

I meccanismi di condizionalità per il contrasto al lavoro nero

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.

(*Omissis*)

1. Con il ricorso in esame, l'azienda agricola -OMISSIS- impugna la determinazione n. 75, resa il 17 maggio 2019 dall'Autorità di gestione del Piano di sviluppo rurale Puglia 2014/2020, con la quale la predetta autorità amministrativa ha stabilito di

“1) dichiarare la decadenza dagli aiuti concessi a valere sulla Misura 121 per la ditta -OMISSIS-...a seguito del 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 27/11/2009; 2) procedere alla revoca degli aiuti concessi ai sensi della Misura 121 del PSR 2007/2013 dalla Regione Puglia nei confronti del beneficiario innanzi richiamato; 3) incaricare il responsabile della Operazione 4.1.A di attivare, nel rispetto delle modalità stabilite dall'Organismo Pagatore AGEA, la procedura per il recupero della somma di € 974.899,06, comprese le spese generali, maggiorata degli interessi legali”.

2. La ricostruzione fattuale della vicenda ha registrato le seguenti fondamentali scansioni procedurali:

- con la determinazione dell'Autorità di gestione del PSR Puglia n. 79 del 14 maggio 2012, pubblicata sul BURP n. 71 del 17 maggio 2012, è stato approvato il bando pubblico per la selezione dei progetti relativi alla misura 121 – Ammodernamento delle aziende agricole”;

- con la determinazione dell'Autorità di gestione del PSR Puglia 2007/2013 n. 69 del 25 marzo 2013 sono stati concessi, tra gli altri, a -OMISSIS- titolare della ditta omonima gli aiuti a valere sulla misura 121 pari ad euro 974.899,06 sulla spesa complessiva ammessa pari a euro 1.949.798,12;

- con la nota del 12 aprile 2013 la ditta -OMISSIS- è stata informata della concessione degli aiuti richiesti nonché degli adempimenti che la stessa era tenuta a rispettare e, in particolare, è stata portata a conoscenza della possibilità di “...riduzioni graduali o dell'esclusione dagli aiuti concessi nel caso del 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 27/11/2009. L'esclusione è prevista nel caso in cui il rapporto tra il numero dei lavoratori ai quali non è stato applicato il contratto collettivo e il numero dei lavoratori dipendenti occupati nell'unità produttiva nella quale sia stato riscontrato l'inadempimento sia superiore al 50%. Nel caso, invece, in cui il predetto valore percentuale sia inferiore al 50%, la riduzione prevista è pari al valore percentuale del rapporto tra il numero di lavoratori ai quali non è stato applicato il contratto collettivo e il numero di lavoratori dipendenti occupati nell'unità produttiva nella quale sia stato riscontrato l'inadempimento”;

- la Brigata Torre Fantine della Guardia di Finanza, con la nota del 29 giugno 2018 ha trasmesso gli esiti dell'attività ispettiva svolta a carico della ditta -OMISSIS- e ha comunicato che “nell'ambito dei controlli eseguiti in merito agli aiuti concessi nell'ambito del PSR Puglia 2007-2013 – Asse I – Misura 121 – Ammodernamento delle aziende agricole – è stata sviluppata una segnalazione di lavoro nero che ha portato alla contestazione dell'utilizzo di nr. 2 lavoratori impiegati a nero nell'anno 2017”.

3. Dopo essere stata informata dell'avvio del procedimento di revoca dei contributi concessi, la ditta deducente è risultata destinataria del provvedimento sfavorevole sopra citato.

4. Ritenendo di essere stata pregiudicata dalla determinazione in esame, la ditta -OMISSIS- ne ha chiesto l'annullamento al Tar articolando le seguenti censure:

“1. –Violazione e falsa applicazione dell'art. 23 e ss. Regolamento UE 27.01.2011, n. 65. Richiesta di rimessione ex art. 267, ss., T.F.U.E. in relazione alla L.R. Puglia n. 28/2006 e al R.R. Puglia n. 31/2009, per contrasto con il citato Regolamento UE n. 65/2011; 2. –Violazione e falsa applicazione della L.R. n. 26/2008 e del R.R. Puglia n. 31/2009, in combinato disposto con il Reg. UE n. 65/2011, nonché della d.G.R. Puglia n.1290/2009. Violazione e falsa applicazione della legge 07.08.1990, n. 241. Violazione e falsa applicazione dei principi costituzionali ed eurounionali in tema di buon andamento, correttezza e buona fede dell'azione amministrativa oltre che di proporzionalità e ragionevolezza. Eccesso di potere per difetto assoluto di istruttoria e di motivazione, erronea e carente presupposizione, sproporzionalità, indeterminazione, travisamento, illogicità, contraddittorietà e abnormità procedimentale. Sviamento”.

5. Secondo la ricorrente, la Regione avrebbe illegittimamente integrato la disciplina prevista dal Regolamento dell'Unione europea n. 65 del 27 gennaio 2011 in materia di aiuti all'agricoltura stabilendo l'adozione di misure sanzionatorie anche al di fuori dei meccanismi di controllo sovranazionale, e, in particolare, anche in caso di accertato inadempimento degli obblighi posti a carico del beneficiario di una provvidenza economica da una legge regionale e dal relativo regolamento



di attuazione, in tema di contrasto al lavoro nero.

6. La stessa deducente contesta nel merito le risultanze dell'attività ispettiva posta in essere dalla Guardia di finanza mettendo in evidenza come, a detta degli stessi accertatori, le indagini scaturite dall'attività medesima siano ancora in corso, con la conseguenza di non poter essere poste a base di un provvedimento afflittivo come quello impugnato.

7. La Regione Puglia si è costituita in giudizio e ha eccepito il difetto di giurisdizione del giudice adito. Nel merito ha chiesto pronunciarsi il respingimento del gravame.

Si è costituito in giudizio anche il Comando generale della Guardia di Finanza per resistere al ricorso.

Le parti hanno depositato memorie.

La controversia è passata in decisione all'udienza pubblica del 28 febbraio 2024.

8. Va preliminarmente delibata l'eccezione di difetto di giurisdizione del Giudice amministrativo, così come sollevata dalla difesa della Regione Puglia, la quale pone in luce che *"in materia di contributi e sovvenzioni pubbliche, il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo deve essere attuato distinguendo la fase procedimentale di valutazione della domanda di concessione nella quale la legge attribuisce alla p.a. il potere di riconoscere il beneficio, previa valutazione comparativa degli interessi pubblici e privati in relazione all'interesse pubblico primario, apprezzando discrezionalmente l' "an", il "quid" ed il "quomodo" dell'erogazione e, pertanto, la posizione del richiedente è di interesse legittimo, da quella successiva alla concessione del contributo in cui, salvo il caso di previo annullamento o revoca in via di autotutela per vizi di legittimità o per il suo contrasto con il pubblico interesse, il privato è titolare di un diritto soggettivo perfetto, come tale tutelabile dinanzi al giudice ordinario, attenendo la controversia alla fase esecutiva del rapporto di sovvenzione e all'inadempimento degli obblighi cui è subordinato il concreto provvedimento di attribuzione"* (Cassazione civile, SS.UU., 20 luglio 2011, n. 15867).

9. La stessa difesa regionale non manca di ricordare che anche l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con la decisione n. 6/2014, aderendo a un consolidato orientamento giurisprudenziale condiviso dai massimi organi della giustizia civile e amministrativa ha affermato che *"[...] qualora la controversia attenga alla fase di erogazione o di ripetizione del contributo sul presupposto di un addotto inadempimento del beneficiario alle condizioni statuite in sede di erogazione o dall'acclarato sviamento dei fondi acquisiti rispetto al programma finanziato, la giurisdizione spetta al giudice ordinario, anche se si faccia questione di atti formalmente intitolati come revoca, decadenza o risoluzione, purché essi si fondino sull'inadempimento alle obbligazioni assunte di fronte alla concessione del contributo. In tal caso, infatti, il privato è titolare di un diritto soggettivo perfetto, come tale tutelabile dinanzi al giudice ordinario, attenendo la controversia alla fase esecutiva del rapporto di sovvenzione e all'inadempimento degli obblighi cui è subordinato il concreto provvedimento di attribuzione (cfr. Cass. Sez. Un., ord. 25 gennaio 2013, n. 1776); [...]"*.

10. Ritiene, tuttavia, il Collegio che l'eccezione vada disattesa.

11. Nel caso in esame, la controversia posta al vaglio del G.a. concerne un'ipotesi che solo in astratto può qualificarsi come di inadempimento degli obblighi posti a carico del beneficiario dell'aiuto economico, visto che in realtà esula dalla fase esecutiva del rapporto tra ente concedente e beneficiario della provvidenza.

12. L'accertamento della presenza di due lavoratori in nero è stato infatti effettuato nel 2017, e cioè 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 dall'art.4.3 del bando per la selezione dei progetti relativi alla misura 121 "Ammodernamento delle aziende agricole".

13. La prescrizione della *lex specialis* è chiara nel prevedere che *"i soggetti beneficiari degli aiuti dovranno essere in regola ed impegnarsi a rispettare le seguenti disposizioni: Legge Regionale n. 28/2006 "Disciplina in materia di contrasto al lavoro non regolare" e Regolamento regionale attuativo n. 31 del 27/11/2009; Norme sulla sicurezza sui luoghi di lavoro ai sensi del D.lgs n. 81/2008 e s.m.i.; Regolarità contributiva. In particolare, con riferimento al regolamento regionale n. 31 del 27/11/2009, si specifica: Art. 2 comma 1 "è 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. Tale applicazione deve interessare tutti i lavoratori dipendenti dal beneficiario e deve aver luogo quanto meno per l'intero periodo nel quale si articola l'attività incentivata e sino all'approvazione della rendicontazione oppure per l'anno, solare o legale, al quale il beneficio si riferisce e in relazione al quale è accordato"*. Ne discende che l'obbligo di prestare ossequio alle disposizioni regionali in materia di contrasto al lavoro nero aveva un orizzonte temporale circoscritto.

14. Per questa ragione, la controversia in esame non può dirsi inerente alla fase esecutiva del rapporto in quanto l'inadempimento degli obblighi previsti in materia di contrasto al lavoro nero è stato accertato ben oltre l'approvazione della rendicontazione, con la conseguenza che di essa deve conoscere il Giudice amministrativo.

15. Nel merito, il ricorso è fondato.

Vale la pena di ribadire che l'attività ispettiva posta in essere dalla Guardia di finanza ha evidenziato la presenza, solo nel 2017, di due lavoratori irregolari presso l'azienda della deducente. Sennonché, la ditta -OMISSIS-, oltre ad avere realizzato le opere in relazione alle quali è stato concesso il finanziamento, non ha dato luogo ad alcun rilievo almeno fino all'approvazione della rendicontazione, avvenuta già nel 2015.

Non va dimenticato che l'obbligo di osservare le norme sulla contrattazione collettiva nei rapporti di lavoro ricadente sugli imprenditori che fruiscono di benefici pubblici come quello in parola, 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"*.

16. Nel caso di specie le agevolazioni concesse e liquidate rispetto all'investimento in parola sono state rendicontate nel 2015 con il collaudo finale delle opere e pertanto sono state definitivamente approvate in epoca nettamente anteriore rispetto alla data dell'accertamento e della violazione che non può perciò essere posto a base del provvedimento di revoca dell'aiuto economico.

17. Va condivisa, pertanto, l'affermazione secondo la quale *"la Regione Puglia ha dato luogo alla revoca sulla scorta della legislazione regionale in parola, difettando però del presupposto di cui all'art. 1, comma 3 L.R. n. 26/2008, e comunque in ragione di circostanza che si assume sopravvenuta rispetto alla approvazione della rendicontazione da parte dell'Ente concedente."*

18. Alla stregua delle suesposte argomentazioni, il ricorso va accolto con conseguente annullamento del provvedimento impugnato.

Le spese processuali seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Condanna la Regione Puglia al pagamento delle spese processuali che liquida nella misura di € 2.000,00 oltre alla rifusione del contributo unificato e agli accessori di legge. Compensa le spese di giudizio nei riguardi delle altre parti costituite.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(Omissis)