

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. X
N. 2

RELAZIONE DELLA GIUNTA DELLE ELEZIONI

COMPOSTA DEI DEPUTATI

Jervolino Angelo Raffaele, *presidente*; Malagugini e Colitto, *vicepresidenti*; Sedati, Corbi e Sampietro Umberto, *segretari*; Assennato, Basile Giuseppe, Bianco, Boidi, Castelli Avolio, Cavallari Vincenzo, Corona Giacomo, De' Cocci, De Francesco, D'Onofrio, Ebner, Foderaro, Jacometti, Menotti, Miceli, Michelini, Polano, Resta, Rossi, Sansone, Schiavetti, Schiratti, Viale; Vedovato, *relatore*

SULLA

ELEZIONE CONTESTATA PER LA CIRCOSCRIZIONE DI CAMPOBASSO (XXI)

(VITTORINO MONTE)

Seduta del 13 giugno 1955

ONOREVOLI COLLEGHI! — I. — Contro la proclamazione del deputato Vittorino Monte, terzo eletto nella Lista della Democrazia cristiana per la Circoscrizione XXI (Campobasso) con 22.330 voti preferenziali — proclamazione avvenuta il 15 giugno 1953 — fu inoltrato un reclamo in data 25 giugno, pervenuto alla Camera il 28 giugno, dagli elettori Albanese Medardo, Gramegna Mario e Zichella Filippo, regolarmente iscritti nelle liste del Comune di Campobasso.

Affermavano i reclamanti che il Monte era ineleggibile, a termini dell'articolo 8, comma 1° e 2°, del testo unico 5 febbraio 1948, n. 26, delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, in quanto, all'atto dell'accettazione della candidatura, era presidente del Consorzio agrario di Campobasso, carica ricoperta da diversi anni, e della quale aveva continuato ininterrottamente ad esercitare le funzioni sino alla data delle elezioni generali (7 giugno 1953) ed oltre. E, mentre facevano riserva di produrre altri atti e documenti a sostegno del loro assunto, presentavano un certificato del prefetto di Campobasso, in data 26 giugno 1953, attestante che il Consorzio agrario pro-

vinciale di Campobasso non risultava iscritto nel registro delle cooperative di quella Prefettura. Allegavano poi due circolari a stampa del Ministero per l'agricoltura e le foreste, una in data 15 maggio 1952, l'altra in data 11 maggio 1953, in cui erano esposte norme e istruzioni da osservarsi da vari enti amministrativi, e fra l'altro dai Consorzi agrari provinciali, nelle operazioni di ammasso per contingente del frumento, rispettivamente, per il raccolto del 1952 e per quello del 1953.

Pervenivano successivamente alla Giunta, da parte degli stessi reclamanti, altri documenti, intesi a dimostrare il perdurare dell'esercizio delle funzioni di presidente del Consorzio agrario di Campobasso da parte dell'onorevole Monte; e propriamente:

1°) Copia legale di un atto *21 maggio 1953* del notaio Rinaldo d'Ettore in Termoli, relativo ad acquisto di un suolo edificatorio da adibirsi a costruzione di magazzini frigoriferi per la lavorazione e conservazione di prodotti ortofrutticoli. In quest'atto il venditore Rocco Pompeo rilascia quietanza del prezzo di lire 415.000 e dichiara di vendere il suolo al Consorzio agrario provinciale di Campo-

basso, acquirente, rappresentato dall'onorevole Monte come presidente, e dal direttore dottor Maiani.

2°) Certificato in data *25 giugno 1954* del procuratore dell'Ufficio del registro di Campobasso, attestante la registrazione di 14 scritture private relative a vendite di macchine agricole, con indicazione dei contraenti e dei corrispondenti numeri e date di registrazione: 24 aprile 1953 (per 1 contratto); 2 maggio 1953 (per 1 contratto); 6 maggio 1953 (per 2 contratti); 21 maggio 1953 (per 6 contratti); 29 maggio 1953 (per 4 contratti). In tutti questi contratti, è venditore il Consorzio agrario di Campobasso, in persona del presidente onorevole Monte e del direttore dottor Maiani.

3°) Certificato in data *18 ottobre 1954* del procuratore dell'Ufficio del registro di Campobasso, attestante gli estremi di 15 contratti di vendita di macchine agricole, con indicazione, per ciascuno, della data di stipula e registrazione: 24 aprile 1953 (un contratto); 2 maggio 1953 (un contratto); 6 maggio 1953 (2 contratti); 20 maggio 1953 (6 contratti); 29 maggio 1953 (4 contratti) e 5 giugno 1953 (un contratto). In tali contratti sono specificati i nomi degli acquirenti, le macchine vendute, il prezzo (che in genere è di diversi milioni). In rappresentanza del venditore, Consorzio agrario di Campobasso, i contratti sono firmati dal presidente onorevole Monte e dal direttore Maiani.

4°) Altro certificato in data *18 ottobre 1954* del procuratore dell'Ufficio del registro di Campobasso, attestante l'esistenza nell'Ufficio medesimo, di una lettera del Consorzio agrario provinciale di Campobasso in data 26 maggio 1953 alla Società S. I. I. C. M. A. di Bologna, Via Reno 63, recante conferimento alla medesima della rappresentanza senza deposito, per la vendita di macchine agricole usate di proprietà del Consorzio, a condizioni da concordarsi, e con autorizzazione di incassare le fatture ed effettuare le altre necessarie operazioni inerenti. La lettera è firmata, per il Consorzio, dal direttore Maiani e dal presidente Monte. Nella lettera stessa si avverte la società destinataria della registrazione della medesima, avvenuta a Campobasso il 1° giugno 1953.

Inoltre sono pervenute da parte dei reclamanti copie di due lettere del Consorzio agrario di Campobasso con indicazione delle pagine del copia-lettere del 1953 da cui sono estratte:

a) la prima, in data *26 maggio 1953*, relativa al conferimento alla Società S. I. I. C.

M. A. di Bologna, Via Reno 63, della rappresentanza, senza deposito, del Consorzio, che è identica a quella registrata a Campobasso il 1° giugno 1953 e riprodotta nel già citato Certificato di quell'Ufficio del registro in data 18 ottobre 1954;

b) la seconda in data *9 giugno 1953*, raccomandata, al comune di Larino, concernente affitto di locali nella piazza Duomo del detto Comune.

L'una e l'altra lettera sono a firma del direttore Maiani e del presidente del Consorzio, Vittorino Monte.

Infine, è stato presentato da parte dei reclamanti copia di un invito in data *18 giugno 1953* a firma del vice-presidente del Consorzio, D'Onofrio, per la convocazione del Consiglio di amministrazione da tenersi il 4 luglio 1953. L'invito reca al n. 2) dell'ordine del giorno le « Dimissioni da presidente e da consigliere dell'onorevole Vittorino Monte »; al n. 4) la « Nomina di un consigliere di amministrazione in sostituzione del consigliere dimissionario onorevole Vittorino Monte »; al n. 5) la « Nomina del presidente del Consiglio di amministrazione e fissazione del relativo emolumento ».

Dall'onorevole Monte è stato presentato un certificato in data 17 giugno 1954, a firma del dottor Maiani, direttore del Consorzio agrario provinciale di Campobasso, attestante risultare dagli atti del Consorzio che l'onorevole Vittorino Monte ha rassegnato le dimissioni da presidente del Consorzio stesso in data 26 aprile 1953.

II. — La Giunta si è occupata a tre riprese della elezione dell'onorevole Monte.

Dapprima, nella seduta del 16 giugno 1954, in sede di verifica generale dei poteri per la Circoscrizione di Campobasso (XXI), fu deliberato il rinvio della decisione relativa alla elezione dell'onorevole Monte, in vista della esistenza del reclamo Albanese - Gramigna - Zichella, e della necessità di approfondire la questione della ineleggibilità, in esso prospettata. In tale seduta fu esaminata, in particolare, la questione di sapere se l'articolo 9 della legge 13 febbraio 1953, n. 60, sulle incompatibilità parlamentari, potesse intendersi abrogativo dell'articolo 8 del testo unico delle leggi per la elezione della Camera dei deputati. Formulate tre ipotesi circa la interpretazione del predetto articolo 9 (e cioè: l'articolo 9 ha trasformato tutte le ineleggibilità previste dalla legge elettorale in incompatibilità?; ha trasformato soltanto quelle indicate nell'articolo 8 della legge

elettorale, che sono quasi identiche a quelle della legge sulle incompatibilità parlamentari?; ha trasformato le ineleggibilità in incompatibilità quando sopravvengono alla elezione a membro del Parlamento?), prevalse l'opinione che la legge 13 febbraio 1953, n. 80, non trasforma nessuna causa di ineleggibilità in causa di incompatibilità.

Successivamente, nella seduta del 24 marzo 1955, i termini della questione venivano molto ampiamente esposti dal relatore, onorevole Giuseppe Vedovato, e discussi dalla Giunta, sia in rapporto alla applicabilità delle disposizioni della legge elettorale politica o della legge sulle incompatibilità parlamentari, nel caso dei Consorzi agrari, sia in rapporto alla effettiva cessazione delle funzioni di presidente del Consorzio agrario di Campobasso da parte dell'onorevole Monte.

III. — Le questioni giuridiche cui dava luogo la contestazione erano le seguenti:

1°) interpretazione dell'articolo 8 del testo unico 5 febbraio 1948, n. 26, il quale in primo luogo (nn. 1° e 2°) pone il principio generale della ineleggibilità per le fattispecie rientranti in alcune ampie categorie; in secondo luogo (ultimo comma) introduce una eccezione a tale principio per i dirigenti di cooperative o di consorzi di cooperative; in terzo luogo (parte finale dell'ultimo comma) specifica che la eccezione si applica solo ai dirigenti di cooperative, iscritte regolarmente nei registri di Prefettura;

2°) conseguente determinazione della natura giuridica e della ragion d'essere della iscrizione delle cooperative nei registri di Prefettura, istituto disciplinato dal regio decreto 12 febbraio 1911, n. 278, articoli 14 e seguenti; e successivamente dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, articoli 13 e seguenti, e dalla legge 2 aprile 1951, n. 302, articolo 1;

3°) valutazione delle conseguenze della non iscrizione di una cooperativa nel registro di Prefettura: non iscrizione che potrebbe derivare, sia da inadempienza, sia semplicemente da inesistenza dell'obbligo;

4°) sussistenza o meno dell'obbligo dell'iscrizione nei registri delle Prefetture nei riguardi dei Consorzi agrari, i quali sono espressamente definiti « società cooperative a responsabilità limitata » dalla legge che li istituisce nella loro attuale struttura — il decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1235 — per quanto alcuni elementi strutturali dei medesimi non appaiano del tutto omogenei

con la nozione tradizionale delle società cooperative;

5°) possibilità infine che il detto obbligo anche se non fondato sulla norma generale di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 14 dicembre 1947, n. 1577, debba ritenersi egualmente sussistente, se non altro con carattere di onere, in virtù dell'autonoma disposizione di cui all'articolo 8, ultimo comma, del testo unico 5 febbraio 1948, n. 26, delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati.

Sulle predetti questioni il Relatore esprimeva le opinioni qui appresso indicate.

Premesso che l'istituto del registro di Prefettura non si collega al potere di vigilanza, attribuito agli organi dello Stato nei confronti delle cooperative, l'obbligo della iscrizione nei registri sussisteva originariamente (1911) per le sole cooperative ammissibili ai pubblici appalti; dal 1947 l'obbligo è stato esteso a tutte le cooperative legalmente costituite *qualunque sia il loro oggetto*, nonché ai consorzi di cooperative a carattere provinciale (articolo 13 del decreto-legge citato). In base alla legge del 2 aprile 1951, n. 302, il prefetto deve accertare che per l'atto costitutivo della cooperativa e le successive modifiche *stiano state adempiute le formalità prescritte dagli articoli 2519 e 2537 del Codice civile* (cioè l'iscrizione nel registro delle imprese e, transitoriamente, nella Cancelleria del tribunale), e che il numero ed i requisiti dei soci corrispondano a quelli prescritti dalla legge e dall'atto costitutivo. Il controllo prefettizio non può considerarsi un pieno e completo controllo di legalità, in quanto si limita ad accertare l'*esistenza* dei soli elementi specificamente indicati dalla legge.

Gli effetti della iscrizione sono vari, hanno natura intrinsecamente non omogenea, e sono diversi a seconda dei tipi di cooperative: le cooperative ammissibili ai pubblici appalti acquisiscono, a mezzo della iscrizione, il diritto di concorrere agli appalti; per tutte le cooperative l'iscrizione è il presupposto per il godimento delle agevolazioni tributarie; altro effetto ugualmente di carattere generale è che l'iscrizione fa venir meno la ineleggibilità alla Camera dei Deputati, dei dirigenti.

Pertanto si può stabilire che la natura giuridica dell'istituto della iscrizione nei registri di Prefettura è quella di un *atto meramente costitutivo*. A tale categoria appartengono gli atti, vuoi autonomi, vuoi facenti parte di un complesso procedimento, che la legge prescrive unicamente quale presupposto per la produzione di uno o più effetti. L'atto costitutivo di per sé quindi non è atto

di accertamento, poiché la sua funzione tipica non è di accertare, quanto di costituire un dato facilmente *accertabile*. Tra iscrizione nel registro prefettizio e produzione degli effetti previsti dalle leggi generali o da quelle speciali, sussiste un rapporto di reciproca indefettibilità: poiché da una parte la funzione specifica della iscrizione nei registri è proprio quella di rendere giuridicamente possibile la produzione degli effetti; dall'altra gli effetti possono prodursi solo ed in quanto esista il presupposto formale della iscrizione della cooperativa nei registri.

Ciò premesso sulla natura e la ragion d'essere dell'istituto della iscrizione delle cooperative nei registri di Prefettura, veniva notato che l'ultimo comma dell'articolo 8 del testo unico si riferisce ad iscrizioni *realmente avvenute* ed esclude dalla eleggibilità i dirigenti di cooperative non iscritte. Ma la non iscrizione potrebbe derivare, sia dalla violazione dell'obbligo, sia semplicemente dalla inesistenza dell'obbligo. Quale la volontà della legge in quest'ultimo caso? In altri termini, ci si è domandato se sono ineleggibili solo i presidenti delle cooperative che avendo l'obbligo di iscriversi non abbiano curato l'iscrizione, ovvero anche i presidenti delle cooperative non soggette all'obbligo dell'iscrizione e quindi in concreto non iscritte solo perché non avevano né il dovere né la facoltà di farlo.

Per rispondere al quesito prospettato, veniva accertato quale sia il rapporto delle disposizioni di cui all'articolo 8 con i principi generali regolatori della materia.

I principi generali in questione non potrebbero identificarsi con un preteso principio della libertà e della eleggibilità dei cittadini. La libertà che viene in considerazione infatti, in tema di eleggibilità, non è la libertà del cittadino di approfittare dello Stato per i propri egoistici interessi, ma la libertà dello Stato in una con la libertà della intera collettività nazionale, che dal retto governo e dalla indipendenza dello Stato viene tutelata. Diversamente, poiché ci troviamo di fronte ad un settore normativo particolare, è nell'ambito di questo stesso settore che i problemi generali vanno individuati. Rilevanti sembrano pertanto, da una parte i primi tre commi dell'articolo 8 del testo unico, dall'altra le norme sulle incompatibilità parlamentari di cui alla legge 13 febbraio 1953, n. 60.

Da queste disposizioni emerge in modo concorde l'esigenza di tener lontani dalle cariche parlamentari i dirigenti di enti « che

gestiscono servizi di qualunque genere per conto dello Stato e della pubblica amministrazione, o ai quali lo Stato contribuisca in via ordinaria, direttamente o indirettamente » (articolo 2 della legge 13 febbraio 1953, n. 60, citata). L'ampiezza delle formule, in relazione alla incompatibilità, di norme simili a quella dell'articolo 8 del testo unico (per cui ad esempio, i presidenti dei Consorzi agrari sono in ogni caso incompatibili), la funzione stessa della ineleggibilità in oggetto che rincarica e prolunga la incompatibilità, tutto ciò prova la esistenza di un *principio generale di settore* in base al quale *l'eleggibilità deve venire esclusa ogni volta che il rapporto di affari o di sovvenzione si risolva in un profitto del privato*. L'ultimo comma dell'articolo 8 in quanto introduce, sia pure per giustificate esigenze, una eccezione a detto principio generale, non può venire esteso oltre i casi in esso contemplati; e, quando anche si facesse la questione non di applicazione analogica ma di interpretazione estensiva o restrittiva, stante la dubbiezza delle formule e stante la natura eccezionale della disposizione, sarebbe quanto meno prudente adottare l'interpretazione restrittiva.

L'esatta interpretazione dell'ultimo comma dell'articolo 8 del testo unico richiede, perché sussista la eleggibilità dei relativi presidenti, che le cooperative siano *concretamente ed effettivamente iscritte* nei registri di Prefettura. L'eccezione che il comma prevede abbraccia dunque solo le cooperative che siano *soggette* alle norme generali sulla iscrizione nel registro prefettizio, e che abbiano adempiuto all'obbligo suddetto.

A questa conclusione il Relatore preveniva anche prendendo le mosse da altre prospettive.

Si osservava, innanzi tutto, che l'iscrizione nei registri prefettizi è istituito di diritto comune e quindi di applicazione generale. L'obbligo della iscrizione, che una volta sussisteva per le sole cooperative ammissibili ai pubblici incanti, concerne oggi *tutte* le cooperative, qualunque sia il loro oggetto. Se l'articolo 8 in questione ha fatto riferimento a questo istituto, forza è di riconoscere che il legislatore è stato guidato dalla presunzione che solo per le cooperative soggette alla disciplina di diritto comune sussistesse il fondamento per apportare la deroga al principio generale della ineleggibilità. *Probante è il raffronto delle date, indice della concezione unitaria dei legislatori*: l'estensione dell'obbligo della iscrizione nei registri della Prefettura a tutte le cooperative avvenne con decreto legge del Capo provvisorio dello Stato il 14 dicembre 1947 (decreto

n. 1577); la norma di cui all'articolo 8 del testo unico fu approvata con legge 20 gennaio 1948, n. 6, cioè a solo poco più di un mese di distanza dalla emanazione del testo precedente.

Infine la necessità di limitare l'eleggibilità ai soli presidenti di cooperative effettivamente iscritte nei registri, discende dalla stessa natura meramente costitutiva riconosciuta all'istituto della iscrizione nel registro. L'atto meramente costitutivo, si ricorda, è quello la cui funzione specifica è di costituire il presupposto necessario per la produzione di determinati effetti. La relazione tra atto ed effetto, in questi casi, è puramente formale, l'atto cioè costituisce l'antecedente indefettibile dell'effetto solo perchè così ha voluto la legge, indipendentemente dall'applicazione di una funzione sostanziale (che nell'ipotesi tuttavia non manca, ma ha rilievo subordinato). Non però soltanto alcune leggi, sibbene ogni legge può introdurre una tale relazione costitutiva e con riguardo a qualsiasi tipo di effetto. Si vuol dire con questo che, come una relazione costitutiva formale è stata introdotta tra iscrizione nel registro di Prefettura ed alcuni effetti (quali ad esempio le agevolazioni tributarie dal decreto-legge del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577), così una relazione dello stesso tipo ha potuto essere introdotta tra il medesimo registro e l'effetto della eleggibilità dalla legge 20 gennaio 1948, n. 6.

In questo modo non viene in discussione l'esistenza di cooperative esenti in via generale dall'obbligo della iscrizione, ma si afferma che, ammesso che queste cooperative possano godere delle agevolazioni tributarie e dell'ammissione agli appalti anche in mancanza di tale adempimento, esse tuttavia sono sottoposte ad un onere di eguale contenuto se ed in quanto intendano godere dell'effetto previsto dall'ultimo comma dell'articolo 8 del testo unico, se mirino cioè a fare scattare la condizione per l'eleggibilità dei propri dirigenti, introdotta da questa disposizione.

La conclusione, dunque, rimane in ogni caso identica: l'onere della iscrizione — anche nei casi (la cui esistenza si ammette in via solamente ipotetica) rispetto ai quali non potesse essere desunto dalla disposizione generale dell'articolo 13 del decreto legge 14 dicembre 1947, n. 1577 — dovrebbe ugualmente essere fondato, sia pure ai soli fini del godimento della eleggibilità, sulla specifica disposizione dell'articolo 8 del testo unico. Disposizione, quest'ultima, che risponde ad un preciso fondamento pratico, sia perchè

vuol rendere omogeneo questo nuovo profilo della disciplina delle cooperative con quanto stabilito dalle norme di diritto comune, sia specificamente perchè vuole offrire un dato certo ed obiettivo, in base al quale eliminare le perplessità e controversie che potrebbero sorgere in tema di eleggibilità.

I consorzi agrari sono espressamente definiti « società cooperative a responsabilità limitata » dalla legge che li istituisce nella loro attuale struttura, il decreto legge 7 maggio 1948, n. 1235, per quanto alcuni elementi strutturali dei medesimi non appaiano del tutto omogenei con la nozione tradizionale delle società cooperative.

Ora, i consorzi sono soggetti, al pari delle altre cooperative, all'obbligo dell'iscrizione nei registri delle Prefetture? La risposta, malgrado la speciale disciplina sostanziale alla quale sono sottoposti i consorzi, non può essere che positiva: nel senso, cioè, che l'obbligo della *iscrizione conserva vigore anche nei confronti dei consorzi agrari*.

Per sfuggire a questa soluzione, è stato fatto rilevare, in una memoria diretta dall'onorevole Monte alla Presidenza ed ai Commissari della Giunta:

a) che la iscrizione nel registro di Prefettura è prescritta ai fini del *riconoscimento giuridico* della natura cooperativistica degli enti ed è quindi assorbita, per ciò che concerne i consorzi agrari, dal riconoscimento operato dall'articolo 1 del decreto-legge 7 maggio 1948, n. 1235, che detti enti sono « società cooperative a responsabilità limitata »;

b) che l'intervento prefettizio tende ad accertare, con effetti costitutivi, la rispondenza sostanziale dell'ente alla natura enunciata nell'atto di costituzione, e si aggiunge all'accertamento della rispondenza formale dell'atto stesso alla legge, che è compiuta mediante la omologazione, dall'autorità giudiziaria. *Nel caso dei consorzi la legge compie in toto l'uno e l'altro accertamento*, con pienezza di effetti costitutivi: e per la stessa ragione per cui non occorre per tali consorzi la omologazione del tribunale, non occorre neanche la iscrizione prefettizia.

Senonché tali argomenti, dei quali la Giunta ha discusso, sono sembrati al Relatore intimamente contraddittori, volutamente generici in quanto partono da un completo misconoscimento della natura e della funzione dell'istituto del registro prefettizio, ed *assolutamente infondati in diritto*. In effetti:

a) Si sostiene che l'iscrizione servirebbe ai fini del *riconoscimento giuridico* della natura

cooperativistica. L'espressione è equivoca e potrebbe essere interpretata, o nel senso che a mezzo della iscrizione le cooperative acquistano la personalità giuridica, o nel senso che il prefetto, con l'iscrizione, riconosce che le società hanno natura di cooperative. Ma nell'una come nell'altra accezione l'argomento, anche a voler prescindere dall'inesistenza di una qualsiasi norma positiva che possa giustificarlo, risulta infondato. La personalità giuridica si acquista da parte delle cooperative con la omologazione del tribunale (combinato articoli 2514, 2330, 2331 del Codice civile). Di conseguenza le cooperative di diritto comune (diversamente è stabilito per i soli consorzi di cooperative di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 14 dicembre 1947, n. 1577) alla pari dei consorzi agrari devono avere già acquistata la personalità giuridica per procedere alla iscrizione nel registro di Prefettura. Quanto alla natura cooperativistica, questa risulta per disposizione generale già nell'atto costitutivo (articoli 2515 e 2518 del Codice civile) e la sua concreta esistenza, per tutte le cooperative, così come per i consorzi agrari, viene definitivamente accertata dal tribunale all'atto della omologazione.

b) Ugualmente privo di fondamento è apparso il secondo argomento, per le seguenti ragioni:

1°) Sembra inaccettabile l'opinione che l'iscrizione nei registri di Prefettura tenda ad accertare la rispondenza sostanziale dell'ente alla natura enunciata nell'atto costitutivo. Questa tesi poteva avere qualche giustificazione sino a che era in vigore l'articolo 14, ultimo capoverso, del decreto legislativo 14 dicembre 1947, n. 1577, ma questa norma, in sede di ratifica, è stata *sostituita* dall'articolo 1 della legge 2 aprile 1951, n. 302, che nell'ultimo comma testualmente dispone: « Il prefetto, accertato che per gli enti indicati al n. 1 (cioè atto costitutivo e modifiche) sono state adempiute le formalità prescritte dagli articoli 2519 e 2537 del Codice civile (iscrizione nel registro delle imprese, ora della Cancelleria) e che il numero ed i requisiti dei soci corrispondono a quelli prescritti dalla legge e dall'atto costitutivo, sentita la Commissione provinciale, ordina, ecc. ».

2°) Sembra assolutamente inaccettabile l'opinione che per i consorzi agrari non occorra l'omologazione. È invece testualmente stabilito, nell'articolo 47 della legge istitutiva (decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1235) che « in sostituzione del deposito dell'atto costitutivo presso il registro delle

imprese dopo la entrata in vigore del presente decreto e prima della convocazione della assemblea, ogni consorzio e la federazione italiana dei consorzi agrari devono depositare presso la Cancelleria del tribunale una copia della *Gazzetta Ufficiale* recante il presente decreto e lo statuto tipo, accompagnata dalla dichiarazione, da parte del rappresentante legale del consorzio, di adozione di detto statuto in luogo di quello preesistente ». Inoltre tanto più assurda appare la tesi dell'esonero dalla omologazione, anche qui a parte il disposto testualmente contrario dell'articolo 47, in quanto la iscrizione nel registro delle imprese è prescritta in via generale persino per enti pubblici, anche se istituiti con legge (articolo 2201 del Codice civile).

3°) Sembra assolutamente inaccettabile l'opinione che l'accertamento formale e sostanziale nei confronti dei consorzi agrari sia stato già compiuto dalla legge. Il decreto legislativo del 1948, n. 1235, contiene norme che, se hanno carattere speciale, non cessano per questo di essere generali ed astratte; parimenti lo statuto allegato al decreto è uno statuto tipo, non lo statuto concreto dei singoli consorzi; esso può essere anche modificato dai consorzi, pur non avendo questi il potere di derogare alla legge speciale. Da tutto ciò risultano chiari i precisi accertamenti formali e sostanziali che il tribunale, in virtù della legge speciale, è obbligato a compiere: prendere atto della consegna di una copia della *Gazzetta Ufficiale*; accertare, con effetti costitutivi, in base alla dichiarazione resa dal rappresentante legale, che il nuovo statuto è stato adottato in sostituzione del precedente (solo con la omologazione questa modificata diventa opponibile ai terzi per l'articolo 2436 del Codice civile); accertare che ogni eventuale futura modifica dello statuto sia conforme alla legge speciale; accertare che i nuovi fini, eventualmente assegnati all'ente in aggiunta a quelli previsti dalla legge, abbiano carattere mutualistico e così via.

4°) Sembra allo stesso modo inaccettabile l'opinione che la iscrizione nel registro prefettizio non abbia funzioni da svolgere nei confronti dei consorzi agrari. Limitandoci a quanto disposto dal solo articolo 1 della legge 2 aprile 1951, n. 302, si constata che rispetto agli accertamenti qui previsti i consorzi si trovano in una situazione assolutamente identica a quella di tutte le altre cooperative. Questi accertamenti riguardano: a) l'adempimento della formalità della iscrizione nel registro delle imprese; b) la corrispondenza tra il numero ed i requisiti dei

soci e quelli prescritti dalla legge. I consorzi agrari, secondo quanto già visto, sono ugualmente obbligati a curare l'iscrizione nei registri di Cancelleria. Il prefetto quindi, ai termini dell'articolo 1 della legge 1951 citata, deve, nei loro confronti: a) accertare che siano state adempiute le formalità della omologazione, in osservanza specifica del disposto dell'articolo 47 del decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1235; b) accertare che i soci dei consorzi non siano in numero inferiore a quello minimo prescritto dalla legge ed appartengano alle categorie indicate nell'articolo 7 dello stesso decreto legislativo. La legge, infatti, determina le categorie dei soci in astratto, ma solo con l'iscrizione nei registri prefettizi si accerta che i soci dei consorzi sono imprenditori agricoli e non, ad esempio, semplici contadini. Questi accertamenti sono in tutto *identici, per numero e qualità, a quelli che il prefetto deve compiere nei confronti di ogni cooperativa.*

Ma l'obbligo per i consorzi agrari di curare l'iscrizione nei registri delle Prefetture è stato affermato non soltanto per l'infondatezza degli argomenti addotti, ma anche perché a questo risultato si giunge indifferentemente, quale che sia il profilo sotto il quale si inquadri la questione:

1°) È stato osservato, innanzi tutto, che il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, contiene norme generali applicabili a tutte le cooperative. Particolarmente esplicite sono poi le formule adoperate negli articoli 13, lettere a e b, e 15, che sanciscono l'obbligo della iscrizione, oltre che per le cooperative ammissibili ai pubblici appalti, *per tutte le altre cooperative legalmente costituite, qualunque sia il loro oggetto.*

2°) Il decreto legislativo 14 dicembre 1947, n. 1577, citato, ancora, è diviso in quattro parti, la prima dedicata alla vigilanza ed alle ispezioni, la seconda al registro prefettizio ed allo schedario generale, la terza alle commissioni, la quarta alle disposizioni generali e varie. Nella prima parte la legge, nel dettare norme generali, espressamente eccettua « i casi in cui norme speciali dispongono diversamente »; nella parte quarta, analogamente, è sancito che le disposizioni di alcuni articoli (22, 23 e 24) non si applicano nei casi in cui « leggi speciali dispongono diversamente ». *Nessun precetto simile è invece contenuto nel capo II relativo al registro prefettizio, ed anzi dall'ampiezza delle formule qui adoperate emerge la precisa intenzione del legislatore che le norme di questo capo si rife-*

riscono non solo alle cooperative soggette alla disciplina di diritto comune, ma anche a quelle regolate da leggi speciali.

3°) Alle stesse conclusioni si perviene analizzando il decreto legge 7 maggio 1948, n. 1235, contenente l'ordinamento dei consorzi agrari. Questo decreto detta una disciplina speciale e quindi abroga la norma comune solo dove è chiaramente incompatibile con essa. Nessun precetto, al contrario, vi è nel decreto legge n. 1235 citato, che osti alla applicazione delle norme sul registro prefettizio. La legge speciale, anzi, ha del tutto tralasciato di occuparsi di questo settore, implicitamente riconoscendo l'applicabilità della disciplina comune.

4°) Altra argomentazione di carattere specifico, nello stesso senso, si trae dall'articolo 39 del decreto legislativo n. 1235, citato. L'articolo dichiara in modo espresso quali sono le disposizioni abrogate e menziona le « disposizioni della legge 18 maggio 1942, n. 566, titolo II, e *quelle di leggi speciali incompatibili con le norme del presente decreto.* » L'articolo 39 fa quindi implicitamente salva la vigenza di tutte le norme di diritto comune non incompatibili. La disposizione dell'articolo 14 del decreto legislativo del 1947, n. 1577, citato, è di diritto comune e non è incompatibile con quelle del decreto legislativo del 1948, n. 1235: di conseguenza *deve ritenersi applicabile anche ai consorzi agrari.*

5°) Ad eguale risultato si arriva anche esaminando le funzioni attribuite alla iscrizione nel registro prefettizio. *Tutti gli effetti che la legge ricollega in via generale a questo istituto possono riprodursi anche nei confronti dei consorzi agrari.* Si è già constatato come nei confronti dei consorzi l'iscrizione adempia la sua funzione specifica di accertamento dell'avvenuta omologazione, nonché della corrispondenza del numero e dei requisiti dei soci a quelli prescritti dalla legge; in secondo luogo, anche per quanto concerne i consorzi, l'iscrizione conserva integre le finalità di pubblicità sia rispetto all'interesse protetto dei terzi di prendere visione dei registri, sia rispetto alla tenuta dello schedario ed alla pubblicazione statistica biennale contenente l'elenco delle cooperative; in terzo luogo si producono, per i consorzi allo stesso modo che per ogni altra cooperativa, gli effetti specifici della ammissibilità ai pubblici appalti, della verifica della condizione per l'eleggibilità dei dirigenti, della ammissione al godimento delle agevolazioni tributarie.

Si potrebbe osservare che gli effetti connessi al registro prefettizio potrebbero allo stesso modo farsi discendere dalla iscrizione nel registro della Cancelleria del tribunale, e che sotto questo profilo il registro prefettizio potrebbe considerarsi superfluo. Ma è agevole rispondere che la conclusione potrebbe ripetersi per tutte le altre cooperative allo stesso modo che per i consorzi; che tuttavia, in sede di applicazione del diritto, si giudica non della legge, ma secondo legge; che, quale che sia la giustezza della proposta obiezione, è comunque indubbio che il registro prefettizio esiste e che esiste l'obbligo della iscrizione; che l'istituto è stato riconfermato da leggi recenti, e che gli effetti elencati sono ricondotti dalle leggi, con rapporto di dipendenza costitutiva, in modo esclusivo al registro prefettizio e non alla omologazione del tribunale; che fin quando queste leggi resteranno in vigore dovranno essere rispettate, e di conseguenza si dovrà escludere la produzione degli effetti ogni volta che si constati che l'iscrizione nel registro prefettizio è mancante.

In dipendenza di tutto ciò, al Relatore è sembrato doversi riconoscere che l'obbligo della iscrizione nei registri prefettizi sussiste anche per i consorzi agrari; e che l'*eleggibilità* è legata a tale adempimento in modo formale e definitivo.

Che se anche, in via puramente ipotetica, si volesse considerare non applicabile ai consorzi agrari l'articolo 13 del decreto-legislativo 14 dicembre 1947, n. 1577, il risultato non cambierebbe. Infatti si è dimostrato che l'iscrizione nei registri delle Prefetture è un atto meramente costitutivo richiesto dalla legge in vista della produzione di determinati effetti, e che il presupposto costitutivo, come è creato in vista di certi effetti dall'articolo 13 citato, così può essere creato in vista di altri effetti da altre disposizioni legislative. In particolare, la richiesta di iscrizione nel registro prefettizio, come presupposto costitutivo, deve intendersi avvenuta in modo autonomo ad opera dell'articolo 8 del testo unico, ultimo capoverso. Riconosciuto cioè che per i consorzi non esiste l'obbligo di iscriversi in virtù della disposizione generale di cui all'articolo 13, e che essi, quindi, possono, ad esempio, usufruire, malgrado la non iscrizione, delle agevolazioni tributarie accordate alle cooperative, si afferma che sussiste per essi ugualmente l'onere di iscriversi per godere dell'effetto specificamente previsto dall'articolo 8, consistente nel cancellare la causa di ineleggibilità dei presidenti. In sintesi, venuto meno l'obbligo fondato sulla disposizione generale, continua ad aver vigore

un onere, di eguale contenuto, imposto dalla speciale disposizione dell'articolo 8, ultimo capoverso del testo unico 5 febbraio 1948, n. 26.

Da tutto quanto precedentemente esposto, il Relatore concludeva che:

1°) sussiste l'obbligo per i consorzi agrari di iscriversi nel registro delle Prefetture;

2°) detto obbligo, anche se non fondato sulla norma generale di cui all'articolo 13 del decreto-legislativo 1947, n. 1577, deve ritenersi egualmente sussistente, se non altro con carattere di onere, in virtù dell'autonoma disposizione di cui all'articolo 8, ultimo capoverso, del testo unico del 1948;

3°) l'onorevole Vittorino Monte sembra dover essere ineleggibile, in quanto presidente di una cooperativa — nella specie, il Consorzio agrario di Campobasso — non iscritta regolarmente nel registro della Prefettura, ai sensi degli articoli 13 del decreto-legislativo 14 dicembre 1947, n. 1577, e 8, ultimo capoverso del testo unico 5 febbraio 1948, n. 26; o, semplicemente, di quest'ultimo articolo 8.

Accertatosi inoltre che il Monte, alla data della accettazione della candidatura, nonché a quella delle elezioni, ha continuato a mantenere ed a svolgere funzioni proprie del presidente del Consorzio agrario di Campobasso, il Relatore rilevava che la questione in esame rivestiva carattere particolare e concreto; e che, pertanto, pur nella perplessità più volte espressa, riteneva tale perplessità propendente verso l'opinione che nel caso in questione si potesse parlare di *ineleggibilità*.

IV. — L'opportunità, concordemente riconosciuta dai componenti della Giunta partecipanti alla discussione, di approfondire e ponderare i termini del dibattito — anche sulla base della relazione che veniva chiesto, fosse scritta e distribuita a tutti i membri della Giunta stessa — determinò un ulteriore rinvio.

Si addiveniva così ad un nuovo esame della questione nella seduta del 15 aprile 1955, durante la quale, da parte di alcuni membri della Giunta fu espresso il parere che l'iscrizione nel registro prefettizio non sia un atto costitutivo ma meramente certificativo, e che i consorzi agrari non siano tenuti alla iscrizione; e da parte di altri fu sollevato il dubbio di non poter escludere che il Consorzio agrario di Campobasso, nei suoi 55 anni di vita, fosse stato iscritto nel registro prefettizio.

Indetta la votazione per scrutinio segreto sull'approvazione della contestazione, per ineleggibilità, della elezione del deputato Vittorino Monte — in quanto presidente di un

consorzio agrario non iscritto regolarmente nel registro della Prefettura ed in quanto l'onorevole Monte non era cessato dalle funzioni alla data della accettazione della candidatura, ma le aveva mantenute ed aveva continuato a svolgerle sino alla data delle elezioni ed anche posteriormente — la contestazione veniva approvata a maggioranza (presenti e votanti 27, favorevoli 15, contrari 10, astenuti 2).

V. — Notificata alle parti la data dell'udienza del 12 maggio 1955, esse venivano rese reciprocamente edotte della documentazione esistente in atti. Nei termini rituali, le parti vi hanno aggiunto:

a) due certificati, pervenuti il 7 maggio, uno in data 28 aprile 1955 del prefetto di Campobasso attestante che il Consorzio agrario di Campobasso non risulta iscritto nei registri prefettizi delle cooperative esistenti presso quella Prefettura; l'altro in data 28 aprile 1955 del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, attestante che non esiste iscrizione del Consorzio medesimo nello Schedario generale della cooperazione, per nessuna delle sezioni che riguardano la provincia di Campobasso;

b) due istanze in data 5 maggio 1955 del candidato onorevole Michele Camposaruno, primo dei non eletti nella lista democratica cristiana per la circoscrizione di Campobasso (XXI). Con la prima istanza si chiedeva di acquisire agli atti della contestazione il decreto ministeriale 24 luglio 1953 che dispone lo scioglimento degli organi amministrativi del Consorzio agrario provinciale di Campobasso, e la nomina di un Commissario governativo. Con la seconda richiesta si tendeva ad acquisire agli atti, altresì, il verbale relativo al trapasso di poteri del Consorzio.

All'udienza del 12 maggio 1955, i reclamanti Albanese Medardo, Gramagna Mario e Zichella Filippo si costituivano nominando a proprio rappresentante l'avvocato professor Giuseppe Guarino; e l'onorevole Vittorino Monte nominava suo rappresentante l'avvocato Paolo Martuccelli.

VI. — Dopo la particolareggiata esposizione dell'onorevole Giuseppe Vedovato, relatore, la difesa dei ricorrenti rilevava essere innanzi tutto fuori discussione che i Consorzi agrari, ai sensi dell'articolo 8, n. 1 e 2 del testo unico per l'elezione alla Camera dei Deputati, costituiscono società legate allo Stato per concessioni di notevoli attività economiche, in quanto, in virtù di leggi speciali, ai con-

sorzi è concessa la gestione dei granai del popolo. I rapporti tra i consorzi e lo Stato hanno addirittura carattere istituzionale, in virtù dell'articolo 2, n. 8 del decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1235, che, nel disciplinare i Consorzi, ha appunto stabilito che essi « possono eseguire per conto e nell'interesse dello Stato le operazioni necessarie per il ricevimento, la conservazione e la distribuzione di merci e prodotti di qualsiasi specie ». E ricadendo i Consorzi nel disposto dell'articolo 8 del testo unico citato, ne segue la ineleggibilità dei loro presidenti, che non abbiano curata l'iscrizione della cooperativa nei registri di Prefettura. La difesa chiariva che la questione coinvolta nel ricorso concerne la *ineleggibilità* e non la *incompatibilità* dell'onorevole Monte. Non si contestava che l'onorevole Monte avesse presentato le dimissioni da presidente del Consorzio agrario di Campobasso il 4 agosto, cioè *dopo* le elezioni, ed aveva quindi fatto venir meno la causa di incompatibilità. Ma si affermava che egli avrebbe avuto l'obbligo di dimettersi parecchio tempo prima della elezione: la causa di ineleggibilità, in virtù dell'articolo 6 del testo unico, avrebbe dovuto esser rimossa ancor prima che i comizi elettorali fossero convocati, o comunque, applicando il principio meno rigoroso dell'articolo 94 del medesimo testo unico, dovrebbe essere cessata per lo meno all'atto di presentazione della candidatura.

Circa l'attestazione del direttore del Consorzio, dalla quale risulterebbe che l'onorevole Monte avrebbe con lettera presentate le dimissioni fin dal 26 aprile 1953, a parte che tale lettera, fra l'altro, non era stata esibita nell'originale, si riteneva che la medesima non poteva avere alcun valore nemmeno nei confronti della società, perché non protocollata e soprattutto perché non comunicata né al Consiglio di amministrazione, né al Collegio sindacale; mentre l'articolo 2385 del Codice civile stabilisce che le dimissioni degli amministratori di società possono avere effetti verso i terzi solo se iscritte per quindici giorni nei registri del tribunale.

Comunque risultava dai certificati presentati dai ricorrenti che l'onorevole Monte, anche dopo il 26 aprile, aveva operato come presidente del Consorzio, vendendo macchinari, acquistando suoli e compiendo numerosissimi atti di ordinaria e straordinaria amministrazione, ponendosi pertanto nel più flagrante contrasto con l'articolo 8 del testo unico citato, che vuole che il candidato non solo non abbia più la disponibilità della sua

carica, ma soprattutto non appaia più pubblicamente come titolare di essa, affinché gli elettori non ne siano indebitamente influenzati nel voto.

Dimostrato che i consorzi agrari ricadono nel disposto dell'articolo 8 del testo unico, e che l'onorevole Monte non aveva presentato, prima delle elezioni, dimissioni valide o comunque efficaci per i terzi, il punto centrale diviene quello dell'applicabilità ai Consorzi dell'ultimo capoverso dell'articolo 8 che esclude dalla ineleggibilità i dirigenti di cooperative iscritte regolarmente nei registri di prefettura. In fatto il Consorzio di Campobasso non aveva curato tale iscrizione.

L'istituto del registro di Prefettura è oggi regolato dalla legge 2 aprile 1951, n. 302, articolo 1 che ha abrogato, per questa parte, l'articolo 13 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577. Dalla legge 1951 si deduce che la funzione del registro non è quella di consentire un controllo sostanziale, sulla struttura dell'ente, ma solo quella di realizzare un accertamento costitutivo indispensabile per la produzione degli effetti che dal registro medesimo la legge fa derivare. In particolare, il registro prefettizio si distingue dalla omologazione del tribunale perché questa abbraccia tutte le società commerciali, mentre il registro isola ed individua la categoria degli enti cooperativistici, per i quali l'articolo 45 della Costituzione prevede uno speciale trattamento di favore. Esclusivamente dalla iscrizione nel registro, e non dalla omologazione del tribunale, dipendono i diritti di concorrere agli appalti e di godere delle agevolazioni tributarie nonché la rimozione della causa di ineleggibilità per i dirigenti.

L'articolo 8 del testo unico, richiamando l'istituto del registro, ha infatti inteso collegare la eleggibilità con la categoria degli enti prevista dall'articolo 45 della Costituzione e che il registro prefettizio individua in concreto. Per cui se una società è iscrivibile nel registro, si ha eleggibilità per i suoi dirigenti; ma se la società non può essere iscritta, o comunque non ha curato la iscrizione, i dirigenti sono sicuramente ineleggibili.

Posto il quesito se i Consorzi agrari siano società cooperative iscrivibili nei registri prefettizi, la difesa dei ricorrenti faceva notare come, malgrado l'espressa definizione (ma le definizioni legislative, come è noto, non vincolano l'interprete), sussistono forti dubbi sulla natura cooperativistica dei Consorzi. Queste società hanno fini anche non mutualistici, l'associazione ad essi non è

per tutti i soci volontaria, vi sono rappresentanti del personale negli organi, i Consorzi infine sono sottoposti alle direttive ed alle sanzioni economiche di un ente diverso, che è la Federconsorzi. Si dovrebbe, quindi, concludere che i Consorzi agrari non siano iscrivibili nei registri prefettizi, e che i loro dirigenti non siano, in nessun caso, eleggibili.

Ma i ricorrenti si rendevano conto delle preoccupazioni che avrebbe potuto destare questa soluzione e lealmente davano atto che vi sono degli argomenti formali per pervenire ad una soluzione diversa. Si osservava infatti che l'articolo 13 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, per questa parte non abrogato, sottopone all'obbligo della iscrizione *tutte* le cooperative, *qualunque sia il loro oggetto* e quindi anche i Consorzi, che espressamente sono definiti cooperative dalle leggi regolatrici. A sua volta l'articolo 39 del decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1235, elenca espressamente le norme che esso ha inteso abrogare, e tra queste non sono comprese le disposizioni generali in materia di cooperazione, che devono intendersi dunque applicabili anche ai Consorzi. A ciò si aggiunga che l'istituto del registro prefettizio può svolgere, nei confronti dei Consorzi, la *identica* funzione che attua nei confronti di tutte le altre cooperative: accerta il compimento delle formalità di omologazione, nonché la corrispondenza del numero e dei requisiti dei soci con quelli prescritti dalla legge e costituisce il presupposto per la produzione degli specifici effetti previsti, in particolare, per la rimozione della causa di ineleggibilità per i dirigenti. Si concludeva pertanto che i Consorzi agrari sono cooperative soggette all'obbligo dell'iscrizione nel registro delle Prefetture, e che di conseguenza l'onorevole Monte era ineleggibile, non avendo il Consorzio di Campobasso mai curato la propria iscrizione.

Inoltre l'obbligo della iscrizione, anche se non discendesse dalle norme generali, sarebbe imposto direttamente dall'articolo 8 del testo unico, sia pure al solo fine di consentire la eleggibilità dei dirigenti della società.

La difesa dei ricorrenti insisteva sulla circostanza che i giudici, e così la Camera nell'esercizio della funzione di verifica dei poteri, giudicano non della bontà delle leggi, ma secondo le leggi. L'intenzione del legislatore fu sicuramente quella di sottoporre anche i Consorzi all'obbligo della iscrizione e di fare dell'osservanza di tale obbligo una condizione

essenziale per la eleggibilità dei dirigenti. La data delle tre disposizioni che interessano la controversia è decisiva per confermare tale intento: il registro delle imprese fu disciplinato dal decreto-legislativo 14 dicembre 1947, n. 1577; la ineleggibilità di cui trattasi fu sancita dal testo unico 5 febbraio 1948, n. 26; le norme sui consorzi agrari furono approvate con il decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1235. Se il legislatore avesse voluto far eccezione per i Consorzi alle norme sulla ineleggibilità, lo avrebbe detto espressamente.

Comunque, si osservava che il decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1235, appartiene al novero dei decreti con forza di legge, emanati dal Governo dopo che erano già cessati i poteri della Assemblea costituente e la cui costituzionalità è stata da più parti contestata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 16 marzo 1946, n. 98. Questo decreto, inoltre, è soggetto ad obbligo di ratifica, *ma non ancora è stato ratificato dal Parlamento*. La Camera, pertanto, pur applicando la norma sulla ineleggibilità anche nei confronti dei dirigenti di Consorzi agrari non iscritti nel registro prefettizio, potrà modificarla in futuro ove lo creda.

Per questi motivi si chiedeva, da parte della difesa dei ricorrenti, che l'onorevole Monte Vittorino fosse dichiarato ineleggibile perchè, presidente di Consorzio agrario, società legata allo Stato da una concessione di notevole utilità economica, non ha curato la iscrizione della cooperativa nei registri della Prefettura, e non solo non ha presentato le dimissioni prima di accettare la candidatura, ma ha continuato ad agire nella qualità sia immediatamente prima che dopo l'avvenuta elezione, compiendo anche atti di amministrazione straordinaria.

VII. — La difesa dell'onorevole Monte prospettava alcune questioni di carattere pregiudiziale e determinante, e cioè: a) che il caso dell'onorevole Monte non rientrerebbe nell'eccezione prevista dall'articolo 8, ultimo comma; b) che, peraltro, non sarebbe affatto necessario far ricorso all'eccezione, in quanto il caso in esame non rientrerebbe in alcuna delle ipotesi di ineleggibilità contemplate dai commi 1° e 2° dell'articolo 8.

A sostegno della prima tesi rilevava che l'eccezione in favore dei dirigenti di cooperative e di consorzi di cooperative venne sancita per la prima volta con l'articolo 6 della legge 20 gennaio 1948, n. 6, contenente modificazioni alla legge elettorale 10 marzo 1946, n. 74. Con l'articolo 28 della citata

legge di modifica venne delegato al Governo il potere di coordinare i due testi (quello del 1946 e quello del 1948) e di emanare un testo unico, che fondesse le norme rimaste ferme della legge del 1946 con quelle di modifica contenute nella legge 20 gennaio 1948, n. 20. Attesi i limiti della delega (semplice coordinamento) e trattandosi di norma assolutamente nuova, il Governo, a proposito dell'eccezione in esame, non aveva altro potere che quello di riprodurla nel preciso tenore dettato dall'articolo 6 della legge 20 gennaio 1948, n. 6. In caso di difforme riproduzione, o dipendente da erronea trascrizione, o dipendente da volontaria e non autorizzata modifica, si dovrebbe considerare prevalente e normativo non già il testo coordinato ma quello originario contenuto nella legge 20 gennaio 1948, n. 6, che è l'unico approvato dal Parlamento. Ma fra i due testi esisterebbe la seguente sostanziale difformità: l'articolo 6 della legge 20 gennaio 1948, n. 6, comprende nell'eccezione i dirigenti di cooperative e di consorzi di cooperative *iscritti* nel registro di prefettura; l'ultimo comma dell'articolo 8 del testo unico 5 febbraio 1948, n. 26, limita l'eccezione ai dirigenti di cooperative e di consorzi di cooperative *iscritte* nel registro di prefettura. In conseguenza, mentre la legge approvata dal Parlamento reclamava il requisito dell'iscrizione per i soli consorzi di cooperative, il testo unico pretenderebbe quel requisito anche per le cooperative singole. E notava che, nella legge 20 gennaio 1948, n. 6, non a caso il requisito dell'iscrizione era stato limitato ai soli *consorzi*. Questi ultimi, infatti, a norma dell'articolo 16 del decreto n. 1577 del 14 dicembre 1947, acquistano il *riconoscimento giuridico* soltanto attraverso l'iscrizione nel registro di prefettura. Le cooperative singole, invece, acquistano personalità giuridica indipendentemente da quella iscrizione e col semplice fatto dell'omologazione dell'atto costitutivo, da parte del tribunale. La legge 20 gennaio 1948, n. 6, pertanto, stabilì per i consorzi il requisito dell'iscrizione, all'evidente scopo di non accordare la deroga a favore di associazioni di mero fatto, prive di riconoscimento giuridico. Quel requisito, viceversa, non venne richiesto per le cooperative singole, proprio perchè queste già erano dotate di giuridica personalità, anche senza l'iscrizione. Avere esteso, nel testo unico, la necessità dell'iscrizione anche alle cooperative singole significa aver limitato l'ampiezza della deroga stabilita dal Parlamento, esorbitando dai poteri di semplice coordinamento delegati al Governo.

Unica norma legittima era dunque quella dell'articolo 6 della legge 20 gennaio 1948, n. 6, e pertanto, per le cooperative singole, il requisito dell'iscrizione non sarebbe necessario. E poiché, nel caso in esame, si tratta proprio di una cooperativa singola, deve ritenersi applicabile l'eccezione, con la conseguente convalida dell'elezione contestata.

In rapporto alla seconda tesi, la difesa dell'onorevole Monte rilevava anzitutto che la difesa dei ricorrenti si era ampiamente occupata dell'eccezione — per sostenerne l'inapplicabilità al caso in esame — ma non si era soffermata a dimostrare che all'onorevole Monte fossero applicabili le regole di ineleggibilità contenute nei commi 1° e 2° dell'articolo 8. Viceversa — essendo pacifico che le norme sulla *ineleggibilità* contemplano attività diverse e cause diverse da quelle contemplate dalle norme sulla *incompatibilità* — era questa appunto la questione di fondo, di evidente carattere pregiudiziale.

Premesso che l'unica attività del Consorzio agrario di Campobasso denunciata come causa di ineleggibilità era la gestione del servizio ammassi, la difesa rilevava anzitutto che tale attività è espressamente contemplata come fonte di *incompatibilità* dall'articolo 2 della legge 13 febbraio 1953, n. 60, che menziona appunto gli enti « che gestiscano servizi di qualunque genere per conto dello Stato o della pubblica Amministrazione. E pacifica essendo la *diversità* fra le cause di incompatibilità e quelle di ineleggibilità, l'accennata specifica menzione contenuta nella legge sulle incompatibilità basterebbe per dedurre che la gestione del servizio ammassi non è fonte di ineleggibilità, ma soltanto di *incompatibilità*. Di più, quella gestione non è riconducibile ad alcuna delle diverse ipotesi che la legge contempla come fonte di ineleggibilità. Premesso che l'articolo 8 costituisce eccezione alla regola generale sancita dall'articolo 5 della legge elettorale e limita una delle essenziali libertà del cittadino, quella dell'elettorato passivo, onde la norma non consente interpretazione estensiva, rilevava la difesa che fra tali casi, sono certamente estranei alla specie tutti quelli previsti nel comma 2° dell'articolo 8, non sussistendo alcuno dei fatti in esso specificati. Resterebbe l'unica indagine, relativa al primo comma dell'articolo 8, che contempla tre ipotesi: quella di *contratti* di opere o di somministrazioni; quella di *concessioni* e quella di *autorizzazioni* amministrative. E al riguardo affermava che la gestione del servizio

ammassi non appartiene ad alcuna di tali ipotesi, per dedurne la inapplicabilità della norma eccezionale di ineleggibilità.

La esclusione della gestione del servizio ammassi dal campo delle concessioni o delle autorizzazioni amministrative deriva, secondo la difesa, dal fatto che nei servizi dati in concessione, la gestione si svolge nell'interesse del concessionario ed a suo profitto, in corrispettivo del quale il concessionario corrisponde al concedente un canone o altre utilità economiche (abbandono degli impianti a fine concessione, ampliamento degli stessi a fondo perduto, ecc.), mentre il servizio ammassi, si svolge nel diretto ed esclusivo interesse dello Stato ed a suo esclusivo profitto e carico, con obbligo di specifica rendicontazione per ciascun incasso e per ciascuna spesa. Parimenti la gestione degli ammassi nulla ha da vedere con le autorizzazioni amministrative, le quali sono dei *permessi*, volti a rimuovere un *divieto*, come i permessi di sfruttamento di giacimenti petroliferi, ecc.

Resterebbe l'ipotesi dei *contratti*. Ma secondo la difesa la gestione degli ammassi non ha natura contrattuale ma spiccato carattere di diritto pubblico, in quanto: a) l'affidamento della gestione non deriva da un accordo di volontà fra lo Stato e il Consorzio (che dovrebbe, in ipotesi, essere *libero* di accettare o no) ma deriva da una legge che imperativamente attribuisce al Consorzio la gestione; b) le modalità di esecuzione della gestione non vengono pattuite dagli ipotetici *contraenti*, ma coattivamente dettate dalla legge (essendo il Consorzio nell'impossibilità di esprimere una qualsiasi volontà, in ordine al consenso a contrattare, come in ordine all'oggetto del contratto e alle *modalità di esecuzione*).

Esclusa per tanto la natura contrattuale della gestione degli ammassi, la difesa dell'onorevole Monte ravvisava anche la inapplicabilità del primo comma dell'articolo 8 della legge elettorale, e chiedeva che venisse realizzata la volontà del corpo elettorale, assicurando per l'onorevole Monte il rispetto della fondamentale libertà di elettorato passivo derivante dalla Costituzione e dalla legge.

VIII. — Nel successivo esame compiuto dalla Giunta fu fatto osservare che il dubbio preliminarmente affacciato dalla difesa dell'onorevole Monte, di una alterazione della volontà del legislatore, in cui sarebbe incorso il potere esecutivo nella compilazione del testo unico, non ha alcun fondamento, in

quanto, a parte che la dizione al plurale maschile, *iscritti*, sarebbe sempre grammaticalmente e correttamente riferibile a entrambi i termini — « cooperative e consorzi di cooperative » — vi è l'assorbente considerazione che la formula approvata dall'Assemblea costituente nella seduta del 16 dicembre 1947 (*Resoconto stenografico*, Discussioni, pag. 3253) era identica a quella che si trova nel testo unico: « cooperative e consorzi di cooperative iscritte regolarmente nei registri di prefettura ». Quindi il potere esecutivo, lungi dall'alterare la volontà del legislatore, non ha fatto che ristabilirla nella sua precisa dizione.

Fu poi rilevato che il fondamento della ineleggibilità sarebbe derivato dal fatto che l'onorevole Monte, all'atto delle elezioni politiche, era presidente del Consorzio agrario provinciale di Campobasso, e che non si sarebbe dimesso da tale carica prima della data del decreto di convocazione dei comizi elettorali, avendo anzi continuato ad esercitare le funzioni relative alla carica dopo le dimissioni. Si era discusso a lungo circa il diritto-dovere dei Consorzi, che sono cooperative, d'iscriversi nel registro prefettizio, per il godimento di determinati diritti, e si era dopo di ciò concluso che, non risultando il Consorzio agrario provinciale di Campobasso regolarmente iscritto nel registro predetto, l'onorevole Monte non potesse godere della eccezione, di cui all'ultimo comma dell'articolo 8 della legge elettorale e dovesse, quindi, essere dichiarato ineleggibile. Tali indagini peraltro erano da considerarsi superflue ed infondate le conclusioni. Si sarebbe dovuto, prima di arrivare all'esame dell'ultimo comma dell'articolo 8 predetto, esaminare il primo comma: « Non sono eleggibili inoltre: 1°) coloro, che in proprio o in qualità di rappresentanti legali di società o di imprese private risultino vincolati con lo Stato per contratti di opere o di somministrazioni... ».

Perché, quindi, si potesse parlare di ineleggibilità, sarebbe stato necessario trovarsi di fronte: a) ad un rappresentante legale; b) di un'impresa privata; c) che risultasse vincolata con lo Stato mediante contratti di opere o di somministrazioni.

Così, il rappresentante di una impresa, che sia vincolata allo Stato con un contratto, col quale si obblighi a costruire il palazzo, dove dovrà avere la sua nuova sede un Ministero, è indubbiamente ineleggibile, essendo il rappresentante di una impresa vincolata allo Stato da un contratto di opera. E così è ineleggibile il rappresentante di una

impresa, che sia vincolata allo Stato da un contratto, mediante il quale sia obbligata a fornire all'esercito un dato numero di scarpe all'anno, o ai detenuti il vitto, perché qui l'impresa è vincolata allo Stato da un contratto di somministrazione.

I Consorzi agrari provinciali, invece, non sono vincolati allo Stato da *contratti*. Il loro obbligo di fare deriva, infatti, non da contratti, ma dalla legge. E venivano all'uopo richiamate le disposizioni della legge 10 luglio 1951, n. 541, relativa alla istituzione dell'ammasso per contingente del frumento per la produzione dell'annata agraria 1950-51.

Art. 1. — È disposto l'ammasso del frumento di produzione nazionale 1951.

Art. 2. — Il Ministro per l'agricoltura e le foreste, sulla base del conferimento della campagna agraria 1949-50, determinerà i contingenti di grano da conferirsi in ogni provincia per l'annata agraria 1950-51.

Art. 3. — In ciascuna provincia è istituito un comitato per l'ammasso granario per contingente, presieduto dal prefetto, ecc. Detto Comitato provvederà alla ripartizione fra i singoli comuni della provincia del contingente provinciale, basandosi, di massima, sui conferimenti dell'annata agraria 1949-50.

Art. 4. — L'Ispettorato provinciale dell'agricoltura provvederà alla ripartizione del contingente fra i singoli produttori ed alla notifica agli interessati della quantità di prodotto, che ciascuno di essi conferirà ai granai del popolo.

Art. 5. — Il Ministro per l'agricoltura e le foreste provvederà a stabilire le caratteristiche del grano da ammassare, nonché a fissare le modalità ed i termini di consegna e di pagamento dello stesso.

E analogamente gli articoli 7, 11 e 12 del decreto ministeriale 28 aprile 1945:

Art. 7. — Ai consorzi agrari provinciali è demandata la gestione dei granai del popolo.

Art. 11. — All'atto del conferimento il Consorzio rilascia ai conferenti un bollettino, con il quale si perfeziona il conferimento.

Art. 12. — I prodotti conferiti sono pagati in base ai prezzi risultanti per ciascun prodotto da apposite tabelle, approvate dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste.

E, infine, l'articolo 15 del regio decreto-legge 10 maggio 1943, n. 397: « Appena ultimata la vendita dei prodotti ed in ogni caso non oltre un mese dalla campagna agricola, il Consorzio agrario provinciale compila, distintamente, per ogni prodotto, il rendiconto finale e lo trasmette alla Federazione italiana dei Consorzi agrari, che lo invia al

Ministero dell'agricoltura e delle foreste per l'approvazione».

Da tali norme appariva chiaro come i Consorzi agrari provinciali, in materia di ammassi agrari, espletino un servizio per conto dello Stato, servizio regolarmente e completamente disciplinato dalla legge, nulla essendo lasciato alla volontà contrattuale delle parti. Il presidente, perciò, di un Consorzio agrario provinciale è presidente di una impresa privata, che è sì vincolata allo Stato, ma non in virtù di *contratto*, sì bene in virtù di *legge*. Onde la inapplicabilità, nella specie, della prima parte dell'articolo 8 della legge elettorale. Ed irrilevante, in conseguenza, appare ogni discussione in merito all'ultimo comma dello stesso articolo. Si tratta di un tipico caso di esercizio privato di pubbliche funzioni, regolato dalla legge e non contrattualmente dalla volontà delle parti. Ciò è tanto vero che, discutendosi la legge sulle incompatibilità parlamentari 13 febbraio 1953, n. 60, si prevede la incompatibilità (articolo 2) per gli amministratori di enti, che « gestiscano servizi di qualunque genere per conto dello Stato o della pubblica Amministrazione ». E a seguito di tale norma, il Ministro *pro-tempore* dell'agricoltura e delle foreste inviò in data 27 marzo 1953 ai deputati che ricoprivano la carica di presidenti di Consorzi agrari provinciali, una lettera con la quale richiamava la loro attenzione sulla incompatibilità, a suo avviso, esistente fra detta carica e la qualità di deputato e li invitava a prendere le opportune determinazioni in merito.

E fu ulteriormente ribadito, che nessuna delle ipotesi di ineleggibilità previste dall'articolo 8 del testo unico della legge elettorale, potesse applicarsi al caso dell'onorevole Monte, e particolarmente nessuna delle ipotesi previste nei nn. 1 e 2, sostanzialmente per il fatto che non può ravvisarsi alcun *contratto* tra lo Stato e i Consorzi agrari; mentre, per quanto riguarda l'ultimo comma dell'articolo 8, si sottolineava che, se l'iscrizione nei registri di Prefettura è una condizione di esistenza delle cooperative, deve dirsi che la mancata iscrizione comporta la inesistenza del Consorzio; e poiché *quod nullum est, nullum producit effectum*, non si può riferire nella specie in esame neanche all'ultimo comma dell'articolo 8.

D'altra parte si faceva rilevare che il Consorzio agrario è una cooperativa la quale ha formalmente, e di fatto, contratti con l'amministrazione dello Stato. Ad esempio:

1°) L'ammasso del grano nazionale è un servizio che il Consorzio agrario esegue per

conto dello Stato. Ma per eseguire un tale servizio al Consorzio agrario viene corrisposto un determinato prezzo di ammasso a quintale. Questo prezzo viene *contrattato* dal Consorzio agrario con l'Amministrazione statale a mezzo della Federconsorzi.

2°) Per l'importazione e l'immagazzinamento del grano estero i Consorzi agrari *interessati* contrattano, tramite la Federconsorzi, il prezzo a quintale per carico, scarico, trasporto, immagazzinamento.

3°) Per l'ammasso dell'olio di oliva i Consorzi agrari hanno *contrattato*, tramite la Federconsorzi, il contributo integrativo a carico dello Stato per le spese di ammasso.

Tutto ciò dimostrerebbe che i Consorzi agrari hanno *di fatto* rapporti contrattuali con lo Stato.

Altri però ritenevano di dover particolarmente precisare:

1°) una cosa è l'ammasso *volontario* del grano, altra cosa — assolutamente diversa e in linea giuridica e in linea tecnica-economica — l'ammasso per *contingente*. Di quest'ultimo soltanto si deve parlare in rapporto ai Consorzi agrari, essendo agli stessi obbligatoriamente devoluto per legge;

2°) risponde a verità che l'ammasso per contingente è statuito con legge annuale, ma è altrettanto vero che le singole leggi annuali si limitano a stabilire il contingente ammesso all'ammasso ed il prezzo garantito dallo Stato, facendo, per tutto il resto, ivi compresi i rapporti con i Consorzi agrari, richiamo alle precedenti numerose leggi normative e che partono dal periodo bellico;

3°) nessun rapporto contrattuale esiste tra Consorzio e Stato circa il modo ed il *quantum* di remunerazione per le operazioni di ammasso. Tale remunerazione è fissata annualmente, all'infuori di ogni contrattazione con i Consorzi, da organi statali e dalla Federconsorzi (ente ben distinto e diverso dai Consorzi stessi);

4°) infine non è esatto che le attuali lire 2.500 a quintale di concorso governativo alle spese per l'ammasso dell'olio, siano frutto di una contrattazione: tale concorso è frutto invece di una determinazione unilaterale da parte dello Stato ed è disposto con provvedimento legislativo.

Da ultimo veniva a maggioranza (presenti e votanti 25, favorevoli 13, contrari 12) adottata la seguente decisione:

« La Giunta delle elezioni: preso in esame il reclamo presentato dagli elettori Albanese Medardo, Gramegna Mario e Zichella Filippo

LEGISLATURA II — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

contro la elezione dell'onorevole Vittorino Monte per ineleggibilità a norma dell'articolo 8 del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei Deputati 5 febbraio 1948, n. 26; tenuti presenti i documenti presentati, nei termini, dalle parti nella contestazione; sentito il relatore ed i difensori delle parti;

visti gli articoli 62 del testo unico suddetto, 20, 22 e 23 del Regolamento della Camera, 11, 12, 13 e 14 del Regolamento interno della Giunta delle elezioni,

decide

di proporre alla Camera la convalida della elezione dell'onorevole Vittorino Monte».

VEDOVATO, *Relatore.*