

BGE 148 I 97

Bundesgericht (BGE), 2014-06-18, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_148 I 97](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_148_I_97)

FR: ATF 148 I 97

IT: DTF 148 I 97

Regeste

Regeste Art. 24 BV; Niederlassungsfreiheit; Zweitwohnsitz aus beruflichen Gründen; Aufenthaltsbewilligung. Inhalt und Umfang der in Art. 24 BV garantierten Niederlassungsfreiheit (E. 3.2.1). In diesem Bereich beschränkt sich die Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden auf die Kontrolle und Registrierung der Einwohner (E. 3.3.1). Die Meldepflicht bei beruflich bedingtem Aufenthalt in einer anderen Gemeinde als der Wohnsitzgemeinde schränkt die Ausübung der Niederlassungsfreiheit nicht ein. Die Meldung darf jedoch nicht einer Genehmigungsregelung unterliegen (E. 3.3.3).

Volltext

Urteilkopf 148 I 97 7. Estratto della sentenza della II Corte di diritto pubblico nella causa A. contro Comune di X. e Consiglio di Stato del Cantone Ticino (ricorso in materia di diritto pubblico) 2C_738/2018 del 2 novembre 2021 Regeste Art. 24 BV ; Niederlassungsfreiheit; Zweitwohnsitz aus beruflichen Gründen; Aufenthaltsbewilligung. Inhalt und Umfang der in Art. 24 BV garantierten Niederlassungsfreiheit (E. 3.2.1). In diesem Bereich beschränkt sich die Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden auf die Kontrolle und Registrierung der Einwohner (E. 3.3.1). Die Meldepflicht bei beruflich bedingtem Aufenthalt in einer anderen Gemeinde als der Wohnsitzgemeinde schränkt die Ausübung der Niederlassungsfreiheit nicht ein. Die Meldung darf jedoch nicht einer Genehmigungsregelung unterliegen (E. 3.3.3). Sachverhalt ab Seite 98 BGE 148 I 97 S. 98 A. Con decisione del 18 giugno 2014 denominata "autorizzazione di soggiorno", l'Ufficio controllo abitanti del Comune di X. (in seguito: UCA) ha autorizzato A., cittadino svizzero domiciliato a Y., a soggiornare nel Comune di X. per motivi di lavoro dal 1° giugno 2014 al 31 maggio 2015. L'emanazione della decisione è stata assoggettata ad una tassa di fr. 100.-. B. A. ha contestato l'applicazione della suddetta tassa dapprima dinanzi al Municipio di X., poi al Consiglio di Stato e, infine, davanti al Tribunale cantonale amministrativo, sempre senza successo. In tutte e tre le sedi ha sostenuto, segnatamente, che l'esercizio della libertà di domicilio (art. 24 Cost.) non poteva essere fatto dipendere da un'autorizzazione di polizia. C. Il 3 settembre 2018 A. ha interposto dinanzi al Tribunale federale un ricorso in materia di diritto pubblico contro la sentenza cantonale emanata il 21 giugno 2018, censurando in particolare una violazione della libertà di domicilio. Il Tribunale federale ha accolto il ricorso e annullato le decisioni del Tribunale cantonale amministrativo e dell'Ufficio controllo abitanti del Comune di X. (riassunto) Erwägungen Dai considerandi: 3. 3.1 La presente causa verte sul prelievo, da parte del Comune di X., per il tramite del suo Ufficio controllo abitanti, di una tassa di fr. 100.- in occasione del rilascio di un atto denominato " autorizzazione di soggiorno" nel territorio del Comune stesso. Il ricorrente ritiene innanzitutto che la decisione impugnata comporti una violazione della libertà di domicilio (art. 24 e 36 Cost.). A suo dire, né la legislazione federale né la relativa normativa cantonale di applicazione farebbero dipendere la presa di dimora o di soggiorno

dal rilascio di un'autorizzazione di polizia, bensì unicamente da un obbligo di notifica; soltanto la procedura di trasferimento di domicilio coatta sarebbe semmai soggetta a decisione (comunque gratuita), qualora il Comune di soggiorno non fosse d'accordo con la caratterizzazione indicata dall'interessato. Pertanto, l'obbligo di autorizzazione costituirebbe già di per sé una grave restrizione della libertà di domicilio, la quale deve rispettare i requisiti posti dall' art. 36 Cost. Ciò non sarebbe il caso in concreto poiché, da un lato, nessuna BGE 148 I 97 S. 99 norma (nemmeno di rango inferiore) prevederebbe tale obbligo e, d'altro lato, non sussisterebbe nemmeno un interesse pubblico pertinente. Pertanto, il documento denominato "autorizzazione di soggiorno" e rilasciato il 18 giugno 2014 sarebbe da ritenersi nullo e la relativa tassa illecita; la decisione con la quale il Tribunale cantonale amministrativo ammette la compatibilità di questa prassi delle autorità comunali con la libertà di domicilio sarebbe di riflesso incostituzionale.

3.2 3.2.1 La libertà di domicilio garantita dall' art. 24 Cost.

concede ad ogni persona di cittadinanza svizzera la possibilità di eleggere qualsiasi luogo della Svizzera come luogo di residenza e di ricevere i corrispondenti annunci. D'altro canto, impone ai Cantoni e ai Comuni di permettere ad ogni cittadino svizzero di stabilirsi sul loro territorio, di iscriverlo negli appositi registri e di ricevere in deposito, se necessario, il suo atto d'origine nonché vieta loro di impedire o di ostacolare il trasferimento del luogo di residenza scelto in un altro Cantone, Comune o Paese straniero (DTF 135 I 233 consid. 5.2; DTF 128 I 280 consid. 4.1.1; DTF 127 I 97 consid. 4c; sentenza 2C_41/2021 del 5 agosto 2021 consid. 5.1; BEAT RUDIN, in Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, n. 21 ad art. 24 Cost. ; PATRICIA EGLI, in St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 3 a ed. 2014, n. 6 seg. ad art. 24 Cost.). La libertà di domicilio mira a garantire la libera circolazione dei cittadini svizzeri sull'insieme del territorio nazionale, ciò che riveste un'importanza del tutto particolare in uno Stato federale. Essa si riferisce non solo alla volontà di soggiornare con l'intenzione di rimanere in maniera duratura, ma anche al semplice soggiorno provvisorio, purché questo sia di una certa durata (PASCAL MAHON, in Petit commentaire de la Constitution fédérale, 2003, n. 6 ad art. 24 Cost. ; PATRICIA EGLI, op. cit., n. 5 ad art. 24 Cost. ; NATALIA PÉREZ/MINH SON NGUYEN, in Constitution fédérale, Préambule - art. 80 Cst., 2021, n. 32 e 35 ad art. 24 Cost.). La libertà di domicilio costituisce un diritto individuale la cui natura è essenzialmente negativa (Abwehrrecht) ma al cui esercizio sono legate in una certa misura anche alcune obbligazioni positive dello Stato (Leistungspflichten) intese a porre l'interessato nella condizione di poterla effettivamente esercitare. Ad esempio, dall' art. 24 cpv. 2 Cost. , che accorda ad ogni persona di cittadinanza svizzera il diritto di lasciare la Svizzera e di entrarvi, è possibile dedurre un diritto ad ottenere dalle autorità competenti il rilascio dei necessari BGE 148 I 97 S. 100 documenti di viaggio e di un certificato di notifica di partenza, il quale non può essere condizionato all'avvenuto pagamento di tutte le imposte (DTF 134 I 293 consid. 3.2; DTF 127 I 97 consid. 4c; vedasi anche BEAT RUDIN, op. cit., n. 15 e 24 seg. ad art. 24 Cost. ; ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, Les droits fondamentaux, 3 a ed. 2013, pagg. 369 segg.; JEAN-BAPTISTE ZUFFEREY, La liberté d'établissement, in Droit constitutionnel suisse, 2001, pagg. 754 seg.).

3.2.2 L'art. 2 cpv. 2 lett. a della legge federale del 23 giugno 2006 sull'armonizzazione dei registri degli abitanti e di altri registri ufficiali di persone (LArRA; RS 431.02) e l'ordinanza del 21 novembre 2007 sull'armonizzazione dei registri (OArRA; RS 431.021) disciplinano la tenuta dei registri cantonali e comunali degli abitanti. L' art. 11 LArRA incarica i Cantoni di emanare le norme necessarie affinché le persone fisiche si

annuncino entro 14 giorni dal trasloco presso il servizio ufficiale competente e forniscano tutte le necessarie informazioni veritiere per la tenuta del registro degli abitanti (cioè il registro gestito manualmente o elettronicamente dal Cantone o dal Comune, in cui sono iscritte tutte le persone che risiedono o dimorano nel Cantone o nel Comune, cfr. art. 3 lett. a LArRA), il cui contenuto è stabilito dagli art. 6 e 7 LArRA . In esecuzione della legislazione federale, nel Cantone Ticino la materia è disciplinata dalla legge di applicazione del 5 giugno 2000 della legge federale sull'armonizzazione dei registri e concernente la banca dati movimento della popolazione (RL/TI 144.100) e dal regolamento del 2 dicembre 2009 della legge di applicazione della legge federale sull'armonizzazione dei registri e concernente il controllo degli abitanti e la banca dati movimento della popolazione (RL/TI 144.110). L' art. 4 del regolamento impone a tutti i Comuni di tenere il controllo degli abitanti, per l'accertamento dei dati personali dei cittadini svizzeri e stranieri che risiedono o dimorano nel Comune (cpv. 1) e di istituire a tale scopo un servizio denominato Ufficio del controllo degli abitanti (UCA) (cpv. 2). Giusta l'art. 106 lett. e della legge organica comunale del 10 marzo 1987 (LOC; RL/TI 181.100), il suddetto compito è conferito ai Municipi. L' art. 6 del regolamento, intitolato "Registrazione", prevede che l'UCA registra le persone che risiedono o dimorano nel Comune ai sensi dell'art. 3 lett. b e c LArRA. L' art. 12 cpv. 1 del regolamento, che porta il titolo marginale "Procedura di notifica. I. Arrivo di cittadini svizzeri", BGE 148 I 97 S. 101 stabilisce che "Ogni persona fisica di cittadinanza svizzera, tenuta alla registrazione, deve notificare il proprio arrivo nel Comune entro 8 giorni". 3.3 3.3.1 Dal quadro generale appena tracciato emerge che, nel campo del diritto di domicilio, i Cantoni (e i Comuni) dispongono di com-petenze ridotte, essenzialmente limitate al controllo e alla registrazione degli abitanti ed alle relative normative (in questo senso, vedasi ARNOLD MARTI, Entwicklung und heutiger Stand des Einwohnerkontroll- und -meldewesens in der Schweiz - weitreichende Veränderungen durch das Registerharmonisierungsgesetz des Bundes, ZBl 120/2019 pagg. 591 segg., pagg. 595 seg.). D'altro canto, nessuna norma di diritto positivo federale o cantonale sottopone il soggiorno in un determinato luogo ad un regime di autorizzazione di polizia. Come ha rettamente osservato il Tribunale amministrativo cantonale, l'obbligo istituito dalla legge per ogni cittadino di annunciarsi alle autorità del Comune nel quale si insedia serve a queste ultime per identificare il tipo di relazione che si instaura con il territorio e per caratterizzarne di conseguenza il tipo di dimora nel comune, al fine di procedere poi alla sua corretta iscrizione nel registro degli abitanti. 3.3.2 Ora, nel concreto caso, l'obbligo di annunciarsi non ha di per sé limitato l'esercizio da parte del ricorrente della libertà di domicilio sancita dall' art. 24 Cost. , poiché non gli ha impedito nel frattempo di trasferire il proprio soggiorno nel Comune prescelto. In effetti, in casi come questo, al richiedente non viene impedito di abitare nel luogo da lui scelto, né gli vengono posti dei vincoli o degli ostacoli per quanto attiene l'instaurazione o il mantenimento con un dato territorio del legame protetto dalla citata norma costituzionale; tutt'al più viene avviata la procedura per il trasferimento di domicilio qualora le caratteristiche del soggiorno dovessero venire meno. Tant'è che, nel caso specifico, l'annuncio ha avuto luogo una volta che il ricorrente si era già trasferito. Va tuttavia rilevato che il documento all'origine della presente procedura è denominato "autorizzazione di soggiorno". Esso ha una validità limitata ad un anno, dopodiché è necessario chiederne il rinnovo e, in quell'occasione, le condizioni necessarie a tal fine vengono riesaminate. Dal tenore letterale dell'atto in questione sembra potersi dedurre che le autorità comunali considerano tale procedura alla BGE 148 I 97 S. 102 stregua di una vera e propria autorizzazione di polizia. Peraltro, pure il Consiglio di Stato,

nella sua decisione del 25 agosto 2015, ha affermato che "[s]variate sono, di conseguenza, [...] le incombenze attribuite all'autorità comunale, tali da fare dipendere la libertà di domicilio (soggiorno o residenza) dal rilascio di un'autorizzazione di polizia" e lo stesso Comune di X., nei suoi allegati di causa davanti al Tribunale federale, ha più volte ribadito di ritenere perfettamente lecito sottoporre il soggiorno ad un'autorizzazione. Tale terminologia è ripresa dalle "Direttive per la gestione del controllo degli abitanti" emesse dal Servizio del movimento della popolazione (MOVPOP) nel 2010 (in seguito: Direttive MOVPOP). Queste definiscono l'autorizzazione di soggiorno come una "certificazione formale della constatazione di assenza delle relazioni territoriali e personali necessarie per la costituzione di domicilio" (pag. 11) che viene concessa a seguito della notifica del soggiorno (annuncio) da parte dell'interessato (pagg. 9 seg.) e che ha una durata massima di un anno. Le stesse sottolineano che "[l']attribuzione di un termine di validità all'autorizzazione di soggiorno risponde all'esigenza di verificare puntualmente il rapporto intrattenuto dal privato cittadino con il luogo in cui risiede o soggiorna", ma che il periodo di validità di un'autorizzazione di soggiorno non è definito da nessuna base legale specifica e "dipende dalla volontà del singolo Comune di monitorare la situazione personale sul territorio"; viene infine rimarcato che tale verifica rientra nei compiti attribuiti all'UCA e per questo motivo va eseguita "senza remora alcuna" (pag. 12).

3.3.3 Alla luce di quanto esposto, per essere conforme al diritto costituzionalmente garantito di ogni cittadino svizzero di risiedere o soggiornare in qualsiasi località del territorio elvetico, il sistema instaurato dalle Direttive MOVPOP va interpretato nel senso che permette all'autorità comunale di esigere dalla persona interessata unicamente una notifica al momento dell'arrivo nel Comune, finalizzata a certificare formalmente il tipo di relazione instaurata con il tessuto sociale, mentre non le consente di sottoporre il suo soggiorno ad un regime autorizzativo. In altre parole, a prescindere dalla sua denominazione, l'atto formale che sancisce la presenza dell'interessato nel Comune a titolo temporaneo (attestazione o certificato di soggiorno; Aufenthaltsausweis; attestation de séjour) può unicamente corrispondere alla semplice conferma che la persona interessata ha prodotto i documenti necessari con la notifica del suo soggiorno e che l'UCA non ha in concreto ravvisato i presupposti per BGE 148 I 97 S. 103 considerare che fosse stato instaurato un domicilio. Assimilarlo a un'autorizzazione di polizia, tanto più se questa deve obbligatoriamente essere rinnovata ogni anno, disattende invece l' art. 24 Cost. In effetti, come appena illustrato (v. supra consid. 3.3.1), siccome in tale ambito le competenze delle autorità cantonali e comunali sono circoscritte al controllo e alla registrazione degli abitanti, la libertà di domicilio garantita dal citato disposto può tutt'al più comportare per il cittadino svizzero unicamente un dovere di notificarsi, mentre un regime autorizzativo è inammissibile (in questo senso MARTI, op. cit., pagg. 593 seg.). Ne discende che se l'autorità comunale ritiene necessario verificare periodicamente il rapporto esistente tra il cittadino e il luogo in cui questi soggiorna o risiede, invece che chiedere il rinnovo dell'attestazione rilasciata dovrà limitarsi ad appurare puntualmente che la situazione inizialmente notificata è rimasta invariata.

3.4 Premesse queste considerazioni, nella misura in cui conferma l'ammissibilità del regime autorizzativo instaurato dal Comune che, come appena constatato, viola l' art. 24 Cost. , il giudizio impugnato dev'essere annullato. Esso invece va confermato in quanto nel caso concreto al ricorrente non è stata negata la libertà di soggiornare senza limitazioni nel Comune di X. Non occorre pertanto entrare nel merito delle altre censure (peraltro solo parzialmente conformi alle esigenze di motivazione poste dai combinati art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF) relative all'asserito mancato adempimento delle condizioni dell' art. 36 cpv. 1 e

2 Cost.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.