

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **65/1962** (ECLI:IT:COST:1962:65)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente: **AMBROSINI** - Redattore: - Relatore: **PAPALDO**

Udienza Pubblica del **11/04/1962**; Decisione del **07/06/1962**

Deposito del **26/06/1962**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **1562 1563 1564 1565 1566 1567 1568 1569 1570**

Atti decisi:

N. 65

SENTENZA 7 GIUGNO 1962

Deposito in cancelleria: 26 giugno 1962.

Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n. 164 del 30 giugno 1962.

Pres. AMBROSINI - Rel. PAPALDO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GASPARE AMBROSINI, Presidente - Dott. MARIO COSATTI - Prof. FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - Prof. GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - Prof. ANTONINO PAPALDO - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. ALDO SANDULLI - Prof. GIUSEPPE BRANCA - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI, Giudici.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale del R.D. 24 settembre 1940, n. 1949; del R.D.

24 settembre 1940, n. 1954; del D.L.L. 8 febbraio 1945, n. 75; del D.L.L. 2 aprile 1946, n. 142; del D.L.C.P.S. 13 maggio 1947, n. 493; del D.L.vo 23 gennaio 1948, n. 59; della legge 22 novembre 1949, n. 861; della legge 14 aprile 1956, n. 307; del D.P.R. 13 maggio 1957, n. 853, contenenti norme per l'accertamento, la determinazione e la riscossione dei contributi unificati in agricoltura; nonché di alcune circolari del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, concernenti lo stesso oggetto, promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 23 giugno 1961 dal Pretore di Ostuni nel procedimento civile vertente tra Pastore Guido, l'esattore delle imposte di Ostuni e il Servizio dei contributi agricoli unificati, iscritta al n. 101 del Registro ordinanze 1961 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 194 del 5 agosto 1961;

2) ordinanza emessa il 23 giugno 1961 dal Pretore di Ostuni nel procedimento civile vertente tra Santoro Alessandro, l'esattore delle imposte di Ostuni e il Servizio dei contributi agricoli unificati, iscritta al n. 102 del Registro ordinanze 1961 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 194 del 5 agosto 1961;

3) ordinanza emessa il 20 giugno 1961 dalla Sezione di Corte d'appello di Reggio Calabria nel procedimento civile vertente tra Macedonio Nicola e il Servizio dei contributi agricoli unificati, iscritta al n. 148 del Registro ordinanze 1961 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 232 del 16 settembre 1961;

4) ordinanza emessa il 2 ottobre 1961 dal Pretore di Mesagne nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Profilo Antonio, Guarini Vittorio e Benedetto, Murri Giulio ed altri e l'esattore delle imposte di Mesagne; e tra D'Ippolito Nicola e Salvatore, l'esattore delle imposte di Latiano e il Servizio dei contributi agricoli unificati, iscritta al n. 184 del Registro ordinanze 1961 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 300 del 2 dicembre 1961.

Viste le dichiarazioni di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri:

udita nell'udienza pubblica dell'11 aprile 1962 la relazione del Giudice Antonino Papaldo:

uditi gli avvocati Corrado Vocino e Oronzo Melpignano, per Pastore Guido e Santoro Alessandro; l'avv. Arturo Carlo Jemolo, per Macedonio Nicola e Murri Giulio; l'avv. Benedetto Guarini, per Guarini Vittorio; gli avvocati Antonio Sorrentino e Carlo Sequi, per il Servizio dei contributi agricoli unificati; il sostituto avvocato generale dello Stato Giuseppe Guglielmi, per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto:

Oggetto del presente giudizio sono varie questioni di legittimità costituzionale in ordine alle disposizioni concernenti i contributi agricoli unificati. Le questioni sono state sollevate con quattro ordinanze, emesse una dalla Sezione di Corte d'appello di Reggio Calabria (n. 148 del Reg. ord. 1961), una dal Pretore di Mesagne (n. 184 del Reg. ord. 1961) e due dal Pretore di Ostuni (nn. 101 e 102 del Reg. ord. 1961).

L'ordinanza della Sezione di Corte d'appello di Reggio Calabria è stata emessa il 20 giugno 1961 nel procedimento civile vertente tra Macedonio Nicola e il Servizio dei contributi agricoli unificati: notificata il 2 agosto 1961, comunicata il 31 luglio 1961 e pubblicata il 16 settembre successivo nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

L'ordinanza del Pretore di Mesagne, che porta la data del 2 ottobre 1961, è stata pronunciata nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Profilo Antonio, Guarini Vittorio e

Benedetto e Murri Giulio ed altri contro l'esattore delle imposte di Mesagne e tra D'Ippolito Nicola e Salvatore contro l'esattore di Latiano, interveniente il Servizio dei contributi agricoli unificati: notificata il 13 ottobre 1961, comunicata il 6 dello stesso mese e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale il 2 dicembre successivo.

Le ordinanze del Pretore di Ostuni hanno la data del 23 giugno 1961 e sono state emanate una nel procedimento civile tra Pastore Guido e l'esattore delle imposte di Ostuni, l'altra nel procedimento civile tra Santoro Alessandro e lo stesso esattore; interveniente, in entrambe le cause, il Servizio dei contributi agricoli unificati: le due ordinanze risultano, l'una e l'altra, notificate il 27 giugno 1961, comunicate il 26 dello stesso mese e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale il 5 agosto successivo.

In questa sede si sono costituiti Macedonio Nicola con deduzioni del 12 agosto 1961, illustrate con memoria del 28 marzo 1962; Murri Giulio in proprio e quale procuratore dei germani Mario e Augusto Murri e della madre Giuseppa Miglietta vedova Murri, con deduzioni del 28 novembre 1961 e memoria del 28 marzo 1962, e Guarini Vittorio con deduzioni del giorno 11 novembre 1961; Santoro Alessandro con deduzioni in data 8 luglio 1961 e Pastore Guido con deduzioni del 21 agosto successivo, seguite da un'unica memoria depositata il 29 marzo 1962.

Si è pure costituito il Servizio dei contributi agricoli unificati con separate deduzioni depositate il 28 luglio 1961 nei confronti del Santoro e del Pastore, l'11 settembre successivo nei riguardi del Macedonio, l'11 novembre dello stesso anno per le questioni sollevate con l'ordinanza del Pretore di Mesagne. La stessa difesa ha, poi, depositato il 28 marzo 1962 quattro memorie di identico contenuto.

È intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri con deduzioni del 17 luglio 1961 nei riguardi del Santoro e del Pastore, dell'11 agosto successivo nei confronti del Macedonio e del 28 ottobre dello stesso anno nei riguardi dell'ordinanza del Pretore di Mesagne; deduzioni illustrate con tre memorie depositate il 29 marzo 1962, una memoria unica nei confronti di Santoro e Pastore, una per le questioni sollevate dalla Sezione di Corte d'appello di Reggio Calabria e una per quelle proposte con l'ordinanza del Pretore di Mesagne.

Le questioni sollevate con le quattro ordinanze possono essere così raggruppate e riassunte:

1) Tutte e quattro le ordinanze sollevano la questione relativa alla legittimità degli artt. 4 e 5 del R.D. 24 settembre 1940, n. 1949. Mentre l'articolo unico del R.D.L. 28 novembre 1938, n. 2138, istitutivo del sistema, non contrasta con l'art. 23 della Costituzione, dal momento che dispone che i contributi sono stabiliti sulla base dell'impiego di mano d'opera per ogni azienda agricola, delegando al Governo soltanto la disciplina dell'accertamento e del riparto dei contributi stessi, sono in contrasto con l'art. 23 gli artt. 4 e 5 del decreto legislativo 24 settembre 1940, secondo i quali l'accertamento dei contributi dev'essere effettuato in base al presunto impiego di mano d'opera ed in conformità ai criteri fissati da una Commissione provinciale ai fini della determinazione del numero medio delle giornate lavorative che può presumersi vengano prestate dalle diverse categorie di lavoratori. Si attribuisce così alle Commissioni, in eccesso anche alla delega di cui al R.D.L. n. 2138, riguardante un accertamento tecnico e specifico, una vera e propria attività normativa circa la identificazione del presupposto di fatto del tributo, riservato alla legge, ed alla quale identificazione si perviene attraverso un procedimento incostituzionale in quanto meramente presuntivo e a carattere generale e obbligatorio e non in base al lavoro effettivamente prestato. Il sistema si presenta, altresì, illegittimo rispetto al principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, in relazione agli artt. 35, primo comma, e 38, in quanto viene a creare sperequazioni: fra i contribuenti, avvantaggiando con l'applicazione del criterio ettaro-coltura i grandi proprietari con danno dei medi e dei piccoli; fra zone, in quanto, per la discrezionalità

conferita alle Commissioni si stabiliscono criteri diversi da Provincia a Provincia; fra i lavoratori, in quanto, col criterio ettaro-coltura si avvantaggiano i lavoratori a rapporto fisso o semifisso a danno dei braccianti e degli avventizi.

Nell'ordinanza del Pretore di Mesagne si precisa che esisterebbe un contrasto degli articoli 4 e 5 sopra citati con gli artt. 70 e 77 della Costituzione, non potendosi imporre alcuna prestazione patrimoniale se non con legge formale o con legge delegata o con decreto-legge nelle forme e nei limiti previsti dalle ora citate norme costituzionali.

Nelle ordinanze del Pretore di Ostuni si rileva, infine, la violazione dell'art. 2 della Costituzione, in quanto le disposizioni in esame sarebbero lesive dei principi basilari sulla libertà dei diritti dell'uomo ed in quanto impongono contributi per persone non determinate, violando così anche il disposto dell'art. 1920 del Codice civile.

2) Il D.L.L. 2 aprile 1946, n. 142, contrasta con il decreto legge 28 novembre 1938, n. 2138, e con l'art. 77 della Costituzione per avere posto l'onere contributivo a totale carico del datore di lavoro (ordinanza del Pretore di Ostuni in causa Pastore).

3) Le varie circolari emanate in questa materia dal Ministro per il lavoro e la previdenza sociale violano l'art. 1 delle disposizioni delle leggi in generale e l'art. 76 della Costituzione (ordinanza del Pretore di Ostuni in causa Pastore).

4) Con lo stesso art. 76 della Costituzione sono in contrasto le leggi 22 novembre 1949, n. 861, e 14 aprile 1956, n. 307, nonché il D.P.R. 13 maggio 1957, n. 853, che concedono deleghe al Governo per la determinazione dei contributi (ordinanza del Pretore di Ostuni in causa Pastore).

5) È anche illegittimo l'art. 5 del D.L. 23 gennaio 1948, n. 59, che devolve alla Commissione, pur lasciando inalterato il principio della presunzione, la possibilità di compiere l'accertamento in base all'impiego effettivo della mano d'opera estendendo così ancor più l'ampio potere discrezionale dell'Amministrazione che può scegliere ad libitum tra l'uno e l'altro criterio e provocando inevitabilmente disparità di trattamento tra Province e Province (ordinanze del Pretore di Ostuni e ordinanza del Pretore di Mesagne).

6) Nelle ordinanze del Pretore di Ostuni si rileva anche l'illegittimità del D.L.C.P.S. 13 maggio 1947, n. 493, e del citato D.L. 23 gennaio 1948, n. 59, in quanto, venendo a creare disparità di trattamento, permettono che alcuni versino i contributi in conto corrente mentre altri devono effettuare il versamento all'Esattoria comunale con l'aumento di aggi.

7) Nell'ordinanza del Pretore di Ostuni in causa Santoro si denunciano anche il R.D. 29 settembre 1940, n. 1954, ed il D.L.L. 8 febbraio 1945, n. 75, e si aggiunge che queste e le altre norme denunciate sono lesive del principio che l'assistenza e la previdenza sono un onere a carico di tutta la società e non a carico di singoli o di gruppi, per cui i contributi agricoli dovrebbero gravare non su una parte, ma su tutta la superficie coltivabile della nazione.

Circa l'ammissibilità in questa sede delle proposte questioni, la difesa del Servizio contributi unificati, nelle deduzioni originarie, osservava che nelle due cause pendenti davanti al Pretore di Ostuni era stato eccepito il difetto di giurisdizione dell'Autorità giudiziaria ordinaria, per cui è da dubitarsi se sia ammissibile una denuncia di incostituzionalità da parte di un giudice carente di giurisdizione e ciò perché solo il giudice che abbia giurisdizione e competenza nella causa principale, e quindi il potere di applicare la norma al caso concreto, può deliberare la questione di costituzionalità della norma stessa.

Sosteneva poi che la questione in esame è inammissibile perché le ordinanze di rinvio non sono motivate sulla "non manifesta infondatezza" dell'eccezione, né sulla rilevanza, essendosi il giudice a quo limitato a riferire le argomentazioni della parte.

La stessa censura veniva mossa all'ordinanza del Pretore di Mesagne, la quale si sarebbe limitata ad un'affermazione puramente formale circa la rilevanza.

Nelle ordinanze del Pretore di Ostuni mancherebbe l'individuazione delle norme di cui si denuncia l'incostituzionalità, essendo alcune leggi indicate solo genericamente ed altre addirittura neanche richiamate.

Nelle medesime ordinanze mancherebbe anche l'indicazione precisa delle norme costituzionali che si ritengono violate.

Inoltre, la questione promossa con una delle ordinanze del Pretore di Ostuni sarebbe inammissibile nella parte che concerne le circolari ministeriali.

Ed egualmente inammissibile sarebbe nella parte in cui si denuncia la violazione dell'art. 1920 del Codice civile, che si riferisce alle assicurazioni sulla vita e quindi ad una materia assolutamente estranea a quella in esame.

Nella memoria, la difesa del Servizio contributi dichiara, però, di non insistere nelle eccezioni pregiudiziali.

Anche l'Avvocatura dello Stato, nei confronti delle due ordinanze del Pretore di Ostuni e di quella del Pretore di Mesagne, eccepisce che il giudice a quo era carente di giurisdizione, per cui non avrebbe potuto sollevare la questione di legittimità costituzionale.

Inoltre, il Pretore di Ostuni era pure incompetente per materia, trattandosi di controversia in materia previdenziale ed assistenziale, di competenza del Tribunale. Nella causa Pastore, poi, era stato proposto ricorso per regolamento di giurisdizione.

Sempre con riferimento alle ordinanze del Pretore di Ostuni si deduce dall'Avvocatura che:

a) le ordinanze non sono motivate né sul punto della rilevanza né su quello della non manifesta infondatezza;

b) le norme che si assumono illegittime sono indicate "in blocco" e senza specificazione di articoli;

c) per molte di queste disposizioni manca l'indicazione delle norme costituzionali che si assumono violate.

Infine, la questione è inammissibile per quanto concerne la dedotta incostituzionalità delle circolari ministeriali, la violazione di norme non aventi carattere costituzionale, come l'art. 1 delle disposizioni sulla legge in generale e l'art. 1920 del Codice civile

Riferendosi all'ordinanza della Sezione di Corte d'appello di Reggio Calabria, l'Avvocatura deduce che, essendovi divergenza di indicazione di norme tra la motivazione e il dispositivo dell'ordinanza, è a quest'ultimo che occorre aver riguardo.

In ordine a queste eccezioni la difesa del Pastore e del Santoro osserva che la questione di legittimità costituzionale è pregiudiziale ad ogni altra, compresa la eccezione di difetto di giurisdizione, richiamandosi al riguardo alla sentenza n. 21 del 31 marzo 1961 della Corte costituzionale e ad alcune decisioni della Corte di cassazione a Sezioni unite.

Anzi, la stessa difesa osserva che "bisognerebbe infirmare la legittimità degli artt. 208 e 209 del T.U. 29 gennaio 1958, n. 645", che, demandando alla cognizione dell'Intendente di finanza i ricorsi, contrasterebbero con gli artt. 24, 25 e 111 della Costituzione, in quanto, oltre a togliere la tutela giudiziaria di merito, priverebbero il singolo di ricorrere in Cassazione.

Afferma che la motivazione di rilevanza è, in questo caso, in re ipsa, e che la individuazione delle norme e delle questioni era del tutto possibile.

La difesa del Macedonio fa osservare, quanto all'ammissibilità, che, vertendo la causa principale sul se i contributi fossero dovuti, l'interessato poteva addurre la ragione che egli non è obbligato alla prestazione per la illegittimità costituzionale della norma da cui discenderebbe il suo obbligo, e, del resto, il giudice avrebbe potuto sollevare di ufficio la stessa questione in ogni fase del giudizio.

Nel merito, la difesa Santoro e Pastore si riferisce alle deleghe concesse al Governo con l'art. 2 della legge 22 novembre 1949, n. 861, e con l'art. 1 della legge 14 aprile 1956, n. 307, per determinare e modificare la misura dei contributi in due successivi quinquenni.

Si afferma che tali deleghe sono incostituzionali perché non fissano né i principi né i criteri direttivi di tale determinazione.

Né, per la fissazione dei criteri, può farsi riferimento alla delega contenuta nel decreto-legge del 1938, n. 2138, perché questo stabilì che con decreti a parte sarebbero state determinate le modalità di accertamento dei contributi, del loro riparto fra gli enti interessati e le modalità per la loro riscossione e il loro versamento, ma non ne fissò la misura. Questa fu, poi, fissata dalle Commissioni provinciali in base al presunto impiego di mano d'opera, a norma degli artt. 4 e 5 del regio decreto 24 settembre 1940, n. 1949.

Tale determinazione è da considerarsi però costituzionalmente illegittima perché, a parte ogni considerazione sui limiti della delega contenuta nel decreto-legge del 1938, n. 2138, e sulla difficoltà di considerare tale delega ancora oggi efficace, di fronte al preciso disposto dell'art. 76 della Costituzione, le Commissioni provinciali procedono a tale determinazione, in via generale, e con un potere normativo che viola il principio di "riserva di legge" di cui all'art. 23 della Costituzione.

Gli artt. 4 e 5 del decreto 24 settembre 1940, n. 1949, sono poi costituzionalmente illegittimi anche in relazione agli artt. 2, 3 e 41 della Costituzione. In relazione agli artt. 2 e 41 perché, affidando alle Commissioni provinciali l'accertamento dei contributi in base al criterio "ettaro-coltura" ed in via presuntiva, violerebbero sia la libertà dei diritti individuali, che quella della iniziativa economica privata. In relazione all'art. 3 perché, gravando tali contributi su di una limitata parte delle aziende agricole e non già su tutta la superficie coltivabile del Paese, ed essendo pagati dagli agricoltori per presunte giornate di lavoro, creano una disparità di trattamento tra agricoltori ed agricoltori della stessa Provincia e tra agricoltori di Provincie diverse.

L'adozione del criterio "presuntivo" ai fini dell'accertamento dei contributi, seguito dal decreto n. 1949 del 1940, sarebbe, poi, in contrasto anche con la legge delegante n. 2138, la quale disponeva che i contributi sarebbero stati stabiliti "sulla base dell'impiego di mano d'opera per ogni azienda agricola". Ora, se questa formula si interpreta - come deve essere interpretata - nel senso che si riferisce all'"effettivo" impiego di mano d'opera, importa di per sé l'illegittimità di tutti i provvedimenti legislativi delegati, i quali mutano il criterio voluto dalla legge delegante, consentendo una determinazione presuntiva. Se, invece, la si interpreta - contro la lettera della norma - in maniera meno rigorosa, allora darebbe luogo alla libera statuizione circa il metodo da seguire da parte degli organi governativi, i quali potrebbero, quindi, decidere a loro arbitrio, non legati da alcuna direttiva, né indirizzati da alcuna guida, in contrasto con l'art. 76 della Costituzione. Comunque, la legge del 1938, non contenendo la determinazione di quei criteri e di quei principi che oggi la Costituzione richiede, anche se fosse stata legittima sotto il passato ordinamento, si dovrebbe intendere caducata con l'entrata in vigore della nuova Costituzione.

In contrasto con gli artt. 76 e 77 della Costituzione sarebbero anche l'art. 1 del decreto legislativo 2 aprile 1946, n. 142, che, ponendo a carico dei soli datori di lavoro i contributi assicurativi, avrebbe statuito su materia esorbitante dalla delega di cui al decreto-legge 1938, n. 2138, ed anzi addirittura contro la disposizione della legge delegante; e l'art. 5 del decreto legislativo 23 gennaio 1948, n. 59, che, dando facoltà alle Commissioni provinciali di effettuare l'accertamento anche sulla base dell'effettivo impiego di mano d'opera, attribuiscono loro dei poteri esorbitanti dai limiti della delega.

Gli artt. 4 e 5 del decreto del 1940, n. 1949, sarebbero in contrasto con l'art. 23 della Costituzione perché "solo la legge può imporre limiti ed obblighi a carico della proprietà privata e non anche le Commissioni provinciali, che con i loro decreti impongono determinati criteri di accertamento e di determinazione dei contributi".

In contrasto con l'art. 23 della Costituzione sarebbero anche l'art. 5 del decreto legislativo 23 gennaio 1948, n. 59, e successive leggi di proroga, che attribuiscono alle Commissioni la facoltà di effettuare l'accertamento sia in via presuntiva che sulla base dell'effettivo impiego della mano d'opera. In questo modo le Commissioni provinciali rimangono arbitre di fissare esse stesse i criteri di accertamento e, potendo seguire, a loro scelta, l'uno e l'altro sistema, pongono in essere una disparità di trattamento tra categoria e categoria di lavoratori e tra zona e zona.

Per quanto concerne il sistema di riscossione dei contributi agricoli, si osserva che le disposizioni contenute nell'art. 1 del decreto legislativo 23 gennaio 1948, n. 59, e successive proroghe, sono costituzionalmente illegittime perché, consentendo in alcuni casi il versamento in conto corrente e prescrivendo in altri l'esazione a mezzo ruoli con la procedura privilegiata stabilita per le imposte dirette, con l'obbligo del non riscosso per riscosso e con l'aumento dell'aggio a favore dell'esattore nella misura del 50 per cento, creano una disparità di trattamento tra contribuente e contribuente e, accordando un privilegio ai più facoltosi, violano il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Si lamenta anche che il Governo avrebbe con "circolari", disposto l'esenzione di alcune aziende dal pagamento del contributo, in violazione dell'art. 23 della Costituzione, ed infine si sostiene l'incostituzionalità di tutto il sistema dei contributi agricoli unificati che, imponendo un'assicurazione immaginaria, in contrasto con l'art. 1920 del Codice civile, violerebbe ogni libertà di lavoro oltre che ogni "libertà umana".

La difesa Macedonio sostiene che tutto il sistema delle norme del 1938, del 1940 e del 1948 è in contrasto con varie disposizioni della Costituzione.

È in contrasto con l'art. 3, perché di tutti i proprietari fondiari, quelli di alcune regioni sono colpiti per la mano d'opera effettivamente impiegata, altri in base a criteri presuntivi, inerenti alle giornate lavorative occorrenti nella Provincia (od al più in una zona) per un dato tipo di coltura.

D'altro canto la legge non offre alcun reclamo circa il criterio adottato dalle Commissioni nel ritenere che per quel dato tipo di colture occorrono tante giornate di lavoro. Esse operano con apprezzamento discrezionale, con difformità di criteri, e spesso guardano al contingente che s'intende percepire nella Provincia.

Il contrasto con l'art. 23 della Costituzione si concreta nella violazione delle condizioni occorrenti perché possa venire imposta una prestazione obbligatoria.

Che nella specie si tratti di prestazioni patrimoniali obbligatorie, non può essere questione. Potrebbe discutersi se abbiano tale natura anche i contributi che venissero corrisposti dai lavoratori per le assicurazioni obbligatorie - sebbene l'art. 23 della Costituzione non faccia

alcuna distinzione circa la finalità della prestazione-, ma nessun dubbio può sorgere per le prestazioni che sono imposte ai datori di lavoro nell'interesse dei dipendenti, e che rappresentano un onere dell'azienda. Con il sopravvenire della Costituzione resta la questione se la legge possa non determinare neppure la misura massima della prestazione, e lasciare ad un organo non legislativo di variare la prestazione, senza un limite.

Ma indipendentemente da ciò, si contesta che l'art. 23 consenta di stabilire prestazioni sopra comportamenti presuntivi, allorché sarebbe, invece, possibile l'accertamento diretto e che la presunzione, non posta dal legislatore, possa essere fissata da un organo locale, e diversamente da Provincia a Provincia. È la legge, invece, che deve stabilire tutti gli estremi dell'onere tributario e le condizioni per la sua imposizione.

Ciò implica che non sia possibile procedere per presunzioni, allorché sia possibile l'accertamento concreto. Ma anche se fosse consentito procedere per via di presunzione, queste dovrebbero sempre essere iuris tantum e dovrebbero venire stabilite in concreto dal legislatore, in modo uniforme per tutto il territorio dello Stato.

Ed anche a voler ammettere che nell'accertamento tributario, si segue spesso il criterio "presuntivo", questo deve rappresentare soltanto una prima tappa e deve poter essere vinto dalla prova contraria.

Nella specie, il sistema della presunzione non dà il criterio esatto delle giornate lavorative, né lo dà in modo uniforme per Provincie e per coltivazioni, né, infine, tiene conto dell'andamento stagionale. Inoltre, non va dimenticato che proprio sul sistema presuntivo è innestata la piaga della inflazione degli elenchi dei lavoratori agricoli, con conseguente aumento nella misura dei contributi da versare.

E non è pensabile che il decreto-legge n. 2138 del 1938 abbia voluto tali incongruenze.

Inoltre, gli inconvenienti e le disparità create dall'attuale sistema, urtando contro l'interesse generale della produzione, creano un contrasto, oltre che con l'art. 41 della Costituzione, anche con l'art. 35, primo comma, e con l'art. 38. Con l'art. 35, in quanto tutelare il lavoro significa anche agevolarne od almeno non ostacolarne la evoluzione verso forme più moderne. Con l'art. 38, nel senso che i mezzi che devono essere destinati ad assicurare le esigenze di vita dei lavoratori nelle ipotesi ivi previste, non devono essere volti ad altri fini, come avviene non procedendo ad accertamenti concreti ed effettivi e facendo beneficiare categorie diverse dai veri lavoratori agricoli.

La difesa del Guarini osserva: il decreto-legge 28 novembre 1938, n. 2138, stabilendo che "i contributi unificati dell'agricoltura sono stabiliti sulla base dell'impiego di mano d'opera per ogni azienda agricola", ha inteso riferirsi all'impiego "effettivo" della mano d'opera in ogni azienda agricola. Con la stessa disposizione ha delegato al Governo la disciplina dell'accertamento e del riparto degli stessi contributi, accertamento, evidentemente, di natura tecnica e specifica, riferibile ad ogni singola azienda agricola, e non mai discrezionale e generale.

Non è possibile negare il carattere tributario all'imposizione dei contributi unificati dell'agricoltura. Pertanto, trattandosi di una prestazione patrimoniale, essa deve essere imposta nelle forme espressamente previste dalla Costituzione.

Ora, se anche si volessero ritenere legittime le norme di cui al suddetto decreto-legge 1938, n. 2138, devono ritenersi illegittime e incostituzionali quelle di cui agli artt. 4 e 5 del successivo regio decreto 24 settembre 1940, n. 1949, per i seguenti motivi:

a) preliminarmente, per avere a sua volta il Governo delegato le funzioni di accertamento - ad esso espressamente conferite con il decreto-legge 1938 - alle Commissioni provinciali,

demandando ad esse, altresì, la determinazione del numero medio delle giornate di lavoro mediante deliberazione esecutoria;

b) per avere gli stessi artt. 4 e 5 radicalmente modificato i criteri di accertamento indicati dal legislatore del 1938. Infatti, mentre al Governo era stata data la facoltà di stabilire i contributi in base all'impiego effettivo di mano d'opera per ogni azienda, le Commissioni provinciali sono state autorizzate ad applicare un criterio "presuntivo" di impiego di mano d'opera, in base ad una media per "ettaro-coltura", adottando così vere decisioni di carattere normativo.

Ne deriva che le Commissioni, nell'esercizio del loro potere discrezionale, creano di fatto una gravissima sperequazione, violando il principio di eguaglianza tra i contribuenti, avvantaggiando i grandi proprietari a discapito dei medi e dei piccoli; favorendo i lavoratori a rapporto fisso con danno dei braccianti; creando, altresì, criteri di sperequazione tra Provincia e Provincia.

La successiva disposizione dell'art. 5 del decreto legislativo 23 gennaio 1948, n. 59, nell'introdurre, accanto all'accertamento presuntivo, anche quello dell'effettivo impiego di mano d'opera, a scelta delle Commissioni, non determina in quali casi eccezionali ciò possa avvenire, né fissa criteri idonei per stabilire, azienda per azienda, il numero effettivo delle giornate per ettaro-coltura.

La difesa Murri, dopo aver richiamato nelle deduzioni le varie disposizioni che regolano la materia, e ribadito la tesi che gli artt. 4 e 5 del regio decreto del 1940, n. 1949, e l'art. 5 del decreto legislativo 23 gennaio 1948, n. 59, sono in contrasto con le varie disposizioni della Costituzione indicate dalle altre difese, si riporta sostanzialmente alla memoria presentata nell'interesse di Macedonio, concludendo per l'illegittimità degli artt. 4 e 5 del R.D. 24 settembre 1940, n. 1949, e dell'art. 5 del D.L. 23 gennaio 1948, n. 59, solo in quanto consente di lasciar sussistere il sistema dell'accertamento presuntivo.

Nel merito, la difesa del Servizio dei contributi unificati in agricoltura premette che il giudizio in questa sede deve essere limitato a quelle doglianze che si trovano individuate e precisate nelle ordinanze di rimessione: ricorda in proposito la giurisprudenza di questa Corte. Rileva ed elenca quelli che, a suo avviso, sono i profili di legittimità costituzionale estranei al contenuto delle ordinanze.

Passa ad esaminare la questione relativa all'accertamento della mano d'opera ed espone le particolari caratteristiche del rapporto di lavoro subordinato nel settore dell'agricoltura e la struttura del sistema adottato per gli accertamenti relativi all'impiego della mano d'opera.

Le Commissioni provinciali determinano quale è presuntivamente tale impiego per ciascun ettaro a seconda dei vari tipi di coltivazione, e distintamente per uomini, donne e ragazzi in relazione alle esigenze normali delle diverse colture, alle consuetudini locali, alla composizione della popolazione lavoratrice agricola ecc. Hanno facoltà di distinguere, nell'ambito della stessa Provincia, varie zone, dove le condizioni di coltivazione si presentino diverse.

Le deliberazioni delle Commissioni sono sottoposte al Ministero del lavoro, il quale ha facoltà di annullarle in tutto o in parte ed anche di modificarle. Le deliberazioni delle Commissioni e gli atti di controllo del Ministero del lavoro sono atti amministrativi, contro i quali è ammesso il ricorso alla giurisdizione amministrativa.

Il sistema non viola gli artt. 76 e 77 della Costituzione, non essendo in contrasto con la legge delegante del 1938. Quel decreto-legge contiene una delega quanto mai ampia e generica e, non avendo precisato attraverso quali criteri tecnici si sarebbe dovuto accertare l'impiego della mano d'opera, ha lasciato il legislatore delegato libero di scegliere tra

l'accertamento effettivo e quello presuntivo. Ed il legislatore del 1940 ha scelto il secondo, date le particolari caratteristiche del settore agricolo. Ma a ben vedere il contrasto non è neppure ipotizzabile in quanto le due norme hanno contenuto diverso: la prima individua il presupposto dell'obbligazione; la seconda le modalità per tradurre in pratica tale presupposto.

Non sussiste la violazione dell'art. 23 della Costituzione, perché il presupposto di fatto del rapporto tributario è stabilito direttamente dalla legge: dal decreto-legge del 1938, che identifica questo presupposto nell'impiego della mano d'opera; e nel decreto legislativo delegato del 1940, n. 149, che stabilisce in concreto le modalità per l'accertamento.

Inoltre, il termine "accertamento presuntivo" non va inteso nell'accezione tecnica di "presunzione", ma piuttosto in quella di "media"; ed essendo questo sistema stabilito direttamente dalla legge - nella specie dal decreto del 1940 - non può dirsi che il compito delle Commissioni abbia contenuto normativo e violi così il principio di riserva di legge. D'altra parte il criterio presuntivo è largamente impiegato nel nostro sistema tributario, tanto da formare la base dell'accertamento in imposte diffuse, quali quella di ricchezza mobile, la complementare, la fondiaria, la straordinaria sul patrimonio e l'imposta di famiglia.

Né può pretendersi che all'Autorità amministrativa non sia lasciato alcun margine di discrezionalità, perché ciò significherebbe rendere estremamente difficoltoso ed oneroso l'accertamento tributario.

Quanto poi al concetto di riserva di legge di cui all'art. 23 della Costituzione, la giurisprudenza della Corte costituzionale è ferma nel ritenere che si tratti di una riserva non assoluta, ma relativa; e considerato che, nella specie, è la legge a fissare la misura dei contributi, ad individuare le persone soggette al contributo ed a stabilire il sistema dell'impiego presuntivo o medio della mano d'opera, deve riconoscersi che il sistema corrisponde perfettamente ai criteri fissati dalla Corte costituzionale, come presupposto della legittimità del potere conferito all'Autorità amministrativa di fissare gli elementi fondamentali del tributo.

Che poi il sistema possa prestarsi a frodi con inflazione degli iscritti negli elenchi dei lavoratori agricoli, è problema che non riguarda la costituzionalità del sistema stesso.

Infondata appare anche l'altra accusa rivolta al sistema, e cioè di violare il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione. Al contrario, invece, può osservarsi che l'aver consentito alle Commissioni di tener conto, nell'accertamento della base contributiva, dei sistemi di lavoro locali, delle forme tradizionali di conduzione, della composizione familiare dei nuclei lavorativi, mira proprio ad evitare un trattamento uniforme per situazioni diverse. E la facoltà data all'amministrazione, con l'art. 5 del decreto legislativo 23 gennaio 1948, n. 59, di accertare i contributi sulla base dell'"effettivo" impiego della mano d'opera, è diretta appunto ad adeguare il procedimento a particolari necessità locali, ciò che esclude in linea di principio una violazione dell'art. 3 della Costituzione. Comunque se le situazioni sono diverse - e tale diversità costituisce il presupposto della legge - non si ipotizza la violazione del principio costituzionale di eguaglianza. D'altro canto la scelta dell'uno o dell'altro sistema non è frutto dell'arbitrio delle Commissioni, ma risponde a determinate situazioni di fatto, assunte dalle Commissioni discrezionalmente sì ma sulla base di un apprezzamento d'ordine tecnico.

Che poi il sistema, nella sua applicazione pratica, possa dar luogo ad inconvenienti, è questione che esula dalla censura di incostituzionalità.

Non c'è violazione dell'art. 2 della Costituzione. A questo proposito si osserva che il riferimento appare oscuro, sia perché la norma dell'art. 2 ha carattere programmatico e non precettivo, sia perché non si vede come l'assoggettamento ad una prestazione patrimoniale possa contraddire a diritti inviolabili dell'individuo, sia perché, se mai, è proprio l'art. 2 a

richiedere ai cittadini l'adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale.

Eguale infondata appare la censura di violazione dell'iniziativa privata.

Altre doglianze sono poi inammissibili, come quelle che concernono le circolari ministeriali e l'art. 1920 del Codice civile, che, peraltro, concerne tutt'altra materia.

Quanto al decreto legislativo 2 aprile 1946, n. 142, che pose i contributi a carico dei datori di lavoro, si osserva che la censura non è fondata, perché il decreto legislativo del 1946 ha la stessa forza del decreto-legge del 1938 e quindi poteva modificarlo. E ciò a prescindere dalla considerazione che successivamente i contributi sono stati ripartiti fra datori di lavoro e lavoratori.

Analogamente, non pare fondata la dedotta violazione dell'art. 38 della Costituzione, perché questo afferma il principio che è compito dello Stato predisporre od integrare organi ed enti per l'assistenza e la previdenza, ma non pone affatto il principio che gli oneri finanziari relativi non possano essere a carico di gruppi e di categorie.

Circa la censura relativa al sistema di riscossione dei contributi, che, per quelli inferiori a diecimila lire avviene a mezzo ruoli esattoriali e per gli altri a mezzo versamento in conto corrente, si rileva che la questione andrebbe se mai limitata al solo art. 2 del decreto legislativo del 1947. In ogni caso essa non riguarderebbe la parti in causa, le quali devono versare contributi tutti superiori a lire diecimila e che, quindi, dovrebbero essere interessati a conservare, e non a perdere, la facoltà di effettuare i versamenti in conto corrente. Ma a parte ciò, la diversità di trattamento è giustificata dalla diversità delle situazioni che si verificano in pratica.

Circa l'ordinanza emessa dal Pretore di Ostuni in causa Pastore, con la quale si denunziano la legge 22 novembre 1949, n. 861, la legge 14 aprile 1956, n. 307; e il decreto presidenziale 13 maggio 1957, n. 853, "per le deleghe concesse al Governo per la determinazione dei contributi, in contrasto con l'art. 76 della Costituzione", la difesa del Servizio contributi unificati osserva che, a prescindere dalla genericità della censura, non si può parlare di eccesso di delega rispetto al decreto-legge del 1938 perché esso ha esaurito la sua funzione, con l'esercizio della delega in esso contenuta. Anche la legge del 1949, n. 861, non può venire in considerazione, avendo essa perduto la sua efficacia per il decorso del termine di cinque anni, al quale era legata. L'esame va, quindi, limitato alla legge delega del 14 aprile 1956, n. 307, la quale, più che una proroga della delega precedente - che era già scaduta - contiene una delega nuova.

Ora, tenuto conto delle disposizioni della legge del 1956 e dei vari provvedimenti legislativi che contenevano inizialmente le deleghe, bisogna riconoscere che il legislatore del 1956 si è adeguato ai principi costituzionali: infatti, per tutti i contributi, per la cui determinazione c'è stata delega al Governo, sono stati indicati i criteri direttivi, costituiti dalle esigenze delle varie gestioni, precisati gli oggetti, fissati i termini.

Concludendo, il Servizio contributi chiede che la questione di costituzionalità in esame sia dichiarata in parte inammissibile ed in parte infondata.

L'Avvocatura dello Stato ha depositato separate deduzioni e separate memorie, il cui contenuto, data l'identità dell'oggetto, può così riassumersi.

I contributi agricoli unificati hanno carattere personale (nel senso che sono a carico di chi esercita la impresa agricola) in relazione alla mano d'opera impiegata nell'azienda, calcolata presuntivamente.

Uno degli atti fondamentali per l'applicazione in concreto del contributo è costituito dalla

dichiarazione che ciascun agricoltore è obbligato a presentare al Servizio per i contributi agricoli ogni qualvolta intraprenda la conduzione di un fondo.

Presupposto, quindi, dell'applicazione del contributo è il fatto che sia stata assunta o si presuma essere stata assunta mano d'opera.

Peraltro, quantunque il legislatore abbia predisposto una disciplina dell'esazione e della riscossione modellata su quella delle obbligazioni tributarie, i contributi non hanno natura di imposta. L'impossibilità di configurarli come imposte deriva dal carattere sinallagmatico ex lege del rapporto giuridico nascente dall'assicurazione obbligatoria e dall'individuazione, fin dal sorgere del rapporto stesso, del destinatario della prestazione attraverso l'apertura di apposita posizione assicurativa.

Queste prestazioni trovano, poi, la loro base e giustificazione nella legge, che determina i presupposti soggettivi - imprenditore agricolo - ed oggettivi - assunzione di mano d'opera per la coltivazione del fondo - delle prestazioni stesse.

Ciò premesso, gli artt. 4 e 5 del decreto del 1940, non sono in contrasto con l'art. 23, né con gli artt. 70, 76 e 77 della Costituzione.

Da un lato, infatti, l'adozione di criteri presuntivi nell'accertamento della mano d'opera impiegata in lavorazioni agrarie non è in contrasto con alcuna norma costituzionale, ma attiene più semplicemente alla scelta del sistema di accertamento, rimessa al legislatore ordinario, in via diretta o delegata. Dall'altro, l'accertamento basato su presupposti precisi di ordine tecnico, indicati nel terzo comma dell'art. 5 del decreto del 1940, n. 1949, verte sul numero "medio" di giornate lavorative che vengono impiegate in ciascuna Provincia o zona agricola, per ciascuna coltivazione e per ogni attività complementare e accessoria. In ciò non vi è nulla di arbitrario, sia perché gli accertamenti si effettuano sul piano di apprezzamenti tecnici, e sulla scorta di dati obiettivi; sia perché essi si rapportano ad un dato "medio" di impiego di mano d'opera, che, per ciò stesso, esclude così l'arbitrio come la diversità di trattamento fra tutte le aziende della Provincia o della zona agricola.

Che, poi, il "coefficiente ettaro-coltura" possa variare da Provincia a Provincia è problema che non tocca la costituzionalità del sistema, legato alla variabilità dei molteplici tipi di coltura, ciascuno dei quali richiede un variabile quantitativo di mano d'opera.

E poiché le norme in esame prevedono la esatta determinazione dell'oggetto della contribuzione, dei soggetti, degli organi di controllo, e la fissazione annuale della misura massima della prestazione, in modo che essa sia in funzione del fabbisogno finanziario per il raggiungimento dei fini di pubblico interesse per i quali la contribuzione viene richiesta, la lamentata violazione dell'art. 23 della Costituzione non sussiste.

Irrilevanti appaiono anche i riferimenti agli artt. 35, primo comma, e 38 della Costituzione.

L'art. 35, primo comma, nel disporre che "la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni", formula un precetto che con la questione di legittimità costituzionale dei contributi agricoli unificati nulla ha che vedere; né può dirsi che l'adozione del criterio presuntivo pregiudica la "tutela del lavoro", giacché, è proprio l'accertamento presuntivo, basato sull'ettaro-coltura e svincolato dall'accertamento delle effettive prestazioni dei singoli lavoratori, che tratta sullo stesso piano i braccianti e gli avventizi, ponendo tutti i lavoratori agricoli, quale che sia il lavoro prestato in concreto, in condizioni di usufruire dei benefici assistenziali e previdenziali che costituiscono il fine cui queste contribuzioni tendono.

Analogamente, l'art. 38 della Costituzione, nel disporre che "i lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze", non si occupa affatto dei mezzi necessari per far fronte agli oneri previdenziali.

Che se si volesse sostenere che a fornire questi mezzi debba esser soltanto lo Stato, si potrebbe osservare, da un lato, che un tale principio non si rinviene nella nostra Costituzione; dall'altro, che tutta la attuale realtà legislativa è ispirata al principio della solidarietà sociale all'interno di ciascun settore produttivo.

L'Avvocatura dello Stato contesta poi che le norme in esame violino l'art. 3 della Costituzione: la lamentata disparità tra i lavoratori non sussiste, e non sussiste neanche disparità tra i contribuenti, cioè tra i "proprietari". Il principio adottato, infatti, basato su criteri tecnici, è unico ed uguale per tutti; giacché in ogni caso - si tratti di piccolo, medio o grande proprietario - si fa riferimento al numero medio di giornate lavorative necessarie per la coltivazione di un ettaro per ogni singola coltura e per gli altri lavori che attengono alla conduzione dell'azienda agricola, mentre l'accertamento concreto viene fatto, poi, in relazione alla consistenza di ciascuna azienda agricola. Quindi, il principio della eguaglianza è qui rigorosamente rispettato.

Ben vero che fra una Provincia e l'altra o fra una zona e l'altra la determinazione del numero medio delle giornate lavorative può variare; ma questa variazione è in funzione di situazioni agricole obiettivamente diverse; epperò anche sotto questo aspetto non v'è contrasto con l'art. 3 della Costituzione, perché vi è una diversità di situazioni cui la legge deve adattarsi.

Infine, in merito alla censura mossa all'art. 5 del decreto legislativo 23 gennaio 1948, n. 59, con il quale si diede alle Commissioni provinciali la facoltà di procedere, per ciascuna Provincia e per ciascun anno, all'accertamento dei contributi in base all'impiego "effettivo" di mano d'opera, rilevato per ciascuna azienda agricola nell'anno precedente, non sembra che, con tale facoltà, si siano violati né l'art. 23, né altre norme costituzionali.

Analogamente, non viola l'art. 3 della Costituzione il duplice criterio di pagamento dei contributi a mezzo ruoli esattoriali o a mezzo versamento in conto corrente, sia perché le due forme di versamento si basano su presupposti diversi, sia perché non può invocarsi il principio di eguaglianza per una disciplina che concerne soltanto le "modalità" per l'adempimento dell'obbligo contributivo.

I precetti costituzionali sanciti negli artt. 41, 42 e 44 della Costituzione, poi, non hanno alcun riferimento con la questione in esame, tanto vero che l'ordinanza di rinvio si limita soltanto ad enunciarne il contrasto senza darne alcuna dimostrazione.

Quanto al denunziato contrasto tra il decreto legislativo 2 aprile 1946, n. 142, e il decreto-legge del 1938, n. 2138, si deve tener conto della pari efficacia dei due provvedimenti, il primo dei quali poteva, pertanto, derogare al secondo nel punto della individuazione dei soggetti obbligati al contributo.

Inoltre, non si ravvisa alcun contrasto tra le norme concernenti la materia dei contributi unificati e l'art. 77 della Costituzione. Se con il richiamo a tale articolo, la parte intende riferirsi ad un eccesso di delega con riguardo alla delegazione conferita con il decreto-legge del 1938, n. 2138, si nota che l'esame di legittimità di tale delega deve essere fatto alla luce dell'ordinamento costituzionale allora vigente, il quale, in materia di delega legislativa, non conteneva un criterio analogo a quello rigorosamente fissato nell'art. 76 della Costituzione. L'esame di legittimità, in ordine a siffatte deleghe, deve esaurirsi sotto il duplice aspetto: della esistenza di una delega e di una corrispondenza di materia tra legge delegante e legge delegata. Condizioni queste che, nella specie, risultano entrambe rispettate.

Quanto, infine, alle leggi di delega emanate dopo l'entrata in vigore della Costituzione, e cioè la legge 22 novembre 1949, n. 861, e la legge 14 aprile 1956, n. 307, esse contengono la specificazione dei limiti di tempo e di oggetto per l'esercizio della potestà delegata e fanno espresso riferimento alla disciplina della materia, risultante dalle deleghe precedenti e dai

provvedimenti che ad esse diedero attuazione.

L'Avvocatura dello Stato conclude, chiedendo che la questione in esame sia dichiarata inammissibile e, comunque, infondata.

Considerato in diritto:

1. - I quattro giudizi possono essere riuniti e definiti con unica sentenza, essendo comuni, anche se diversamente articolate e sviluppate, le questioni proposte.

2. - E da respingere l'eccezione di inammissibilità fondata sulla carenza di giurisdizione e di competenza dei Pretori che hanno pronunciato le ordinanze di rinvio.

La giurisprudenza della Corte è ormai ferma nel ritenere che in questa sede non si può procedere all'indagine sulla competenza del giudice che ha emesso l'ordinanza di rinvio, data la separazione tra il giudizio principale e quello di costituzionalità, che si svolge su un piano diverso e per l'oggetto e per la finalità.

Le stesse ragioni valgono nei riguardi delle questioni attinenti alla giurisdizione quando sia fuori contestazione, come è nella specie, il carattere giurisdizionale dell'organo da cui proviene l'ordinanza e dell'attività da esso svolta nel procedimento in cui l'ordinanza è stata pronunciata e sia altresì fuori contestazione - ed anche questo è nella specie - che l'organo giudicante (nel caso attuale il Pretore) ha, in linea generale, secondo l'ordinamento, il potere di emettere una pronuncia, quali che siano le particolari eccezioni sollevate in relazione al giudizio a quo anche se concernenti la giurisdizione.

3. - È anche infondata l'eccezione relativa alla mancanza di motivazione circa la rilevanza: il giudizio sulla rilevanza risulta espresso e sufficientemente motivato in ciascuna delle quattro ordinanze, eccetto che in rapporto alla questione di legittimità della legge 22 novembre 1949, n. 861. Non risulta se questa legge, che contiene una delega legislativa ormai esaurita, abbia influenza nel giudizio in cui è stata emessa l'ordinanza di rinvio.

Comunque, data la genericità con cui la questione è stata sollevata e la conseguente inammissibilità di essa, non ricorre il caso di rinviare gli atti al Pretore di Ostuni.

Quanto alle eccezioni riguardanti la omessa indicazione delle disposizioni denunciate e delle norme costituzionali che si assumono violate, è da rilevare che nelle questioni che sono state formulate non genericamente, quelle disposizioni e quelle norme, anche se talvolta non richiamate specificamente, risultano senza possibilità di dubbio dal contesto della motivazione.

Così pure risulta dal contesto dell'ordinanza della Sezione di Corte d'appello di Reggio Calabria - dispositivo integrato e non disgiunto dalla motivazione - che quel Giudice ha denunciato determinate disposizioni di legge rispetto a determinate norme costituzionali.

In conformità alla giurisprudenza costante, la Corte esaminerà le sole questioni che sono state enunciate nelle ordinanze e nei limiti nei quali queste risultano formulate nelle ordinanze stesse, tenendo conto delle deduzioni difensive solo in quanto esse sviluppino ed illustrino il contenuto delle ordinanze e non in quanto sollevino questioni nuove.

4. - Questioni che non si prestano ad essere esaminate sono quelle sollevate dal Pretore di Ostuni in causa Santoro, con cui, senza una completa indicazione delle norme costituzionali violate e con complessiva indicazione delle norme violatrici, si afferma che il R.D. 24 settembre

1940, n. 1954, il D.L.L. 8 febbraio 1945, n. 75, e le altre norme denunziate lederebbero i principi dei diritti umani e della iniziativa economica, nonché il principio che la assistenza e la previdenza sono un onere a carico di tutta la collettività e non a carico di singoli o di gruppi, per cui i contributi agricoli dovrebbero gravare non su una parte ma su tutta la superficie coltivabile dello Stato.

Se, come sembra, la doglianza relativa al fatto che non su tutta la superficie coltivabile grava l'onere dei contributi si risolve in una censura delle circolari ministeriali che hanno disposto sgravi ed esenzioni, la Corte non può che dichiarare inammissibile questa censura.

Dette circolari non possono formare oggetto di esame in questa sede.

Allo stesso modo non può essere presa in considerazione la denunziata violazione dell'art. 1 delle disposizioni sulla legge in generale e quella dell'art. 1920 del Codice civile, trattandosi di norme che non hanno carattere costituzionale e (salvi i riferimenti al sistema delle fonti di cui al citato art. 1) non contengono principi di ordine costituzionale.

Quanto alla denunziata violazione degli artt. 2, 41, 42 e 44 della Costituzione, per lesione dei principi dei diritti umani e della iniziativa economica, questa enunciazione è troppo generica per renderne possibile l'esame.

Altra questione il cui esame non può essere ammesso, data la genericità della denuncia, è quella che ha per oggetto il lamentato contrasto tra le leggi 22 novembre 1949, n. 861, e 14 aprile 1956, n. 307, nonché tra il D.P. 13 maggio 1957, n. 853, e l'art. 76 della Costituzione, in quanto le deleghe concesse al Governo per la determinazione dei contributi non sarebbero in armonia con la invocata norma costituzionale.

A parte il fatto, già notato, che manca qualsiasi accenno ad una valutazione della rilevanza nei riguardi della questione attinente alla legittimità costituzionale della legge 22 novembre 1949, è assorbente la considerazione che la denuncia di illegittimità delle leggi e del decreto legislativo ora richiamati non è appoggiata ad alcuna specificazione. Delle due leggi e del decreto si fa cenno senza l'indicazione degli articoli che sarebbero illegittimi; delle leggi deleganti non si dice quali siano le violazioni dell'art. 76; del decreto delegato non si denunziano eventuali eccedenze dalla delega, né altri vizi di legittimità.

Ora, non può ritenersi che, nel caso attuale, la questione sia stata ritualmente sollevata, non essendo sufficiente indicare in blocco alcune leggi ed invocare genericamente una norma costituzionale, quando gli atti non offrano elementi sicuri che aiutino a chiarire le enunciazioni contenute nell'ordinanza di rinvio, mentre, come si è detto, non si possono esaminare questioni nuove e diverse sollevate dai difensori in questa sede.

5. - Passando all'esame di merito, deve essere dichiarata infondata la questione relativa al decreto legislativo luogotenenziale 2 aprile 1946, n. 142.

Si assume che il citato decreto contrasterebbe con il decreto legge 28 novembre 1938, n. 2138, e con l'art. 77 della Costituzione.

La questione non si riferisce al contenuto del decreto 2 aprile 1946, ma si basa sul presupposto che quel decreto contrasterebbe con il decreto-legge del 1938, quale pretesa legge delegante, e con l'art. 77 della Costituzione, in quanto il decreto stesso sarebbe stato emanato senza una delega.

La censura è infondata, giacché il decreto del 1946 non fu emanato in virtù della delega conferita con il decreto-legge del 1938, bensì in forza dei poteri legislativi che il Governo traeva dal decreto-legge luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, convertito in legge per effetto della disposizione transitoria XV della Costituzione. Dal che risulta anche il nessun

fondamento della censura di violazione dell'art. 77 della Costituzione.

6. - Egualmente inaccoglibile è la denuncia del D.L.C.P.S. 13 maggio 1947, n. 493, e del D.L. 23 gennaio 1948, n. 59 (e più precisamente dell'art. 1), i quali determinerebbero una ingiustificata disparità di trattamento permettendo che alcuni versino i contributi in conto corrente mentre altri devono effettuare il versamento all'Esattoria comunale con l'aumento di aggi.

Non sussiste violazione dell'art. 3 della Costituzione, giacché il sistema di versamento dei contributi di importo minore alle Esattorie comunali delle imposte è giustificato dalla esigenza di evitare per i piccoli contribuenti l'adozione di un sistema più complesso, che avrebbe rappresentato per essi causa di maggiori difficoltà e in definitiva di maggiore dispendio.

Ci si trova, dunque, di fronte ad uno dei casi rispetto ai quali, secondo la giurisprudenza di questa Corte, per situazioni diverse il legislatore può dettare disposizioni diverse, quando non ricorra - come qui non ricorre - l'applicazione dei principi inderogabili sanciti nel richiamato art. 3.

7. - Occorre esaminare congiuntamente la questione sollevata dalle quattro ordinanze sulla legittimità costituzionale degli artt. 4 e 5 del R.D. 24 settembre 1940, n. 1949, e quella proposta con le due ordinanze del Pretore di Ostuni e con l'ordinanza del Pretore di Mesagne circa la legittimità dell'art. 5 del D.L. 23 gennaio 1948, n. 59: questioni strettamente collegate tanto da costituire una questione unica.

Le censure sono fondate in parte, in quanto il contrasto tra gli artt. 4 e 5 e (come si vedrà) tra una parte dell'art. 5 e le norme della Costituzione sussiste con alcune e non con tutte le norme costituzionali richiamate nelle ordinanze.

Il contrasto non sussiste tra gli artt. 4 e 5 del R.D. 24 settembre 1940 e l'art. 23 della Costituzione. Né appare fondata la denunciata violazione degli artt. 70, 76 e 77 della Costituzione stessa.

Indubbiamente, trattandosi di prestazioni obbligatorie, l'art. 23 si applica ai contributi unificati, abbiano o no carattere di imposizione tributaria: indagine, questa, che non ha rilevanza ai fini della presente controversia.

Ma la Corte ritiene che il sistema delle norme denunciate non urti contro il principio sancito nell'art. 23, il quale, come la giurisprudenza ha chiarito, pone l'esigenza di dettare con legge adeguate misure e cautele per dare un indirizzo agli organi amministrativi e per delimitare la sfera del loro potere.

Il sistema in esame risponde alle enunziate esigenze.

La legge stabilisce il presupposto dell'imposizione: l'impiego di mano d'opera per ogni azienda agricola. Con leggi delegate - la cui legittimità, come si è visto, è stata irritualmente contestata nella presente controversia - è stata fissata la misura dei contributi.

Soggetti all'imposizione sono tutti gli imprenditori agricoli: le Commissioni non hanno il potere di ammetterne alcuni e di escluderne altri. Se discriminazioni sono state fatte (e si è detto che una questione relativa a questo punto non era ammissibile nella presente controversia per le ragioni a suo luogo esposte), queste discriminazioni non provengono e non possono provenire dalle Commissioni.

Le Commissioni, presiedute dal Prefetto o da un suo delegato, sono composte da altri funzionari e dai rappresentanti degli interessati; nel che sta una garanzia di obbiettività.

La legge delegata stabilisce minutamente i criteri che le Commissioni devono seguire. Tali criteri saranno legittimi o no - e ciò si vedrà a momenti -, ma essi esistono e vincolano l'attività delle Commissioni.

Non mancano le garanzie nei riguardi dell'operato delle Commissioni: controllo ministeriale, ricorsi amministrativi ed anche possibilità di ricorsi giurisdizionali, anche se, come si dirà, il sistema non si presta ad un controllo adeguato rispetto all'impiego di mano d'opera per ogni azienda agricola.

I poteri affidati alle Commissioni provinciali hanno carattere amministrativo e si limitano alla identificazione ed alla classificazione di situazioni concrete sulla base delle disposizioni poste dalla legge.

In definitiva, può dirsi che il sistema si appoggia ad un complesso di garanzie, di criteri direttivi e di limitazioni, che rispondono al canone sancito dall'art. 23 della Costituzione, come la giurisprudenza di questa Corte lo ha inteso.

Queste considerazioni portano anche ad escludere l'esistenza di un contrasto con gli artt. 70, 76 e 77.

8. - E, invece, fondata la censura secondo cui le disposizioni degli artt. 4 e 5 del R.D. 24 settembre 1940, n. 1949, abbiano un contenuto che eccede la delega conferita con il R.D.L. 28 novembre 1938, n. 2138, convertito nella legge 2 giugno 1939, n. 739. Ed è anche da riconoscere che i predetti artt. 4 e 5 sono in contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Il decreto-legge del 1938 ebbe lo scopo di procedere alla unificazione e semplificazione dell'accertamento e della riscossione dei contributi dovuti dagli agricoltori e dai lavoratori dell'agricoltura per le assicurazioni sociali e per gli assegni familiari. Nell'art. 1 si enuncia espressamente il principio che i contributi sono stabiliti sulla base dell'impiego di mano d'opera per ogni azienda agricola e si conferiscono al Governo deleghe per determinare le modalità di accertamento dei contributi, del loro riparto fra gli enti interessati e della loro riscossione.

I punti di orientamento che nella legge appaiono come essenziali sono due: l'unificazione dei contributi e non l'istituzione di un tributo sostitutivo dell'onere contributivo; l'accertamento sulla base di impiego di mano d'opera per ogni azienda agricola.

Nel decreto n. 1949 i due criteri non sono stati seguiti dal legislatore delegato, il quale si è attenuto ad un criterio diverso, che è quello del "presunto impiego" di mano d'opera, fissato dalla Commissione provinciale per tutta la Provincia o per zone della Provincia stessa, sulla base del numero delle giornate di lavoro occorrenti annualmente su un ettaro di terreno.

Non è che criteri presuntivi non possano essere stabiliti dalla legge e affidati alla determinazione di organi amministrativi. Nelle leggi tributarie non mancano disposizioni del genere: esse non sono da considerarsi illegittime quando quei criteri siano dettati nei limiti dell'art. 23 della Costituzione e nel rispetto delle altre norme costituzionali. Ma nel caso attuale il cosiddetto criterio dell'ettaro-coltura è la negazione del principio voluto dalla legge delegante, che è quello dell'accertamento dell'impiego di mano d'opera per ogni azienda agricola.

Su questo, che a giudizio della Corte è il punto essenziale della controversia, non può essere seguita la tesi della difesa del Servizio dei contributi unificati, secondo cui il legislatore delegato era libero di scegliere il criterio da esso ritenuto più idoneo per accertare l'impiego della mano d'opera e, pertanto, sarebbe insindacabile il criterio adottato, che è quello di compiere l'accertamento non azienda per azienda, ma mediante l'applicazione di criteri più generali.

Che, per accertare l'impiego della mano d'opera in ogni azienda, il legislatore delegato potesse - e, si potrebbe aggiungere, dovesse - dettare criteri generali, è esatto. Ma occorre che codesti criteri valessero effettivamente per accertare quell'impiego in ogni azienda. In realtà la cosa è diversa: il criterio dell'ettaro-coltura, così come è stato congegnato dalla legge, è inidoneo per tale accertamento.

Stabilita la zona, che può anche corrispondere a tutto il territorio della Provincia, e stabiliti i criteri valevoli per i vari tipi di coltura nella zona stessa, ogni altra più peculiare caratteristica delle singole aziende diventa irrilevante. Né l'interessato può avvalersi di alcun rimedio amministrativo o giurisdizionale per fare rilevare codeste caratteristiche peculiari, giacché il sistema non consente di andare al di là del criterio dell'ettaro-coltura.

Tale sistema non può non determinare la violazione del principio posto dalla legge istitutiva, la quale volle che ogni azienda fosse gravata di un carico corrispondente all'impiego della mano d'opera nell'azienda stessa, come si evince dal testo della legge che non dovette usare a caso le parole "per ogni azienda". Nel suo significato letterale, quale risulta dal contesto di tutto il periodo, quelle parole significano: per ogni singola azienda. Dal punto di vista logico quelle parole significano che qualunque criterio, anche se presuntivo, doveva essere suscettibile di applicazione non rispetto alle zone, ma rispetto alle singole aziende, considerate nella loro peculiare struttura ed organizzazione.

E che questa fosse la volontà della legge risulta anche dal fatto che la legge volle unificare i contributi, non istituire un tributo che li sostituisse, come in realtà è avvenuto per effetto del sistema ettaro-coltura.

Da questa situazione sono derivati nella specie gli inconvenienti per le conclamate sperequazioni fra Province e Province, zone e zone, aziende ed aziende, datori di lavoro e datori di lavoro, lavoratori e lavoratori, e per gli svantaggi a carico degli imprenditori che usano mezzi più moderni di coltura e degli effettivi lavoratori agricoli nei confronti dei lavoratori appartenenti ad altri settori produttivi o di persone non appartenenti ad alcun settore, che pesano indebitamente sulla previdenza dei lavoratori agricoli.

Non è esatto dire che l'addurre tali inconvenienti non costituisca un argomento, né che l'esame degli stessi inconvenienti sia interdetto all'organo di giustizia costituzionale, giacché essi sono la riprova più chiara della denunciata illegittimità per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto il criterio dell'ettaro-coltura ha portato al risultato di imporre pesi disuguali a soggetti che si trovavano in condizioni di parità o pesi uguali a soggetti che non erano in uguali condizioni.

L'accertamento di queste ragioni di illegittimità rende superfluo l'esame del dedotto contrasto delle citate disposizioni con gli articoli 35 e 38 della Costituzione.

9. - La dichiarazione di illegittimità degli artt. 4 e 5 del R.D. 24 settembre 1940 investe anche la disposizione dell'art. 5 del D.L. 23 gennaio 1948, n. 59, ma solo nella parte in cui mantiene il sistema dell'accertamento presuntivo.

Non sarebbe esatto affermare che, avendo il D.L. 23 gennaio 1948 lo stesso valore di legge al pari del R.D.L. 28 novembre 1938, rispetto al D.L. del 1948 non esisterebbe una illegittimità per eccesso di delega. La realtà è che il D.L. del 1948 non istituì ex novo l'accertamento presuntivo, ma lo riconobbe esistente e come tale lo mantenne: non si potrebbe, quindi, sostenere (a parte ogni altra questione) che quel decreto legislativo avrebbe convalidato o ratificato la precedente situazione legislativa.

Ad ogni modo, anche se, in ipotesi, la norma dell'art. 5 si dovesse considerare come norma nuova e immune dal vizio originario degli artt. 4 e 5 del precedente decreto del 1940, la norma

stessa, nella parte in cui mantiene il sistema presuntivo, sarebbe egualmente illegittima per contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

10. - Per effetto della dichiarazione di illegittimità di una parte dell'art. 5 del D.L. 23 gennaio 1948 resta assorbito l'esame dell'altra questione di legittimità proposta nei confronti dello stesso art. 5 per contrasto con l'art. 23 della Costituzione per avere l'art. 5 affidato ad libitum alle Commissioni provinciali la scelta di uno dei due sistemi di accertamento senza alcun limite e senza alcuna direttiva, con l'effetto di determinare anche un contrasto con l'art. 3 della Costituzione per l'aggravamento delle già esistenti ed ingiustificate disparità di trattamento.

Una volta che dei due sistemi, l'uno, quello detto dell'ettaro-coltura, viene dichiarato illegittimo, la conseguenza è che nessuna possibilità di scelta rimane alle Commissioni e nessuna possibilità di sperequazioni si può verificare, dato che, caduto uno dei due sistemi, resta fermo l'altro, quello dell'accertamento diretto, sulla cui legittimità non sono state sollevate questioni.

Con che nell'ordinamento dei contributi unificati in agricoltura non si producono lacune, in quanto l'imposizione e la riscossione dei contributi potranno essere continuate nelle zone (e sono i due terzi dell'Italia) in cui vige il sistema dell'accertamento diretto, ed effettuate, con lo stesso sistema dell'accertamento diretto, in tutto il resto del Paese, anche senza attendere che il legislatore detti quelle disposizioni che potrà ritenere opportune per regolare i problemi particolari che l'applicazione del sistema dell'accertamento diretto, nelle zone in cui vigeva il sistema dell'ettaro-coltura, potrebbe far sorgere, nonché eventualmente per regolare i rapporti ancora in contestazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

pronunciando con unica sentenza sui quattro procedimenti riuniti come in epigrafe:

dichiara inammissibili per la loro genericità le questioni di legittimità costituzionale riflettenti il dedotto contrasto delle disposizioni indicate in epigrafe con gli artt. 2, 41, 42, 44 della Costituzione e le questioni aventi per oggetto le leggi 22 novembre 1949, n. 861, e 14 aprile 1956, n. 307, il D.L.L. 8 febbraio 1945, n. 75, il R.D. 24 settembre 1940, n. 1954, ed il D.P. 13 maggio 1957, n. 853;

dichiara pure inammissibili le questioni concernenti il contrasto delle disposizioni predette con gli artt. 1 delle disposizioni sulla legge in generale e 1920 del Codice civile, nonché quelle aventi per oggetto le circolari ministeriali;

dichiara, in relazione al R.D.L. 28 novembre 1938, n. 2138, convertito nella legge 2 giugno 1939, n. 739, ed in riferimento all'art. 3 della Costituzione, l'illegittimità costituzionale degli artt. 4 e 5 del R.D. 24 settembre 1940, n. 1949, e dell'art. 5 del D.L. 23 gennaio 1948, n. 59, nella parte in cui consente di lasciare sussistere il sistema dell'accertamento presuntivo;

dichiara non fondate le questioni aventi per oggetto il D.L.L. 2 aprile 1946, n. 142, il D.L.C.P.S. 13 maggio 1947, n. 493, e l'art. 1 del D.L. 23 gennaio 1948, n. 59, in riferimento agli artt. 3 e 77 ed alla disposizione transitoria XV della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 1962.

GASPARE AMBROSINI - MARIO COSATTI - FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - ANTONINO PAPALDO - GIOVANNI CASSANDRO - BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA - ALDO SANDULLI - GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE CHIARELLI.

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.