi mirati a «costruire una filiera alimentare che funziona per i consumatori, i produttori, il clima e l'ambiente» si sottolinea «l'accessibilità economica degli alimenti generando nel contempo rendimenti economici più equi nella catena di approvvigionamento», in modo da rendere gli alimenti maggiormente sostenibili e più accessibili dal punto di vista economico, ma anche al fine di migliorare la competitività del settore UE dell'approvvigionamento, promuovendo il commercio equo e creando nuove opportunità commerciali.

Nella *Farm to Fork Strategy* spiccano i nuovi intenti della politica europea, finalizzati a garantire la condizione fondamentale dell'integrità del mercato unico e ad assicurare la salute e la sicurezza sul lavoro. Diventa essenziale perseguire risultati coerenti con le finalità di attenuazione degli impatti socio-economici sulla filiera alimentare e rispettosi dei principi chiave sanciti dal Pilastro europeo dei diritti sociali, specialmente per quanto riguarda i lavoratori precari, stagionali e non dichiarati⁹².

Per questa via la convergenza d'azione tra il fondamentale diritto al lavoro e la tutela dell'ambiente si concretizza in una transizione ecologica, che viene condotta mediante una transizione occupazionale.

Ciò significa che la strategia di *greening* che si propone, perseguendo la tutela dell'ambiente, non solo non ha alcun effetto negativo sull'occupazione, ma anzi contribuisce a garantire un suo miglioramento⁹³. L'orientamento *green* quindi può essere

⁹¹ CNEL, *XXIII Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, 2021, in file:///C:/Users/PC%20STUDIO/Downloads/CNEL_XXIII_Rapporto_Mercato_Lavoro_2021_preamb.pdf.

⁹² In particolare si afferma che «Le considerazioni sulla protezione sociale e sulle condizioni lavorative e abitative dei lavoratori, come pure sulla tutela della salute e della sicurezza, rivestiranno un ruolo fondamentale nella costruzione di sistemi alimentari equi, solidi e sostenibili».

⁹³ S. CAFFIO, *Il sostegno al settore agricolo sul versante occupazionale* in D. Garofalo-M. Tiraboschi-V. Fili-F. Seghezzi,



interpretato come uno strumento con cui creare le necessarie premesse per definire traiettorie di sviluppo della società che convergano verso la sostenibilità.

La singola impresa, adottando tale orientamento, può contribuire al miglioramento del benessere umano e dell'equità sociale, riducendo, al contempo, i rischi ambientali e il depauperamento delle risorse.

Le imprese possono sperimentare vantaggi e benefici economici, derivanti dal miglioramento delle proprie *performance* ambientali: risparmi energetici, riduzione dei costi delle risorse e delle materie prime e minimizzazione dei rischi ambientali.

La transizione verso un'economia, che utilizza tecnologie rinnovabili, può sostenere l'occupazione attraverso la creazione di nuove professionalità, la sostituzione delle tradizionali figure professionali con quelle derivanti dalla nuova economia, la scomparsa delle professionalità non sostituibili e, infine, l'adeguamento delle competenze alle attuali esigenze di mercato.

La svolta verso l'economia de-carbonizzata richiederà la creazione di nuovi posti di lavoro e parallelamente di guidare la conversione delle professionalità già esistenti, per renderle capaci di rispondere alle nuove esigenze ed alle nuove opportunità che la transizione ecologica porterà con sé.

Una sfida del genere coinvolgerà inevitabilmente i sindacati ed i lavoratori, chiamati ad essere protagonisti del cambiamento necessario e non più rimandabile⁹⁴.

Si pensi ai nuovi *business* collegati alla transizione verso un'economia *low carbon* ed alle eco-industrie. Sono tutti fattori che porteranno le imprese a convertire i loro processi produttivi, organizzativi e comunicativi e determineranno il bisogno di aggiornare la formazione professionale *green-oriented* e verso le *green skill*.

Va chiarito che "i lavori verdi" non hanno un paradigma prestabilito, ma un quadro di riferimento generale che riguarda tutte le azioni virtuose per attuare uno sviluppo capace di valorizzare il capita-

le umano e il benessere sociale, senza minacciare l'integrità del capitale naturale.

Il ruolo del mondo agricolo nello sviluppo del *green jobs* può essere per queste ragioni ancora più strategico⁹⁵.

La generazione di energia distribuita, l'utilizzo delle biomasse, la riduzione dell'uso dei biocidi e di pesticidi sono delle grandi sfide che tocca all'agricoltura saper affrontare, perché, assieme agli interventi basati sull'efficientamento energetico, consentono di integrare il reddito economico delle aziende agricole e favoriscono l'occupazione e lo sviluppo di tutti i sistemi di economia verde.

Solidarietà e sostenibilità: il diritto del lavoro e della sicurezza sociale alla prova della pandemia da Covid-19, Volume II, *Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni* (a cura di D.Garofalo), Collana ADAPT, 2020, 306.

⁹⁴ P. PINTO, *Il Green Deal: un modello europeo di sostenibilità* in *Il Diritto dell'agricoltura* n.3/2020,351. L'Autore sostiene altresì che la transizione ecologica non passa solo attraverso nuovi lavori e nuove competenze, ma anche mediante nuove modalità di lavoro, facendo esplicito riferimento al lavoro agile che se ben congegnato può ritenersi uno strumento di transazione per la contrazione del c.d. pendolarismo, la riduzione della pressione sui mezzi e reti di trasporto e i benefici anche in termini di risparmio energetico e di minori impatti correlati.

⁹⁵ Per un approfondimento si veda S. GRANDI-V.MINI, *Il lavoro verde nell'era del Green Deal Europeo* in Cnel, XXIII Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva, 2021, 339.

