

(nicht verspätet) seien (Art. 17, 18 Verordnung für die Schätzungskommissionen). Dazu musste er aber zunächst prüfen, ob wirklich ein unter diese Vorschriften und demgemäss in seine Zuständigkeit fallender Anstand vorliege. Die Rekurrentin beruft sich demgegenüber zu Unrecht auf Art. 64 II EntG, wonach die Schätzungskommission selbst über ihre Zuständigkeit entscheidet, um daraus herzuleiten, dass der Präsident, wenn er über jenen Punkt Zweifel hegte, diese durch die Kommission hätte abklären lassen müssen. Die Bestimmung betrifft nicht die Stellung des Präsidenten der Schätzungskommission im Verhältnis zur Kommission. Sie muss im Zusammenhang mit dem vorangehenden Absatz des gleichen Artikels gelesen werden und räumt lediglich der Kommission die Kompetenz ein, selber (erstinstanzlich) darüber zu befinden, ob ein hier erwähntes Begehren vorliege, während sie nach dem alten Expropriationsgesetz im Streitfall die Parteien dafür an das Bundesgericht zu verweisen hatte (BGE 28 I 412 Erw. 1 mit Zitat).

4. — Ob Zuständigkeitsentscheide des Präsidenten, wie es für solche der Kommission selbst gemäss Art. 64 II zutrifft, der ordentlichen Weiterziehung an das Bundesgericht nach Art. 77 unterliegen oder ob sie nur mit der Aufsichtsbeschwerde (Art. 63) angefochten werden können, braucht nicht geprüft zu werden. Hier sind beide Rechtsmittel ergriffen worden. Wenn nicht das erste, so muss gegen die Weigerung des Präsidenten, Handlungen vorzunehmen, die in seinen Amtskreis fallen, jedenfalls der zweite Rechtsbehelf offenstehen.

*Demnach erkennt das Bundesgericht :*

Die Beschwerde wird abgewiesen.

## A. STAATSRECHT — DROIT PUBLIC

### I. GLEICHHEIT VOR DEM GESETZ (RECHTSVERWEIGERUNG)

#### ÉGALITÉ DEVANT LA LOI (DÉNI DE JUSTICE)

#### 27. Sentenza 27 ottobre 1941 nella causa Seacchi contro Gran Consiglio del Cantone Ticino.

L'intero rapporto giuridico dei funzionari pubblici, anche per quanto concerne il lato patrimoniale, è retto dal diritto pubblico.

Esistenza di diritti acquisiti nel campo del diritto pubblico.

L'art. 37 della legge ticinese 24 maggio 1922 per una cassa pensioni a favore di magistrati, funzionari, impiegati ed operai al servizio dello Stato consacra un diritto acquisito a beneficio di una certa categoria di dipendenti statali.

Lesione di questo diritto acquisito pel fatto che lo Stato vuole liberarsi unilateralmente dagli obblighi che prevede l'art. 37 suddetto. Violazione dell'art. 4 CF. Motivi d'interesse pubblico a sostegno di questo modo di procedere ?

Das gesamte Rechtsverhältnis der staatlichen Funktionäre mit Einschluss der vermögensrechtlichen Beziehungen unterliegt dem öffentlichen Recht ;

Esistenz wohlerworbener Rechte im Gebiete des öffentlichen Rechts.

Art. 37 des tessinischen Gesetzes vom 24. Mai 1922 betr. die Pensionskasse der Behördemitglieder, Beamten, Angestellten und Arbeiter, die im Dienste des Staates stehen, schafft ein wohlerworbenes Recht zugunsten einer bestimmten Gruppe staatlicher Funktionäre.

Beeinträchtigung dieses wohlerworbenen Rechtes dadurch, dass sich der Staat von den in Art. 37 übernommenen Verpflichtungen einseitig befreien will. Verletzung von Art. 4 BV. Öffentliche Interessen zur Begründung dieser Massnahme ?

Tous les rapports de droit qui lient les fonctionnaires publics à l'Etat, y compris les rapports patrimoniaux, sont régis par le droit public.

Existence de droits acquis dans le domaine du droit public.

L'art. 37 de la loi tessinoise du 24 mai 1922 instituant une caisse de pensions en faveur des magistrats, fonctionnaires, employés et ouvriers au service de l'Etat consacre un droit acquis en faveur d'une certaine catégorie de personnes qui dépendent de l'Etat.

Lésion de ce droit acquis, consistant dans le fait que l'Etat veut unilatéralement se libérer des obligations instituées par l'art. 37 précité. Violation de l'art. 4 CF. Motifs d'intérêt public invoqués en faveur de cette libération.

A. — Votata dal Gran Consiglio del Cantone Ticino il 24 maggio 1922 e accettata dai comizi popolari il 3 dicembre di quello stesso anno, entrava in vigore il primo gennaio 1923 la legge istitutiva una cassa pensioni a favore dei magistrati, funzionari, impiegati ed operai al servizio dello Stato.

L'affiliazione alla Cassa è obbligatoria (art. 2 e 38). La pensione varia tra il 25 e il 60 % dello stipendio a seconda del numero degli anni di servizio (art. 20). Lo Stato versa alla Cassa il 7 % dello stipendio e il 25 % dell'aumento del guadagno annuo di ogni singolo assicurato come pure un contributo annuo sufficiente a far fronte agli interessi e alle annualità dei disavanzi (art. 28). Gli assicurati pagano una tassa d'ammissione che varia tra il 4 % e il 12 % dello stipendio, un contributo annuo pari al 6 % dello stipendio e il 50 % d'ogni aumento di guadagno (art. 29).

Particolarmente importante è l'art. 37 cp. 1 della legge che recita: « Il bilancio tecnico della Cassa dovrà essere riveduto da un esperto ogni 5 anni. Le prestazioni degli assicurati dello Stato e della Cassa saranno messe in relazione coi risultati della Revisione del bilancio tecnico. Le modificazioni non avranno effetto retroattivo. Se vengono diminuite le prestazioni della Cassa, la diminuzione ha effetto solo per i nuovi entranti. »

B. — Con decreto legislativo 17 marzo 1941 la legge suddetta subiva le seguenti modificazioni:

« Art. 1. — È aggiunto un art. 26 bis del seguente tenore:

Art. 26 bis. Tutte le pensioni accordate dalla Cassa saranno ridotte del 20 % ai beneficiari che vivono all'estero.

Art. 2. — È aggiunto un art. 26 ter del seguente tenore:

Art. 26 ter. Ai pensionati con meno di 30 anni di servizio che risultassero abili oltre il 50 % per altre professioni, la pensione, su proposta del Dipartimento delle Finanze ed a giudizio del Consiglio di Stato, subirà una riduzione da 1 a 20 %.

Questa riduzione cessa col 65° anno di età.

Art. 3. — È aggiunto un art. 26 quater del seguente tenore:

Art. 26 quater. Se il pensionato esercita una occupazione redditizia, la sua pensione è ridotta di guisa che l'ammontare totale del reddito e della pensione non superi 1,80 % dell'onorario assicurato.

Art. 4. — L'art. 29 è modificato come segue:

lett. a) invariata;

lett. b) un contributo annuo del 7 % del guadagno di ciascuno;

lett. c) il 100 % su ogni aumento di guadagno.

Art. 5. — È aggiunto un art. 39 bis del seguente tenore:

Art. 39 bis. A tutto il personale che fa parte della Cassa ed al quale, al momento dell'entrata in vigore della legge 24 maggio 1922, sono stati computati anni di servizio prestati anteriormente all'istituzione della cassa pensioni:

a) se già pensionato, oltre alla riduzione prevista dall'art. 39, verrà praticata una ulteriore riduzione pari al 6 % della differenza tra la pensione alla quale avrebbe avuto diritto in base agli anni di servizio compiuti dopo l'entrata in vigore della nuova legge e quella assegnatagli;

b) se ancora funzionario, gli verrà praticata la riduzione di cui alla lett. a) a partire dal giorno in cui fosse collocato in pensione.

#### *Disposizioni transitorie:*

Art. 6. — Sotto questo titolo viene aggiunto un nuovo art. 43 del seguente tenore:

Art. 43. Tutte le pensioni accordate prima dell'entrata in vigore del presente decreto legislativo saranno rivedute e fissate in base alle nuove disposizioni con effetto a partire dal 1 gennaio 1941. »

C. — Contro questo decreto hanno interposto tempestivi ricorsi di diritto pubblico al Tribunale federale, lamentando una violazione dell'art. 4 CF,

a) l'avv. Carlo Scacchi, ex presidente del Tribunale di appello del Cantone Ticino;

b) la Federazione svizzera del personale dei servizi pubblici, sezione Ticino;

c) il dott. Tito Strozzi, ex segretario del Dipartimento dell'interno.

ad a) L'avv. Carlo Scacchi è nato nel 1870 e fu collocato a riposo nel 1939 con una pensione annua di 7159 fchi. 10.

Il ricorrente, che da molti anni fa parte del consiglio di amministrazione della Banca dello Stato del Cantone

Ticino, impugna gli art. 3, 5 e 6 del decreto, adducendo in sostanza quanto segue :

Il disavanzo della Cassa è dovuto in gran parte al fatto che nel 1923 furono licenziati per motivi politici numerosi funzionari ancora in grado di lavorare, senza che lo Stato ne sopportasse l'onere relativo che andò quindi completamente a carico della Cassa. Anche il sistema di assumere soltanto in via provvisoria un gran numero d'impiegati anzichè nominarli in pianta stabile ha un influsso deleterio sulla situazione finanziaria della Cassa. D'altra parte, il Dipartimento delle finanze, nella sua qualità di gestore della Cassa, non ha osservato regole fondamentali. Infatti, nonostante l'art. 37 della legge, non fu mai preso alcun provvedimento di riassetto del bilancio tecnico. Se i disavanzi fossero stati colmati ad ogni quinquennio, com'era espressamente stabilito, non si sarebbe giunti all'odierna situazione. Inoltre lo Stato che aveva stabilito un suo contributo annuale è venuto ad assottigliarlo e a sopprimerlo proprio negli anni di maggior bisogno.

Esiste una manifesta contraddizione tra l'art. 37 della legge e l'art. 6 del decreto. Invece di accollare allo Stato, giusta l'art. 28 lett. c della legge, l'assestamento del bilancio tecnico della Cassa, il decreto viola i diritti acquisiti dei singoli che risultano dalla legge e sui quali i funzionari potevano contare. Ci si trova in presenza di una violazione dell'art. 4 CF, tanto più che è stato leso non solamente il principio della non retroattività delle leggi, ma anche l'esplicita garanzia prevista dall'art. 37 della legge, secondo cui il legislatore cantonale si è preclusa ogni possibilità di rivedere e modificare *in peius* le condizioni dell'impiegato messo a riposo.

Il colmo dell'arbitrio sta nell'art. 5 del decreto. I magistrati, in servizio allorchè fu creata la Cassa, ne diventarono membri a parità di condizioni degli altri di età minore agli anni quaranta, versando i contributi sullo stipendio e sugli aumenti, una tassa di entrata del 12 % (la massima stabilita dall'art. 29 della legge e tripla di

quella minima). Essi hanno fatto parte della Cassa sino ad oggi e, a venti anni di distanza, s'intendono mutare a loro svantaggio le condizioni di ammissione, esigendo che paghino tutte le annualità mancanti ai trent'anni di servizio per beneficiare del massimo della pensione. Una modifica di queste condizioni d'ammissione dopo il collocamento a riposo viola in modo manifesto il diritto acquisito risultante da un contratto che ha avuto vigore per un ventennio. Con questo di più che non si computano nemmeno le maggiori somme che furono versate per essere ammessi nel 1923 alla Cassa, sulle quali essa ha fruito altresì gli interessi.

Tra la Cassa e i suoi affiliati esiste un negozio giuridico bilaterale, che non può essere modificato unilateralmente da una delle parti.

Secondo le disposizioni del decreto, il ricorrente dovrebbe subire un onere che oltrepassa il quarto della pensione, e precisamente il 20 % in virtù dell'art. 3 e il 6 % in forza dell'art. 5. L'introito che deriva al ricorrente dalla sua attività nel consiglio di amministrazione della Banca dello Stato del Cantone Ticino non è connesso col collocamento a riposo, ma era da lui percepito già da molti anni prima.

Ci si trova in presenza di una stridente disuguaglianza degli oneri di assestamento imposti alle diverse categorie di affiliati, alla Cassa e allo Stato.

*ad b)* La Federazione svizzera del personale dei servizi pubblici, sezione Ticino, interpone ricorso per i suoi membri in generale e per otto di essi nominativamente designati, chiedendo che gli art. 1, 2, 3, 5 e 6 del decreto siano dichiarati di nessun effetto per i magistrati ed impiegati già al servizio dello Stato il 12 maggio 1941 e che l'art. 4 lett. c del decreto sia annullato.

Uno dei ricorrenti, Luigi Chazai, è pensionato ed abita a Cannes; gli altri designati per nome sono funzionari che ancora si trovano e già si trovavano al servizio dello Stato al momento della creazione della Cassa pensioni e che sarebbero quindi direttamente toccati dal decreto.

I ricorrenti osservano in sostanza quanto segue :

L'art. 5 del decreto riduce sensibilmente le prestazioni della Cassa nei confronti del personale che era già al servizio dello Stato al momento dell'entrata in vigore della legge 24 maggio 1922, quantunque l'art. 37 della legge preveda che, se vengono diminuite le prestazioni della Cassa, la diminuzione ha effetto solamente per i nuovi entranti. Ci si trova in presenza di un manifesto arbitrio, di un'assoluta contraddizione con l'art. 37 non ancora abrogato. Anche ammettendo che il legislatore non abbia menzionato per isvista l'art. 37 tra le disposizioni abrogate, il decreto presenta una gravissima, irreparabile pecca giuridica in quanto viene a decurtare, nonostante una solenne promessa, le prestazioni pattuite, i diritti acquisiti degli assicurati. Una siffatta decurtazione di diritti dichiarati intangibili dalla legge viola in sommo grado l'art. 4 CF.

L'impugnato decreto appare insostenibile se lo si esamina coi criteri stabiliti dal Tribunale federale in casi identici od analoghi (cfr. RU 63 I 115 e 23 1001).

Le stesse considerazioni a proposito dell'art. 5 si attagliano anche agli art. 1, 2 e 3 che pure violano la norma dell'intangibilità dei diritti acquisiti. In particolare ciò vale per l'art. 1 che riduce del 20 % tutte le pensioni accordate dalla Cassa ai beneficiari che vivono all'estero. Il ricorrente Chazai deve risiedere, per ragioni di salute, nella Francia meridionale: la sua misera pensione di 238 fchi. 75 al mese sarebbe ridotta, in virtù dell'art. 1, di circa 50 fchi.

Arbitrario è pure l'art. 4 lett. c del decreto, secondo il quale il funzionario deve versare alla Cassa il 100 % su ogni aumento di guadagno. Si tratta di un contributo manifestamente esorbitante e tale da costituire tra gli stessi funzionari una disparità di trattamento. Secondo la pratica costante, è considerato come aumento di guadagno a' sensi dell'art. 29 c non soltanto l'aumento quadriennale dello stipendio, ma anche l'aumento dello stipendio in seguito a promozione da una classe all'altra. Così, se un

segretario di un dipartimento è nominato consigliere di Stato (caso già verificatosi) durante il primo quadriennio della sua attività, egli dovrebbe versare tutta la differenza di stipendio, ossia 7400 fchi., alla Cassa, oltre le ordinarie prestazioni. Ciò eccede i limiti dei contributi ad una cassa pensioni con carattere obbligatorio e crea una disparità di trattamento tra funzionari che fanno carriera e funzionari che subito, al momento della loro entrata in servizio, occupano gli impieghi più retribuiti.

Infine l'art. 6 del decreto viola l'art. 4 CF, poichè non soltanto riduce le pensioni future contrariamente ad una norma esplicita della legge, ma obbliga altresì gli assicurati a restituire quelle percepite in passato.

*ad c)* Il dott. Tito Strozzi, ex segretario del Dipartimento dell'interno entrò al servizio dello Stato il primo gennaio 1900 e fu messo in pensione allorchè raggiunse i sessantacinque anni di età.

Con decreto 24 dicembre 1940 il Consiglio di Stato, « visto come a stregua degli art. 19 e 20 della legge 24 maggio 1922 istituyente la C.P. l'istante abbia diritto ad una pensione annua corrispondente al 60 % del guadagno assicurato, e cioè a 4920 fchi. pari a 410 fchi. al mese, da minorarsi del 4,92 % per la riduzione prevista dall'art. 39 della legge e cioè 242 fchi. 06 all'anno corrispondenti a 20 fchi. 17 al mese ; » risolveva :

« 1. Al sig. Dr. Tito Strozzi è assegnata una pensione annua di 4920 fchi., salve le riduzioni di legge, a far tempo dal 1 gennaio 1941.

2. Sulla pensione mensile di 410 fchi. vanno trattenuti 20 fchi. 17 per quota di riduzione di cui all'art. 39 della legge.

3. La pensione verrà corrisposta mensilmente ed anticipatamente in ragione di 389 fchi. 83 (trecentoottanta-nove e 83/100) netti. »

Il dott. Tito Strozzi propone che siano annullati gli art. 5 e 6 del decreto per motivi che sostanzialmente corrispondono a quelli adottati dagli altri due ricorsi.

Lo Strozzi cita il regolamento di applicazione della legge sulla cassa pensioni, secondo cui il collocamento a riposo è deliberato dal Consiglio di Stato, il quale nel decreto apposito stabilisce l'ammontare annuo della pensione, decreto che è ritenuto definitivo se, entro il termine di quindici giorni dacchè l'ha ricevuto, l'interessato non presenta reclamo.

C. — Nella loro risposta il Consiglio di Stato e il Gran Consiglio del Cantone Ticino hanno proposto il rigetto dei tre ricorsi, osservando in sostanza quanto segue :

Se l'art. 29 lett. c è applicato anche nel caso di promozione del funzionario, si può obiettare che questa pratica non è conforme alla legge. Ma, anche ammesso che sia conforme, il contributo indubbiamente rilevante che il funzionario promosso deve versare nell'anno della sua promozione è giustificato dalle condizioni eccezionali in cui egli è venuto a trovarsi. Non vi è adunque disparità di trattamento. Il contributo del 100 % non appare in sè eccessivamente gravoso e proibitivo, poichè rimane in certo qual modo nel patrimonio di chi lo versa, gli viene restituito in caso di cessazione dell'impiego ed è comunque compensato dall'accresciuta pensione. L'art. 37 della legge non prevede alcun limite alla determinazione delle prestazioni degli assicurati.

Per quanto riguarda i pretesi diritti acquisiti dall'art. 37 della legge, deve osservarsi che i ricorrenti stessi scartano la tesi dell'impegno contrattuale fondato su rapporti giuridici di diritto privato. Ne segue che non può essere invocata a favore dei ricorrenti la sentenza del Tribunale federale su ricorso della Banca cantonale di Friburgo (RU 23 1001), sentenza che anzi giustifica il decreto impugnato nella presente causa in quanto riconosce che, per motivi d'utilità e d'interesse pubblico, lo Stato può ledere, mediante legge, diritti acquisiti. Ma anche la sentenza pronunciata il 21 marzo 1924 dal Tribunale federale su ricorso Docenti ginevrini (RU 50 I 69) contiene considerazioni che suffragano in concreto il modo di vedere del

Consiglio di Stato ticinese. Del resto, anche se l'art. 37 della legge contenesse un impegno contrattuale di natura civile, le circostanze sono tali che lo Stato non sarebbe più vincolato a quest'impegno. Ciò vale a maggior ragione pel fatto che l'impegno derivante allo Stato dall'art. 37 non riveste carattere contrattuale, ma ha origine nel diritto pubblico.

In particolare non è esatto che, come afferma il ricorrente Scacchi, il disavanzo della Cassa sia stato causato esclusivamente dai licenziamenti di funzionari nell'anno 1923 e che lo Stato non abbia adempiuto i suoi obblighi di fronte alla Cassa.

Inoltre, contrariamente a quanto ritiene il dott. Strozzi, il diritto alla pensione nasce dalla legge e non dal decreto di pensionamento che ha soltanto carattere regolamentare.

#### *Considerando in diritto :*

1. — I ricorrenti chiedono che il decreto 17 marzo 1941 sia annullato perchè contrario all'art. 4 CF. A ragione essi sostengono che soltanto il Tribunale federale adito con un ricorso di diritto pubblico può pronunciare un siffatto annullamento.

I ricorrenti si dividono in tre gruppi :

- a) tre ex funzionari già pensionati ;
- b) sette funzionari ancora in servizio attivo e affiliati alla Cassa *ab initio*, ossia dal primo gennaio 1923 ;
- c) un numero indeterminato di membri della Federazione del personale dei servizi pubblici, sezione Ticino, dei quali non si precisa il momento in cui sono entrati a far parte della Cassa.

Tutti i ricorrenti, anche la Federazione del personale dei servizi pubblici per i suoi membri, hanno qualità per aggravarsi dalle disposizioni del decreto.

Infatti gli art. 1, 2, 3 e 5 del decreto prevedono riduzioni delle pensioni che, secondo l'art. 6, valgono anche nei confronti di coloro che sono già pensionati. I ricorrenti collocati a riposo sono lesi nel loro godimento della pensione;

gli altri subiscono un pregiudizio nella loro aspettativa legale ad essa. Inoltre il decreto colpisce gli assicurati ancora in servizio, aumentando le loro prestazioni alla Cassa : dell'art. 4, che prevede quest'aumento, si chiede però soltanto che sia annullata la lettera c. Infine, la qualità per agire della Federazione del personale dei servizi pubblici dev'essere senz'altro ammessa conformemente alla giurisprudenza di questa Corte (RU 50 I 69 ; 54 I 146 ; 66 I 262).

2. — L'art. 37 della legge prevede che il bilancio tecnico della Cassa dev'essere riveduto tutti i cinque anni da un perito e che le prestazioni degli assicurati e quelle della Cassa debbono essere poste in relazione col risultato di questa revisione : se le prestazioni della Cassa vengono diminuite, la diminuzione deve avere efficacia soltanto per i nuovi entranti.

Quali siano i « nuovi entranti » dipende dal sapere se sia determinante la data dell'entrata in vigore della legge, oppure quella della riduzione della prestazione della Cassa.

La risposta del Consiglio di Stato e del Gran Consiglio ai ricorsi di diritto pubblico sostiene che i « nuovi entranti » sono quelli affiliati alla Cassa dopo il primo gennaio 1923. Il ricorso della Federazione del personale dei servizi pubblici non si pronuncia su tale punto.

Così stando le cose, il Tribunale federale ritiene di dover esaminare la costituzionalità del decreto partendo dall'idea che il beneficio dell'inefficacia delle riduzioni previsto dall'art. 37 della legge è applicabile agli assicurati *ab initio*, cioè dal primo gennaio 1923, i quali, ad ogni modo, non possono essere considerati come « nuovi entranti ». La questione di sapere se il beneficio in parola valga anche nei confronti di coloro che, dopo tale data, ma prima che entrasse in vigore il decreto, sono diventati membri della Cassa, resta aperta e potrà essere ancora sollevata nei debiti modi.

3. — I ricorrenti lamentano anzitutto un contrasto d'indole formale tra la legge ed il decreto in quanto quella

prevede una norma per cui le prestazioni a favore di una certa categoria di assicurati non possono essere ridotte, mentre questo le riduce in modo molto sensibile senza contenere una disposizione che abroghi o comunque modifichi l'art. 37 della legge.

Al che devesi osservare che questo contrasto si risolve formalmente secondo il principio « *lex posterior derogat priori* ». Il decreto impugnato ha la stessa efficacia formale di una legge. Come la legge, esso può entrare ed è entrato in vigore soltanto dopo trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum (art. 57 della costituzione ticinese).

4. — Ci si trova di fronte ad una contraddizione sostanziale tra il decreto e la norma dell'art. 37 della legge. Non si tratta tanto di sapere se ed in quale misura il legislatore abbia annullato l'art. 37, quanto s'egli potesse annullarlo od eventualmente modificarlo.

L'art. 37 è una disposizione di legge. Come tale, essa può essere modificata od annullata dal legislatore cantonale, purchè non vi ostino le norme della costituzione cantonale e di quella federale.

I ricorrenti non pretendono che in concreto il legislatore cantonale abbia leso la garanzia del diritto di proprietà (garanzia non iscritta nella costituzione del Cantone Ticino), ma opinano ch'egli abbia violato l'art. 4 CF pel fatto che col decreto si è messo sostanzialmente in contraddizione con l'art. 37 della legge.

5. — L'art. 37 della legge afferma in modo molto positivo e categorico che eventuali riduzioni delle pensioni a motivo del bilancio tecnico della Cassa hanno effetto soltanto per i nuovi entranti.

Non si tratta adunque di un semplice appello al futuro legislatore di non ledere la posizione di una certa categoria di assicurati : la disposizione ha soltanto un senso se costituisce un limite ed un vincolo pel legislatore. L'art. 37 ha voluto garantire ad una certa categoria di assicurati che potessero contare anche in futuro sull'importo della pensione fissato dalla legge, e ciò a scapito del postulato

economico che: la pensione doveva essere adattata al bilancio tecnico della Cassa.

6. — Ci si trova adunque di fronte ad una garanzia, ad un obbligo che lo Stato ha assunto verso una certa categoria di funzionari. Quest'obbligo si basa anzitutto sulla legge; però secondo il senso e lo scopo dell'art. 37, esso è anche diventato parte integrante del rapporto di servizio come un diritto soggettivo del funzionario. Per quanto concerne i funzionari già pensionati, la pretesa della pensione è altresì accertata da un decreto individuale, che, anche prescindendo dall'art. 37, dà origine ad un diritto soggettivo.

La dottrina moderna, accolta anche dal Tribunale federale, insegna che l'intero rapporto giuridico dei funzionari pubblici, anche per quanto concerne il lato patrimoniale, è retto dal diritto pubblico (cfr. RU 46 I 150; 56 I 20). Le pretese che in concreto scaturiscono dall'art. 37 sono quindi di diritto pubblico.

Ci si chiede se esse siano dei diritti acquisiti, la cui esistenza anche nel campo del diritto pubblico è ammessa dalla giurisprudenza del Tribunale federale (cfr. RU 65 I 313; 38 II 737; 34 II 131; 65 I 302/3).

La risposta dev'essere affermativa, dato che, come fu già rilevato più sopra, la legge non stabilisce soltanto i presupposti e l'ammontare delle pensioni, ma, con l'art. 37, consacra un impegno solenne dello Stato a favore di una certa categoria di funzionari, impegno che assicura sia la pensione, sia l'aspettativa ad essa da un intervento lesivo del legislatore.

Trattandosi di diritti acquisiti, ci si potrebbe domandare se essi non cadano sotto la garanzia del diritto di proprietà. In concreto la questione può restare indecisa, poiché, come si vedrà in appresso, il ricorso dev'essere accolto in virtù dell'art. 4 CF che i ricorrenti invocano.

In concreto il quesito è quello di sapere se l'art. 4 CF sia violato pel fatto che lo Stato modifica con una nuova legge il diritto acquisito di una certa categoria di funzionari previsto dall'art. 37.

L'essenza del diritto acquisito sta nel fatto ch'esso è assicurato da interventi lesivi dello Stato. Lo Stato si è obbligato a fare certe prestazioni, dalle quali esso vorrebbe ora liberarsi unilateralmente. Ciò appare arbitrario. Sta bene che i motivi invocati per questa liberazione sono in sé degni di tenerne conto: determinante sarebbe la cattiva situazione finanziaria della Cassa e dello Stato. Ma una tale eventualità fu già vagliata allorchè si emanò la legge 24 maggio 1922: sui motivi d'indole finanziaria prevalse appunto l'interesse dei funzionari al mantenimento di una certa situazione. Si può tutt'al più dire che le finanze della Cassa e dello Stato sono peggiorate in misura imprevista: si tratta però soltanto di una differenza di grado, dalla quale non può derivare una liberazione dello Stato dall'impegno assunto.

Nella sentenza 7 luglio 1897 su ricorso della Banca cantonale di Friburgo (RU 23 1001 e seg.) citata da ambedue le parti, il Tribunale federale ha dichiarato essere contrario all'uguaglianza davanti alla legge e alla garanzia del diritto di proprietà che lo Stato modifichi unilateralmente, per via legislativa, un contratto di diritto civile e costringa l'altra parte contraente a tollerare queste modificazioni. In concreto il vincolo dello Stato non deriva, come nel caso or ora citato, da un contratto che il Tribunale federale ha ritenuto esistere tra le parti, ma discende da un obbligo che lo Stato si è assunto formalmente a favore di una certa categoria di funzionari.

Anche nelle sentenze 21 marzo 1924 su ricorso Docenti di Ginevra (RU 50 I 77) e 4 novembre 1927 su ricorso Agenti di polizia pensionati di Ginevra il Tribunale federale ha esaminato se, dal lato dell'art. 4 CF, esistesse violazione dei diritti dei funzionari per opera di leggi cantonali che introducevano certe modifiche in materia di pensioni. Se in ambedue le sentenze la conclusione è stata negativa, gli è che si trattava di diritti risultanti dalla legge, ma non muniti di speciale garanzia come nel caso presente.

Devesi infine rilevare che il decreto non si basa su un diritto di necessità per introdurre le riduzioni impugnate.

Non si deve quindi indagare come la questione dovrebbe essere risolta sul terreno dell'art. 4 CF, qualora a giustificare i provvedimenti in parola si fosse fatto capo al diritto di necessità.

7. — I motivi d'interesse pubblico che la risposta invoca a sostegno del decreto, e cioè la cattiva situazione finanziaria della Cassa pensioni e dello Stato, hanno carattere fiscale. Anche se esistessero effettivamente motivi d'interesse pubblico, lo Stato potrebbe ledere per via legislativa i diritti acquisiti soltanto dietro versamento d'indennizzo. L'obbligo d'indennizzo verrebbe a cadere soltanto se si trattasse di diritti completamente obsoleti, in urto con la moderna coscienza giuridica; il che però non si verifica quando lo Stato garantisce, come in concreto, una certa situazione a una determinata categoria di funzionari.

Ad ogni modo, il decreto non prevede alcun indennizzo che del resto non avrebbe senso nel fattispecie, poichè il danno da risarcire corrisponderebbe a quello risultante dalla decurtazione delle prestazioni della Cassa.

8. — Da quanto sopra esposto discende che le riduzioni delle pensioni previste dal decreto sono inammissibili, perchè contrarie all'art. 4 CF, nella misura in cui esse sono in contraddizione con la garanzia dell'art. 37 della legge. Ciò vale senz'altro in quanto colpiscono coloro che erano membri della Cassa già allorchè la legge entrò in vigore e cioè il 1 gennaio 1923. Per gli affiliati alla Cassa dopo quella data, ma prima che entrasse in vigore il decreto (si trovino essi ancora in servizio o siano già stati pensionati), la questione resta aperta, come già detto più sopra al considerando terzo.

9. — Quei ricorrenti che tuttora sono funzionari in servizio attivo impugnano anche l'art. 4 lett. c del decreto, allegando essere eccessivo e contrario alla parità di trattamento che l'aumento dello stipendio vada ad alimentare la Cassa nella misura del 100 %, anzichè del 50 % come sin qui previsto dall'art. 29 lett. e della legge. In particolare

i ricorrenti citano il caso di un segretario di dipartimento che è eletto consigliere di Stato con un aumento di stipendio di 7400 fchi: quest'aumento dovrebbe essere versato integralmente alla Cassa a norma dell'art. 4 lett. c del decreto.

Il Tribunale federale non ritiene che il legislatore cantonale, fissando il tasso del 100 %, abbia violato l'art. 4 della CF. Tanto maggiore è l'aumento dello stipendio, tanto più grave è il rischio della Cassa. Oggettivamente si giustifica il 100 % anche dal lato della parità di trattamento, poichè, quando un funzionario è promosso, ci si trova in presenza di una speciale situazione di fatto. Del resto, il caso citato è un caso estremo, che si è verificato una sol volta. Di rilievo sarebbe soltanto la proporzione tra l'importo da versarsi nel caso di aumento dello stipendio e il capitale di dotazione. Ma a tale riguardo nulla contengono i ricorsi presentati.

10. — L'art. 6 è impugnato anche perchè dispone che la riduzione delle pensioni secondo il decreto ha effetto dal primo gennaio 1941.

Il decreto fu emanato il 17 marzo 1941 ed entrò in vigore dopo la scadenza del termine di referendum. Le pensioni sono corrisposte mensilmente. Le pensioni mensili versate prima dell'entrata in vigore del decreto sarebbero quindi pure colpite e dovrebbero essere restituite nella misura della riduzione.

Questo punto è sollevato soltanto dal ricorrente Chazai. La questione è però diventata senz'oggetto, poichè la riduzione della pensione è fin d'ora dichiarata inammissibile per quanto riguarda gli affiliati della Cassa *ab initio*, cioè dal primo gennaio 1923. Non si pretende d'altra parte che il ricorrente Chazai sia diventato membro della Cassa soltanto dopo l'entrata in vigore della legge 24 maggio 1922.

#### *Il Tribunale federale pronuncia:*

1. I ricorsi sono ammessi nel senso che sono annullati:
  - a) l'art. 5 del decreto legislativo 17 marzo 1941 in

modificazione parziale della legge 24 maggio 1922 per una cassa pensioni a favore dei magistrati, funzionari, impiegati ed operai al servizio dello Stato ;

b) gli art. 1, 2, 3 e 6 dello stesso decreto, in quanto applicabili a magistrati, funzionari, impiegati, operai od a pensionati che stavano al servizio dello Stato già al momento dell'entrata in vigore della suddetta legge 24 maggio 1922.

2. Per quanto riguarda i magistrati, funzionari, impiegati, operai o pensionati ammessi alla cassa pensioni dopo l'entrata in vigore della legge 24 maggio 1922, ma prima dell'entrata in vigore del decreto 17 marzo 1941, la questione della costituzionalità degli art. 1, 2, 3 e 6 del decreto resta riservata.

3. Il ricorso della Federazione svizzera del personale dei servizi pubblici, sezione Ticino, e liteconsorti, è respinto in quanto impugna l'art. 4 del decreto (modificazione dell'art. 29 lett. c della legge).

## II. HANDELS- UND GEWERBEFREIHEIT

### LIBERTÉ DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE

28. Urteil vom 27. September 1941 i. S. Jung  
gegen St. Gallen, Regierungsrat.

#### *Handels- und Gewerbefreiheit.*

1. Personen, die eine wissenschaftliche Berufsart im Sinne von Art. 33 BV ausüben, geniessen die Handels- und Gewerbefreiheit. Sie dürfen in den Kantonen nur denjenigen Beschränkungen unterworfen werden, die sich aus Art. 31 und 33 BV ergeben.
2. Die Bewilligung zur Ausübung des Berufes eines Arztes darf nicht von der Niederlassung im Kanton abhängig gemacht werden.

#### *Liberté du commerce et de l'industrie.*

1. Les personnes qui exercent une profession scientifique (art. 33 CF) sont au bénéfice de la liberté du commerce et de l'industrie. Elles ne peuvent être soumises par les cantons qu'aux seules restrictions prévues par les art. 31 et 33 CF.

2. L'autorisation de pratiquer l'art médical ne peut pas être soumise à la condition que le requérant s'établisse sur le territoire cantonal.

#### *Libertà di commercio e d'industria.*

1. Le persone che esercitano una professione scientifica (art. 33 CF) possono invocare la libertà di commercio e d'industria. Esse possono essere assoggettate dai cantoni soltanto alle restrizioni previste dagli art. 31 e 33 CF.
2. L'autorizzazione di praticare l'arte medica non può essere subordinata alla condizione che il richiedente prenda domicilio sul territorio cantonale.

A. — Das st. gallische Gesetz über das Sanitätswesen, vom 24. November 1893, zählt in Art. 4 die Berufsarten auf, die den Vorschriften über das Medizinalwesen unterstehen. Sodann wird bestimmt :

« Die Ausübung dieser Berufsarten ist nur denjenigen gestattet, welche hiezu die gesetzliche Berechtigung erlangt haben. » (Art. 4, Abs. 2).

« Zur Ausübung ihres Berufes als Ärzte, Apotheker und Zahnärzte sind nur diejenigen Personen befugt, welche sich darüber ausweisen, dass sie den von der Bundesgesetzgebung betreffend die Freizügigkeit des Medizinalpersonals aufgestellten Erfordernissen Genüge leisten. » (Art. 5).

Eine erste Verordnung betreffend die medizinischen Berufsarten, vom 15. Mai 1897, führte in Art. 1, Abs. 1 und 2 diese beiden Vorschriften wörtlich auf.

Am 31. Dezember 1936 erliess der Regierungsrat des Kantons St. Gallen eine neue Verordnung, die an Stelle derjenigen vom 15. Mai 1897 trat. Darin wird u. a. bestimmt :

Art. 1 : « Wer im Kanton St. Gallen den Beruf als Arzt, Apotheker oder Zahnarzt ausüben will, hat hiefür die Bewilligung der Sanitätskommission einzuholen, und wer sich als Tierarzt betätigen will, hat die Bewilligung der Veterinärkommission nachzusuchen.

« Diese Bewilligung wird erteilt, wenn die Gesuchsteller im Kanton St. Gallen niedergelassen sind, sich in bürgerlichen Ehren und Rechten befinden, einen guten Leumund geniessen und sich über den Besitz eines durch die Bundesgesetzgebung anerkannten Fachdiploms ausweisen (Bundesgesetz betreffend die Freizügigkeit des Medizinalpersonals vom 19. Dezember 1877 und vom 21. Dezember 1886). »