Urteilskopf

114 Ia 395

68. Estratto della sentenza 29 giugno 1988 della I Corte di diritto pubblico nella causa F. X. c. Gran Consiglio della Repubblica e Cantone del Ticino (ricorso di diritto pubblico).
Regeste (de):
Art. 82 lit. b und c des Tessiner Gemeindeorganisationsgesetzes vom 10. März 1987; Unvereinbarkeit des Amtes eines Mitglieds der Gemeindeexekutive mit dem Richteramt, bzw. jenes Amtes mit der Funktion des Geistlichen.

1. Legitimation zur Stimmrechtsbeschwerde (Art. 85 lit. a OG).

a) Grundsatz und Besonderheit im Zusammenhang mit der staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte des Bürgers (E. 3a).

b) Die Unvereinbarkeit eines politischen Mandats mit bestimmten Funktionen oder bestimmten Ämtern kann im Rahmen einer gestützt auf Art. 85 lit. a OG erhobenen staatsrechtlichen Beschwerde geltend gemacht werden und zwar steht dieses Rechtsmittel nicht nur dem gewählten Bürger zu, der unmittelbar von der Unvereinbarkeitsklausel betroffen ist, sondern auch andern Bürgern, die sich damit gegen die Nichtbeachtung einer solchen Klausel oder unmittelbar gegen eine Norm, die eine solche Unvereinbarkeitsklausel einführt, zur Wehr setzen wollen (Bestätigung der Rechtsprechung) (E. 3b).

2. Kassatorische Natur und Pflicht zur Begründung der staatsrechtlichen Beschwerde gemäss Art. 85 lit. a OG (E. 4).

3. Prüfungsbefugnis des Bundesgerichts im Bereich der abstrakten Normkontrolle (E. 5).

Regeste (fr):
Art. 82 let. b et c de la loi sur l'organisation des communes du canton du Tessin du 10 mars 1987; incompatibilité entre la fonction de membre de l'organe exécutif d'une commune et, respectivement, la fonction de juge et l'état ecclésiastique.

1. Qualité pour former un recours de droit public pour violation du droit de vote (art. 85 let. a OJ).

a) Principe et particularité par rapport au recours de droit public pour violation des droits constitutionnels des citoyens (consid. 3a).

b) La question de l'incompatibilité d'un mandat politique avec certaines fonctions ou offices peut être soulevée dans le cadre d'un recours fondé sur l'art. 85 let. a OJ, non seulement par la personne élue qui se trouve dans un cas d'incompatibilité, mais aussi par d'autres citoyens qui dénoncent une violation de la règle d'incompatibilité ou qui attaquent directement un acte législatif introduisant une telle règle (confirmation de la jurisprudence) (consid. 3b).

2. Nature cassatoire du recours fondé sur l'art. 85 let. a OJ; obligation de le motiver (consid. 4).

3. Pouvoir d'examen du Tribunal fédéral dans le cadre du contrôle abstrait des normes (consid. 5).

Regesto (it):
Art. 82 lett. b e c della legge organica comunale (LOC) del Cantone Ticino del 10 marzo 1987; incompatibilità fra la carica di municipale e quella di magistrato dell'ordine giudiziario, rispettivamente fra codesta carica e lo

stato ecclesiastico.

1. Legittimazione a proporre ricorso di diritto pubblico per violazione dei diritti politici (art. 85 lett. a OG).

a) Principio e particolarità rispetto al ricorso di diritto pubblico per violazione dei diritti costituzionali del cittadino (consid. 3a).

b) Il problema della compatibilità di un mandato politico con determinate funzioni o determinati uffici può essere sollevato nell'ambito di un ricorso di diritto pubblico fondato sull'art. 85 lett. a OG, e questa via è aperta non solo al cittadino eletto che si trova in un caso di incompatibilità, ma anche agli altri cittadini che si aggravano contro il mancato rispetto delle relative clausole o che insorgono direttamente contro un atto normativo che istituisce regole di incompatibilità (conferma della giurisprudenza) (consid. 3b).

2. Natura cassatoria e obbligo di motivazione dei ricorsi di diritto pubblico fondati sull'art. 85 lett. a OG (consid. 4).

3. Potere cognitivo del Tribunale federale nell'ambito del controllo astratto delle norme (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 397

BGE 114 Ia 395 S. 397

In data 2 luglio 1985, il Consiglio di Stato del Cantone Ticino ha sottoposto al Gran Consiglio il progetto di revisione della legge organica comunale del 1o marzo 1950. Per ciò che qui interessa, codesto progetto ha mantenuto la ripartizione esistente dei poteri locali fra l'assemblea comunale o il consiglio comunale ed il municipio, la cui organizzazione e le cui attribuzioni erano definite dal capitolo IV, agli art. 81 e segg. Organo esecutivo e amministrativo del Comune, incaricato di rappresentarlo verso i terzi, il municipio doveva comporsi in linea di principio di 5 o 7 membri ed il Consiglio di Stato conservava la facoltà di ridurre questo numero a 3 o di portarlo a 11 per tener conto di circostanze particolari. Il disegno di legge (art. 82) manteneva pure l'istituto dei supplenti, ma soltanto per i municipi di 3 membri, ed il loro numero era limitato a 2; negli altri Comuni, il regolamento comunale poteva prevedere i supplenti in numero non superiore ai 2/3 dei membri del municipio. Nel progetto di legge, la questione delle incompatibilità per carica era trattata dall'art. 83, il quale prescriveva che la carica di municipale non poteva essere assunta dai Consiglieri di Stato e dal Cancelliere dello Stato, dagli ecclesiastici, dai docenti di nomina comunale e dai dipendenti dal Comune e delle sue aziende. Questo disposto riprendeva il testo dell'art. 63 della legge del 1950, rinunciando tuttavia ad istituire un'incompatibilità per i medici condotti (lett. d) ed i cittadini che non risiedono in modo costante nel Comune (lett. a).

BGE 114 Ia 395 S. 398

La nuova legge organica comunale è stata adottata dal Gran Consiglio della Repubblica e Cantone del Ticino il 10 marzo 1987. Il Parlamento ha fissato il numero massimo dei municipali la cui carica è obbligatoria a 7 (art. 80) ed ha aderito al progetto del Consiglio di Stato per la carica di supplente (art. 81). Sul tema dell'incompatibilità per carica, esso ha fatto propria la proposta della Commissione della legislazione, contenuta nel rapporto del 14 gennaio 1987 (pagg. 15 e 57), e l'ha estesa ai giudici di un tribunale, ai procuratori pubblici, ai giudici istruttori e al magistrato dei minorenni, con la sola eccezione dei giudici di pace (art. 82). La citata legge è stata pubblicata sul Foglio ufficiale n. 32 del 21 aprile 1987 ed il termine per l'esercizio del

diritto di referendum, che non è stato utilizzato, è scaduto infruttuoso il 21 maggio successivo. Con decreto del 30 giugno 1987, il Consiglio di Stato ha quindi disposto la pubblicazione della legge nel Bollettino ufficiale n. 28 del 7 luglio 1987 e ne ha stabilito l'entrata in vigore a contare dalla data di pubblicazione: per l'art. 82 lettere b e c, relative all'incompatibilità della carica di municipale con lo stato ecclesiastico e la funzione giudiziaria, l'entrata in vigore è stata differita al 24 aprile 1988. Il lic. iur. F. X., domiciliato a G., è insorto contro le lettere b e c dell'art. 82 della nuova legge con ricorso di diritto pubblico del 19 maggio 1987, chiedendo al Tribunale federale di annullarle e protestando spese e ripetibili. Il Consiglio di Stato del Cantone Ticino, per sé e in rappresentanza del Gran Consiglio, ha concluso alla reiezione del gravame.

Erwägungen

Considerando in diritto: I. In ordine

3. a) Il ricorso di diritto pubblico per violazione dei diritti costituzionali del cittadino (art. 84 cpv. 1 lett. a, 87 OG) - allorché l'atto in contestazione è come nella fattispecie un decreto - è aperto a qualsiasi persona fisica o giuridica che è colpita dalla regolamentazione impugnata nei suoi interessi giuridicamente protetti o che, con un minimo di verosimiglianza, potrebbe un giorno esser toccata da questa regolamentazione e subire un certo pregiudizio: ai fini dell'ammissibilità del gravame secondo l'art. 88 OG, basta pertanto che la persona fisica o giuridica sia

virtualmente lesa nei suoi diritti costituzionali (DTF 112 Ia 32 consid. 2a, DTF 110 Ia 10 consid. 1a, DTF 106 Ia 357 consid. 1a, DTF 104 Ia 152 consid. 2a; Rep. 1985 pag. 74). Sotto il profilo della legittimazione ricorsuale, il ricorso per violazione dei diritti costituzionali del cittadino si distingue da quello proposto per la lesione di diritti politici (art. 85 lett. a OG). Secondo la giurisprudenza, infatti, qualsiasi cittadino che possiede l'esercizio di codesti diritti nel Cantone che ha emanato l'atto impugnato può proporre un ricorso di diritto pubblico concernente il suo diritto di voto o relativo alle elezioni e votazioni cantonali, indipendentemente dalle norme del diritto costituzionale cantonale e del diritto federale sulle quali si fondano, e questo particolare rimedio può esser d'altronde esperito anche se il ricorrente non ha alcun interesse personale e giuridico all'annullamento dell'atto poiché la potestà ricorsuale si determina in questo campo alla sola luce dell'art. 85 lett. a OG (DTF 112 Ia 224 consid. 1a, DTF 105 Ia 359 /60 consid. 4a, DTF 104 Ia 229 consid. 1b, 355 consid. 1c, DTF 99 Ia 728 segg. consid. 1; KÄLIN, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, pagg. 262/63; AUER, Les droits politiques dans les cantons suisses, pagg. 80/81). b) Nel caso in rassegna, il ricorrente ha impugnato una norma che istituisce delle incompatibilità per carica, ma che non sancisce l'ineleggibilità di ecclesiastici e magistrati (art. 82 lett. b e c LOC). Ora, il Tribunale federale ha ritenuto per anni che il cittadino che non può esercitare il suo mandato politico in virtù di una regola sull'incompatibilità non può prevalersi dell'art. 85 lett. a OG e può invocare soltanto l'art. 4 Cost. per arbitrio e disparità di trattamento, onde la sua legittimazione dev'essere esaminata sotto il profilo dell'art. 88 OG: a sostegno di questo assunto, il Tribunale federale aveva sostanzialmente addotto che le regole sulle incompatibilità non scalfiscono il diritto di eleggere e di essere eletto, e non impediscono quindi che una persona venga proposta come candidato e venga - se del caso - validamente eletta (cfr. ZBl 61/1960 pag. 197 consid. 3; BUFFAT, Les incompatibilités, tesi Losanna 1987, pag. 220). In queste circostanze il ricorrente - che è licenziato in diritto - sarebbe senz'altro legittimato ad impugnare la norma che istituisce l'incompatibilità dei magistrati (art. 82 lett. b), ma non potrebbe invece ricorrere contro l'esclusione dei sacerdoti (art. 82 lett. c), essendo infatti inverosimile o come minimo poco probabile ch'egli intraprenda un giorno la vita ecclesiastica e si porti poi candidato alla carica di

municipale (cfr. Rep. 1985 pag. 75 consid. cc): sotto questo profilo il ricorrente non potrebbe dunque prevalersi di una virtuale lesione dei suoi interessi giuridicamente protetti ed il ricorso sarebbe inammissibile in virtù dell'art. 88 OG. La giurisprudenza appena esposta è stata però progressivamente abbandonata ed il Tribunale federale ammette ora che la nozione di incompatibilità dev'essere considerata come un derivato del diritto di voto e di eleggibilità poiché le relative clausole possono produrre, in sostanza, gli stessi effetti di quelle che sanciscono l'ineleggibilità: esso ha così dedotto che il problema della compatibilità di un mandato politico con determinate funzioni ufficiali può essere sollevato nell'ambito di un ricorso di diritto pubblico fondato sull'art. 85 lett. a OG e che questa via è aperta non solo al cittadino eletto che si trova in un caso di incompatibilità, ma anche agli altri cittadini che si aggravano contro il mancato rispetto delle relative clausole o che insorgono direttamente contro un atto normativo che istituisce regole di incompatibilità (DTF 91 I 262 consid. 2; sentenza 8 maggio 1963 in re Konservativ-christlich-soziale Volkspartei Grenchen e Pfister, consid. 1 e 2 non pubblicati in DTF 89 I 75 segg.; sentenza 30 marzo 1979 in re Roulin, consid. 2; sentenza 22 settembre 1982 in re Pellaton, consid. 1a; sentenza 9 febbraio 1983 in re Sutter e Schneider, consid. 1b; sentenza 27 novembre 1985 in re Gex-Fabry, consid. 1a; sentenza 28 gennaio 1987 in re Brunner e Holenweg, consid. 1a; BUFFAT, op.cit., ibidem). Questa giurisprudenza - che non è stata invero sempre seguita (cfr. ad es. la sentenza 8 marzo 1977 in re Planchamp, consid. 2) - merita conferma. In effetti il diritto di voto dei cittadini protetto dall'art. 85 lett. a OG - che comprende quello di eleggere e di essere eletto (DTF 91 I 192 consid. 1a, 262 consid. 2; sentenza Brunner e Holenweg citata, consid. 1a) comporta anche il diritto di esigere che le autorità scelte dal popolo non siano composte da persone che non possono praticamente assumere la carica per un motivo d'incompatibilità: l'elettore può quindi pretendere che una persona che non può esercitare il proprio mandato per tal motivo non lo eserciti effettivamente dopo esser stata eletta (cfr. DTF 91 I 262 consid. 2). Ora questo assunto, interpretato a contrario, conferisce all'elettore il diritto di esigere che un candidato eletto non venga indebitamente privato della facoltà di esercitare il suo mandato elettivo attraverso clausole d'incompatibilità che sono sprovviste di giustificazioni oggettive: ne consegue che le regole

sulle incompatibilità limitano, in pratica, il diritto di elettorato attivo e passivo e toccano quindi direttamente il diritto di voto dei cittadini tutelato dall'art. 85 lett. a OG. c) Se ne deve concludere che il ricorrente - iscritto nei cataloghi civici del Comune di G. e cittadino attivo nel Cantone giusta gli art. 13 e segg. Cost./TI - è virtualmente leso nei suoi diritti politici dalle contestate clausole di incompatibilità ed è quindi legittimato ad impugnarle con il ricorso di diritto pubblico previsto dall'art. 85 lett. a OG.

4. Secondo la giurisprudenza, anche i ricorsi per violazione dei diritti politici sottostanno all'obbligo di motivazione e possono tendere soltanto all'annullamento puro e semplice dell'atto impugnato (DTF 112 Ia 225 consid. 1c, DTF 107 Ia 219 consid. 1b; RDAT 1982 n. 1 consid. 1a). Ora, il gravame di F. X. soddisfa i requisiti formali dell'art. 90 cpv. 1 lett. b OG e rispetta anche la natura cassatoria del rimedio esperito: esso è quindi ricevibile nel suo complesso ed il Tribunale federale può esaminarne il merito. II. Questioni di merito

5. Il ricorso di diritto pubblico è rivolto in casu contro le lettere b e c dell'art. 82 LOC, che istituiscono un'incompatibilità fra la carica di municipale e quella di magistrato dell'ordine giudiziario, rispettivamente fra codesta carica e lo stato ecclesiastico: secondo il ricorrente queste clausole di incompatibilità sarebbero

inficiate d'arbitrio, lesive del principio d'uguaglianza e contrarie alle norme della Costituzione cantonale che disciplinano l'esercizio dei diritti politici (art. 13, 17, 18, 19bis e 21). In queste circonstanze il Tribunale federale controlla liberamente la conformità delle disposizioni impugnate con il diritto costituzionale cantonale e federale che il ricorrente ha invocato e, avuto riguardo al loro testo chiaro ed univoco, non deve nemmeno esaminare in codesto ambito se esse siano suscettibili d'essere interpretate ed applicate conformemente alla Costituzione: ne consegue che se le censure ricorsuali fossero fondate, il Tribunale federale dovrebbe annullare le predette norme ed accogliere il ricorso poiché il loro senso letterale che non è impreciso, ambiguo o lacunoso - non potrebbe comunque essere modificato attraverso un'interpretazione conforme (DTF

111 Ia 24/25 consid. 2, 109 Ia 74 consid. 3, 106 Ia 137/38 consid. 3a, 105 Ib 125 consid. 3).

6. a) L'esercizio dei diritti politici trova il suo fondamento in un diritto pubblico soggettivo legato alla struttura democratica della Confederazione ed è quindi garantito dal diritto costituzionale federale (WINZELER, Die politischen Rechte des Aktivbürgers nach schweizerischem Bundesrecht, tesi Basilea 1983, pagg. 251, 36 segg., 70 segg.). Questo diritto fondamentale non comporta soltanto quello di partecipare alle elezioni e votazioni (elettorato attivo), ma anche quello di essere eletto alle cariche pubbliche la cui designazione del titolare compete al popolo sovrano (elettorato passivo). Alla stregua di qualsiasi libertà individuale, il diritto di voto dev'essere regolato nel rispetto del principio d'uguaglianza e può essere limitato soltanto per ragioni preminenti d'interesse pubblico, ossequiando il precetto della proporzionalità (cfr. AUER, Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse, RDS 1984 II pagg. 40/41). Ora, le due disposizioni avversate restringono incontestabilmente i diritti politici dei cittadini a cui esse si riferiscono poiché limitano la loro facoltà di accedere alla carica di municipale, in maniera più o meno assoluta, attraverso una clausola di incompatibilità che non lascia in pratica a codesti cittadini una vera libertà di scelta. b) L'incompatibilità - che si distingue dall'ineleggibilità, vale a dire dall'incapacità di ricoprire un determinato ufficio - costituisce un impedimento relativo per l'esercizio della carica elettiva poiché la sola conseguenza ch'essa comporta è quella di obbligare il candidato eletto a scegliere fra questa carica e la sua precedente funzione o occupazione (HASELBART, Die Unvereinbarkeit im schweizerischen Staatsrecht, tesi Friborgo 1945 pag. 5 segg.; FRANK, Die Unvereinbarkeit von Bundesbeamten und Nationalratsmandat, tesi Zurigo 1948, pag. 58 segg.; ANDRE GRISEL, Traité de droit administratif, vol. I, pag. 168; BUFFAT, op.cit., pag. 29). Quando proibiscono alla stessa persona di accedere a cariche dello stesso livello all'interno dei tre poteri dello Stato, le clausole di incompatibilità tendono ad assicurare il rispetto della separazione dei poteri; per contro, quando si applicano a funzioni poste a livelli diversi o all'interno dello stesso potere, le regole sull'incompatibilità sono finalizzate ad evitare le concentrazioni di potere, a prevenire gli influssi pregiudizievoli al buon funzionamento degli organi dello Stato e a preservare l'indipendenza di questi organi e dei loro membri.

Per la verità, vi sono casi speciali d'incompatibilità ove la distinzione con quelli d'ineleggibilità è meno evidente poiché la libertà di scelta lasciata al candidato eletto fra la carica elettiva e la sua funzione anteriore è in effetti puramente teorica (BEELER, Personelle Gewaltentrennung und Unvereinbarkeit in Bund und Kantonen, tesi Zurigo 1983, pagg. 6/7; BUFFAT, op.cit., pag. 30). Ciò vale in modo particolare per i religiosi che appartengono alla confessione cattolica poiché una norma che istituisce un'incompatibilità fra lo stato ecclesiastico ed un pubblico ufficio priva di fatto l'interessato della possibilità di accedere alla carica che egli vorrebbe ricoprire: l'ordinazione - che conferisce lo statuto religioso nella Chiesa apostolica romana - è infatti un atto i cui

effetti non possono essere sospesi in virtù del diritto canonico, onde l'ecclesiastico che risultasse eletto ad una carica legalmente incompatibile con la sua condizione dovrebbe, in assenza di un premesso peraltro eccezionale rilasciato dall'Ordinario della diocesi competente, rinunciare alla carica o abbandonare definitivamente l'abito talare (cfr. Codex iuris canonici, auctoritate Ioannis Pauli PP. II promulgatus, 1983, can. 285 § 4, che riprende il can. 139 § 4 del pregresso Codice Gasparri del 1917; BURCKHARDT, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3a ediz., pagg. 649/51). c) Fatte queste premesse, si deve dunque esaminare se le incompatibilità create dall'art. 82 lett. b e c LOC rispettano il principio d'uguaglianza e sono sorrette da un interesse pubblico eminente, ovverosia, in altre parole, se esse non limitano in maniera inammissibile l'esercizio del diritto di voto dei cittadini attivi nell'ambito delle elezioni comunali.

7. a) L'art. 82 lett. b LOC - che prevede l'incompatibilità fra la carica di municipale e quella di giudice di un tribunale, di procuratore pubblico, di giudice istruttore e magistrato dei minorenni, con esclusione dei giudici di pace - costituisce un'innovazione nel diritto elettorale ticinese. Questa clausola non è stata proposta dal Consiglio di Stato nel suo progetto del 2 luglio 1985, ma è stata voluta dalla Commissione della legislazione (rapporto del 14 gennaio 1987, pag. 15), ed il Gran Consiglio l'ha confermata - come risulta dalle osservazioni del Governo al ricorso di diritto pubblico - "per avvalorare l'indipendenza dei magistrati giudiziari, sottraendoli ai condizionamenti dipendenti dall'esercizio di funzioni politiche"; il legislatore cantonale ha inoltre tenuto conto delle critiche formulate in passato per il fatto

che pretori e giudici d'appello abbiano ricoperto la carica di municipale e addirittura di sindaco. Aggiungasi infine che, durante i dibattiti parlamentari, l'art. 82 lett. b del disegno di legge è stato oggetto di una proposta di stralcio, che venne respinta con 21 voti favorevoli e 35 contrari (Raccolta dei verbali del Gran Consiglio, sessione ordinaria autunnale 1986, pagg. 1123, 1130/32). b) Gli art. 21 e 22 della Costituzione ticinese fanno fede della preoccupazione del costituente di vigilare all'indipendenza formale dei magistrati dell'ordine giudiziario. Il primo di questi disposti lascia alla legge il compito di definire le incompatibilità professionali o per altre cariche per i giudici e i funzionari giudiziari, mentre il secondo stabilisce che le nomine popolari dei magistrati giudiziari non possono aver luogo contemporaneamente al rinnovo del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato, nel palese intento di sottrarle al clima sovente teso che può caratterizzare le elezioni politiche. Ora, l'art. 67 della legge organica giudiziaria del 24 novembre 1910 enumera i casi d'incompatibilità per i funzionari giudiziari, compresi i procuratori pubblici e i giudici istruttori ed esclusi i supplenti, e dispone in modo particolare che essi non possono assumere cariche federali o cantonali o impieghi con onorari annui fissi (cpv. 2 lett. b): ne consegue secondo logica che, in base all'art. 21 della Costituzione cantonale, il legislatore ticinese poteva completare questa lista delle incompatibilità per quanto concerne le cariche comunali nella relativa legge organica e che, ciò facendo, esso non ha manifestamente ecceduto la propria competenza ed è rimasto nei limiti tracciati dalla norma costituzionale di delegazione. c) È pacifico che le regole volte ad assicurare l'indipendenza effettiva dei magistrati giudiziari nei confronti del potere politico e ad evitare ogni apparente interdipendenza fra questo potere ed il potere giudiziario siano sorrette da un interesse pubblico eminente; lo stesso dicasi per quelle norme che impongono ai magistrati dell'ordine giudiziario di dedicarsi esclusivamente all'esercizio della loro funzione. La scelta dei mezzi che consentono di raggiungere questi obiettivi è peraltro largamente improntata a criteri d'opportunità e dipende spesso da circostanze locali: ne consegue che il Tribunale federale, chiamato a verificare questa scelta quale giudice costituzionale, deve comunque imporsi un certo riserbo poiché esso non può interferire nella larga libertà d'azione di cui i Cantoni dispongono e non deve sostituire il proprio apprezzamento a quello del legislatore cantonale (cfr.

DTF 112 Ia 244 consid. 4a, DTF 109 Ia 259 consid. 4, DTF 100 Ia 268 consid. 3a). Ora, di questo particolare riserbo il Tribunale federale deve far prova quando il mezzo adottato dal legislatore cantonale per garantire l'indipendenza dei magistrati è una clausola d'incompatibilità fra talune funzioni giudiziarie e determinate cariche pubbliche o private poiché i Cantoni, in virtù della loro competenza in materia d'organizzazione, possono definire liberamente le incompatibilità che colpiscono i membri delle loro autorità (cfr. il messaggio 30 novembre 1987 del Consiglio federale per il conferimento della garanzia federale alle Costituzioni rivedute dei Cantoni di Glarona e del Giura, FF 1988 I pag. 220 n. 124 e pag. 237 n. 162): ciononostante, una regola sull'incompatibilità che tende in pratica a limitare l'eleggibilità di determinati cittadini deve poggiare su motivazioni serie e difendibili poiché essa sarebbe nel contrario caso arbitraria o rappresenterebbe comunque un impedimento ingiustificato al diritto di voto. d) L'istituzione di un'incompatibilità fra la magistratura giudiziaria permanente e la carica di municipale è senz'altro sorretta da argomenti seri ed oggettivi, ove appena si pensi all'impegno personale non indifferente che richiede oggi una siffatta carica anche nei Comuni di piccola e di media importanza. D'altra parte non va scordato che la presenza di magistrati giudiziari nei municipi ha dato adito in passato a critiche e che questo fatto - addotto in risposta dal Governo - non è stato contestato dalla parte ricorrente. Certo, la legge non ha esteso questa incompatibilità per carica ai consiglieri comunali (art. 43 cpv. 2 LOC) e l'ha espressamente esclusa per i giudici di pace (art. 82 lett. b). Ma su questi due punti la soluzione adottata dal legislatore ticinese non appare solo comprensibile ma anche rispettosa del principio di proporzionalità: basti osservare a tal riguardo che il consiglio comunale è l'organo rappresentativo dell'assemblea comunale di cui fanno parte tutti i cittadini attivi del Comune (art. 11 LOC) e che i giudici di pace esercitano una funzione giudiziaria a titolo accessorio e non dispongono d'un potere decisionale equiparabile a quello dei giudici d'appello, dei pretori, dei procuratori pubblici, dei giudici istruttori e del magistrato dei minorenni. Ciò premesso, giova poi rilevare a titolo di raffronto che la soluzione prevista dall'art. 82 lett. b LOC non costituisce manifestamente un'eccezione nel diritto positivo svizzero e che la

maggior parte delle legislazioni cantonali limita l'accesso dei magistrati giudiziari ad altre cariche pubbliche, siano esse politiche o amministrative (cfr. art. 11 cpv. 1 n. 1 Cost./BE; art. 62 Cost./NE; art. 133 Cost./GE; art. 48 della legge friburghese sull'organizzazione giudiziaria; art. 20 della legge vodese sull'organizzazione giudiziaria; § 108 n. 2-5 e 11 della legge elettorale zurighese; art. 108 della legge vallesana sulle elezioni e votazioni). D'altra parte, anche il costituente ed il legislatore federale hanno stabilito che i giudici del Tribunale federale non possono occupare alcun'altra carica al servizio della Confederazione o di un Cantone e - come generalmente ammesso - di un Comune (AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, vol. II, n. 1612 e 1488; BUFFAT, op.cit., pag. 70), né possono esercitare qualsiasi altra professione o industria (art. 108 cpv. 3 Cost., art. 3 cpv. 1 OG). e) Ne discende che al legislatore ticinese - che s'è verosimilmente ispirato alle soluzioni adottate dal legislatore federale e da quello di altri Cantoni per assicurare un migliore esercizio della funzione giudiziaria e rafforzare l'indipendenza dei magistrati - non si può certo rimproverare di aver istituito un'incompatibilità che non poggia su ragioni serie ed oggettive e di aver limitato in modo inammissibile i diritti politici dei cittadini: la censura d'anticostituzionalità rivolta contro l'art. 82 lett. b LOC appare quindi manifestamente infondata e, come tale, dev'essere respinta.

8. L'art. 82 lett. c LOC - che proibisce agli ecclesiastici di assumere la carica di municipale - riprende il disposto dell'art. 63 lett. c della cessata legge organica del 1o marzo 1950. a) Nel Cantone Ticino l'accesso dei preti cattolici alle cariche pubbliche è stato oggetto nel secolo scorso di gravi controversie. L'art. 5 della Costituzione cantonale del 4 luglio 1830, nel suo testo originale (Nuova raccolta generale delle leggi e dei decreti

del Cantone Ticino dal 1803 al 1886, vol. I, pag. 19 segg.), li escludeva dal potere esecutivo e da quello giudiziario, con la sola eccezione prevista dall'art. 23 § 14 che ammetteva un ecclesiastico a sedere nel Consiglio di Stato. Dopo la rivoluzione radicale del 1839, il Governo elaborò un vasto progetto di riforma costituzionale che prevedeva, fra l'altro, il divieto per gli ecclesiastici di accedere a cariche pubbliche: questo progetto - nella sua definitiva formulazione modificata dal Gran Consiglio, nel senso che un sacerdote per distretto poteva nondimeno far parte del potere

legislativo cantonale - cadde però a forte maggioranza nella votazione popolare dell'8 gennaio 1843 (Bollettino delle leggi e dei decreti del Cantone Ticino, vol. XVIII, pag. 223; ZORZI, Le relazioni tra la Chiesa e lo Stato nel Cantone Ticino, tesi Basilea 1946, pagg. 80/82; Dictionnaire historique et bibliographique de la Suisse, vol. VI, pag. 506 segg.). Il problema dell'accesso dei membri del clero ai pubblici uffici venne ripreso con la riforma costituzionale del 1o-4 marzo 1855 che stabilì all'art. 7 l'impossibilità per gli esercenti professione ecclesiastica, secolari e regolari, di essere elettori ed eleggibili alle cariche costituzionali (Nuova raccolta, vol. I, pagg. 27/28; ZORZI, op.cit., pag. 82): questa norma ottenne la garanzia dell'Assemblea federale il 17 luglio 1855 (RU 1854-57, vol. V, pagg. 129/30; cfr. anche il messaggio del Consiglio federale del 29 giugno 1855, in FF franc. 1855 II pag. 409 segg.). Adito dai sacerdoti Vincenzo Pedrini di Giornico e Lorenzo Forni di Personico, che s'erano visti rifiutare la loro iscrizione nei cataloghi civici dei rispettivi Comuni, il Tribunale federale invitò però il Governo ticinese ad accogliere tale richiesta, rilevando in sostanza che la limitazione posta al diritto di voto dei ricorrenti in ragione della loro appartenenza allo stato ecclesiastico era "assolutamente incompatibile" con l'art. 49 cpv. 4 Cost.: per contro il Tribunale federale lasciò aperta "la questione a vedere se e fin dove competa agli ecclesiastici, in base ai dispositivi della Costituzione federale, il diritto di elettori non solo, ma quello eziandio di eleggibili, dal momento che i ricorrenti non trovansi ancora nelle condizioni di fatto per le quali possano insinuare analoga querela o dimanda" (sentenza del 1o febbraio 1875 in DTF 1. 273 segg.). L'art. 7 della Costituzione ticinese del 1855 venne abrogato con la riforma parziale del 20 novembre 1875 (Nuova raccolta, vol. I, pag. 30). b) L'art. 82 lett. c LOC trova la sua lontana origine in una risoluzione governativa del 16 gennaio 1842, approvata dal Gran Consiglio il 17 maggio 1845 (Bollettino, vol. XXI, pag. 24), ove espressamente si dichiara che "la qualità di sacerdote non è compatibile con quella di municipale". Questa regola è poi stata codificata dall'art. 46 lett. c della legge comunale del 13 giugno 1854 (Nuova raccolta, vol. I, pag. 458 segg.; Bollettino, vol. XXX, pag. 43 segg.) ed è stata ripresa nella legge organica comunale del 1o marzo 1950 (art. 63 lett. c), ove si parlò tuttavia di "ecclesiastici" e non più di "sacerdoti" per tener conto dei ministri del culto che non appartengono alla Chiesa cattolica apostolica

romana. La formulazione di codesto articolo è peraltro identica a quella dell'art. 82 lett. c della legge del 1987, qui contestato. Alla luce della considerazioni appena espresse, l'incompatibilità fra lo stato ecclesiastico e la carica di municipale appare manifestamente come un retaggio delle forti tensioni fra Chiesa e potere politico che hanno contraddistinto la storia del Cantone Ticino nel secolo scorso. Questo trattamento differenziato di un'intera categoria di persone può sembrare invero paradossale, ove appena si consideri che già la riforma costituzionale del 20 novembre 1875 sanciva l'uguaglianza di diritti per tutti i cittadini svizzeri domiciliati nel Cantone (art. 3): esso si può tuttavia facilmente comprendere se ci si situa nel contesto storico-politico di quegl'anni, che erano caratterizzati da un'evoluzione delle istituzioni verso la loro laicizzazione, considerata come un presupposto fondamentale della democrazia repubblicana, e dalla volontà di assicurare l'edificazione

dello Stato democratico e liberale, evitando ogni ingerenza della Chiesa cattolica nell'esercizio del potere politico (cfr. ZORZI, op.cit., pagg. 74 seg., 81; v. inoltre le considerazioni espresse dal Governo ticinese davanti alle autorità federali a proposito della riforma costituzionale del 1o-4 marzo 1855, in FF franc. 1855 II pagg. 423/24).
c) Nel suo messaggio del 2 luglio 1985 relativo alla revisione della LOC, il Consiglio di Stato ha ricordato questa evoluzione della questione ecclesiastica nel diritto costituzionale ticinese ed ha peraltro espresso le proprie esitazioni circa l'opportunità di mantenere nella nuova normativa l'incompatibilità dei sacerdoti, che esso ha anche definito "di dubbia validità se vista sotto l'ottica dell'art. 4 Cost." (pag. 107). Nonostante ciò, e per ragioni rimaste oscure, il Governo cantonale ha comunque riproposto nel disegno di legge la stessa regola (art. 83 lett. b) e, senza por mente al fatto che la nozione di ecclesiastico non comprende soltanto i preti cattolici ma anche i pastori della Chiesa riformata ed i ministri di altri culti e confessioni, si è limitato a rilevare che nell'ordinamento della Chiesa romana i sacerdoti non possono assumere cariche laiche senza il consenso del Vescovo e che la situazione nel Cantone Ticino è oggi tale "per cui è molto probabile che l'Ordinario non darà mai il proprio consenso a un parroco per assumere la carica di municipale" (messaggio citato, ibidem). Sull'incompatibilità degli ecclesiastici è invece silente il rapporto 14 gennaio 1987 della Commissione della legislazione, che ha

infatti ripreso la regola prospettata dal Consiglio di Stato senza particolare commento (pag. 57). Per contro, durante il dibattito in Gran Consiglio, l'art. 82 lett. c del disegno di legge è stato oggetto di una proposta di stralcio con relativa discussione: questa proposta è stata però respinta con 24 voti favorevoli, 34 contrari e 2 astensioni (Raccolta dei verbali del Gran Consiglio, sessione ordinaria autunnale 1986, pagg. 1123/1130). Nelle sue osservazioni al ricorso di diritto pubblico il Consiglio di Stato non ha fornito argumentazioni supplementari di rilievo, ma si è limitato a riaffermare la libertà d'apprezzamento che compete al legislatore cantonale in tema di incompatibilità nonché l'analogia esistente fra codesta norma e l'art. 75 della Costituzione federale, sottolineando ancora una volta il particolare statuto del sacerdote nell'ordinamento della Chiesa cattolica. b) Alla luce delle considerazioni che precedono tratte dai lavori legislativi e dagli atti delle autorità cantonali, si deve come minimo dedurre che la decisione di mantenere l'incompatibilità degli ecclesiastici nella nuova legge non è stata presa dopo un'analisi seria e approfondita della situazione attuale del Cantone ed in particolare dei rapporti che sussistono oggi fra Chiesa e potere politico: la regola dell'art. 82 lett. c LOC sembra invece esser stata mantenuta poiché essa era praticamente in vigore da più di un secolo e poiché nessuno ha mai eccepito la sua anticostituzionalità (cfr. Raccolta citata dei verbali del Gran Consiglio, pag. 1128). Ma questa maniera aprioristica di considerare le cose non può essere condivisa: in effetti, qualsiasi norma restrittiva dei diritti fondamentali del cittadino dev'essere riposta in discussione ove le circostanze che avevano giustificato in passato la sua adozione siano mutate col tempo e non sussistano più allorquando la competente autorità è chiamata a pronunciarsi di nuovo nell'ambito dell'emanazione di un atto normativo di portata generale o di un atto amministrativo individuale e concreto (cfr. DTF 107 Ia 59 segg.; sentenza 22 settembre 1982 in re Association Club Montagne Jura). e) A sostegno del proprio assunto, il ricorrente non si prevale d'una violazione della libertà di coscienza e di credenza ed in particolare dell'art. 49 cpv. 4 Cost., ma si duole unicamente d'una lesione del principio d'uguaglianza. Sotto questo profilo, violano l'art. 4 Cost. quegli atti legislativi che fanno delle distinzioni inammissibili, non sorrette cioè da alcuna corrispondenza nella diversità delle fattispecie che la disciplina normativa vuole

regolare, e quelli che - all'opposto - omettono di fare delle distinzioni laddove la diversità delle circonstanze da sottoporre alla norma impone invece di distinguere e che danno luogo quindi ad una parificazione inammissibile: per ammettere la violazione dell'art. 4 Cost. occorre tuttavia che la distinzione che il legislatore ha fatto appaia insostenibile, rispettivamente, nel caso inverso, che appaia insostenibile il rifiuto di distinguere, ossia l'assimilazione (DTF 112 Ia 196 consid. 2b, DTF 109 Ia 254 /55 consid. 4b, 327/28 consid. 4, DTF 108 Ia 114 consid. 2b; Rep. 1986 pagg. 227/28 consid. 7). Questo principio vincola il legislatore cantonale in tutti i campi della sua attività normativa e dev'essere pertanto rispettato anche quando esso disciplina il diritto di elettorato attivo e passivo. f) Le persone appartenenti allo stato ecclesiastico - preti cattolici, pastori della Chiesa evangelica riformata o ministri del culto di altre confessioni - sono ovviamente cittadini a pieno titolo ed una loro discriminazione nell'esercizio e nel godimento dei diritti politici potrebbe quindi essere imposta soltanto da motivi preminenti d'interesse pubblico. Ora, se questi motivi d'interesse pubblico sussistevano nel secolo scorso e fors'anche in un passato meno remoto, nessuno pretende più che la partecipazione del clero alla vita politica rappresenti ancora oggi un pericolo per lo Stato o possa eventualmente turbare la pace e l'ordine pubblico. Il Cantone Ticino accorda del resto agli ecclesiastici l'esercizio dei diritti politici attivi senza restrizioni fin dalla riforma costituzionale del 20 novembre 1875, consecutiva alla citata sentenza 1o febbraio 1875 del Tribunale federale, e non limita in nessun modo il loro accesso alle cariche pubbliche esecutive, legislative e giudiziarie d'ogni livello: la regola posta dall'art. 82 lett. c LOC costituisce infatti la sola eccezione attualmente contemplata dal diritto ticinese poiché gli ecclesiastici possono prender parte alle assemblee comunali e sedere quindi nei consigli comunali (cfr. art. 11 e 43 LOC; inoltre art. 9 e 36 LOC 1950). Premesso questo, si deve poi rilevare che il legislatore ticinese ed il Consiglio di Stato non hanno nemmeno preteso che la partecipazione di religiosi alla gestione dei municipi potrebbe turbare la pace confessionale e sociale o comportare un'influenza eccessiva delle Chiese negli affari comunali, né hanno comunque portato argomenti che potrebbero giustificare il trattamento discriminatorio tuttora riservato ad un'intera categoria di cittadini. Ora, la questione di sapere se la candidatura di un

ministro del culto ad una carica pubblica ed il susseguente esercizio di questa carica, spesso delicata, siano fonte di eventuale pregiudizio per le istituzioni della Chiesa o possano nuocere alla loro reputazione dev'essere valutata dalle autorità ecclesiastiche, alle quali gli organi dello Stato non si debbono sostituire (cfr. sentenza 22 settembre 1982 in re Pellaton, già citata, relativa all'art. 92 della legge ecclesiastica vodese del 25 maggio 1965): una limitazione posta da codesti organi alla candidatura di un ecclesiastico o alla sua entrata in funzione potrebbe infatti giustificarsi soltanto se il mantenimento della pace e dell'ordine pubblico dovesse richiedere l'intervento legislativo o amministrativo dello Stato. In ogni caso, tenendo conto dell'autonomia organizzativa che la Costituzione cantonale riconosce alla Chiesa cattolica e alla Chiesa evangelica riformata (art. 1 cpv. 2), lo statuto dell'ecclesiastico nel diritto ticinese non ha manifestamente alcun rapporto con quello del pubblico funzionario, le cui attività accessorie o cariche pubbliche possono invece essere limitate dallo Stato nel suo stesso interesse, specie se esse sono incompatibili con la posizione di dipendente o possono nuocere all'adempimento dei doveri di servizio (cfr. art. 15 e 16 della legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti del 24 novembre 1987). g) Se ne deve concludere che il trattamento discriminatorio riservato agli ecclesiastici ticinesi dall'art. 82 lett. c LOC non è più sorretto da un interesse pubblico sufficiente e appare quindi lesivo, nelle circonstanze concrete, dell'art. 4 Cost. La situazione oggettiva è infatti profondamente mutata nel Cantone non solo rispetto al secolo scorso, ma persino al non così lontano 1922, quando il Tribunale federale ebbe a dichiarare conforme alla Costituzione la regola dell'art. 100 § 2 della legge organica del 1854 - riformato il 6 dicembre 1855 (Bollettino, vol. XXXI, pag. 469) - che sanciva l'incompatibilità fra la carica di segretario municipale e la qualità di sacerdote (DTF 48 I 24segg.); a tal riguardo, va tuttavia precisato che non poche disposizioni citate in questa sentenza per avvalorare le conclusioni a cui essa è pervenuta sono state nel frattempo abrogate o modificate in modo radicale. Vero è, per contro, che altre legislazioni cantonali ed in particolare

quella di Ginevra hanno mantenuto clausole d'incompatibilità o d'ineleggibilità analoghe non solo per le elezioni del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato (art. 72 e 104 Cost./GE), ma anche per quelle dei municipali e del sindaco (art. 153 lett. a, 155 cpv. 2 Cost./GE; art. 103 cpv. 2 della legge

BGE 114 Ia 395 S. 412

sull'esercizio dei diritti politici del 15 ottobre 1982): sennonché, chiamato in concreto a constatare che l'art. 82 lett. c LOC non è compatibile col principio d'uguaglianza in difetto d'un interesse pubblico preponderante debitamente dimostrato, il Tribunale federale non ha da esaminare se disposizioni consimili vigenti in altri Cantoni siano lesive anch'esse dell'art. 4 Cost., avuto riguardo alle particolarità delle loro situazioni politiche e alle circostanze locali. h) Per il Consiglio di Stato, la norma ticinese che esclude gli ecclesiastici dai municipi non potrebbe essere dichiarata anticostituzionale dal momento che la stessa Costituzione federale impedisce a chi non è laico d'essere membro del Consiglio nazionale (art. 75) e pertanto, in virtù del richiamo contenuto negli art. 96 e 108, di far parte del Consiglio federale e del Tribunale federale (cfr. anche l'art. 18 cpv. 3 LDP): in altre parole, non si potrebbe quindi pretendere che il legislatore ticinese istituisca una disciplina più egualitaria di quella istaurata a suo tempo dal costituente federale. Questo argomento, per il problema che qui interessa, non cade in acconcio. L'art. 75 Cost. - che riprende l'analogo disposto contenuto nella Costituzione del 1848 (art. 64) - non consacra infatti alcun principio costituzionale direttamente applicabile ai Cantoni: trattasi in realtà d'una semplice regola organica adottata nell'interesse dello Stato federale, che appare invero come un retaggio storico delle lotte politico-religiose del secolo scorso. Del resto, la compatibilità di questa norma con i principi fondamentali dello Stato democratico è stata revocata in dubbio in più di un'occasione ed è pure stata discussa in Parlamento ancora negli anni settanta, durante il dibattito relativo all'abrogazione degli articoli confessionali sui gesuiti ed i conventi (cfr. FLEINER/GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, pagg. 484/85; DUBS, Le droit public de la Confédération Suisse, vol. II, pag. 73; BROGGINI, Stato e Chiesa nella Costituzione, in 1874-1974 Cent'anni di Costituzione, pag. 7 segg., 16; ETIENNE GRISEL, in Commentaire de la Constitution fédérale, n. 21 segg., all'art. 75; AUBERT, op.cit., vol. II, n. 1265; BUFFAT, op.cit., pagg. 171/72; messaggio del Consiglio federale relativo alla revisione della Costituzione federale, del 17 giugno 1870, in FF franc. 1870 II pag. 777 segg. 805; rapporto del Consiglio federale concernente l'art. 75 Cost., mozioni Knellwolf e Daucourt, del 4 aprile 1921, in FF franc. 1921 I pag. 547 segg.; messaggio del Consiglio federale concernente

BGE 114 Ia 395 S. 413

l'abrogazione degli articoli costituzionali sui gesuiti ed i conventi, del 23 dicembre 1971, in FF 1972 I pag. 93 segg.; Boll.uff. CN 1972 pagg. 526 e 1376 segg.; inoltre rapporto finale del gruppo di lavoro per la preparazione di una revisione totale della Costituzione federale, del 29 settembre 1972, vol. VI, pag. 528). Ne consegue che la presenza dell'art. 75 nella Costituzione del 1874 non può costituire un valido riferimento o un punto d'appoggio per il legislatore cantonale chiamato a disciplinare l'eleggibilità dei cittadini alle cariche pubbliche o a istituire clausole d'incompatibilità fra codeste cariche e altre funzioni o occupazioni: la norma dell'art. 82 lett. c LOC, per le ragioni che si sono esposte sopra, permane dunque lesiva del principio d'uguaglianza e dev'essere annullata.

Dispositiv

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:
Il ricorso di diritto pubblico è parzialmente accolto e l'art. 82 lett. c della legge organica comunale del 10 marzo 1987 è annullato; per il resto, il ricorso è respinto.