



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO



DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI
GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE
IONIAN DEPARTMENT OF LAW, ECONOMICS
AND ENVIRONMENT

17
2021

QUADERNI DEL DIPARTIMENTO JONICO

ESTRATTO da

I MECCANISMI IMPOSITIVI
NEL DIRITTO DEL LAVORO

a cura di

Angelica Riccardi

NICOLA DELEONARDIS

Diritto al lavoro: strumenti di promozione (e coazione)
dell'occupazione nel Secondo dopoguerra



EDIZIONI
S.G.E.

ISBN: 978-88-945030-3-6

DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO

Riccardo Pagano

COMITATO DIRETTIVO

Claudia Capozza – Adriana Schiedi – Stefano Vinci

COMITATO SCIENTIFICO

Cesare Amatulli, Massimo Bilancia, Annamaria Bonomo, Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Nicolò Carnimeo, Daniela Caterino, Nicola Fortunato, Pamela Martino, Maria Concetta Nanna, Vincenzo Pacelli, Fabrizio Panza, Pietro Alexander Renzulli, Angelica Riccardi, Umberto Salinas, Paolo Stefani, Laura Tafaro, Giuseppe Tassielli

COMITATO EDITORIALE

Aurelio Arnese, Danila Certosino, Luigi Iacobellis, Ivan Ingravallo, Ignazio Lagrotta, Francesco Moliterni, Paolo Pardolesi, Francesco Perchinunno, Angelica Riccardi, Claudio Sciancalepore, Nicola Triggiani, Antonio Felice Uricchio, Umberto Violante

COMITATO DI REDAZIONE

Patrizia Montefusco (Responsabile di redazione),
Danila Certosino, Francesca Altamura, Michele Calabria,
Marco Del Vecchio, Francesca Nardelli, Francesco Scialpi,
Andrea Sestino, Pierluca Turnone

Contatti:

Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture
ex Convento San Francesco – Via Duomo, 259 – 74123 Taranto, Italy

e-mail: quaderni.dipartimentojonico@uniba.it

telefono: + 39 099 372382 • fax: + 39 099 7340595

<https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali>

17
2021

QUADERNI

DEL DIPARTIMENTO JONICO

I MECCANISMI IMPOSITIVI NEL DIRITTO DEL LAVORO

A cura di
ANGELICA RICCARDI

Redazione a cura di Patrizia Montefusco



Il presente volume è stato chiuso per la pubblicazione in data 31 gennaio 2021 dall'editore "Dipartimento Jonico in Sistemi giuridici ed economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture" dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro e messo in linea sul sito <http://edizionidjsge.uniba.it/i-quaderni> ed è composto di 112 pagine.

isbn 978-88-9450-303-6

REGOLAMENTO DELLE PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO JONICO
IN SISTEMI GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO:
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE – EDJSGE

Art. 1. Collane di pubblicazioni del Dipartimento Jonico

Il Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro ha tre distinte collane:

- **Collana del Dipartimento Jonico** (d'ora in poi Collana Cartacea), cartacea, affidata alla pubblicazione di una Casa Editrice individuata con Bando del Dipartimento, ospita lavori monografici, atti congressuali, volumi collettanei.
- **Annali del Dipartimento Jonico**, collana di volumi pubblicata on line dal 2013 sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici>, ospita saggi, ricerche, brevi interventi e recensioni collegati alle attività scientifiche del Dipartimento Jonico. Gli Annali del Dipartimento Jonico hanno cadenza annuale.
- **Quaderni del Dipartimento Jonico**, collana di volumi pubblicata on line sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici>, ospita lavori monografici, atti congressuali, volumi collettanei monotematici.

Art. 2. Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico

È istituito un Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico formato dai Direttori delle tre collane che dura in carica per un triennio.

Il Coordinamento è diretto dal Direttore del Dipartimento in qualità di Direttore della Collana cartacea, ed è convocato, secondo le necessità, anche su richiesta dei Direttori delle Collane.

La riunione del Coordinamento a discrezione del Coordinatore può essere allargata anche ai componenti dei Comitati Direttivi delle tre collane dipartimentali.

Il Coordinamento approva o rigetta le proposte di pubblicazione dei volumi delle Collane, dopo l'espletamento delle procedure di referaggio da parte dei Direttori e dei Comitati Direttivi. In caso di referaggi con esito contrastante, il Coordinamento decide sulla pubblicazione del contributo, sentito il parere del Comitato Direttivo della collana interessata. Il Coordinamento provvede alla formazione dei Comitati scientifici e dei Comitati Direttivi secondo le modalità stabilite dagli articoli successivi.

Art. 3. Direttori delle Collane

La Collana Cartacea è diretta d'ufficio dal Direttore del Dipartimento Jonico che può nominare uno o più condirettori scelti tra i membri del Consiglio di Dipartimento che siano in possesso degli stessi requisiti di seguito elencati per i Direttori degli Annali e i dei Quaderni.

Il/i Direttore/i degli Annali del Dipartimento Jonico è/sono eletto/i dal Consiglio di Dipartimento.

Il/i Direttore/i dei Quaderni del Dipartimento Jonico è/sono eletto/i dal Consiglio di Dipartimento.

L'accesso alle cariche di Direttore degli Annali e dei Quaderni è riservato ai docenti in servizio presso il Dipartimento Jonico ed in possesso dei seguenti requisiti:

- professori ordinari in possesso delle mediane ASN richieste per la partecipazione alle commissioni per le abilitazioni nazionali;
- professori associati in possesso delle mediane ASN per il ruolo di professore ordinario;

- RTI in possesso dell'abilitazione per la II o la I fascia, o in possesso delle mediane ASN per partecipare alle abilitazioni per la II fascia;
- RTB in possesso di abilitazione alla II o alla I fascia.

I Direttori ricevono le istanze di pubblicazione secondo le modalità prescritte dagli articoli seguenti, valutano preliminarmente la scientificità della proposta tenendo conto del *curriculum* del proponente e dei contenuti del lavoro e procedono, nel caso di valutazione positiva, ad avviare le procedure di referaggio.

I Direttori presiedono i lavori dei Comitati Scientifici e Direttivi e relazionano periodicamente al Coordinamento.

I Direttori curano che si mantenga l'anonimato dei revisori, conservano tutti gli atti delle procedure di referaggio, informano sull'esito delle stesse gli autori invitandoli, ove richiesto, ad apportare modifiche/integrazioni, decidono, d'intesa con il Coordinamento, la pubblicazione o meno in caso di pareri contrastanti dei *referees*.

Art. 4. Comitati scientifici

Ogni collana ha un proprio comitato scientifico composto dai professori ordinari e associati del Dipartimento Jonico.

Il Consiglio di Dipartimento può deliberare l'inserimento nel Comitato Scientifico di studiosi italiani o esteri non appartenenti al Dipartimento Jonico.

Art. 5. Comitati Direttivi

Ciascuna delle tre Collane ha un Comitato Direttivo formato da professori e ricercatori, afferenti al Dipartimento Jonico, in possesso, per il rispettivo settore disciplinare, delle mediane richieste dall'ASN per il ruolo successivo a quello ricoperto o, se ordinari, per la carica di commissario alle abilitazioni nazionali.

A seguito di invito del Coordinatore delle Collane del Dipartimento Jonico gli interessati presenteranno istanza scritta al Coordinamento che, in base alle indicazioni del Consiglio di Dipartimento, provvederà alla scelta dei componenti e alla loro distribuzione nei tre Comitati Direttivi.

I Comitati Direttivi collaborano con il Direttore in tutte le funzioni indicate nell'art. 3 ed esprimono al Coordinamento il parere sulla pubblicazione nella loro Collana di contributi che hanno avuto referaggi con esiti contrastanti.

Art. 6. Comitato di Redazione

Le tre Collane sono dotate di un Comitato di Redazione unico, composto da ricercatori, dottori di ricerca e dottorandi, afferenti al Dipartimento Jonico e individuati dai Comitati Direttivi, che, sotto la direzione di un Responsabile di Redazione (professore ordinario, associato o ricercatore), nominato dal Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico, cura la fase di controllo *editing*, preliminare all'espletamento della procedura di referaggio.

Art. 7. Procedura di referaggio

Tutte le Collane del Dipartimento Jonico adottano il sistema di revisione tra pari (*peer review*) con le valutazioni affidate a due esperti della disciplina cui attiene la pubblicazione individuati all'interno dei Comitati Scientifici o Direttivi, oppure, ove ritenuto necessario, all'esterno dei predetti Comitati.

La procedura di referaggio è curata dal Direttore della Collana con l'ausilio dei rispettivi Comitati Direttivi.

Art. 8. Proposta di pubblicazione

La proposta di pubblicazione deve essere indirizzata al Direttore della Collana su modulo scaricabile dal sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici>, nel quale il proponente dovrà indicare le proprie generalità e sottoscrivere le liberatorie per il trattamento dei dati personali e per l'eventuale circolazione e pubblicazione on-line o cartacea del lavoro.

Se il proponente è uno studioso "non strutturato" presso una università o centro di ricerca italiano o estero, la proposta di pubblicazione dovrà essere accompagnata da una lettera di presentazione del lavoro da parte di un professore ordinario della disciplina cui attiene la pubblicazione proposta.

Alla proposta di pubblicazione il proponente deve allegare il proprio *curriculum vitae et studiorum* (ovvero rinviare a quello già consegnato in occasione di una precedente pubblicazione) e il file del lavoro in due formati, word e pdf.

Per la pubblicazione sulla Collana Cartacea il proponente dovrà indicare i fondi cui attingere per le spese editoriali.

Le proposte di pubblicazione dovranno attenersi scrupolosamente ai criteri editoriali pubblicati sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali/come-pubblicare/criteri-redazionali-1>

Nel caso di non corrispondenza, o di corrispondenza parziale, il Responsabile di Redazione, coadiuvato dal Comitato di Redazione, invierà agli autori le indicazioni cui attenersi per la fase di *editing*.

Nel caso siano previste scadenze, pubblicate sul sito, la proposta dovrà tassativamente entro la data indicata, pena la non ammissibilità della stessa.

INDICE

ANGELICA RICCARDI <i>Presentazione</i>	pag. 5
ANGELICA RICCARDI <i>Imposizione e collocamento di invalidi. La legge 482/1968</i>	pag. 7
NICOLA DELEONARDIS <i>Diritto al lavoro e agricoltura: strumenti di promozione (e coazione) dell'occupazione nel Secondo dopoguerra</i>	pag. 25
STEFANO CAFFIO <i>Il carattere impositivo delle disposizioni in materia di minimale Retributivo ai fini contributivi e il ruolo della giurisprudenza</i>	pag. 41
LUCA MANNARELLI <i>L'evoluzione dell'obbligo assicurativo Inail per il datore di lavoro: dal modello tradizionale alla gig economy</i>	pag. 53
ENRICO CLAUDIO SCHIAVONE <i>Sicurezza sul lavoro: concorso di colpa del lavoratore</i>	pag. 73
FEDERICA STAMERRA <i>Il principio di condizionalità nelle politiche attive del lavoro</i>	pag. 99

Nicola Deleonardis

DIRITTO AL LAVORO E AGRICOLTURA: STRUMENTI DI PROMOZIONE (E COAZIONE) DELL'OCCUPAZIONE NEL SECONDO DOPOGUERRA*

ABSTRACT

Il saggio intende indagare su uno degli strumenti legislativi che, nel secondo dopoguerra, ha interessato le politiche attive del lavoro. L'imponibile di manodopera, quale obbligo di assunzione da parte dei conduttori e proprietari di fondi di un determinato numero di braccianti a seconda dell'estensione o della coltura del terreno, ha rappresentato per circa un decennio il sistema di avviamento al lavoro più utilizzato, ma allo stesso tempo più criticato, nel settore agricolo.

The essay aims at investigating one of the legislative tools that ruled active labor policies after the World War II. The taxable amount of manpower - as an obligation for the operators and owners of funds to hire a certain number of laborers depending on the extent or cultivation of the land - has been the most widely used starting system for about a decade in the agricultural sector. On the other hand it has been the most criticized system.

PAROLE CHIAVE

Diritto al lavoro - Imponibile di manodopera - Agricoltura

Right of work - Labor taxation - Agriculture

SOMMARIO: 1. Nota introduttiva. - 2. Innovazione e conservazione: l'imponibile contrattuale. - 3. Le conquiste bracciantili. Il d. lgs. c.p.s. 929 del 1947. - 4. La norma: limiti interni ed esterni. - 5. Il conflitto giuridico e sociale dell'imponibile. - 6. La sentenza della Corte Costituzionale.

1. Il lavoro, all'alba della nascente Repubblica, costituiva un importante elemento di instabilità sociale per la nuova classe politica. La necessità di riconvertire il Paese da un'economia di guerra ad un'economia di pace implicava la ricostruzione di una struttura economico-politica che volgesse lo sguardo alla promozione di nuove occasioni di lavoro: come emerge dal dibattito in seno all'Assemblea costituente¹, riecheggiava costantemente negli incontri istituzionali e nelle manifestazioni delle organizzazioni sindacali del secondo dopoguerra la volontà di fondare il nuovo Stato sul lavoro.

In una circolare relativa al I congresso nazionale della Federbraccianti, ramo della Confederterra, quest'ultima sorta dalle ceneri della Federterra, svoltosi a Ferrara dal 25

* Saggio sottoposto a referaggio secondo il sistema del doppio cieco.

¹ Sul punto v. L. Gaeta (a cura di), *Prima di tutto il lavoro: la costruzione di un diritto all'Assemblea Costituente*, Ediesse, Roma, 2014.

al 29 gennaio 1948, emanata dalla federazione nazionale e indirizzata alle federazioni provinciali, la promozione di nuovi posti di lavoro viene riconosciuta come un momento fondamentale della tutela del lavoratore: la disoccupazione bracciantile è un male cronico che non può trovare soluzione secondo la tradizionale formula agrario-fascista, ma «è dimostrato che vi è la soluzione di questo gravissimo problema attraverso le opere pubbliche e private di bonifica e di trasformazione attraverso la modernizzazione delle aziende»².

Il settore agricolo, infatti, ha rappresentato in Italia, ancora sino agli inizi degli anni Sessanta, lo sbocco professionale per una parte considerevole della forza-lavoro³.

La disoccupazione e la regolamentazione del mercato del lavoro si presentano quindi come criticità che, attraverso la collaborazione tra organizzazione sindacale e istituzione pubblica, possono trovare una soluzione. Il progetto di conquista dei diritti dei lavoratori della terra si sviluppa secondo questo assunto e si snoda attraverso quattro punti complementari: obbligo di assorbimento della manodopera per l'esecuzione di opere di miglioramento fondiario e gestione del mercato del lavoro per mezzo del collocamento; unificazione contrattuale sulla base del minimo salariale e tetto massimo degli orari di lavoro; miglioramento assistenziale e previdenziale. Oggetto della trattazione sarà la prima di queste tematiche⁴, cioè l'imponibile di manodopera, quale obbligo per i proprietari o conduttori di fondi di assumere un determinato numero di braccianti a seconda degli ettari del terreno o della coltura praticata. Un obbligo che, naturalmente, comportava non poche implicazioni di carattere economico per le aziende agricole e acuiva una conflittualità sociale già di per sé accesa alla fine del secondo conflitto bellico, quest'ultimo artefice dell'immiserimento della popolazione e della distruzione dei settori produttivi, soprattutto industriale.

2. L'assunzione obbligatoria di manodopera prevista dall'istituto dell'imponibile non aveva, in ogni caso, origini recenti, ma trovava già una sua prima formulazione all'interno delle piattaforme rivendicative delle leghe di resistenza settentrionali, soprattutto del mantovano, del XIX secolo.

Il lento ma graduale passaggio da un'economia estensiva ad una intensiva e il progresso tecnico che stava affacciandosi sulle regioni dell'Italia settentrionale restituirono alla strada e all'estrema povertà un enorme numero di lavoratori della terra. Non che prima i braccianti vivessero nell'agio, ma la lenta meccanizzazione in atto

² Archivio Storico Donatella Turtura (Asdt), Confederterra, f. 0.1/1, *circ. n. 88*, 1948.

³ L'incidenza della forza-lavoro in agricoltura diminuisce nettamente a partire dagli anni '60: dal 33,95%, rispetto al 35,58% dell'industria e il 30,47% di altre attività, del 1959, si passa al 29,12% del 1962 sino al 19,33% del 1970. Cfr. Asdt, Federbraccianti (Fdb) I, f. 182, n. 3, *Dinamica dell'occupazione dal 1959 al 1970*.

⁴ In parte già affrontate in un saggio pubblicato dall'A. (*L'imponibile di manodopera: diritto al lavoro e Costituzione nel primo decennio della Repubblica*, in *Il diritto del mercato del lavoro*, III, 2019, p. 853 ss.).

comportava un ulteriore depauperamento di numerose masse di lavoratori, che vedevano scomparire, sotto i propri occhi, le loro già misere certezze⁵.

La disoccupazione⁶, d'altronde, non lasciava spazio ad autocommiserazioni e l'autonoma regolamentazione del mercato del lavoro, concretizzantesi nel "mercato di piazza", mostrava tutto il suo cinismo, ostentando una disparità di potere contrattuale che mieteva quotidianamente vittime tra i lavoratori.

L'imponibile di manodopera si qualificava come uno strumento coattivo di assorbimento della manodopera, capace di redistribuire la ricchezza ed imporre agli agrari una quota di assunzioni, evitando il gioco della massima produttività al minimo costo di produzione. L'imponibile implicava inoltre, per il sindacato dei braccianti, una più oculata gestione e conoscenza del flusso di manodopera nel settore e rappresentava, altresì, una via per il progresso agricolo, poiché costringeva ad una nuova programmazione colturale, fatta di investimenti ed innovazioni.

Le sporadiche vittorie in materia di imponibile di manodopera ottenute nel Biennio Rosso⁷ si scontrarono con lo sviluppo dello squadrismo agrario che, come noto, avrà un ruolo determinante nella costruzione della dittatura fascista. Lo squadrismo, infatti, si sviluppò in via preliminare proprio nelle campagne settentrionali, dove i proprietari di fondi erano intenzionati ad arginare l'ondata rivoluzionaria della classe lavoratrice: quest'ultima, infatti, oltre all'occupazione delle terre, fissava tra i propri obiettivi la costituzione di uffici di collocamento di classe e la distribuzione coattiva della manodopera secondo accordi contrattuali⁸.

Con il fascismo l'imponibile di manodopera venne privato del suo carattere effettivamente contrattuale, riducendosi, a conti fatti, in una mera acquiescenza della federazione sindacale fascista dell'agricoltura a fronte del *diktat* sia della controparte padronale che delle corporazioni stesse.

Durante il ventennio fascista l'imponibile di manodopera conseguì, infatti, un effettivo riconoscimento giuridico. Inserito tra le clausole dei contratti collettivi di lavoro, questi ultimi giuridicamente vincolanti ai sensi dell'art. 10, legge n. 563/1926, l'istituto contrattuale divenne una vera e propria obbligazione *ex lege*. Invero, sebbene la sua natura cogente ne rivendicasse ampia diffusione, trovava applicazione maggiormente nei contratti collettivi delle province settentrionali, con qualche

⁵ Per un dettagliato approfondimento sui mutamenti del panorama agricolo di fine XIX secolo si rinvia ad alcune monografie: G. Crainz, *Padania: il mondo dei braccianti dall'Ottocento alla fuga dalle campagne*, Donzelli, Roma, 1994; P. Bevilacqua, *Breve storia dell'Italia Meridionale: dall'Ottocento ad oggi*, Donzelli, Roma, 1997.

⁶ Una lettura particolarmente interessante sul fenomeno della disoccupazione tra XIX e XX secolo è fornita da M. Alberti, *La scoperta dei disoccupati. Alle origini dell'indagine statistica sulla disoccupazione nell'Italia liberale. 1893-1915*, Firenze University Press, Firenze, 2013.

⁷ A riguardo v. R. Zangheri (a cura di), *Lotte agrarie in Italia. La federazione nazionale dei lavoratori della terra: 1901-1926*, Feltrinelli, Milano, 1960, intr. p. XXIX- XL.

⁸ L. Preti, *Le lotte agrarie nella valle padana*, G. Einaudi, Torino, 1955, p. 449.

eccezione nel Mezzogiorno⁹. Lo strumento dell'imponibile aveva trovato spazio nell'ordinamento corporativo¹⁰, in cui, però, l'annichilimento di ogni forma di conflittualità sociale lo rendeva inefficace qualora lo si guardasse secondo l'ottica della redistribuzione delle occasioni di lavoro e, quindi, della ricchezza.

Per comprendere la *ratio* sottesa alla gestione del collocamento e delle disposizioni in materia di imponibile, si rende necessario sottolineare un altro aspetto: il fine ultimo dell'imponibile di manodopera durante il regime fascista si distingueva nettamente rispetto agli scopi successivamente fissati nel primo decennio della Repubblica. Sebbene la disoccupazione agricola non avesse mai smesso di influenzare il mercato del lavoro, lasciando la popolazione rurale in uno stato di precarietà e miseria assoluta, l'imponibile di manodopera si caratterizzava non tanto per la necessità di lenire le sofferenze che gravavano sulle spalle dei braccianti, ma per la volontà di aumentare la produttività nazionale e di perseguire l'ammodernamento tecnico delle imprese agricole. Non a caso, infatti, se l'imponibile di manodopera del periodo repubblicano tendeva, come vedremo, alla promozione del "massimo impiego di manodopera", l'obiettivo nel ventennio fascista, secondo l'economista e agronomo Arrigo Serpieri, era il minimo impiego possibile di manodopera; quel minimo necessario affinché avvenisse l'auspicato ammodernamento del settore agricolo¹¹, governato e regolato dagli organismi corporativi, in ragione di un nuovo modo di intendere la proprietà privata, completamente asservita agli interessi nazionali. Secondo la prospettiva dell'autore della legge sulla bonifica del 1933, in linea con un orientamento conservatore tipicamente fascista, l'applicabilità del minimo impiego possibile sottendeva ad una lettura dell'imponibile in termini di "sopportabilità tecnica" da parte dell'impresa della manodopera strettamente necessaria alla lavorazione del terreno e non in funzione di una trasformazione dell'intera struttura imprenditoriale. In altri termini, l'imponibile non avrebbe dovuto stravolgere il vecchio ordinamento agrario, ma sarebbe stato efficace solo qualora fosse conciliante con gli interessi aziendali.

⁹ A. Benaglia, *Le clausole dell'imponibile di mano d'opera nei contratti collettivi di lavoro*, in *Riv. dir. agr.*, 1930, p. 247 ss.

¹⁰ A riguardo bisogna sottolineare l'assenza di una vera disposizione di legge sull'imponibile di manodopera. Nel 1929 il ministro per le corporazioni stabiliva, in seno ai decreti d'istituzione per gli uffici di collocamento provinciali per i prestatori d'opera dell'agricoltura, con l'art. 5, d. m. 20 agosto 1929 (in G.U. del 7 settembre 1929 n. 209), che le modalità per l'assunzione dovessero essere regolate, oltre che dalle disposizioni legislative sulla disciplina nazionale della domanda e offerta di lavoro, dalle clausole concernenti il collocamento, contenute nei contratti collettivi di lavoro per l'agricoltura, depositati e pubblicati a norma di legge. Cfr. inoltre G.G. Lo Schiavo, *La disoccupazione e il mercato della mano d'opera nella legislazione e nella pratica*, Foro Italiano, Roma, 1932, pp. 237-238.

Successivamente il vincolo contrattuale venne regolamentato attraverso gli accordi collettivi ai sensi dell'art. 12 alinea 3 della legge 20 marzo 1930 n. 206, poiché l'imponibile era un accordo che esulava dal rapporto di lavoro tra i due contraenti. Cfr. D. Guidi, *La clausola dell'imponibile di manodopera*, in *Dir. lav.*, I, 1930, pp. 766- 771; E. Ondeì, *Il diritto di scelta nella assunzione della mano d'opera e la questione dell'imponibile*, in *Dir. lav.*, I, 1935, p. 61. *Contra* A. Benaglia, *Le clausole*, cit.

¹¹ Serpieri A., *L'imponibile di manodopera*, in *Gerarchia*, 1930, p. 182.

Tale prospettiva rende ancor più stridente la funzione principale dell'istituto dell'imponibile – promozione di nuove occasioni di lavoro e redistribuzione delle stesse – all'interno del sistema corporativo qualora se ne mettano in evidenza le modalità retributive proposte: se per lo stesso Serpieri l'ammodernamento agricolo sarebbe stato conciliabile con le politiche per l'occupazione attraverso una diminuzione dei salari e a favore di un rapporto di lavoro più duraturo, la Confederazione fascista degli agricoltori prospettava un carico dell'imponibile direttamente calcolato dagli agrari e una retribuzione ancorata al pagamento in natura¹².

3. Alla caduta del sistema corporativo (d.lgs. lgt. n. 369/1944) il movimento di lotta degli uomini della terra si rivitalizza, alla ricerca di occupazione e di un tenore di vita migliore.

Il primo strumento messo in campo dall'organizzazione sindacale per ovviare all'annosa questione della disoccupazione è, oltre all'occupazione delle terre, l'imponibile di manodopera. Successivamente al secondo conflitto bellico esso assume effettivamente l'onere di aumentare i carichi di manodopera e, di conseguenza, di redistribuire le occasioni di lavoro.

Il panorama nazionale vede un diverso grado di attecchimento dell'istituto a seconda del potere sindacale e delle azioni di lotta. A nord, nella zona del salariato fisso, l'imponibile è il risultato di accordi sindacali territoriali e provinciali. I contratti collettivi provinciali vengono integrati da clausole che regolano nel dettaglio l'assunzione di manodopera bracciantile o edilizia per le opere di migioria o di trasformazione aziendale. A Cremona, con lo schema di accordo per le opere di miglioramento aziendale, si istituisce una commissione paritetica, presieduta dai sindaci di ogni paese della provincia, che vigila sull'effettiva applicazione dell'accordo e del contratto collettivo¹³.

La via intrapresa, invece, nell'area meridionale è il risultato di una strenua lotta sindacale. Le manifestazioni di protesta nella provincia di Bari, già dilaganti a partire dal 1944 a causa della mancanza di generi alimentari, preparano il terreno per la creazione di uno stato di allerta e di tensione, a cui molto spesso contribuiscono le autorità pubbliche con azioni repressive. I tentativi delle leghe bracciantili meridionali di arrivare ad accordi bonari, ai fini dell'assunzione dei disoccupati e della fissazione

¹² «L'imponibile di manodopera [...] può essere determinato non soltanto in base ad astratti calcoli e giudizi tecnici, ma in base alla constatazione di quanto i buoni agricoltori fanno in proposito, zona per zona, realizzare, e tenuta presente la pratica attuazione dell'imponibile, così come risulta dagli attuali patti in vigore.» E ancora «nei compensi annui della manodopera imposta deve essere data la più larga parte possibile ai compensi in natura e alle partecipazioni al prodotto; per i lavoratori retribuiti ad ora le tariffe devono essere decrescenti in ragione della più larga occupazione annua ad essi assicurata, garantita da precise clausole contrattuali.» Cfr. Confederazione nazionale fascista degli agricoltori, *Dieci anni di attività sindacale: 1922-1932*, Ramo editoriale degli agricoltori, Roma, 1933, p. 39. Inoltre, v. A. Pagani, *I braccianti della valle padana*, Tip. Fed. It. Consorzi agrari, Piacenza, 1932, intr. pp. IX–X.

¹³ Asdt, Fdb I, f.433, n. 6, *Schema di contratto collettivo provinciale per la esecuzione di lavoro di miglioramenti aziendali*.

dei salari, restano vani. Non di rado, infatti, i proprietari di fondi rifiutano qualsiasi incontro contrattuale, emblema di un *modus operandi* di stampo corporativo dove l'uguaglianza formale delle parti sociali nascondeva un predominio padronale trasversalmente a tutti i settori produttivi. In alcuni casi si raggiunge un compromesso, ma puntualmente la manodopera viene respinta e gli accordi saltano. Tale è l'*humus* politico-sociale entro il quale deflagra una forte resistenza dei lavoratori, che costringe le autorità provinciali ad istituire commissioni paritetiche che regolino l'avviamento al lavoro per mezzo di decreti prefettizi con efficacia vincolante per i singoli comuni.

Con il decreto prefettizio del 12 novembre 1944, emesso per la cittadina di Gravina in Puglia in provincia di Bari, si impone per la prima volta la costituzione di una commissione comunale incaricata di esaminare le domande dei disoccupati agricoli, raccolte in un elenco, e smistarle a seconda delle necessità aziendali imposte dalla commissione. L'ordinanza, emessa solo per Gravina, provoca una serie di scioperi a catena in tutta la provincia, per espandersi poi gradualmente nel Mezzogiorno e in tutta Italia: nel dicembre del 1944 il prefetto di Bari è costretto ad impartire nuove disposizioni affinché in tutta la provincia si costituiscano commissioni paritetiche comunali, pronte ad emanare un proprio decreto in tema di avviamento al lavoro¹⁴. Sulla stessa linea si muovono le organizzazioni sindacali provinciali dei braccianti nel resto del Mezzogiorno. In Sicilia la pressione bracciantile sugli imponibili interviene affinché si applichi il decreto del 1 luglio 1946 n. 31, che stabilisce l'imponibile e organizza la manodopera mediante le specifiche commissioni comunali paritetiche¹⁵.

A partire dal 1947 il movimento bracciantile articola meglio la sua politica rivendicativa e d'azione, assicurandosi alcune importanti vittorie. Il 18 gennaio 1947, dopo lunghi mesi di battaglie, viene emanato il decreto prefettizio n. 346 di imponibile di manodopera per la provincia di Bari, prima sospeso e successivamente dichiarato illegittimo dalla Suprema Magistratura amministrativa con sentenza del 7 ottobre 1947 n. 435¹⁶.

¹⁴ G. Gramegna, *Braccianti e popolo in Puglia, 1944 – 1971: cronache di un protagonista*, De Donato, Bari, 1976, pp. 33-35. Sino alle disposizioni previste dal d.lgs. del 15 aprile 1948 n.381, che riordina gli uffici periferici di avviamento al lavoro, la gestione del collocamento nella provincia di Bari, Brindisi e Taranto, a differenza di quanto accadeva nella provincia di Foggia, era infatti appannaggio delle organizzazioni sindacali. Cfr. Asdt, Fdb I, f. 432, n. 2, Anon., *Relazione del compagno Di Donato al Consiglio delle Leghe di Bari*, 1948.

Altrettanto importante, non per il suo pionierismo ma per la qualità delle disposizioni ottenute, è l'atto prefettizio per la città di Taranto del 1946, con cui la Federazione provinciale della Confederterra ottiene la certezza che, qualora il datore di lavoro si rifiuti di pagare il lavoratore obbligato ad assumere, quest'ultimo può appellarsi all'ufficio per la mano d'opera agricola, incaricata successivamente di predisporre la riscossione forzata della somma anticipata dal proprietario. Cfr. Anon., *Un efficace decreto prefettizio sull'imponibile di mano d'opera*, in *Bollettino mensile della Confederazione dei lavoratori della terra*, luglio 1946, p. 8.

¹⁵ F. Di Bartolo, *Lavoro, salario, diritti: vent'anni di lotte bracciantili in Sicilia (1948-1968)*, Ediesse, Roma, 2011, p. 97.

¹⁶ L'illegittimità dell'atto prefettizio trova la sua ragion d'essere nella violazione dell'art. 19 del r.d. del 3 marzo 1934 n.383, che non consentiva ai prefetti di eccedere oltre il proprio potere amministrativo. In

A seguito di un rinnovata coesione sindacale e di costanti lotte¹⁷, in data 16 settembre 1947, il governo emana il d.lgs. c.p.s. n. 929 (conv. in legge 17 maggio 1952 n. 621) in materia di imponibile di manodopera.

La legge, attribuendo ai prefetti il compito di emanare i decreti applicativi sugli imponibili, supera le perplessità relative al suddetto art. 19 del t.u. 383/1934¹⁸, ancorando tale emanazione all'osservazione di alcune garanzie e al parere di appositi organi paritetici, nazionale e locali, al fine di «contemperare adeguatamente una politica di piena occupazione e l'incremento della produzione nazionale»¹⁹.

La norma, infatti, si caratterizza per una gerarchica scala di funzioni e poteri affidati a diversi organi all'uopo istituiti. All'apice della piramide viene costituita la commissione centrale per la Mano d'Opera Agricola (art. 6), incaricata di autorizzare e approvare i decreti prefettizi a seconda della gravità dello stato di disoccupazione del territorio e con l'obiettivo del massimo impiego. Il compito affidato alle commissioni provinciali MOA è quello di suggerire i criteri attraverso cui il decreto debba essere uniformato al fine della massima occupazione; mentre alle commissioni comunali - quest'ultime che si costituiscono solo qualora il numero dei braccianti iscritti agli elenchi anagrafici per i lavoratori dell'agricoltura (r.d. n. 1949/1940) superi le 50 unità, in caso contrario l'avviamento viene affidato agli uffici provinciali del lavoro - sono incaricate della funzione esecutiva del decreto stesso, avviando i lavoratori presso le aziende agricole incluse nell'elenco stilato dalle stesse commissioni. La norma precisa inoltre i soggetti del diritto all'occupazione, i soggetti obbligati all'assunzione, le procedure e le modalità per l'impiego, le sanzioni, sia per i lavoratori²⁰ che per i datori di lavoro, le modalità ed i privilegi per la riscossione.

questo caso il prefetto aveva emanato vere e proprie norme giuridiche per il collocamento della manodopera. Cfr. G. Spinelli, *Il c.d. imponibile di mano d'opera in agricoltura. Aspetti storico-economici e giuridici: commento teorico pratico al d. lgt. c.p.s. 16 settembre 1947 n. 929*, Giuffrè, Milano, 1952, p. 49.

¹⁷ La lotta sindacale si muove su due piani. L'uno intento a promuovere a livello normativo l'istituto dell'imponibile, l'altro invece si sviluppa sul versante delle lotte tra le campagne. Per il primo aspetto si veda *Disoccupazione e previdenza agricola in un memoriale della Confederterra*, in *Bollettino mensile della Confederazione nazionale lavoratori della terra*, luglio-agosto 1947, p.5-6. Il documento descrive come debba articolarsi la normativa che regola l'imponibile di manodopera. Rispetto al secondo momento di lotta, di notevole importanza è lo sciopero generale di Puglia e Lucania del 25 agosto 1947. In G. Gramegna, *Braccianti e popolo*, cit., p. 73.

¹⁸ In realtà una serie di decreti prefettizi impugnati dai conduttori di fondi per eccesso di potere, non solo del prefetto, ma anche delle commissioni provinciali e comunali, seppur rigettati dall'avv. di Stato, testimoniano come le criticità relative all'esclusiva funzione amministrativa degli stessi non siano mai state superate dalla legge. Cfr. le numerose sentenze citate in G. Spinelli, *Il c.d. imponibile*, cit., pp.291-334.

¹⁹ Cfr. la circ. n. 10095/IMAM del Ministero del Lavoro e della previdenza sociale, del 21 ottobre 1947.

²⁰ Il d.lgs. lgt. 929/1947 riconosce sia il diritto al lavoro che il dovere al lavoro (art.4 Cost). L'art. 12 prevede, infatti, la cancellazione dagli elenchi anagrafici per il lavoratore che rifiuti di prestare la sua opera con diligenza e laboriosità.

4. La normativa sull'imponibile incontrerà non pochi ostacoli per essere attuata, migliorata e, soprattutto, contestualizzata ad ogni territorio: «Parlare di imponibile di manodopera agli agrari significa mandarli in bestia. [...] L'agricoltura italiana è una mammella che gli agrari, con il loro insaziabile desiderio di profitti e speculazione, hanno spremuto sino a renderla sterile ed inattiva»²¹.

A distanza di pochi mesi dall'entrata in vigore della normativa, i prefetti di 24 province²² sono autorizzati dalla commissione centrale MOA ad emanare l'atto prefettizio per le province di propria competenza. Il carattere cogente dei decreti non è però garanzia di applicazione. Sono numerose e costanti le rimostranze dei braccianti nei confronti dei datori di lavoro, i quali, nonostante le disposizioni prefettizie abbiano un'efficacia giuridica vincolante ed immediata, respingono puntualmente i lavoratori, accettati solo nel caso in cui si mostrino disposti a ridursi il salario²³.

A seguito del d.lgs. c.p.s. n. 929/47 l'incremento occupazionale dei lavoratori è perseguibile, quindi, secondo tre vie: l'imponibile che si applica mediante le direttive del provvedimento in parola; l'imponibile di ordinaria coltivazione oppure di miglioria ordinaria e straordinaria presente negli accordi sindacali con le aziende capitalistiche o per i terreni condotti a colonia e compartecipazione; l'imponibile di miglioria agraria per i terreni condotti a mezzadria; laddove la miglioria straordinaria indica le opere di ottimizzazione del terreno, come nel caso di terre incolte, mentre la miglioria straordinaria comporta il recupero dei terreni mediante bonifica o il miglioramento degli stessi attraverso modifiche strutturali²⁴.

Nei mesi successivi alla norma, su 92 province ben 67 applicano una o l'altra o più forme di imponibile. L'imponibile ordinario è presente maggiormente nelle aziende capitalistiche della Lombardia, dell'Emilia, del Veneto e del Piemonte, e il numero delle giornate impiegate varia a seconda dell'estensione del terreno e dei relativi accordi

²¹Cfr. Asdt, Fdb I, f. 342, n.4, L. Madoni, *L'imponibile di manodopera*.

²² Le province sono Brescia, Mantova, Padova, Rovigo Venezia, Verona, Vicenza, Bologna, Ferrara, Modena, Piacenza, Reggio Emilia, Pesaro, Roma, Campobasso, Bari, Brindisi, Foggia, Taranto, Lecce, Matera, Potenza, Messina, Ragusa. Le altre province siciliane rimangono escluse, almeno inizialmente, a causa dei dati falsati e comunicati dagli Uffici del Lavoro, meno allarmanti rispetto a quelli più veritieri dei prefetti. Cfr. Anon., *L'imponibile di manodopera in 24 provincie*, in *Bollettino mensile della Confederazione lavoratori della terra*, gennaio 1948, p.16.

²³ La provincia di Bari rappresenta, però, una rara eccezione: nel 1949 il prefetto dispone un'ordinanza sull'imponibile di ordinaria coltivazione per l'annata corrente, con cui si aumenta notevolmente il carico di imponibile rispetto al decreto precedente. L'obbligo prevede un incremento, variabile dal 10% al 15%, delle giornate lavorative su ogni ettaro messo in coltura, ovvero 2 milioni e 400.000 giornate lavorative in più: le giornate passano, quindi, da 25 milioni a 27 milioni e 500 mila, comportando un aumento della produzione agricola e la ripresa di alcune pratiche colturali come scerbatura, slupatura e sarchiatura. Cfr. Anon., *Primi notevoli successi dei braccianti nella provincia di Bari mentre la lotta continua in Puglia e si estende alla Lucania*, in *Bollettino quindicinale della Confederazione lavoratori della terra*, 16-31 gennaio 1949, p. 9.

²⁴ La differenza tra le due forme di miglioria viene ben precisata da una circolare dell'ottobre del 1947 del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, nella quale la miglioria straordinaria è intesa come il lavoro diretto a ripristinare uno stato preesistente alterato da naturale deperimento o evento straordinario. Sul punto v. Corte cost., 30 dicembre 1958 n. 78, in *Riv. giur. lav.*, II, 1958, pp. 519-520.

sindacali. Nel Mezzogiorno il carico della manodopera viene determinato in base alle giornate necessarie per la lavorazione delle colture previsto dai decreti prefettizi provinciali. Ad ogni modo, in entrambi i casi, il risultato finale è il medesimo e dipende dai rapporti di forza tra le parti sociali.

Le province che hanno realizzato gli accordi di miglioria ordinaria e straordinaria sono Forlì, Ravenna, Modena, Bologna e Ferrara. Ogni provincia segue criteri diversi. A Bologna l'imponibile viene realizzato per i lavori di normale coltura attraverso la pressione degli uffici di collocamento, mentre l'imponibile straordinario viene stabilito dagli accordi sindacali²⁵.

Nel Mezzogiorno, invece, il calcolo dell'imponibile di miglioria ordinaria avviene a seconda della coltura del territorio, senza considerare minimamente esigenze e innovazioni tecniche: un grosso numero di decreti provinciali, infatti, accomuna la coltivazione granifera ai seminativi semplici o di cereali minori.

L'imponibile pertanto viene caricato della grossa responsabilità di ovviare ai problemi della disoccupazione. Non a caso le commissioni comunali di mano d'opera per i lavoratori agricoli assumono un ruolo di rilievo nella politica sindacale. Questo non implica un alto tasso di vittorie per il sindacato dei lavoratori, sia a livello di contrattazione sindacale che di applicazione dei decreti. In più di una circostanza, infatti, il sindacato si trova costretto a sedersi nuovamente ad un tavolo e a ridiscutere gli accordi presi, soprattutto nelle province meridionali dove i decreti non vengono applicati.

Il braccio di ferro tra le parti sociali necessita, quindi, dell'autorità pubblica quale ago della bilancia, che, discrezionalmente, pende a favore dell'una o dell'altra. Nel caso della provincia di Foggia, alla scadenza del decreto prefettizio dell'annata 1948-49, le divergenze tra le due rappresentanze si palesano. La piattaforma rivendicativa della Federbraccianti provinciale propone, tra le numerose istanze, l'aumento delle giornate di imponibile per i lavori di manutenzione straordinaria da 1 e mezza a 2 e mezza, la modifica della durata dei decreti ad annuali e non più ad annata agraria, l'eliminazione della richiesta nominativa - in violazione dell'art. 8 - e il divieto di manomissione degli elenchi anagrafici da parte delle aziende, aspetto quest'ultimo che, come per gli elenchi di avviamento al lavoro, comportava non poche implicazioni negative in termini di corrottibilità del personale amministrativo. Al contrario, l'associazione agraria provinciale propone che la manodopera sia avviata per quadrimestre, e non più mensilmente, con richiesta nominativa, la riduzione delle giornate di imponibile per i lavori ordinari e di manutenzione straordinaria e che il decreto consideri esclusivamente i periodi di maggior disoccupazione.

L'impossibilità di un accordo obbliga il prefetto ad emanare il 19 novembre 1949 un decreto con cui accetta, anche in «maniera sfacciata», le proposte della

²⁵ Per maggiori approfondimenti si rinvia ad alcune osservazioni presenti nei documenti d'archivio. Cfr., Asdt, Fdb I, f. 434, n. 7, *Osservazioni sui diversi imponibili di manodopera e schema di proposte per il loro miglioramento*.

rappresentanza degli agrari. Il provvedimento dispone l'assegnazione per manodopera trimestrale, la riduzione del 10% delle giornate di imponibile per le aziende colpite da siccità, fissa la richiesta nominativa, esclude dall'avviamento al lavoro mezzadri particellari, piccoli coltivatori diretti e compartecipanti²⁶.

Appare evidente come la funzione svolta dai prefetti sia stata importante non solo in termini di contrattazione degli imponibili ma anche di emanazione degli stessi. Accade, non di rado, che i prefetti, previa falsificazione delle informazioni relative alla disoccupazione, si rifiutino di pubblicare i provvedimenti. Un *modus operandi* che celava la contrarietà verso l'imponibile, qualora esso riuscisse a promuovere i livelli occupazionali. Nella regione siciliana, ad esempio, pur di non attuare il decreto, i prefetti si trincerano dietro la natura di regione a statuto speciale della Sicilia e l'infondatezza dei dati sullo stato di disoccupazione del territorio, rettificando la propria posizione solo dopo la forte pressione sindacale²⁷.

Al contrario, invece, nelle province emiliane vi è una maggior attenzione verso i decreti prefettizi, in modo tale da obliterare quegli accordi sindacali contenenti già lavori per manutenzione ordinaria e straordinaria di migliororia. Viceversa, laddove non vi sono accordi, soprattutto nel Mezzogiorno, il decreto trova minore applicazione.

Trapela, quindi, come vi sia incertezza sull'effettiva "redditività" dell'istituto giuridico dell'imponibile per una serie di ragioni, considerando il complessivo lasso di tempo in cui ha trovato applicazione²⁸. Innanzitutto vi è un'attenzione marginale verso l'indagine statistica sulla disoccupazione; inoltre, le commissioni comunali non operano diligentemente affinché la maggioranza dei braccianti trovi occupazione nelle aziende agricole.

Bisogna osservare, inoltre, che le quote di imponibile per manutenzione straordinaria (art. 1) dovrebbero maggiormente operare in direzione dell'assorbimento di manodopera specie nei mesi cruciali di disoccupazione. Le stesse quote, invece, non sono applicate in modo elevato in quanto i conduttori dei fondi, non proprietari ma affittuari, sono restii a finanziare lavori a cui i locatori non vogliono contribuire. Inoltre, lo stesso art. 1 impone l'assunzione per mezzo dell'imponibile anche per i coltivatori diretti, obbligati ad assumere manodopera in eccesso rispetto a quella già sufficiente fornita dai propri familiari. Un errore sintattico solo successivamente corretto dalla commissione centrale MOA., che decreterà l'illegittimità dei decreti prefettizi che

²⁶ Asdt, Fdb I, f. 433, n. 6, *Lotta per le rivendicazioni immediate*, 23 novembre 1949.

²⁷ Asdt, Fdb I, f. 432, n. 4, *S.n.*, 1950.

²⁸ Alcuni studi hanno dimostrato come, soprattutto alla fine degli anni '40, quando si è riscontrato il maggior grado di applicazione dell'istituto giuridico, l'imponibile, congiuntamente alle forme obbligatorie di reinvestimento del 4% della PLV (Produzione Lorda Vendibile) per i terreni condotti a mezzadria, abbia ottenuto discreti risultati in termini di occupazione e innovazione agricola soprattutto nella regione emiliana. Cfr. R. Stefanelli, *Il mercato del lavoro nell'agricoltura italiana: 1948-1968*, in Aa. Vv., *I braccianti: 20 anni di lotte*, Esi, Roma, 1969, pp. 137-138.

contemplano le piccole aziende dei coltivatori diretti nelle liste delle aziende agricole soggette ad imponibile²⁹.

L'inapplicazione dell'istituto previsto dal d.lgs. c.p.s. 929/47 conseguiva, inoltre, all'inadeguatezza delle commissioni o alla loro corruttibilità³⁰: le commissioni provinciali risultano incapaci di adeguare un determinato carico di manodopera a seconda delle peculiarità colturali; le commissioni comunali, invece, non possiedono competenze tali da assicurare una veritiera compilazione degli elenchi aziendali. Ciò, da un lato, facilitava le evasioni dei conduttori di fondi nelle denunce delle colture, dall'altro, obbligava all'assunzione, e alla conseguente riscossione salariale da parte dell'esattore comunale (art. 15), anche le aziende che in realtà avrebbero dovuto essere escluse³¹. Manca un coordinamento tra le diverse province, anche limitrofe, per determinare un'unica linea di impostazione delle colture con le medesime caratteristiche ed esigenze.

5. Si è brevemente descritto il sistema dell'imponibile nel ventennio corporativo, dove l'istituto contrattuale dell'obbligo di assunzione veniva dotato di una propria cogenza attraverso l'efficacia giuridica di cui erano dotati gli stessi contratti di lavoro (legge n. 563/1926) e mediante il rinvio alle clausole contrattuali previste dalla normativa in materia di collocamento.

Con la caduta dell'ordinamento corporativo emergono delle indubbie criticità relative innanzitutto alla normativa stessa, che, come accennato, è stata incapace, per una serie di cause, di adempiere agli scopi prefissati. Proprio queste difficoltà manifestano, probabilmente, il pomo della discordia. La *ratio* della normativa, infatti, come si evince dallo stesso art. 1, è quello «*di favorire il massimo impiego possibile di lavoratori agricoli nelle provincie o zone in cui particolarmente grave si manifesta la disoccupazione*» e incrementare la produzione agricola³².

²⁹ G. Spinelli, *Il c.d. imponibile*, cit., p.176

³⁰ La connivenza dei collocatori comunali non è marginale. Non di rado, infatti, uno dei tre posti spettanti al sindacato nelle Commissioni viene assegnato ai "libertini", i sindacalisti liberi, tendenzialmente filopadronali.

La Commissione provinciale di Rovigo del 1948 è un esempio dello sbilanciamento di forze a favore degli agrari. L'elezione di un rappresentante dei sindacati liberi (ACLI), comporta infatti una maggioranza filopadronale, con 4 rappresentanti per i datori di lavoro (eletti tra i latifondisti, i coltivatori diretti, i sindacalisti Acli e un tecnico o dirigente d'azienda scelto dall'Associazione provinciale dei laureati in scienze agrarie) e 2 rappresentanti della Confederterra. Cfr. Asdt, Fdb I, f. 432., n. 2, *circ. del 17 dicembre 1948*.

³¹ G. Spinelli, *Il c.d. imponibile*, cit., p. 176.

³² In realtà la duplice finalità viene esplicitata solo nella circ. ministeriale 10095/IMAM del 21 ottobre 1947, secondo cui la norma tende «a contemperare le esigenze tecnico-culturali delle aziende con la necessità di intensificare nel maggior grado possibile l'impiego della mano d'opera agricola». Cfr. G. Spinelli, *Il c.d. imponibile*, cit., p.160.

Sul punto, inoltre, e sull'obbligo di investimento del 4% della produzione lorda vendibile delle aziende in investimenti per le aziende condotte a mezzadria e per le grandi aziende, si veda la risoluzione della Federbraccianti del II Congresso tenutosi a Mantova il 6-9 novembre 1949. Cfr. Federbraccianti, *La*

Appare evidente, quindi, come sotto questo profilo la norma produca un conflitto costituzionale riconducibile alla potenziale contraddittorietà tra gli artt. 4 e 41, che si riverbera, necessariamente, sul piano sociale³³.

L'art. 4 si qualifica come il principio in cui, in virtù dell'importanza conferita al lavoro nell'art. 1 Cost., è fissato l'intento di garantire l'occupazione. Un diritto sociale e di libertà il cui esercizio partecipa dei caratteri dell'indisponibilità e dell'irrinunciabilità³⁴. L'indisponibilità di tale diritto lo rende soggetto a due peculiarità: una di carattere positivo che si sostanzierebbe nella pretesa ad ottenere un lavoro, o che siano prodotte occasioni di lavoro, e un'altra di carattere negativo tesa ad impedire qualsiasi azione esterna che, di fatto, limiti l'esplicazione di tale diritto; contenuti di cui si fa carico lo Stato, giuridicamente vincolato affinché si promuovano tali condizioni. Sotto questa prospettiva l'art. 4 non ha una funzione esclusivamente declaratoria, ma dovrebbe porre in essere gli strumenti atti a promuovere il diritto al lavoro³⁵.

Allo stesso tempo, anche l'art. 41 si qualifica come un diritto soggettivo di libertà, cioè un diritto di esplicazione di attività di lavoro, consistente nell'organizzazione a scopo di produzione, soggetto solo ad alcune limitazioni derivanti dalla legge generale, le quali non possono attenuare, o spegnere, l'impulso ad ottenere il massimo della produzione, e del profitto, al minimo costo: in caso contrario interferirebbe sull'equilibrio tra libera iniziativa privata (art. 41. co.1) e tutela dell'interesse pubblico³⁶. La Costituente, nel modificare la formulazione primitiva del progetto e nel respingere gli emendamenti proposti dalla sinistra, intende rigettare il dogma di una pianificazione integrale, tale da compromettere lo svolgimento di un'economia di mercato e vulnerare il regime di libera concorrenza, ma non svuotare di ogni contenuto realizzativo la programmazione economica.

politica della Federbraccianti attraverso le risoluzioni dei suoi congressi, in Aa. Vv., *I braccianti: 20 anni di lotte*, cit., p. 44 ss.

³³ Come sottolinea Lodovico Barassi, è palese il conflitto di interessi tra il proprietario, o il conduttore di fondi, che tende a ridurre il più possibile la manodopera, e l'associazione dei lavoratori, intenta ad alleviare la disoccupazione. Lo stesso giurista, però, ritiene l'imponibile «una conquista giustificata dalla tendenza (in fondo – si ripete- antieconomica) dell'agricoltore a sottovalutare la necessità della mano d'opera, con conseguente minor sfruttamento della terra». Cfr. L. Barassi, *Il diritto del lavoro*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1949, p. 92.

³⁴ C. Mortati, *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica*, in Commissione d'inchiesta parlamentare sulla disoccupazione, *La disoccupazione in Italia: atti della Commissione*, Camera dei Deputati, Roma, 1953, pp. 83-84.

³⁵ Sotto questo punto di vista emerge un dibattito all'interno dell'assemblea costituente tra un'impostazione di stampo capitalistico e un'altra di orientamento collettivistico, quest'ultima che vedeva nel dirigismo statale l'orientamento idoneo a garantire il diritto al lavoro. Cfr. M. Lombardi, *Il diritto-dovere di lavorare: una gloriosa battaglia di retroguardia* e F. Z. Houribech, *Il controllo sociale sull'iniziativa privata e le paure della pianificazione*, in L. Gaeta (a cura di), *Prima di tutto il lavoro*, cit., rispettivamente pp. 94-114, pp. 278-293.

³⁶ C. Mortati, *Il diritto al lavoro*, cit, p.105.

L'imponibile di manodopera si inserisce all'interno di questo dibattito, in cui l'applicazione di entrambi i principi costituzionali origina una conflittualità tale da sbiadirne i diritti tutelati, sino ad essere sottoposta al vaglio della Corte costituzionale.

La complessità della norma e, soprattutto, l'ostilità padronale saranno i fattori che ne ridurranno l'efficacia. Ai limiti già impliciti della legge si aggiunge un netto aumento delle opposizioni da parte degli agrari e un calo delle aree in cui è concesso l'imponibile di manodopera. Nell'annata 1955-56, su 26 province autorizzate ad emettere il decreto prefettizio, solo 6 province conquistano il provvedimento, 6 non ottengono l'autorizzazione, mentre 4 province rivendicano il decreto. Sono 15 le province in cui l'imponibile è stato già concordato dalle parti sociali o è in corso di contrattazione e 49 quelle in cui non si è raggiunto alcun accordo sindacale o non è stato emanato alcun decreto³⁷. Come evidente dai dati citati, vi è un netto calo sia del numero delle province soggette ad imponibile di manodopera che dei lavoratori implicati.

6. La campagna contro la legge sull'imponibile di manodopera portata avanti dagli agrari produce i suoi effetti il 30 dicembre 1958 con la sentenza di incostituzionalità n. 78³⁸, abrogando un provvedimento che intendeva opporre all'inerzia padronale il progresso economico e sociale del Paese³⁹.

Secondo la pronuncia della Corte, il d.lgs. c.p.s. 929/47 è incostituzionale poiché «viene a gravemente interferire e incidere sulla personale iniziativa dell'operatore agricolo: la libera valutazione e conseguente autodeterminazione in ordine a quelli che, a suo giudizio, possono essere gli adeguati elementi per dimensionare l'azienda e provvedere alla sua interna organizzazione sono notevolmente turbate o sostituite da

³⁷ Asdt, Fdb I, f. 435, n. 12, L. Romagnoli, *Situazione imponibile al 15 novembre 1955*.

³⁸ In realtà i ricorsi sono già databili l'anno successivo all'emanazione della norma. Il primo appello al Cons. di Stato da parte dell'agricoltore Francesco Palmieri di Fasano (avv. R. Resta), è del 1948. Secondo il ricorrente, l'incostituzionalità del d.lgs. c.p.s. n. 929/47 era ravvisabile sia rispetto al mezzo di attuazione, sia al fine della norma. Per quanto riguarda il primo profilo il decreto attribuiva alla pubblica amministrazione (le commissioni comunali e provinciali) e all'autorità governativa locale (i prefetti) il potere di imporre obblighi e oneri ai cittadini, prerogativa esclusiva del potere legislativo; un'attribuzione che si aggravava nel momento in cui i decreti prefettizi venivano emanati a seconda del tasso di disoccupazione del territorio, mostrando una disparità di trattamento tra le varie regioni d'Italia. Rispetto al secondo aspetto, ovvero le finalità della norma, il ricorrente riteneva che la norma violasse l'art. 44 Cost. L'imposizione di obblighi e oneri da parte della legge previsti dall'art.44 co.1, avrebbe come scopo esclusivamente il miglioramento della produzione agricola e non l'assorbimento della manodopera. Il ricorso, Cons. di Stato, 4-22 dicembre 1948, n.972, venne rigettato e poi riproposto dall'avv. di Stato in Cass. Sez. Un.. Per ulteriori approfondimenti cfr. G. Spinelli, *Il c.d. imponibile*, cit., pp. 293 – 320.

³⁹ «L'imponibile per il fatto che "impone" un certo carico di mano d'opera [...] sollecita la proprietà e l'impresa a certi orientamenti produttivi, ne condiziona la "libertà" assoluta nel campo dell'organizzazione aziendale ed è perciò una remora dell'accumularsi della rendita e del profitto capitalistico, in quanto li obbliga a tener conto di esigenze giuste anche se antitetiche alla loro logica rigorosa». G. Galetti, *Necessità e funzioni degli imponibili di manodopera*, in *Rassegna Sindacale*, 1-2, 1959, p.9.

immissione, nel complesso equilibrio dell'azienda, di elementi non richiesti, spesso non ritenuti idonei. [...]. Nel secondo comma – dell'art. 41 Cost., n.d.r. - sono posti limiti di ordine negativo alla libera iniziativa privata.» La Corte, inoltre, accoglie la tesi per cui l'art.44 Cost. dispone che gli obblighi imposti dalla legge sulla proprietà terriera debbano assolvere, secondo una graduatoria degli scopi, prima il conseguimento del «razionale sfruttamento del suolo» e successivamente la disciplina di «equi rapporti sociali»; ordine assente nell'art. 1 della legge che si riferisce solo a questo secondo aspetto, parlando di «massimo impiego dei lavoratori agricoli»⁴⁰.

La sentenza della Corte produce un conflitto che acuisce il dibattito dialettico tra gli artt. 4 e 41 Cost., sebbene in realtà il suddetto art. 4 risulti marginale nelle motivazioni che hanno indotto la Corte costituzionale a dichiarare l'illegittimità del decreto. Anzi, al contrario, la pronuncia ne sancisce un nuovo indirizzo, in cui il diritto al lavoro viene relegato a principio secondario a vantaggio della libertà dell'iniziativa privata, che diviene principio-faro delle proprie decisioni⁴¹. A proposito di omissioni, giova ricordare, inoltre, i solo accennati riferimenti all'istruttoria richiesta dalla stessa Corte (30 novembre 1957, n. 128), che le avrebbe permesso di ottenere una documentazione attendibile sui luoghi, modi e risultati relativi alla concreta applicazione del decreto. Sebbene la richiesta di un'istruttoria sia già di per sé insolita, stante la necessità della Corte di sottoporre il d.lgs. c.p.s. al vaglio della costituzionalità e non di verificarne la corretta applicazione, risulta ancor più bizzarra una richiesta d'istruttoria poi non presa in considerazione⁴².

Ritornando alla sentenza, secondo l'organizzazione sindacale dei lavoratori l'incostituzionalità è ravvisabile nella legge sull'imponibile e non nell'imponibile di manodopera in quanto mezzo di programmazione del lavoro in agricoltura. La pronuncia, infatti, concentra la propria attenzione sulla configurazione dell'imponibile in quanto mezzo di assistenza (art. 38 Cost.) gravante sulle categorie degli imprenditori, mentre, in realtà, dovrebbe ricadere sulla collettività.

Secondo il giurista Alessandro De Feo, quindi, è incostituzionale la norma e non l'imponibile stesso, in quanto mezzo di programmazione economica in agricoltura⁴³. Una posizione che trova d'accordo molti costituzionalisti, tra i quali Costantino Mortati. Il giurista, pur constatando la contingenza storica di forte disoccupazione nella quale veniva varata la norma sull'imponibile, sottolinea l'inconsistenza delle

⁴⁰ Cfr. Corte cost., 30 dicembre 1958, n. 78, in *Dir. lav.*, II, 1959, pp. 3- 17.

⁴¹ Sulla marginalizzazione dell'art. 4 Cost. si veda il contributo di Federico Mancini. L'A., opinando sulle posizioni espresse dal Mazziotti (cfr. M. Mazziotti, *Il diritto al lavoro*, Giuffrè, Milano, 1956, p.362 ss.), analizza il rapporto tra il principio costituzionale citato e le normative degli anni '50 in materia di finanziamenti pubblici e mercato del lavoro, da cui emerge come il diritto del lavoro sia stato frustrato e soccomba rispetto ad altre esigenze economiche. Cfr. F. Mancini, *Il diritto al lavoro rivisitato*, in *Pol. dir.*, 1973, p. 687 ss.

⁴² V. Crifasulli, *Costituzione e imponibile di manodopera*, in *Giur. cost.*, 1958, pp.1202-1208.

⁴³ Cfr. De Feo A., *Incostituzionale è la legge sull'imponibile, non l'istituto dell'imponibile*, in *Dopo la sentenza della Corte Costituzionale sull'imponibile di manodopera*, in *Rassegna Sindacale*, 12, 1959, pp. 476– 487.

motivazioni addotte dalla Corte, in contrasto con i principi sanciti dall'art. 41 Cost. Nello specifico viene sottolineato come l'art. 41, co. 3, sebbene il co. 1 declami la libertà d'iniziativa, presagendo una possibile incostituzionalità del decreto, debba combinarsi con l'art. 44 Cost., dai quali emerge l'orientamento e le funzioni dello Stato in materia, cioè l'obbligo non solo di porre dei limiti a tale iniziativa privata, ma di attuare una legislazione positiva, promuovendo programmi affinché l'attività economica si indirizzi al fine di «*conseguire il razionale sfruttamento del sottosuolo e di stabilire equi rapporti sociali*». Gli equi rapporti sociali non possono, pertanto, sostanzarsi esclusivamente nel rapporto di lavoro tra due contraenti, ma devono estendersi anche alla sfera di interessi che intercorrono fra il gruppo degli imprenditori e il gruppo di lavoratori agricoli di una stessa zona. Gli equi rapporti sociali, quindi, soccombono non solo a seguito di un inadeguato trattamento salariale, ma anche laddove vi sia un'ampia presenza di disoccupati⁴⁴, essendo la disoccupazione un grave fattore di sperequazione tra i lavoratori.

La sentenza della Corte Costituzionale trova l'avallo di alcun autorevoli giuristi, i quali vedono nell'art. 41, co. 3, solo limitazioni di carattere negativo all'iniziativa privata. I programmi e i controlli previsti dalla disposizione possono fungere da stimolo o coordinamento all'iniziativa privata senza turbarne e comprimerne, però, l'iniziativa. Allo stesso tempo l'illegittimità del d.lgs. c.p.s si riscontra nell'ampio potere discrezionale di cui godevano le commissioni paritetiche e i prefetti, liberi di gestire gli elenchi anagrafici a proprio piacimento, a svantaggio sia dei lavoratori che dei datori di lavoro e stabilendo i carichi di imponibile non secondo direttive condivise e ponderate⁴⁵.

Il contesto in cui prende piede la rivalsa agraria⁴⁶ non lascia indifferenti nemmeno i costituzionalisti stessi, che esprimono velatamente il loro dissenso per una sentenza della Corte dal sapore più politico che squisitamente giuridico⁴⁷.

⁴⁴ C. Mortati, *Iniziativa privata ed imponibile di mano d'opera*, in *Riv. giur. lav.*, II, 1958, p. 522- 530.

⁴⁵ M. Mazziotti, *Iniziativa economica privata, proprietà privata e diritto del lavoro*, in *Giur. cost.*, 1958, pp. 1209-1220. Dello stesso avviso il consigliere di Stato e docente di diritto amministrativo Guido Landi; cfr. G. Landi, *Dall'imponibile di manodopera all'azienda agricola come unità produttiva*, in *Riv. dir. agr.*, 1958, pp. 453-466.

⁴⁶ Si pensi al diktat dell'efficienza produttiva e della competitività dei prodotti mediante l'abbattimento del costo del lavoro previsti dal MEC e dalla PAC (Politica Agricola Comunitaria) a seguito dei Trattati di Roma del 1957. A riguardo cfr. A. Donini, *L'agricoltura italiana di fronte al problema dell'occupazione e della mobilità della mano d'opera*, in Consiglio Italiano del Movimento Europeo, *Convegno di studi sulla libera circolazione dei lavoratori nel quadro dei trattati di Roma*, 5-6 ottobre 1959, p.3

⁴⁷ «La conformità a Costituzione di interventi legislativi, limitativi dell'iniziativa economica privata, andrebbe valutata, in altri termini, sotto il duplice profilo della loro idoneità a realizzare situazioni di assorbimento delle capacità lavorative e della loro rispondenza alle esigenze di sviluppo economico del paese. Ma con questo il problema si allarga dall'interpretazione del testo costituzionale ai poteri del giudice della costituzionalità, poiché valutazioni siffatte trascendono il campo della legittimità delle disposizioni di legge, di cui sia sorte questione, risolvendosi necessariamente in valutazioni di ordine politico. [...] Andare oltre vorrebbe dire fare della Corte un organo di indirizzo politico, e perciò

A seguito della sentenza si risolvè il quesito della legittimità delle clausole di imponibile inserite nei contratti, risolto successivamente sia dalla dottrina⁴⁸ che dalla Cassazione con una pronuncia del 1963⁴⁹, ma in ogni caso la sentenza della Corte sortì un effetto distruttivo, col risultato che l'imponibile di natura contrattuale perse la propria incisività⁵⁰.

Il d.lgs. c.p.s. 929/1947 trova nell'istituto giuridico dell'imponibile un importante strumento di regolamentazione del lavoro in agricoltura, concorrendo alla valorizzazione dell'individuo che lavora e trasformando, così, i lavoratori dell'agricoltura da contadini senza terra ad operai agricoli.

L'art. 4 Cost. assume un ruolo fondamentale in questo passaggio, contribuendo a consolidare il nuovo indirizzo democratico della Repubblica, in cui il lavoro riveste una funzione fondamentale nell'autodeterminazione individuale. Sebbene la sentenza di illegittimità costituzionale della norma sull'imponibile realizzi un *vulnus* al diritto al lavoro, come è stato ampiamente dibattuto dalla dottrina costituzionalista e giuslavorista, permangono dubbi sull'illegittimità dell'istituto dell'imponibile. La sua natura preliminarmente contrattuale lasciava che ai rapporti di forza tra le parti sociali fosse affidato il compito di determinare le quote di lavoratori impiegati presso le aziende agricole. Come si è avuto modo di spiegare, sebbene vi sia stato un tentativo di ritorno alle origini privatistiche, la contrattazione capitola di fronte all'intervento eteronomo, in ragione del rapporto gerarchico tra fonti del diritto e della pressione delle organizzazioni sindacali stesse, proiettate verso l'istituzionalizzazione dello strumento coercitivo di assunzione.

Sotto questo profilo, quindi, permane il difetto di una legislazione capace di rispondere concretamente alle esigenze nazionali e di porre in atto un congegno di politiche attive del lavoro più articolato, in cui promozione dell'occupazione, avviamento al lavoro, politica salariale e finanziamento pubblico rappresentino un fondamentale quadrilatero orientato alla crescita sociale ed economica del Paese

riconoscere l'inevitabile evolversi del nostro sistema di governo in un vero e proprio governo di giudici». Cfr. V. Crifasulli, *Costituzione*, cit., p. 1208.

⁴⁸ Sul dibattito si rinvia a G. Pera, *Assunzioni obbligatorie e contratto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1965, p. 68 ss.

⁴⁹ Cfr. Cass., 7 giugno 1963, n. 1517, in *Riv. giur. lav.*, II, 1963, p. 157.

⁵⁰ Sul punto si veda R. Di Leo, *I braccianti non servono. Aspetti della lotta di classe nelle campagne pugliesi*, Einaudi, Torino, 1961.