

## I meccanismi di condizionalità per il contrasto al lavoro nero. Spunti dalla legge Regione Puglia n. 28 del 2006 *Disciplina in materia di contrasto al lavoro non regolare*

T.A.R. Puglia - Bari, Sez. III 23 settembre 2024, n. 996 - Adamo, pres.; Dibello, est. - Azienda Agricola (Omissis) (avv.ti Dalfino e Delle Foglie) c. Regione Puglia (avv.ti Volini e Valentini) ed a.

**Agricoltura e foreste - Indici di congruità - Lavoro nero - L.r. Puglia 28/2006 - Meccanismi di condizionalità - Sanzioni premiali.**

*L'obbligo di osservare le norme sulla contrattazione collettiva nei rapporti di lavoro ricadente sugli imprenditori che fruiscono di benefici pubblici, secondo l'art. 1, comma 3 della legge Regione Puglia n. 28 del 2006 «(...) deve essere osservato per tutto il tempo in cui l'imprenditore beneficia delle agevolazioni concesse, anche in via indiretta, dalla Regione Puglia, sino all'approvazione della rendicontazione ai sensi delle vigenti disposizioni di legge».*

**Il testo della sentenza è pubblicato in [www.osservatorioagromafie.it](http://www.osservatorioagromafie.it)**

1. - *Il caso.* Prendendo spunto da una recente sentenza del T.A.R. della Regione Puglia, in questo contributo si vuole analizzare il concetto di condizionalità e i relativi meccanismi istituiti a livello regionale, nazionale ed europeo.

La sentenza in esame si occupa di accertare la decadenza e revoca degli aiuti concessi ad un'azienda agricola per il mancato rispetto delle norme previste dalla legge regionale n. 28/2006 *Disciplina in materia di contrasto al lavoro non regolare* e dal regolamento attuativo n. 31 del 27 novembre 2009. Gli aiuti, in particolare, riguardavano quelli a valere sulla Misura 121 del PSR 2007/2013, concessi dalla Regione Puglia nei confronti dell'azienda agricola beneficiaria.

Il ricorso al Tribunale amministrativo regionale per la Puglia è stato presentato, dunque, dall'azienda agricola contro la Regione Puglia, l'Autorità regionale di gestione PSR e il Ministero dell'economia e delle finanze - Guardia di Finanza, per l'annullamento della determinazione dell'Autorità di gestione PSR 2014/2020 n. 75 del 4 aprile 2019, della sottesa nota della Regione Puglia - Dipartimento agricoltura, sviluppo rurale e ambientale, prot. n. A00030/10 settembre 2018, n. 10966 e del verbale della Guardia di Finanza. La menzionata determinazione n. 75, resa il 17 maggio 2019 dall'Autorità di gestione del Piano di sviluppo rurale Puglia 2014/2020 dichiarava, come anticipato, la decadenza dagli aiuti concessi con la Misura 121 del PSR 2007/2013, la revoca degli stessi e incaricava il responsabile dell'Operazione, nel rispetto delle modalità stabilite dall'Organismo pagatore AGEA, di recuperare la somma di 947.899,06 euro, comprese le spese generali, maggiorata dagli interessi legali.

L'analisi della sentenza richiede un'accurata ricostruzione fattuale della vicenda, in considerazione del fatto che le date risultano giocare un ruolo determinante nella decisione.

Il 14 maggio 2012, con determinazione dell'Autorità di gestione del PSR n. 79, era stato approvato il bando pubblico per la selezione dei progetti relativi alla misura 121 - Ammodernamento delle aziende agricole e il 25 marzo 2013, con determinazione dell'Autorità di gestione del PSR Puglia 2007/2013 n. 69, erano stati concessi all'azienda agricola in questione gli aiuti a valere sulla misura 121.

Quest'ultima veniva informata, con nota del 12 aprile 2013, che la concessione degli aiuti sarebbe stata subordinata ad un meccanismo di condizionalità che prevedeva la possibilità di riduzioni graduali o dell'esclusione dagli aiuti concessi nel caso del mancato rispetto delle norme previste dalla legge regionale n. 28/2006 e dal regolamento attuativo n. 31 citato. L'esclusione sarebbe stata prevista nel caso in cui il rapporto tra il numero dei lavoratori ai quali non veniva applicato il contratto collettivo e il numero dei lavoratori dipendenti occupati nell'unità produttiva nella quale era stato riscontrato l'inadempimento fosse stato superiore al 50 per cento. Nel caso, invece, in cui il predetto valore percentuale fosse stato

inferiore al 50 per cento, la riduzione prevista sarebbe stata pari al valore percentuale del rapporto tra il numero di lavoratori ai quali non veniva applicato il contratto collettivo e il numero di lavoratori dipendenti occupati nell'unità produttiva nella quale era stato riscontrato l'inadempimento.

A distanza di cinque anni dalla concessione degli aiuti, e nello specifico con nota del 29 giugno 2018, la Guardia di Finanza trasmetteva gli esiti dell'attività ispettiva svolta presso l'azienda agricola e comunicava che, nell'ambito dei controlli svolti in merito agli aiuti concessi nell'ambito del PSR Puglia 2007-2013 - Misura 121, era stata sviluppata una segnalazione dell'impiego di due lavoratori a nero nell'anno 2017.

L'azienda agricola ricorrente, destinataria della determinazione n. 75 del 2019, richiedeva l'annullamento al T.A.R. della stessa, richiamando a suo favore la stessa legge regionale pugliese n. 28/2006 sulla base della quale quella determinazione era stata emanata.

Prima di analizzare la decisione del T.A.R. della Regione Puglia e le relative motivazioni sul ricorso presentato dall'azienda agricola, giova premettere brevi cenni sulla legge della Regione Puglia n. 28 del 2006.

**2. - La condizionalità nella legge della Regione Puglia n. 28/2006.** Le peculiarità dei differenti fenomeni di illegalità nei rapporti di lavoro hanno determinato nel tempo approcci rimediali e strumenti che molto spesso si confondono, o in alcuni casi, si sovrappongono. In questo quadro, il ruolo che l'Unione riserva alle Regioni per il contrasto al lavoro nero appare tutt'oggi «una pagina vuota di un capitolo da progettare»<sup>1</sup>, mancando qualsiasi riferimento in materia alle Regioni e agli enti locali. Non si può trascurare che alle Regioni dovrebbe essere riconosciuto un ruolo di primaria importanza nelle dinamiche di governo delle situazioni patologiche del mercato del lavoro, in considerazione del fatto che il mercato del lavoro è prevalentemente un mercato locale<sup>2</sup>.

In generale, i differenti sistemi regionali per contrastare il lavoro nero sono caratterizzati da una disomogeneità determinata dalla specificità delle differenti aree territoriali. Si possono, tuttavia, individuare due linee direttrici: la prima è rappresentata da misure di contrasto che agiscono nella fase patologica e la seconda dalle misure di contesto che, invece, sono dirette a rendere meno attrattivo il ricorso al lavoro nero e a sviluppare una cultura della legalità. Rispetto alle misure di contrasto si è fatto abbondante ricorso a meccanismi di c.d. «condizionalità» che riservano il godimento di benefici e incentivi regionali ai datori di lavoro che possiedono determinati requisiti.

Il modello regionale pugliese, con l'adozione della legge regionale n. 28 del 2006, ha fatto ricorso a tale meccanismo anche attraverso i c.d. «indici di congruità». La Regione Puglia avrebbe dovuto individuare gli stessi «di concerto con le organizzazioni datoriali e sindacali maggiormente rappresentative sul piano regionale» (art. 2, comma 3, l.r. Puglia n. 28/2006) ma l'opposizione delle organizzazioni datoriali<sup>3</sup> non ne ha consentito di fatto l'attuazione.

Occorre, tuttavia, segnalare l'avvenuta elaborazione tecnica degli stessi indici, contenuta nel Documento tecnico preliminare che fu consegnato dalla Regione Puglia alle parti sociali e una fase sperimentale di parziale adozione degli indici per il settore primario. La mancata pubblicazione, da parte della Regione,

---

<sup>1</sup> Sul tema si rinvia a M.D. FERRARA, *Le Regioni e il lavoro sommerso: tecniche di governo ed effettività delle politiche*, in M. BROLLO - C. CESTER - L. MENGHINI (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni*, Trieste, 2016, 235 e ss.

<sup>2</sup> Si veda il parere del Comitato delle Regioni sulla piattaforma europea contro il lavoro sommerso 2014/C415/08 del 7 ottobre 2014 che, tra le proposte di emendamento, prevede anche l'inserimento di un rappresentante designato dal Comitato delle Regioni.

<sup>3</sup> L'opposizione dei datori di lavoro e delle loro organizzazioni, manifestata a mezzo stampa in relazione agli indici di congruità, emerge chiaramente da documenti e dichiarazioni ufficiali dei rappresentanti delle associazioni datoriali. Si veda a titolo esemplificativo la *Relazione del Presidente di Confartigianato*, in *Impresa Artigiana*, 2007, n. 16, 6; <https://www.lagazzettadelmezzogiorno.it/news/puglia/538949/indici-congruita-agricoltura-parte-un-nuovo-ricorso-al-tar.html>; <https://puglia.coldiretti.it/news/lavoro-7/>.

dei dati relativi a tale fase, non ha consentito di effettuare un bilancio effettivo sulla perfettibilità e utilità degli indici stessi, consentendo la formulazione solo di giudizi prognostici<sup>4</sup>.

Gli indici di congruità, indicatori di natura statistico-quantitativa, avrebbero consentito di premiare soltanto i datori di lavoro che avessero raggiunto determinate soglie occupazionali fissate dalla Regione, in considerazione degli *standard* economici-produttivi registrati nel settore merceologico o nel territorio di riferimento<sup>5</sup>. In particolare, la legge regionale pugliese aveva previsto che le incentivazioni potessero essere riconosciute solo alle imprese che avessero dimostrato come «il rapporto tra la quantità e la qualità dei beni o servizi offerti e la quantità delle ore lavorate (fosse) divenuto congruo (...) e (avessero) migliorato di almeno il 25 per cento il rapporto registrato nell'anno precedente»<sup>6</sup>. La non congruità, tuttavia, nella previsione di legge non avrebbe determinato l'automatica applicazione di sanzioni, in quanto i datori di lavoro sarebbero stati liberi di non adattare la propria organizzazione produttiva ai valori quantitativi definiti dagli indici di congruità. La conseguenza sarebbe risultata limitata alla circostanza di non poter godere dei benefici e degli incentivi finanziati con le risorse pubbliche, né di partecipare alle gare di appalto bandite sia dall'amministrazione regionale che da enti da questa controllati. L'accertamento dell'eventuale non congruità, dunque, non avrebbe prodotto effetti diretti sui rapporti di lavoro e non avrebbe obbligato il datore di lavoro ad assumere personale per adeguare l'organico aziendale allo *standard* previsto dall'indice di riferimento<sup>7</sup>.

Destinando i flussi di denaro pubblico verso i datori di lavoro considerati "congrui", la Regione intendeva penalizzare coloro che, in tal modo, avevano acquisito competitività violando la normativa in materia lavoristica e previdenziale e comprimendo il costo del lavoro.

---

<sup>4</sup> V. PINTO, *Mercato del lavoro agricolo e sfruttamento lavorativo*, in V. LECCESE - V. PINTO (a cura di), *Le conquiste legislative degli anni '70 e il ruolo del movimento sindacale in Puglia*, Bari, 2022, 231; il Documento tecnico per la costruzione degli indici di congruità è consultabile in V. PINTO (a cura di), *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Bari, 2007, 201 e ss.

<sup>5</sup> Un altro esempio di meccanismo di condizionalità legato ad un indicatore di natura quantitativa è quello previsto dal sistema regionale campano che fa ricorso alla certificazione di AQL (alta qualità del lavoro), sintetizzata da un indicatore, il valore del quale determina la possibilità per le imprese di beneficiare e accedere ai finanziamenti del Fondo della qualità (fondo all'uopo costituito). Sul tema si veda M. ESPOSITO, *Le iniziative legislative per la regolarizzazione dei rapporti di lavoro nella Regione Campania*, in V. PINTO (a cura di), *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, cit., 123 e ss.; si segnala che, infatti, alla legge regionale pugliese sono seguiti altri interventi regionali volti a riconoscere al datore la possibilità di avvalersi degli aiuti e dei benefici messi a disposizione dalla Regione a condizione che la dimensione occupazionale della propria organizzazione produttiva fosse conforme a *standard* predeterminati. Ci si riferisce alla già menzionata legge della Regione Campania (l. 18 novembre 2009, n. 14) ma anche, per esempio, alla legge della Regione Lazio (l. 18 settembre 2007, n. 16) la quale condiziona l'erogazione di benefici regionali alla regolarità dei rapporti di lavoro, prevedendone la revoca in caso di irregolarità. Sulla legislazione regionale in materia di contrasto al lavoro nero in generale si veda V. PINTO, *Gli interventi legislativi regionali di contrasto al lavoro nero e di sostegno all'emersione*, in *Riv. giur. lav.*, 2012, 2, 291 e ss.; C. DI CARLUCCIO, *Legislazioni regionali e lavoro sommerso: modelli a confronto*, in A. VISCOMI (a cura di), *Questioni sul lavoro sommerso e politiche di sviluppo locale*, Soveria Mannelli, 2008, 153 e ss.; M.G. GAROFALO, *Le iniziative regionali in materia di lavoro sommerso. Gli indici di congruità*, in V. PINTO (a cura di) *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, cit., 65 e ss.; C. FALERI, *Il lavoro agricolo. Modelli e strumenti di regolazione*, Torino, 2020, 119; M. D'ONGHIA - 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*, n. 352, 2018.

<sup>6</sup> Art. 5, comma 2, l.r. Puglia n. 28/2006; si veda a riguardo M. BARBIERI, *Ragioni politiche e caratteristiche tecniche dell'intervento della Regione Puglia contro il lavoro nero*, in C. SUNNA (a cura di), *La lotta al lavoro nero nell'esperienza legislativa e amministrativa della Regione Puglia*, Bari, 2008, 5 e ss.; più in generale si vedano tutti i contributi in C. SUNNA (a cura di), *La lotta al lavoro nero nell'esperienza legislativa e amministrativa della Regione Puglia*, cit.; l'art. 5, comma 3, della legge regionale pugliese stabilisce anche che «tutte le incentivazioni (...) possono essere riconosciute in presenza di regolarizzazione di rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, nonché, in relazione alle imprese che svolgono attività esclusivamente in periodi predeterminati nel corso dell'anno, anche di rapporti di lavoro subordinato a tempo determinato, instaurati in relazione a esigenze temporanee di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo».

<sup>7</sup> Tali precisazioni hanno consentito di porre la l.r. al riparo da eventuali questioni di legittimità costituzionale relative alla libertà di iniziativa economica privata garantita dall'art. 41 della Costituzione.

Nello specifico, gli indici di congruità, classificati dalla dottrina come «sanzioni premiali»<sup>8</sup>, possono essere considerati come indici «di riferimento» che determinano per ogni settore produttivo – e, internamente ad ognuno di questi, per le diverse classi dimensionali – il rapporto tra il volume d'affari dichiarato dal datore di lavoro ai fini dell'IVA e le ore lavorate. Questo valore sarebbe, quindi, ottenuto dall'«analisi dei valori medi del fatturato e delle ore lavorate registrati in un determinato settore produttivo per gruppi omogenei di operatori economici definiti in base alle loro dimensioni»<sup>9</sup>.

La legge regionale imponeva, dunque, chiaramente, di adottare criteri oggettivi di classificazione dei datori di lavoro in base all'attività economica e alle dimensioni dell'impresa<sup>10</sup>.

Per il settore agricolo erano stati individuati gli indicatori di congruità, attraverso tabelle c.d. ettaro colturali<sup>11</sup>, nei valori medi di impiego di manodopera per singola coltura e per ciascun capo di bestiame. Il datore di lavoro agricolo sarebbe risultato congruo soltanto se la manodopera impiegata mediamente nell'anno precedente fosse stata pari al valore riportato nella tabella o si fosse discostato al massimo del 20 per cento. Veniva, tuttavia, garantita al datore di lavoro agricolo risultato «incongruo» la possibilità di addurre «le ragioni di fatto e di diritto per le quali la difformità dagli indici di congruità (fosse stata) da ritenere inesistente o giustificabile»<sup>12</sup>.

L'art. 1, comma 8, della legge regionale prevedeva, inoltre, che i datori di lavoro fossero tenuti a dimostrare la congruità a partire dal terzo anno di attività, a condizione che non vi fosse stata una sostanziale coincidenza degli assetti proprietari, o dei legali rappresentanti, con un'impresa già esistente, o una situazione di controllo da parte di un'impresa già esistente<sup>13</sup>.

Si può sostenere che la disciplina introdotta dalla Regione Puglia si articolasse essenzialmente in misure di potenziamento e miglioramento qualitativo dell'attività ispettiva, ma anche (e soprattutto) in misure di controllo e sostegno all'emersione del lavoro irregolare. Il tratto caratterizzante della legge in esame, infatti, è rappresentato dal tentativo di contrastare il ricorso al lavoro irregolare sul piano della politica economica regionale<sup>14</sup>.

È importante, al tal proposito, segnalare che l'art. 1, comma 2, della l.r. n. 28/2006 ha introdotto l'obbligo, per l'amministrazione regionale e per gli enti strumentali, di inserire nei bandi regionali finalizzati ad erogare risorse finanziarie provenienti da fondi comunitari, nazionali e regionali e nei provvedimenti di concessione di benefici accordati a qualsiasi titolo (anche in forma indiretta) da parte della Regione una

---

<sup>8</sup> Si veda V. PINTO, *Il contrasto al lavoro irregolare e gli indici di congruità: inquadramento teorico e profili applicativi della legge regionale pugliese*, in C. SUNNA (a cura di), *La lotta al lavoro nero nell'esperienza legislativa e amministrativa della Regione Puglia*, cit., 13 e ss., in cui si afferma, anche, che la scelta di ricorrere alle c.d. sanzioni premiali o positive nasceva dal presupposto che in presenza di comportamenti diffusi le sanzioni tradizionali repressive risultano essere inefficaci a causa della difficoltà pratica di organizzare dei controlli adeguati alle dimensioni del fenomeno.

<sup>9</sup> V. PINTO, *Gli interventi legislativi regionali di contrasto al lavoro nero e di sostegno all'emersione*, cit., 305; rispetto all'elaborazione degli indici sono sorte diverse questioni rinvenibili nei saggi in V. PINTO (a cura di), *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, cit.

<sup>10</sup> I tecnici della Regione Puglia ricorsero alla classificazione delle attività economiche c.d. Ateco 2002 (versione nazionale della nomenclatura utilizzata a fini statistici in ambito europeo). Si veda a riguardo V. PINTO, *Gli indici di congruità e contrasto al lavoro irregolare in agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, 3, 365.

<sup>11</sup> I valori delle tabelle erano stati precedentemente calcolati per una diversa finalità, tuttavia, con la deliberazione della giunta regionale n. 2506 del 15 novembre 2011, era stato disposto che, per verificare la congruità della manodopera impiegata, si sarebbero dovute utilizzare le tabelle previste con determina del dirigente del Settore alimentazione del 30 agosto 2007, n. 356.

<sup>12</sup> Art. 2, comma 6, l.r. Puglia n. 28/2006; per il settore agricolo, con deliberazione della Giunta regionale pugliese n. 2560/2011, erano state predeterminate le ipotesi di giustificazione proprio al fine di minimizzare la discrezionalità della Pubblica Amministrazione.

<sup>13</sup> La verifica della congruità non sarebbe stata necessaria nel caso in cui il datore di lavoro avesse iniziato l'attività economica da un biennio poiché il calcolo dell'indice preciso sarebbe stato o impossibile o poco affidabile per il precario consolidamento dell'iniziativa.

<sup>14</sup> V. PINTO, *Il contrasto al lavoro irregolare e gli indici di congruità: inquadramento teorico e profili applicativi della legge regionale pugliese*, cit., 13 e ss.; V. PINTO, *Sanzioni promozionali e indici di congruità nelle politiche di contrasto al lavoro irregolare*, in *Riv. giur. lav.*, 2008, 1, 32.

clausola sociale che imponga l'obbligo di applicare nei confronti dei lavoratori dipendenti i contratti collettivi nazionali e territoriali del settore di appartenenza del datore di lavoro stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dalle associazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Nella legge regionale, dunque, vi è un esplicito riferimento all'applicazione diretta e integrale dei contratti collettivi nazionali e territoriali, diversamente da quanto previsto da altre normative nazionali che prescrivono esclusivamente di riconoscere un trattamento economico minimo non inferiore a quello previsto dai medesimi contratti. Una precisazione di fondamentale importanza ai fini della comprensione della motivazione del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia nella sentenza in esame è che al datore di lavoro era prescritta l'applicazione del contratto collettivo *per tutto il tempo in cui beneficiasse delle agevolazioni e sino all'approvazione della rendicontazione ai sensi delle vigenti disposizioni di legge*.

Ai datori di lavoro inadempienti, beneficiari di erogazioni finanziarie, si sarebbe applicata una sanzione proporzionale alla gravità dell'inadempimento, traducibile in una riduzione delle erogazioni spettanti, nel loro recupero parziale o totale, sino all'esclusione, per un tempo fino a cinque anni, da qualsiasi concessione di benefici.

Non vi è dubbio che la Regione Puglia abbia il merito di essere stata la prima Regione italiana a prevedere una specifica ed innovativa legge di contrasto al lavoro nero<sup>15</sup>, ispirata dall'idea che la competitività del sistema d'impresa pugliese non potesse fondarsi solo sui fattori di prezzo e, quindi, che non si dovesse comprimere il costo del lavoro per consentire un respiro più ampio ai processi di sviluppo economico. La legge regionale pugliese, coniugando abilmente i tre i pilastri della lotta al lavoro nero (sanzioni, controlli, incentivazioni), ha soprattutto il merito di aver perseguito l'obiettivo di incentivare comportamenti virtuosi da parte delle imprese e, di conseguenza, di favorire l'incremento della produttività del sistema economico-sociale della Regione.

È proprio la natura di c.d. sanzione premiale delle norme connesse all'applicazione degli indici di congruità, quindi di sanzione volta a tutelare i datori di lavoro rispettosi della normativa di ambito lavoristico, che ha reso priva di ogni ragione l'opposizione di alcuni datori di lavoro e alcune delle loro organizzazioni. La stringente difficoltà di applicazione degli indici derivante dall'opposizione delle organizzazioni datoriali ha messo in luce da un lato il limite tecnico della legge pugliese che, come già anticipato, ne collega l'adozione alla concertazione (art. 2, comma 3, l.r. Puglia n. 28/2006), ma dall'altro ha rappresentato, secondo quanto affermato da una parte della dottrina «un formidabile elemento empirico a favore della tesi che afferma l'organicità del lavoro sommerso con l'economia legale»<sup>16</sup>. Ovviamente non può ritenersi che la previsione di una legge come quella in esame potesse essere sufficiente da sola a «risolvere il problema alla radice»<sup>17</sup>, trattandosi di un fenomeno profondamente radicato nella cultura e nella prassi e che richiede determinismo e impegno da parte di tutti gli attori, istituzionali e sociali, per consentire il rispetto della dignità e della libertà dei lavoratori<sup>18</sup>.

**3. - La decisione del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia.** Dalla decisione emerge la potenziale efficacia del sistema previsto dalla legge regionale, collegato alle indagini svolte dalla Guardia di Finanza sulla regolarità del lavoro nelle aziende agricole, consistente nel subordinare la concessione degli aiuti ai sensi dei bandi regionali al rispetto delle norme sul lavoro, nell'ambito del periodo coperto dall'erogazione degli

<sup>15</sup> Si consideri che la Regione Puglia ha ottenuto un significativo riconoscimento dal Governo nazionale che ha chiamato gli esperti della stessa Regione a partecipare alla discussione sugli indici di congruità a livello nazionale e ne ha accolto una rappresentanza nella Cabina di regia del contrasto al lavoro nero, creata con d.m. 11 ottobre 2007. A livello europeo la legge regionale pugliese ha ottenuto il riconoscimento di migliore attività promossa da un'amministrazione locale nel campo del lavoro.

<sup>16</sup> M. BARBIERI, *L'intervento comunitario di contrasto al lavoro nero alla luce dell'esperienza italiana*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2010, III, 85; V.G. DAVANZATI, *Le politiche di contrasto al lavoro non regolare: orientamenti teorici alternativi*, in V. PINTO (a cura di), *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, cit., 83 e ss.

<sup>17</sup> A. LEOGRANDE, *Uomini e caporali*, Milano, 2008, 241.

<sup>18</sup> M. BARBIERI, *Ragioni politiche e caratteristiche tecniche dell'intervento della Regione Puglia contro il lavoro nero*, cit., 5 e ss.

aiuti e sino all'approvazione della rendicontazione ai sensi delle vigenti disposizioni di legge. Infatti il T.A.R. fonda la sua decisione negativa in riferimento all'applicazione della legge in quanto, nel caso di specie, le agevolazioni concesse e liquidate rispetto all'investimento in parola erano state rendicontate nel 2015 con il collaudo finale delle opere e pertanto erano state definitivamente approvate in epoca nettamente anteriore rispetto alla data dell'accertamento e della violazione che non può, perciò, essere posta a base del provvedimento di revoca dell'aiuto economico.

Stando alle disposizioni regionali della l.r. n. 28/2006, la verifica della congruità del datore di lavoro, relativamente al vincolo dell'applicazione dei contratti collettivi, avrebbe dovuto aver luogo all'atto della domanda di attribuzione dei benefici o della partecipazione a gare d'appalto o della richiesta di erogazione di fondi e, come anticipato ed evidenziato, il datore di lavoro avrebbe dovuto essere «congruo» fino all'avvenuta conclusione del rapporto o all'avvenuta rendicontazione delle somme erogate (art. 1, comma 3, l.r. n. 28/2006).

Nello specifico, la verifica avrebbe avuto inizio al momento della consegna da parte del datore di lavoro all'amministrazione regionale della copia della dichiarazione annuale IVA e del libro unico del lavoro dove, per ogni lavoratore subordinato, venivano annotate il numero di ore di lavoro effettuate e le ore di straordinario<sup>19</sup>. Successivamente sarebbe stato l'Assessorato al lavoro della Regione Puglia a procedere al calcolo dell'indice preciso del datore e al confronto dello stesso con l'indice settoriale di riferimento. Nel caso di esito negativo, e quindi di datore di lavoro «incongruo», sarebbe stato sempre l'Assessorato a segnalare al datore l'esito del confronto. Quest'ultimo avrebbe avuto trenta giorni di tempo dalla data di ricevimento della segnalazione per «fornire documentazione idonea, illustrando le ragioni di fatto e di diritto per le quali la difformità (fosse stata) da ritenere inesistente o giustificabile»<sup>20</sup> e, nel caso di mancato accoglimento delle motivazioni, l'Amministrazione regionale avrebbe escluso il datore di lavoro dalla gara d'appalto, o gli avrebbe negato la concessione di benefici economici oppure avrebbe ridotto o revocato, e conseguentemente recuperato parzialmente o totalmente, le agevolazioni o erogazioni già concesse.

Ciò che occorre considerare nel caso in esame è che l'azienda agricola beneficiaria degli aiuti concessi con la Misura 121 del PSR 2007/2013 era stata destinataria dei relativi controlli (ossia quelli svolti in merito agli stessi aiuti concessi nell'ambito del PSR) e aveva ottenuto una segnalazione per l'impiego di due lavoratori in nero nel 2017. A seguito dei controlli, la Guardia di Finanza aveva, poi, trasmesso gli esiti dell'attività ispettiva svolta presso l'azienda agricola solo nel 2018, epoca ben distante dal 2013 (ossia l'anno di concessione delle erogazioni). A questo bisogna aggiungere che l'azienda agricola nel 2017 aveva già ottenuto da due anni l'approvazione della documentazione per la rendicontazione delle somme erogate.

L'accertamento della presenza di due lavoratori in nero è stato effettuato, dunque, in un'epoca in cui l'esecuzione del rapporto scaturente dal provvedimento di attribuzione del beneficio economico doveva ritenersi esaurita in base a quanto previsto dallo stesso bando per la selezione dei progetti relativi alla misura 121 «Ammodernamento delle aziende agricole». La legge regionale pugliese era chiara nel prevedere che fosse condizione essenziale per l'erogazione del beneficio economico l'applicazione integrale, da parte del beneficiario, del contratto collettivo nazionale per il settore di appartenenza e, se esistente, anche del contratto collettivo territoriale, che siano stati stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dalle associazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, così come era chiara nel prevedere, tuttavia, che tale applicazione dovesse interessare tutti i lavoratori dipendenti dal beneficiario e aver luogo quanto meno per l'intero periodo nel quale si articolava l'attività

---

<sup>19</sup> Art. 39, comma 2, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. con modificazioni in l. 6 agosto 2008, n. 133. È da segnalare che il legislatore nazionale, dopo l'entrata in vigore della legge regionale ha sostituito le precedenti scritture obbligatorie con il libro unico del lavoro abrogando l'art. 20, comma 1, d.p.r. del 30 giugno 1965, n. 1124, al quale l'art. 2, comma 4, della legge regionale rinviava.

<sup>20</sup> Si veda l'art. 2, comma 6, l.r. pugliese.

incentivata e comunque sino all'approvazione della rendicontazione. Ne discende che l'obbligo di rispettare quanto prescritto dalla legge regionale è riferito ad una precisa delimitazione a livello temporale e che, quindi, segnalazioni di lavoratori in nero successive alla presentazione della rendicontazione da parte dei datori di lavoro, per erogazioni ottenute in precedenza (in questo caso aiuti concessi con la Misura 121 del PSR 2007/2013), non permette di procedere alla revoca degli aiuti e al recupero della somma già concessa. Come evidenziato *supra*, infatti, nel caso della sentenza in esame, la controversia non poteva considerarsi inerente alla fase esecutiva del rapporto, poiché l'inadempimento degli obblighi previsti dalla legge regionale pugliese n. 28/2006 e dal regolamento attuativo n. 31 del 2009 era stato accertato con attività ispettiva della Guardia di Finanza solo nel 2017, ossia ben oltre l'approvazione della rendicontazione avvenuta nel 2015 con il collaudo finale delle opere. Sulla base di questa argomentazione il Tribunale amministrativo per la Puglia ha ritenuto di annullare il provvedimento impugnato, ossia la determinazione dell'Autorità di gestione PSR 2014/2020 n. 75 del 4 aprile 2019 che dichiarava, come già detto, la decadenza e revoca dagli aiuti concessi e il recupero delle somme erogate, difettando il presupposto dell'art. 1, comma 3, l.r. n. 26/2008, richiamato in apertura del presente paragrafo, ossia la mancata conclusione del rapporto o la mancata presentazione della rendicontazione delle somme erogate.

**4. - Meccanismi di condizionalità a confronto.** La sentenza del Tribunale amministrativo per la Puglia consente di sviluppare alcune riflessioni relative alla potenziale efficacia di meccanismi di condizionalità, come quello inserito nella legge regionale pugliese, anche alla luce di quanto previsto attualmente dal sistema di finanziamento della Politica agricola comune.

Nella direzione di introdurre meccanismi di condizionalità si è mossa, infatti, anche la Politica agricola comune che negli ultimi anni ha richiesto alle imprese un cambio di strategia, «assumendo come obiettivo lo sviluppo di un'agricoltura innovativa, competitiva e sostenibile, dove con il termine “sostenibile” ci si intende riferire non solo alla sostenibilità economica e ambientale, ma anche a quella sociale»<sup>21</sup>. L'introduzione della «condizionalità sociale» prevista nell'ultima riforma della PAC, ai sensi dell'art. 14 del regolamento (UE) 2021/2115, infatti, amplia il quadro normativo relativo alla «condizionalità» legando l'accesso alle misure di sostegno anche al rispetto della legalità nei rapporti di lavoro e, pur riferendosi esclusivamente alle direttive in materia di salute e sicurezza dei lavoratori (direttiva 89/391/UE; direttiva 2009/104/UE) e in materia di condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili (direttiva 2019/1152/UE, cui è stata data attuazione in Italia con il d.lgs. n. 104/2022) senza alcun riferimento alle tutele apprestate dalla contrattazione collettiva nazionale<sup>22</sup>, rappresenta indubbiamente una svolta rilevante per il mercato del lavoro agricolo. La *ratio* di tale meccanismo è analoga a quella della legge regionale pugliese ed è certamente da rinvenire nella valorizzazione della dignità del lavoro e nell'affermazione del principio che statuisce che il rispetto delle tutele dei lavoratori è una variabile indipendente dalle condizioni di mercato<sup>23</sup>. Nello specifico, nella sezione 3 «condizionalità sociale» del regolamento (UE) 2021/2115 l'art. 14 prevede che «gli Stati membri indicano nei propri piani strategici della PAC che, al più tardi dal 1° gennaio 2025, una sanzione amministrativa è applicata agli agricoltori e agli altri beneficiari che ricevono pagamenti diretti a norma del capo II o i pagamenti annuali di cui agli articoli 70, 71 e 72 se non rispettano i requisiti relativi alle condizioni di lavoro e di impiego applicabili o agli obblighi del datore di lavoro derivanti dagli

<sup>21</sup> C. FALERI, *Il lavoro agricolo. Modelli e strumenti di regolazione*, cit., 113.

<sup>22</sup> I. CANFORA - V. LECCESE, *La condizionalità sociale nella nuova PAC (nel quadro dello sviluppo sostenibile dell'agricoltura)*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”.IT, n. 460, 2022, <https://csdle.lex.unict.it/working-papers/wp-csdl-e-m-dantona-it/la-condizionalita-sociale-nella-nuova-pac-nel-quadro-dello/>; I. CANFORA - V. LECCESE, *La sostenibilità sociale nella nuova PAC*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, 110, in cui, pur riconoscendosi la rilevanza dell'apertura alle tutele lavoristiche previste dalla disposizione della condizionalità sociale, viene definita come «un'occasione mancata per la valorizzazione della condizionalità sociale nelle politiche agricole dell'Unione» il mancato riferimento alle tutele derivanti dalla contrattazione collettiva.

<sup>23</sup> I. CANFORA - V. LECCESE, *Lavoro irregolare e agricoltura. Il Piano triennale per il contrasto allo sfruttamento lavorativo, tra diritto nazionale e regole di mercato della nuova PAC*, in *Dir. agroalim.*, 2021, 1, 72 e ss.; si veda anche I. CANFORA - V. LECCESE, *La sostenibilità sociale nella nuova PAC*, cit., 110 e ss.

atti giuridici di cui all'allegato IV». Sul piano procedurale, invece, l'articolo prosegue prevedendo che «gli Stati membri consultano, sulla base delle rispettive disposizioni istituzionali, le pertinenti parti sociali nazionali, che rappresentano gli interlocutori sociali del settore agricolo, e rispettano pienamente la loro autonomia, nonché il loro diritto di negoziare e concludere contratti collettivi. Tale sistema di sanzioni amministrative non pregiudica i diritti e gli obblighi delle parti sociali ove queste, in conformità dei quadri giuridici e della contrattazione collettiva nazionali, siano responsabili dell'attuazione o dell'applicazione degli atti giuridici di cui all'allegato IV».

Tale consultazione, avviata nel nostro Paese con grande celerità, ha condotto l'Italia all'introduzione della condizionalità sociale già a partire dal 1° gennaio 2023: una data, quindi, successiva rispetto alla vicenda descritta nella sentenza in esame e che non consente, pertanto, di collegare in alcun modo il meccanismo di condizionalità previsto a livello europeo al caso di specie esaminato, derivante dalle previsioni della legislazione regionale.

In attuazione del Piano strategico nazionale della PAC (PSN), ai fini dell'individuazione dei soggetti competenti responsabili dell'applicazione della legislazione sociale e in materia di occupazione, il decreto interministeriale n. 0664304 del 28 dicembre 2022 *Disciplina del regime di condizionalità sociale ai sensi del regolamento (UE) 2021/2115 e del regolamento (UE) 2021/2116*, ha indicato come responsabili a livello nazionale per i controlli sia in materia di lavoro e sicurezza nei luoghi di lavoro sia per quanto riguarda l'applicazione della legislazione sociale l'Ispettorato nazionale del lavoro, i Vigili del fuoco e le Aziende sanitarie locali (ASL).

È previsto, poi, che le comunicazioni relative alle infrazioni siano trasmesse dalle autorità di controllo all'AGEA, che mette a disposizione degli Organismi pagatori le informazioni ricevute, in modo che questi possano attuare il meccanismo sanzionatorio di condizionalità che prevede, al pari della legge regionale pugliese, riduzioni o esclusioni (in questo caso) dei pagamenti previsti dal regolamento (UE) 2021/2115, concessi o da concedere al beneficiario, per la violazione delle regole previste nel Piano strategico PAC di cui al regolamento (UE) 2021/2115 (art. 1, d.lgs. 17 marzo 2023, n. 42).

D'altro canto, meccanismi di condizionalità sono stati introdotti anche a livello nazionale, basti pensare alla legge n. 83/70 relativa al collocamento pubblico agricolo che introduceva un meccanismo simile a quelli già analizzati a livello europeo e regionale, collegando la revoca o il congelamento delle agevolazioni finanziarie pubbliche alla violazione della disciplina sul collocamento da parte dei datori di lavoro. Simili meccanismi sono, quindi, da tempo presenti e hanno prioritariamente perseguito l'obiettivo del rispetto delle discipline dei contratti collettivi di lavoro<sup>24</sup>.

In agricoltura, il meccanismo è stato utilizzato in previsioni relative ai contratti di filiera e di distretto, rispetto ai quali era prevista la revoca totale delle agevolazioni concesse nel caso di mancato rispetto nei

---

<sup>24</sup> I. CANFORA - V. LECCESE, *La condizionalità sociale nella nuova PAC (nel quadro dello sviluppo sostenibile dell'agricoltura)*, cit., 14, in cui si fa riferimento all'art. 36 della legge n. 300/70 (c.d. Statuto dei lavoratori). La previsione, rubricata agli «Obblighi dei titolari di benefici accordati dallo Stato e degli appaltatori di opere pubbliche» stabiliva che «nei provvedimenti di concessione di benefici accordati (anche da enti pubblici) ai sensi delle vigenti leggi dallo Stato, nei capitolati di appalto attinenti all'esecuzione di opere pubbliche e nelle concessioni di pubblico servizio (dovesse essere inserita) una clausola determinante l'obbligo per il beneficiario, appaltatore o concessionario di applicare o far applicare nei confronti dei lavoratori dipendenti condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi di lavoro della categoria e della zona», pena la revoca del beneficio o, addirittura, l'esclusione per un tempo fino a cinque anni da ulteriori agevolazioni finanziarie o creditizie o da qualsiasi appalto o concessione di pubblico servizio; tra gli interventi premiali previsti dal legislatore nazionale è possibile ricondurre anche la Rete del lavoro agricolo di qualità, istituita dall'art. 6 del d.l. n. 91/2014, conv. con mod. in legge n. 116/2014, con la finalità di selezionare le imprese che si qualificano per il rispetto delle norme in materia di lavoro, legislazione sociale e in materia fiscale, in modo da valorizzare comportamenti virtuosi nell'applicazione dei contratti collettivi. A tal proposito si veda C. FALERI, *Il lavoro agricolo. Modelli e strumenti di regolazione*, cit., 116 e ss.; M. D'ONGHIA - 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*, cit.

confronti dei lavoratori dipendenti degli obblighi previsti dalla legislazione in materia di lavoro, previdenza ed assistenza ovvero dai contratti collettivi nazionali di lavoro<sup>25</sup>.

Le numerose esperienze legate alla condizionalità si differenziano, però, dal modello pugliese poiché in questa legge l'attribuzione di aiuti finanziari pubblici per le imprese non è solo condizionata al rispetto di norme di legge e al contratto collettivo ma anche al rispetto di un indice (c.d. indice di congruità). Nella stessa ottica si poneva legge. n. 296/2006 (la c.d. Legge finanziaria 2007) che, nei commi 1173 e 1174 del suo unico articolo 1, riproponeva, seppur con alcune differenze, una sperimentazione degli indici di congruità previsti dalla legge Regione Puglia<sup>26</sup>. Nei commi richiamati si disponeva, infatti, che nei settori individuati dal Ministero del lavoro, nei quali risultasse più alta la violazione delle norme di tutela del lavoro, si dovesse procedere ad applicare «indici di congruità del rapporto tra la qualità dei beni prodotti e dei servizi offerti e la quantità delle ore di lavoro necessarie nonché lo scostamento percentuale dell'indice da considerare tollerabile, tenuto conto delle specifiche caratteristiche produttive e tecniche nonché dei volumi di affari e dei redditi presunti». Anche in questo caso, si trattava di uno strumento presuntivo «articolato per settori, per categorie di imprese, per territorio» che, tuttavia, anche in questo caso, in ragione dell'opposizione da parte delle organizzazioni datoriali, è stato abrogato al cambio della legislatura con l'art. 39, comma 10, lett. n), d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, in l. 6 agosto 2008, n. 133.

Si segnala, tuttavia, che la stessa legge n. 296/2006 prevedeva anche, nel comma 1175, che l'accesso a qualunque beneficio contributivo fosse subordinato al possesso del Documento unico di regolarità contributiva (c.d. DURC) e al rispetto dei contratti nazionali, territoriali e aziendali stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative.

La legislazione nazionale, comunque, impone di compiere un ulteriore e conclusivo passo, menzionando il recentissimo decreto legge pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* il 28 ottobre 2024, n. 160 recante *Disposizioni urgenti in materia di lavoro, università, ricerca e istruzione per una migliore attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza* (c.d. d.l. PNRR-*quinquies*), in attesa di conversione. Il decreto, entrato in vigore dal 29 ottobre 2024, prevede misure volte al raggiungimento di specifici obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza, in scadenza il 31 dicembre 2024.

Un aspetto di particolare importanza, nella prospettiva di emersione del lavoro irregolare, presente nel testo del d.l. citato, va segnalato con riguardo alla Rete del lavoro agricolo di qualità, che viene potenziata con l'introduzione di una premialità per le aziende che partecipano al Bando ISI promosso annualmente dall'INAIL per finanziare interventi in materia di salute e sicurezza dei lavoratori (art. 1, comma 3, d.l. n. 160/2024).

In particolare, per quanto riguarda il tema qui affrontato, occorre segnalare l'introduzione, nel decreto legge, di misure di contrasto al lavoro sommerso (art. 1, d.l. n. 160/2024) e, nello specifico, quella che prevede l'introduzione, a decorrere dal 1° gennaio 2026, di Indici sintetici di affidabilità contributiva (ISAC) al fine di promuovere il rispetto degli obblighi in materia contributiva.

Il nuovo meccanismo, che rimanda ai c.d. indici ISA utilizzati in ambito tributario, rientra tra le azioni previste dal Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025.

Gli ISAC hanno lo scopo, infatti, di individuare e prevenire la sottrazione di basi imponibili all'imposizione contributiva e saranno elaborati, entro il 31 dicembre 2025, ai sensi dell'art. 9 *bis*, comma 15, del d.l. n. 50/2017, per due dei settori economici tra quelli a maggior rischio di evasione ed elusione contributiva, ossia quelli dell'accoglienza alberghiera e della grande distribuzione alimentare, ai quali si aggiungeranno per effetto della previsione del comma 8, «almeno sei ulteriori settori a rischio di evasione ed elusione contributiva entro il 31 agosto 2026».

---

<sup>25</sup> Si veda il d.m. del 22 dicembre 2021, prot. n. 673777 (in *G.U.* serie gen. n. 61 del 14 marzo 2022), che reca i criteri, le modalità e le procedure dei contratti di filiera e di distretto previsti dal fondo complementare al PNRR.

<sup>26</sup> Si rinvia a M. BARBIERI, *L'intervento comunitario di contrasto al lavoro nero alla luce dell'esperienza italiana*, cit., 77 e ss.; A. BELLAVISTA, *La legge finanziaria per il 2007 e l'emersione del lavoro nero*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, n. 55, 2007.

Oltre alla loro elaborazione, saranno anche stabilite le premialità da applicare, i criteri e le modalità per l'aggiornamento periodico degli stessi, così come saranno previste le ipotesi di esclusione dell'applicabilità degli indici per determinate tipologie di contribuenti.

Questi indici, richiamando alcuni dei meccanismi esaminati e al pari di questi, costituiranno un valido strumento di *compliance* per contrastare il lavoro irregolare, verificando la congruità della manodopera con le prescrizioni previste dai contratti collettivi applicati dai datori di lavoro. Gli indici richiamati dal d.l. n. 160/24 rappresentano, quindi, un nuovo strumento che consentirà di favorire l'emersione del lavoro nero e che fornirà a professionisti e imprese un riscontro sul loro livello di affidabilità contributiva.

Nello specifico, «si tratta di indicatori statistico-economici elaborati con una metodologia basata sull'utilizzo di dati di natura contributiva e fiscale e sono tesi a verificare la congruità della forza lavoro dichiarata, nonché la rispondenza delle retribuzioni esposte a quanto previsto dai contratti collettivi nazionali di lavoro. Tali indicatori andranno anche ad alimentare il PNS fornendo dettagli non solo settoriali, ma anche a livello territoriale»<sup>27</sup>.

La nozione di "indice", l'utilizzo del termine "congruità" e il ricorso ad un ulteriore meccanismo di "condizionalità" attraverso la previsione di "premierità" fanno emergere l'attenzione del legislatore per strumenti di contrasto al lavoro sommerso collegati, analoghi a quanto previsto dalla normativa regionale del 2006 oggetto della decisione del T.A.R. in commento.

Sembrerebbe che il legislatore resti ancorato nel tempo all'idea che per contrastare il fenomeno del lavoro nero la chiave più efficace risieda nella previsione di "sanzioni premiali" o c.d. positive, legate all'elaborazione di indici che riempiano di significato il termine "congruità".

È chiaro che la costruzione di indici di congruità che siano effettivamente affidabili richiede un notevole sforzo e il coinvolgimento di differenti professionalità. Si tratta, tuttavia, di un'operazione quanto mai necessaria, seppur tecnicamente complessa e che necessita di alte competenze in diversi ambiti disciplinari. Nonostante le difficoltà tecniche, e nella convinzione che strumenti come quelli in esame richiedano anche una forte capacità amministrativa sia nella fase di implementazione che nella fase successiva di applicazione<sup>28</sup>, il «modo "premierale" pensato dalla Regione Puglia con la legge n. 28/2006 rimane un'esperienza di riferimento anche a livello nazionale»<sup>29</sup> che con il suo "eterno ritorno" nei successivi interventi in materia di contrasto al lavoro nero sembra scontare solo il prezzo di un mancato determinismo politico e istituzionale.

In conclusione, occorre considerare che per rendere efficaci gli indici di congruità, e più in generale i meccanismi di condizionalità, si rende necessario garantire l'effettività dei controlli, anche in relazione alle tempistiche entro cui avviene il riscontro della violazione che determina l'applicazione delle relative sanzioni, la trasmissione delle informazioni agli organismi competenti, l'eventuale revoca degli aiuti e il recupero delle erogazioni concesse.

In definitiva, per il corretto funzionamento dei meccanismi di condizionalità non occorre solo intervenire nell'elaborazione di indici puntuali ma è fondamentale rendere efficaci tali strumenti ispezionando le aziende agricole anche in "tempi congrui", «tanto spesso e meticolosamente quanto necessario per assicurare l'effettiva applicazione delle relative norme di legge»<sup>30</sup>.

*Claudia Gesmundo*

<sup>27</sup> Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso (PNS) 2023-2025.

<sup>28</sup> V. PINTO, *Rapporti lavorativi e legalità in agricoltura. Analisi e proposte*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2019, 161, 27.

<sup>29</sup> G. LANEVE, *Dal caporalato tradizionale al nuovo caporalato (globalizzato) degli immigrati: la Regione Puglia davanti a una grande mutazione antropologica e a una più atroce vulnerabilità dell'esistenza umana*, in *Le Regioni*, 2019, 5-6, 1320.

<sup>30</sup> Si veda la *Convenzione sull'ispezione del lavoro in agricoltura* dell'OIL, pubblicata assieme al testo ufficiale in supplemento ordinario alla G.U. 29 aprile 1981, n. 116.