

4. Sentenza 7 Aprile 1922

nella causa **Don Giuseppe Feregutti** contro **Ticino**.

Ricorso contro un decreto del Consiglio di Stato del Cantone Ticino che in base agli art. 46 e 100 delle legge organica comunale, ha pronunciata l'incompatibilità di un parroco a coprire, nel commune dove funge in tale qualità, la carica di segretario comunale. Questa decisione non é anticostituzionale. Art. 4 e 49 CF; 7, 4 e 5 C. c. ticinese; 46, 100, 197 legge organica comunale ticinese.

A. — La legge organica comunale ticinese del 15 giugno 1854 dispone nell'art. 46 che « a membri delle Municipalità non sono eleggibili: c) I sacerdoti ». L'art. 100 *ibidem* dichiara che il segretario municipale, nominato dalla Municipalità, va soggetto alla incompatibilità d'ufficio stabilita all'art. 46 per i membri della Municipalità; in altri termini, sancisce l'incompatibilità della carica di segretario colla qualità di sacerdote.

B. — Il M. R. Don Giuseppe Feregutti, parroco di Curio, era stato assunto nel 1918 a segretario dello stesso comune. Il Consiglio di Stato, con ufficio 13 settembre 1918, attirava l'attenzione della Municipalità di Curio sui disposti precitati. Ciò malgrado, con nomina del 4 febbraio 1920, essa riconfermava Don Feregutti nella carica di segretario municipale.

La quale nomina avendo un municipale (il Sig. Temistocle Notari) denunciata al Dipartimento Interno, il Consiglio di Stato l'annullava, con decreto del 1° luglio 1921, per i motivi seguenti: Nella legislazione ticinese esiste già da oltre un secolo il principio della incompatibilità degli ecclesiastici a coprire cariche pubbliche, compreso l'esercizio dell'avvocatura e del notariato. La costituzione cantonale del 17 dicembre 1814 li escludeva dal potere esecutivo e dal potere giudiziario. Questo principio generale fu mitigato dalla costituzione del 1830, la quale permise ai sacerdoti di far parte del Consiglio di Stato. Il principio della riforma costituzionale del

1° a 4 marzo 1855 (art. IV), secondo il quale gli esercenti professione ecclesiastica non potevano essere elettori nè eleggibili alle cariche costituzionali fu modificato dalla riforma del 1875 (art. 3) nel senso che fu loro accordato, illimitatamente, il diritto di voto, pur restando essi ineleggibili. Gli ecclesiastici sono inoltre esclusi dall'esercizio del notariato (legge notarile del 1844), dall'amministrazione patriziale (art. 30c della legge organica comunale precitata) e infine dalle cariche municipali, compreso il segretariato. Richiamate le disposizioni delle leggi federali, che dichiarano gli ecclesiastici ineleggibili a certe cariche pubbliche (a membri del Consiglio federale, del Consiglio nazionale, del Tribunale federale, art. 75, 96, 105 CF), dispensandoli per contro da oneri incombenti indistintamente ad ogni altro cittadino (servizio militare, art. 13 OM), il Consiglio di Stato asserisce che il disposto dei combinati art. 100 e 46 lett. c della legge organica comunale ticinese non costituisce una violazione dell'art. 4 CF. In seguito di che esso faceva obbligo alla Municipalità di Curio di esonerare il parroco Feregutti dalle funzioni di segretario comunale e di provvedere indilatamente alla sua sostituzione.

C. — Da questo decreto Don Feregutti ricorse alla Commissione dell'Amministrativo, la quale pure respinse il gravame con decisione del 26 ottobre 1921, sostanzialmente per i motivi addotti dal Consiglio di Stato.

D. — Queste due decisioni cantonali furono impugnate da Don Feregutti con ricorsi separati di diritto pubblico.

a) Nel primo gravame (27 agosto 1921), diretto contro il precitato decreto governativo, il ricorrente si lagna di diniego di giustizia formale e sostanziale. Formale, perchè l'istanza Notari, che sta alla base della querelata decisione, non gli venne comunicata per le sue osservazioni, nè esso fu invitato a presentare le sue ragioni. Del resto, quell'istanza non era un ricorso nel vero senso della parola, ma una semplice interpellanza. La decisione governativa è dunque illegale anzitutto in virtù dell'art. 197 § 2 della

legge organica comunale, che limita l'intervento del Consiglio di Stato di fronte ai Comuni ai casi in cui si sarebbero verificati abusi e disordini. Nel caso presente non si tratta di un abuso da parte del Municipio di Curio, ma di questione controversa di diritto costituzionale. Non esiste nessuna disposizione *costituzionale* che escluda gli ecclesiastici dalla carica di segretario comunale. La costituzione del 1830 li esclude dal potere esecutivo e dal potere giudiziario, ma non dal Municipio, a comporre il quale poteva essere chiamato qualunque cittadino attivo. All'art. 4 essa dispone che nel Cantone non vi è privilegio di luogo, di nascita, di persona, di ceto, di foro e di famiglia, col quale disposto resta escluso che l'esser laico debba porre il cittadino nella condizione privilegiata di eleggibilità, negandola ad un altro perchè ecclesiastico. Corollario del principio di parità di trattamento è quello della riforma costituzionale del 20 novembre 1875, secondo il quale ad ogni cittadino svizzero domiciliato nel Cantone spetta ogni diritto civile e politico in conformità della CF, la quale poi, ad eccezione dei precitati disposti degli art. 75, 96 e 105, non contiene nessuna disposizione escludente la eleggibilità degli ecclesiastici. E neppure potrebbe pretendersi che esista una incompatibilità morale o materiale. L'affermare che l'esclusione in discorso debba essere ammessa in omaggio al principio della separazione della Chiesa dallo Stato è vaga e ingiustificabile fraseologia. Escludere una persona perchè ecclesiastica dal rivestire carica di segretario municipale equivale a menomarla nei suoi diritti di cittadino perchè avente carattere ecclesiastico e ciò costituisce una violazione dell'art. 49 CF.

Il Comune di Curio, con dichiarazione 3 settembre 1921, fa adesione ai motivi del ricorso e domanda parimenti l'annullamento del decreto governativo 1° luglio 1921.

b) Nel suo secondo gravame del 21 gennaio 1922 (diretto specialmente contro la decisione della Commissione dell'Amministrativo), richiamati in sostanza gli

argomenti addotti nel primo, il ricorrente rileva il rimprovero di diniego di giustizia formale già menzionato e si riconferma nel concetto che l'art. 100 della legge organica comunale costituisce una violazione della costituzione cantonale e federale. E possibile che qualche costituzione cantonale contenga l'esclusione degli ecclesiastici da determinate cariche pubbliche e che essa abbia ricevuto l'approvazione federale, ma questa approvazione non significa sanzione della intrinseca costituzionalità delle disposizioni in essa contenute (sentenza del Tribunale federale 19 ottobre 1916 nella causa Salamin c. Vallese).

E. — Nella sua risposta al ricorso del 7 marzo 1922, il Consiglio di Stato conchiude domandando il rigetto del ricorso. Di fronte ad una patente violazione della legge, il Consiglio di Stato, cui spetta anche d'ufficio (art. 197 § 2 legge org. com.) la sorveglianza sulle Municipalità, non poteva far altro che imporre alla Municipalità di Curio di rientrare nella legalità.

Considerando in diritto :

1 a 2° (Questioni preliminari).

3° Nel merito :

a) Il rimprovero di violazione dell'art. 4 della Cost. cant. si confonde con quello di violazione dell'art. 4 della CF, perchè ambedue i disposti sanciscono lo stesso principio, quello dell'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge. Di questo punto si tratterà in seguito.

b) Altro appunto dedotto dall'ordinamento costituzionale ticinese consiste nel dire che la disposizione in questione della legge organica comunale (stato di fatto A) non abbia base nella costituzione cantonale. L'argomento è infondato. L'art. 5 della Costituzione cantonale dispone : « Gli ecclesiastici non possono far parte nè del potere esecutivo, nè del potere giudiziario. » Sotto la denominazione « potere esecutivo » possono essere comprese, in senso lato, ma senza far violenza al disposto, anche le Autorità municipali che, infatti, costituiscono

e rappresentano nel Comune il potere esecutivo ; di modo che l'art. 100 della legge organica comunale troverebbe sufficiente fondamento nel precitato disposto della Costituzione cantonale. A chi quest'interpretazione sembrasse troppo lata, occorrerebbe far osservare che, comunque, essa è quella costantemente accettata dalle autorità e dal popolo ticinese, poichè il disposto dell'art. 100 non fu abrogato quando, colla riforma costituzionale del 20 novembre 1875 (che rese agli ecclesiastici l'esercizio dei diritti civili e politici in affari comunali e cantonali) ovvia era l'occasione di farlo. Non lo fu neppure quando i lavori preparatori e l'ampia discussione della legge 28 gennaio 1886 sulla « libertà della Chiesa cattolica » (la quale riprese in esame e sottopose a nuovo assetto i rapporti della Chiesa collo Stato e quelli degli ecclesiastici coi poteri temporali) avrebbero fornito occasione oltremodo propizia all'eliminazione di siffatti disposti eccezionali, se tale fosse stata la volontà del potere legislativo e del popolo ticinese, cui quella legge venne sottoposta in via di referendum.

4^o— Infondato è pure il rimprovero di violazione del principio dell'uguaglianza dei cittadini e del suo corollario, la parità di trattamento, sancito degli art. 4 CF. Secondo la pratica di questa Corte e la giurisprudenza unanime (RU 32 I 480 ; 36 I 6 ; 40 I 132 e sentenze anteriori ivi citate ; Burckhardt p. 58 e seg., 71 e seg.) il principio dell'uguaglianza non è violato quando per la diversità di trattamento possono essere invocati in buona fede (RU 40 I 132) dei motivi plausibili, anche se non imprescindibili e inoppugnabili : il che del resto ammette il ricorrente stesso dicendo che la deroga alla parità assoluta di trattamento è ammissibile quando si verificano condizioni di diversità così considerevoli secondo l'opinione generale da giustificare un trattamento eccezionale.

Ora è fuori di dubbio che, a giudicare dalla legislazione attuale, l'opinione comune o generale ammette l'esclu-

sione degli ecclesiastici da certe cariche ed impieghi pubblici. A prescindere dai disposti precitati della CF, abbondano nelle costituzioni o nelle leggi cantonali le disposizioni che sanciscono l'ineleggibilità degli ecclesiastici ad ogni sorta di pubbliche funzioni : Berna (art. 20 CC) ; Neuchâtel (art. 31) ; Basilea-Campagna (27) ; Ginevra (35) non ammettono gli ecclesiastici al Gran Consiglio, quest'ultimo Cantone inoltre li esclude dal Consiglio di Stato (67). Altri Cantoni (così Zurigo, Soletta, Basilea-Città, Grigioni ed Argovia, dichiarano che a membri del Consiglio di Stato non possono essere elette persone che rivestano altro impiego remunerato e con ciò escludono dal Consiglio di Stato gli ecclesiastici in carica ecc.

Per quanto è della questione di sapere se questa opinione sull'esclusione degli ecclesiastici da pubbliche funzioni sia fondata su ragioni sufficientemente accettabili da renderla conciliabile coll'art. 4 CF, occorre rilevare : Il quesito, nella sua generalità, supera i limiti dell'ipotesi del caso e non occorre venga deciso. Nel caso in esame non si tratta di un sacerdote od ecclesiastico in senso generico, ma di un sacerdote che funziona come *parroco* nello stesso Comune, in cui è stato nominato segretario comunale. La questione da decidere non è dunque di conoscere se gli ecclesiastici *in genere* (anche quelli che non abbiano cura d'anime, professori ecc.) possano essere colpiti da tale incapacità, ma solo quella se lo possa essere il *parroco* del Comune dove esercita il suo ministero. In questo senso gli art. 46 e 100 della legge organica comunale riflettono piuttosto un caso di *incompatibilità* che una condizione di eleggibilità e da questo ristretto punto di vista essi sfuggono certamente alla censura dedotta dall'art. 4 CF, poichè motivi plausibili non mancano a giustificarli. Il legislatore ticinese, che — e fu già rilevato — tale disposto ha mantenuto dal 1854 in poi, può aver pensato che il cumolo delle due funzioni (specie in comuni e parrocchie vasti) non permetterebbe al titolare di sdebitarsene a dovere ; può altresì aver pensato alla

singolare situazione del parroco-segretario in caso di conflitti tra la Municipalità ed il Consiglio parrocchiale di cui ora il parroco è membro di diritto (art. 26 del regolamento 15 giugno 1886 per l'esecuzione della legge sulla libertà della Chiesa) o nel caso in cui, la congrua dovendo, in certi casi, essere somministrata dal Comune (art. 27 legge precitata), la determinazione o il pagamento di essa desse luogo a contestazione ecc. Tutte queste considerazioni sono plausibili e bastano per sottrarre gli art. 46 e 100 della legge organica comunale alla censura di violazione dell'art. 4 CF.

Il ricorrente obietta che, comunque, l'incapacità prevista da quel disposto non è ammissibile perchè in forza della legge sulla separazione della Chiesa dallo Stato il parroco non è nel Ticino funzionario di Stato e lo Stato deve ignorare la sua qualità di parroco che è, nei riguardi dello Stato, mera funzione privata. L'argomento non regge. A parte la questione di sapere se la legge sulla « libertà della Chiesa cattolica » del 28 gennaio 1886 abbia prodotto separazione propriamente detta tra la Chiesa e lo Stato (la questione è per lo meno dubbia, dato l'obbligo di certi Comuni di provvedere per la congrua, art. 27 della legge, e quello dello Stato di somministrare all'Ordinario l'assegno di fchi 12.000 ecc., art. 4 della convenzione 23 settembre 1884 tra il Cantone Ticino e la Santa Sede), l'ammissibilità di un caso di incompatibilità non dipende solo da un conflitto tra due funzioni o cariche pubbliche. Tali casi sono leciti e comunemente ammessi anche se il conflitto esiste tra una funzione pubblica e certe professioni, attività o posti meramente privati. Così, nella Confederazione, i funzionari federali non possono esercitare nessun'altra professione (art. 21 dell'ordinanza 21 febbraio 1899 del Consiglio federale), i giudici federali, inoltre, non possono occupare il posto di direttori o di membri di amministrazione di stabilimenti che mirano ad uno scopo di lucro (art. 3 OGF). La maggioranza dei Cantoni conosce casi d'incompatibilità tra certe funzioni

pubbliche e l'esercizio dell'avvocatura e di certe industrie o la nomina a certi posti di società costituite a scopo di guadagno (Lucerna, art. 20 della Costituzione; Soletto, art. 34. 46; Argovia 37 al. 2; Turgovia art. 22 lett. d; Vallese art. 55 al. 3 ecc.). Anche nel Ticino tali casi sono numerosi (art. 40 della Costituzione; legge sulla incompatibilità delle cariche art. 4, 5 ecc.; aggiunta del 25 marzo 1830, articolo unico ecc.). Ma se sono ammissibili e vengono comunemente ammessi casi d'incompatibilità in ragione di certe professioni od attività *private*, non si vede per qual motivo ne debba essere altrimenti quando trattasi di un parroco, anche se si ammette che esso non sia funzionario pubblico.

5° — Al ricorso viene anche meno l'appoggio dell'art. 49 CF. Fine di questo disposto è di garantire al cittadino la libertà di credenza e di coscienza, non di escludere ogni caso di incompatibilità degli ecclesiastici a funzioni o cariche pubbliche. Anche il cap. 4 di quel disposto (« l'esercizio dei diritti civili o politici non può essere limitato da nessuna prescrizione o condizione di natura ecclesiastica o religiosa ») non suffraga la tesi del ricorrente. Vi si tratta di prescrizioni o condizioni di natura *ecclesiastica o religiosa*, per le quali l'esercizio dei diritti civili verrebbe limitato: la quale ipotesi è diversa (anzi precisamente contraria) a quella del caso in esame, in cui *prescrizioni civili* violerebbero i diritti degli ecclesiastici. E bensì vero che in base all'art. 49 al. 4 il Tribunale federale ha dichiarato incostituzionale la privazione degli ecclesiastici del diritto di voto (RU I 273); ma in quel caso la questione della eleggibilità degli ecclesiastici (godimento dei diritti civili passivi) fu espressamente riservata.

Occorre da ultimo rilevare che se è vero, come allega il ricorrente, che il giudizio sull'ammissibilità di un disposto costituzionale cantonale è di competenza del Tribunale federale, il quale non è vincolato dall'approvazione delle Camere federali, non è men vero che, se tante

disposizioni costituzionali cantonali di incompatibilità hanno ottenuto la sanzione federale, ciò sta almeno a dimostrare la prevalenza dell'opinione, nelle sfere legislative federali, che tali disposti non sono contrari alla CF. E i commentatori della CF (vedi ad es. Burekhardt, IIa ed. p. 72 e 459) dichiarano che se alla Confederazione è lecito stabilire determinati casi di incapacità, lo stesso diritto debba competere, nel loro dominio, anche ai Cantoni.

Il Tribunale federale pronuncia :

I ricorsi sono respinti.

5. Arrêt du 8 avril 1922 dans la cause Caisse d'Epargne de la Ville de Morat contre Etat de Fribourg.

Loi fribourgeoise d'impôt. — La loi fribourgeoise du 24 novembre 1919 sur l'impôt a adopté le système de l'imposition de la fortune globale du contribuable sans déduction des dettes hypothécaires et chirographaires. Il est dès lors contraire à la loi d'imposer d'une manière séparée les comptes courants créanciers déposés en banque sans tenir compte des dettes du contribuable, l'art. 37 de la loi ne pouvant être interprété comme créant un impôt réel sur les comptes courants. Le contribuable doit être autorisé à déduire de son actif, y compris ses comptes courants créanciers, la totalité de ses dettes pour autant que leur somme globale excède la valeur totale des éléments non imposables.

A. — En vue de l'imposition cantonale pour la période fiscale de 1920, la Caisse d'Epargne de la Ville de Morat a déposé, en date du 1^{er} août 1921, une déclaration d'impôt dans laquelle elle indiquait une fortune totale de 11 488 788 fr. et des dettes pour une somme de 12 102 057 fr. Le découvert s'élevait ainsi à 613 279 fr. Elle possédait par contre en trois comptes courants à la Banque de l'Etat de Fribourg une somme de 660 031 fr.

qu'elle indiqua sur le formulaire officiel de la déclaration d'impôt sous la rubrique imprimée « Pour le classement : comptes courants ». D'après ce formulaire, ce poste ne devait pas compter pour déterminer le montant de la fortune imposable et devait faire l'objet d'une imposition séparée. La Caisse d'Epargne joignit à sa déclaration une lettre où elle exposait au bureau cantonal des contributions que l'impôt sur son compte courant créancier devait être calculé en tenant compte du déficit résultant de sa déclaration et qu'ainsi la somme de 613 269 fr. devait être déduite de son avoir en banque par 660 031 fr. Le capital imposable, savoir sa fortune nette, devait donc être fixée à 46 762 fr. dont l'impôt pourrait être porté à son débit par la Banque de l'Etat.

Le 5 avril 1921, la Direction des Finances informa la Caisse d'Epargne qu'elle n'admettait pas sa manière de calculer. Elle reconnaissait que d'après les comptes produits, la Caisse d'Epargne ne possédait aucune fortune imposable, à part la somme de 660 031 fr. représentée par les trois dépôts en comptes courants à la Banque de l'Etat de Fribourg, mais déclarait que cette somme devait faire l'objet d'une perception d'impôt spéciale, sans égard à la situation de fortune du contribuable, conformément à l'art. 37, al. 2 de la loi d'impôt. Elle ajoutait : « en conséquence, la Banque de l'Etat sera invitée à débiter de l'impôt 1920 vos comptes courants créanciers se chiffrant par 660 031 fr. au 1^{er} janvier 1920, au taux fixe de 2,5 %/00. Il en sera de même pour 1921. »

B. — Par mémoire du 3 septembre 1921, la Caisse d'Epargne de la Ville de Morat a recouru contre cette décision à la Commission cantonale de recours en matière d'impôt. Elle observe qu'en vertu de l'art. 4 de la loi, « l'impôt est calculé sur la fortune globale du contribuable » et que la fortune imposable doit être évaluée conformément aux dispositions de l'art. 5 qui dispose notamment : « Pour fixer la fortune imposable on déduit