

X. Civilstreitigkeiten

zwischen Kantonen einerseits und Privaten oder Korporationen anderseits.

Différends de droit civil entre des cantons d'une part et des particuliers ou des corporations d'autre part.

107. *Sentenza del 4 aprile 1894 nella causa Riva e Albrizzi
contro il cantone Ticino.*

A. Gli attori Riva ed Albrizzi occupavano nel Ticino prima della riforma costituzionale del 2 luglio 1892, il primo la carica di presidente della Camera di accusa con un onorario di fr. 3000, il secondo di giudice al Tribunale di Lugano con uno stipendio di fr. 1800. La riforma costituzionale del 2 luglio 1892 agli art. 18, 19, 21 e 22 decretava però che la nomina dei membri del corpo giudiziario, compreso il presidente della Camera d'accusa, dovesse essere fatta direttamente dal popolo e l'art. 1 delle disposizioni transitorie prescriveva la rinnovazione integrale di dette autorità « tosto che sarebbero state definitivamente accettate le relative leggi di esecuzione. » L'epoca della rinnovazione integrale dei giudici e dei supplenti dei Tribunali di prima istanza, nonchè del presidente della Camera d'accusa, fu fissata dalla legge di applicazione 2 dicembre 1892 alla quarta domenica di aprile ed alla prima domenica di maggio 1893, e le relative elezioni ebbero per risultato che nè l'uno nè l'altro degli attori fu confermato nella sua carica. Quest'ultimi che si trovavano così licenziati due anni prima della scadenza del periodo di 6 anni, per il quale a tenore della legge 1 maggio 1883 erano stati nominati dal Gran consiglio nel 1889, mossero azione verso lo Stato chiedendo che lo stesso fosse obbligato a pagare a titolo d'indennizzo :

« 1° Al signor D^{re} Gerolamo Riva l'onorario che gli spettava per i due anni che mancavano al compimento del suo

- » periodo di nomina in fr. 3000 all' anno . Fr. 6000 —
 » 2° Al signor Avv. Giuseppe Albrizzi :
 » a) L'onorario come sopra in ragione di fr. 1800 all'anno
 Fr. 3600 —
 » b) procento di due anni sulle sportule e
 » tasse di cancelleria » 300 —
 » In tutto Fr. 3900 —

B. A sostegno di questa loro domanda essi fanno valere quanto segue :

In ordine : La competenza del Tribunale federale essere data dall' art. 27 N° 4 della legge sull' organizzazione giudiziaria federale 27 giugno 1874. Trattarsi infatti di una causa di indennizzo, e come tale di diritto civile, il cui valore litigioso supera per ciascuno degli attori la somma di fr. 3000, e che verte tra privati ed un cantone.

In merito : Il quesito se nel cantone Ticino il rapporto giuridico esistente fra lo Stato ed i suoi funzionari sia capace di produrre effetto di natura civile, essere stato posto dal Tribunale federale già nella causa Polari e consorti, 22 luglio 1878, ed avere ricevuto una soluzione affermativa. In essa sentenza ed in altra del 16 luglio 1880, causa Righetti e consorti contro Ticino, avere il Tribunale federale sancito il principio, che lo Stato eleggendo una data persona ad un ufficio salariato, e la persona eletta accettando quest' ufficio, stipulano fra di loro una vera convenzione, dalla quale nascono per ciascuna delle parti quei diritti e quegli obblighi che la legge stabilisce in precedenza sia per rapporto alla durata del servizio, che per il pagamento dell' onorario. La possibilità di un simile contratto non essere esclusa nè dal Codice ticinese, nè dal Codice federale delle obbligazioni. Trattarsi di un contratto di locazione d' opere conforme all' art. 348 del Cod. obbl., le cui conseguenze pecuniarie in caso di anticipata risoluzione vengono valutate dal savio apprezzamento del giudice (art. 346 C. O.). Come nel contratto di locazione d' opere propriamente detto il conduttore ha il diritto di dimettere in ogni tempo la persona del locatore, così essere in

potere anche dello Stato di licenziare prima del tempo un suo funzionario. Locatore e pubblico funzionario avere però il diritto ad un risarcimento pecuniario, quando il loro licenziamento avvenga senza motivo giustificato. Applicando questi principii al caso presente, scaturirne da sè la conclusione che gli istanti, avendo dovuto deporre il loro ufficio di giudice e presidente della Camera d'accusa prima del tempo fissato dalla legge imperante all'epoca della loro nomina, e non per motivi imputabili a loro colpa o demerito, ma in forza di una legge di riforma costituzionale, hanno diritto ad un indennizzo per il danno materiale sofferto. La facoltà dello Stato di licenziare anzi tempo un pubblico funzionario, senza obbligo a risarcimento, essere limitata ai casi tassativamente previsti dalla legge, cioè nel cantone Ticino ai casi di destituzione. Il licenziamento degli attori non essere avvenuto in forza di una clausola stipulata all'epoca del contratto, non avendo fatto lo Stato nessuna riserva al momento della nomina. Sola causa dell'avvenuto licenziamento essere la legge 2 dicembre 1892. Ora questa legge non poter avere per effetto di sopprimere il diritto negli attori di reclamare il risarcimento loro dovuto. La tesi contraria essere stata respinta dal Tribunale federale nella causa Polari e in quella Righetti e consorti. Gli articoli 18-22 della riforma costituzionale, nonchè l'art. 1 lett. *b* e *d* delle disposizioni transitorie della legge di applicazione della suddetta riforma, aver mutato solo l'autorità investita del diritto di nomina. Le rimanenti disposizioni anteriori riguardanti la composizione e la durata della carica e l'onorario essere rimaste in vigore come prima.

Per quanto riguarda il quantitativo del danno, quest'ultimo essere costituito dal lucro cessante, vale a dire dallo stipendio biennale degli attori stato soppresso. L'avvocato Giuseppe Albrizzi avere percepito oltre alla sua paga di giudice ed oltre al provento sulle sportule, fr. 1600 in più come presidente del Tribunale, carica nella quale sarebbe stato probabilmente confermato anche per il biennio futuro. Egli limitarsi tuttavia a chiedere un indennizzo di fr. 3900 corrispondente all'introito avuto come giudice. Nè l'uno nè l'altro degli attori avere alcuna prospettiva di guadagno durante i due anni pei

quali sono stati rimossi dal loro impiego. La professione di avvocato di Albrizzi non permettergli in nessun modo, viste le condizioni speciali del Ticino, di sperare in un introito qualsiasi durante un biennio. Quanto poi al signor Riva, egli non essere nè avvocato nè notaio; non avere nessuna attitudine per darsi ad un'altra occupazione, ed esserne anzi impedito da una salute malferma e dalla propria età di quasi 60 anni. Un'indennità di fr. 6000 e 3900 essere dunque giustificata sotto ogni rapporto.

C. Lo Stato convenuto risponde: In linea di fatto non essere esatto che la riforma 2 luglio 1892 non abbia mutato per nulla alle disposizioni anteriori circa l'onorario e la durata della carica. Senza abrogare l'art. 4 della riforma costituzionale 10 febbraio 1883 fissante a 6 anni la durata delle magistrature giudiziarie, la nuova costituzione avervi derogato per il periodo in corso anticipandone la scadenza di due anni. Il disposto dell'art. 1 delle disposizioni transitorie della legge 2 dicembre 1892 essere stato emanato cioè come semplice applicazione dell'art. 1 delle disposizioni transitorie della nuova riforma, ciò che ebbe a riconoscere anche il Tribunale federale nella sua sentenza del 18 marzo 1893 sul ricorso inoltrato contro la costituzionalità del suddetto disposto. Di conseguenza doversi ritenere che se i funzionari giudiziari, la cui elezione fu deferita al popolo, dovettero abbandonare il loro ufficio due anni prima della scadenza del periodo della loro nomina, ciò avvenne non per effetto di un atto del potere legislativo o di quello esecutivo, ma per effetto della costituzione stessa, vale a dire in virtù di un atto di sovranità dell'universalità dei cittadini.

In linea di diritto lo Stato convenuto non negare che trattandosi di semplici impiegati, il rapporto esistente fra lo Stato da una parte ed i suoi impiegati dall'altra possa produrre nel cantone Ticino degli effetti di natura civile. Ciò non essere il caso però quando si tratti di rapporti esistenti fra lo Stato e pubblici funzionari, ossia quelle persone le cui mansioni si trovano in intima connessione colla missione e cogli scopi dello Stato. Nella sentenza del 1 ottobre 1886 in causa Ladame contro Neuchâtel, il Tribunale federale avere espressamente

dichiarato che il lato dominante nei rapporti fra i funzionari e lo Stato è di carattere pubblico, e che il diritto allo stipendio costituisce soltanto una pretesa secondaria che non poggia su un contratto, ma sulla legge, di guisa che quanto concerne la scadenza delle funzioni è regolato, in vista della natura di quest'ultime, non dal diritto privato, ma da disposizioni del diritto pubblico. Identici principi contenere anche la sentenza in causa Lambelet contro Vaud del 4 novembre 1887. Partendo pertanto da questi principi, il punto decisivo nella presente quistione essere di sapere, se la rimozione degli attori dal loro impiego e la conseguente cessazione dello stipendio appaiano alla stregua delle norme di diritto pubblico giustificate. Sotto questo rapporto non essere possibile alcun dubbio. Da una parte la riforma costituzionale del 2 luglio 1892 aver ottenuto la garanzia federale; dall'altra la costituzionalità dell'art. 1 disposizioni transitorie della legge 2 dicembre 1892 essere già stata riconosciuta dal Tribunale federale. La domanda degli attori apparire però infondata anche per altri riflessi. Perchè il danno contrattuale, come anche il danno extra contrattuale, sia risarcibile, essere necessario un inadempimento colposo (Cogliolo, Dig. ital. voce Danno N° 12). Così anche il Codice delle obbl. art. 140. Supposto perciò in tesi generale la responsabilità dello Stato, la quistione si ridurrebbe a vedere, se l'anticipata rimozione degli istanti possa dirsi l'effetto di una colpa da parte dello Stato. La risposta non poter essere che negativa. Il motivo per il quale lo Stato del Ticino non ha adempito fino alla scadenza il contratto che gli attori suppongono essere stato concluso seco loro, essere questo che il sovrano ha ordinato la rinnovazione integrale delle autorità giudiziarie due anni prima della loro scadenza. Ora chi dice fatto del sovrano, esclude con ciò ogni idea di colpa. Essere a torto che gli attori si lagnano di essere stati arbitrariamente licenziati, a torto, perchè o l'accusa è diretta contro lo Stato del Ticino, e cade da sè, perchè lo Stato non poteva certamente resistere alla volontà del popolo, o essa è diretta contro il popolo sovrano, e cade pure da sè, il diritto del popolo di modificare la propria costituzione essendo un diritto fondamentale. — La sentenza

del Tribunale federale 16 luglio 1880 nella causa Lubini contro Ticino essere basata sul fatto che l'art. 10 della riforma costituzionale 1875, pur trasferendo dal Consiglio di Stato al Gran Consiglio il diritto di nomina dei funzionari addetti al Pubblico ministero, aveva lasciato in vigore le rimanenti disposizioni di legge che disciplinavano il modo e le condizioni di nomina. Nel caso attuale invece la costituzione avere derogato *expressis verbis* per il periodo in corso ai prescritti anteriori circa la durata in ufficio dei funzionari giudiziari.

Sulla quistione del quantitativo del danno lo Stato convenuto fa osservare, che ammettendo anche in massima il diritto degli attori ad un indennizzo, la cifra dell'indennità dovrebbe essere ridotta a minimi termini. Fra l'adottamento della riforma per parte della Costituente e l'entrata in carica dei nuovi funzionari essere corsi non meno di 11 mesi, durante i quali gli attori avrebbero avuto ogni agio per provvedere eventualmente al loro avvenire. L'avvocato Albrizzi avervi difatti provvisto aprendo all'indomani del proprio insuccesso uno studio di avvocato e notaio, e quanto al signor Riva essere molto probabile che se egli non ha cercato altra occupazione, fu pel motivo che la sua posizione finanziaria, quale risulta del resto dai prospetti d'imposta, è tale da permettergli il riposo. Concludendo lo Stato domanda: la reiezione della domanda degli attori e la loro condanna nelle spese d'ufficio e ripetibili.

D. Nella replica i signori Riva e Albrizzi si riconfermano nelle conclusioni già prese, e adducono in risposta agli argomenti dello Stato le ragioni seguenti:

Colla sentenza Ladame contro Neuchâtel e Lambelet contro Vaud il Tribunale federale non avere punto mutata la sua giurisprudenza anteriore. Nella causa Ladame contro Neuchâtel essere sancito solo il principio che lo spirare delle funzioni in vista di una causa prevista dalla legge trae seco la perdita del relativo stipendio. In concreto però la rimozione dall'ufficio essere avvenuta non per demissione volontaria o presunta, o in seguito a destituzione prevista dalla legge imperante all'epoca della nomina, ma unicamente dietro il decreto costituzionale 2 dicembre 1892. Ora se il diritto del

pubblico funzionario non può impedire al sovrano di licenziare a suo beneplacito i suoi servitori, ha però la giuridica efficacia di obbligarlo al risarcimento del danno, che la lesione di detto diritto può avere occasionato. Essere a torto che lo Stato invoca la costituzionalità del decreto 2 dicembre 1892. Il giudizio in punto alla costituzionalità di una data legge non pregiudicare per nulla le conseguenze civili, a cui può dar luogo la legge medesima. Le convenzioni essere rette in tesi generali dalle leggi, sotto l'impero delle quali vennero stipulate. Una legge posteriore, modificante una convenzione validamente stipulata, non costituire un titolo giustificativo di fronte al diritto privato. Quanto alla seconda eccezione del convenuto essere erronea affatto la distinzione che esso stabilisce fra lo Stato ed il popolo ticinese. Secondo il diritto ticinese lo Stato non essere altro che la generalità dei cittadini riuniti in un ente sovrano. L'idea di uno Stato autonomo, avente propria personalità distinta da quella del popolo ticinese, apparire come un concetto puramente metafisico e creato per bisogno di causa. La colpa del popolo sovrano ricadere perciò senz'altro sullo Stato. Il sovrano avere bensì il diritto di mutare liberamente il proprio statuto, ma non potere sottrarsi nell'esercizio di questo diritto alle conseguenze civili che possono scaturire dalla lesione dei diritti acquisiti dai privati. L'esercizio del diritto di sovranità trovare esso pure un limite nelle convenzioni stipulate coi privati.

Erronee pure essere le indicazioni del convenuto a riguardo dell'importo del danno subito dagli attori. L'introito del signor Albrizzi come avvocato e notaio non raggiungere sicuramente nei primi anni neppure la somma di fr. 500, e quanto al signor Riva, la questione se egli possedeva o meno beni propri, non avere nessuna importanza sulla computazione del danno.

E. Nella duplice lo Stato convenuto cita a sostegno della propria opinione, che ai rapporti fra lo Stato ed il funzionario non è applicabile la convenzione del contratto di diritto privato colla relativa conseguenza dell'azione d'inadempimento, un articolo apparso nel Digesto italiano sotto la voce « Stato, » nonchè una sentenza della Corte di appello di Messina citata

in calce all'articolo suddetto, e insiste sulla giurisprudenza sanzionata dal Tribunale federale nelle cause Lambelet e Ladamé. A proposito della distinzione da lui fatta entro Stato e popolo sovrano, il convenuto fa capo specialmente al trattato di Dubs — Diritto pubblico della Confederazione — vol. I a pag. 28, 29, 30 e 48 dell'edizione francese, e fa osservare che anche qualora lo Stato si dovesse identificare col sovrano, rimarrebbe tuttavia a provare l'estremo della colpa perchè un'azione di risarcimento *ex contractu* possa essere fondata. Ora gli attori stessi riconoscono al popolo il diritto di mutare liberamente il proprio statuto, quindi *qui iure suo utitur nemini injuriam facit*. La condanna dello Stato ad un indennizzo equivarrebbe ad un castigo inflitto al popolo sovrano per il motivo che egli ha creduto di modificare la propria costituzione.

Il Tribunale federale prende in considerazione :

1. Bisogna distinguere tra funzionari dello Stato, che sono preposti a mansioni di carattere pubblico e che come tali rappresentano l'autorità dello Stato, appunto perchè ne esercitano una parte del potere, e semplici impiegati subalterni, che non sono rappresentanti dello Stato, non hanno poteri derivati dallo stesso, ma compiono esclusivamente o per la massima parte dei lavori che loro vengono affidati per ordine di magistrati superiori. Nel mentre il rapporto dei semplici impiegati collo Stato è, se non esclusivamente, almeno nei suoi effetti principali un rapporto di diritto privato, quello che esiste tra lo Stato ed i suoi funzionari è eminentemente di carattere pubblico. Solo in quanto le loro funzioni hanno relazione col fisco, vale a dire riguardo lo stipendio dovuto per servizi prestati, detto rapporto appartiene al diritto privato. Non invece per quel che riguarda la durata delle loro funzioni, la quale è regolata esclusivamente dal lato pubblico del loro rapporto collo Stato, trattandosi dell'estinzione dei poteri pubblici loro stati affidati. È perciò un principio generalmente ammesso nel diritto consuetudinario svizzero, che la perdita di un impiego prima della scadenza del periodo di nomina, avvenuta in conseguenza di una revisione costituzionale, non dà diritto a risarcimento. Al Tribunale federale non è noto al-

meno nessun caso contrario, quantunque fatti di simile natura si siano presentati più volte in seguito alle frequenti riforme costituzionali di quest'ultimi anni. E il motivo si è, che secondo l'opinione generale si presume che le cariche pubbliche vengano conferite colla riserva sottintesa, che esse non abbiano a durare per tutto il tempo stabilito dalle leggi, che qualora durante questo periodo di tempo non avvenga una riorganizzazione delle autorità dello Stato mediante riforma costituzionale. Ora, dato questo principio, un diritto al pagamento dell'onorario per il tempo che rimarrebbe ancora a decorrere dopo cessata la carica, non esisterebbe neppure se il rapporto fra lo Stato ed i suoi funzionari fosse da riguardarsi come di diritto privato.

2. Non vi è dubbio che nel caso concreto si tratti di pubblici funzionari. Le funzioni alle quali attendevano gli attori erano funzioni giudiziarie, e come tali formanti parte dei poteri pubblici dello Stato. È ciò che del resto non hanno contestato neppure gli attori. Invece essi hanno sostenuto nella loro esposizione di causa che il loro licenziamento è stato l'effetto della legge 2 dicembre 1892. Però a torto. L'art. 1 delle disposizioni transitorie della riforma costituzionale 2 luglio 1892 prescrive: « Le funzioni dei membri del Consiglio di » Stato, del Tribunale di appello, della Camera di accusa e » dei Tribunali di prima istanza, eletti o da eleggersi in conformità delle disposizioni costituzionali e legislative vigenti » prima dell'entrata in vigore della presente riforma costituzionale, continuano sino alla rinnovazione integrale delle » autorità suddette, da farsi a norma delle disposizioni degli » art. 15, 18, 19, 21 e 22, la quale dovrà avvenire nell'epoca » prevista dell'art. 32, *tanto che* saranno state definitivamente » accettate le relative leggi di esecuzione. *La legge determi-* » *nerà il termine da cui deve decorrere il periodo di scadenza* » delle autorità elette in conformità delle disposizioni della » presente riforma. » La legge 2 dicembre 1892 non ha fatto altro dunque che di stabilire il termine suddetto; il principio invece che la rinnovazione delle autorità esistenti e l'entrata in carica delle nuove dovesse avvenire prima del 1895, epoca in cui sarebbero spirate le funzioni degli attori, è contenuto

implicitamente già nella riforma costituzionale. Gli attori stessi non hanno più insistito su quanto essi avevano affermato nella loro esposizione, dopo che furono contraddetti dallo Stato nel suo allegato di risposta.

3. I considerandi di cui sopra trovano pertanto la loro piena applicazione nel caso presente. Il rapporto esistito fra gli attori e lo Stato del cantone Ticino è un rapporto di diritto pubblico, e la rimozione degli attori dall'impiego ha avuto la sua causa in un decreto di riforma costituzionale. La questione di sapere, se la rimozione da un impiego mediante legge solamente obblighi o non obblighi lo Stato a risarcimento, non fa dunque bisogno di essere risolta.

Tuttavia il giudice partendo da ragioni d'equità, crede giustificato di non mettere a carico degli attori le spese ripetibili.

Per questi motivi

Il Tribunale federale pronuncia:

L'azione d'indennizzo inoltrata dai signori Dr^e in legge Gerolamo Riva e avvocato Giuseppe Albrizzi è respinta.

108. *Arrêt du 5 Juillet 1894 dans la cause
Zimmermann contre Vaud.*

Le mouvement anarchiste d'Avril 1892 s'est également manifesté à Lausanne, où l'on avait signalé la présence de plusieurs anarchistes étrangers; des écrits séditionnaires y furent découverts, et notamment le préfet de ce district reçut une lettre, datée du 12 Avril 1892, signée « Antoine Zimmermann, bottier, Halle 33, et mon camarade Neeser, bottier, Petit-Saint-Jean. » Cette lettre est de la teneur suivante:

« Nous avons décidé de vous faire passer à la dynamite » pour le 1^{er} mai, pour vous apprendre à expulser des compagnons comme Germani. Attention à vous et à votre commandant de gendarmes. »

Le 27 Avril, le même fonctionnaire reçut une nouvelle lettre, sans signature, portant uniquement en grosses lettres