

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 738/2018

Sentenza del 2 novembre 2021

Il Corte di diritto pubblico

Composizione

Giudici federali Seiler, Presidente,
Aubry Girardin, Donzallaz, Beusch,
De Rossa, Giudice supplente,
Cancelliera Ieronimo Perroud.

Partecipanti al procedimento

A. _____,
patrocinato dagli avv. Andrea Lenzin e Khouloud Ramella Matta Nassif,
ricorrente,

contro

Comune di X. _____,
Consiglio di Stato del Cantone Ticino,
Residenza governativa, 6501 Bellinzona.

Oggetto

Autorizzazione di soggiorno - tassa di cancelleria,

ricorso contro la sentenza emanata il 21 giugno 2018
dal Tribunale amministrativo del Cantone Ticino (52.2015.433).

Fatti:

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 dinanzi al Municipio di X. _____ e poi al Consiglio di Stato, in entrambi i casi senza successo. Con ricorso del 28 settembre 2015, si è allora rivolto al Tribunale cantonale amministrativo sostenendo, in sintesi, come nelle due sedi precedenti, che l'esercizio della libertà di domicilio non poteva essere fatto dipendere da un'autorizzazione di polizia e dalla riscossione di un tributo pubblico per le quali non vi era una valida base legale e che, in ogni caso, la tassa in questione non rispettava i principi dell'equivalenza e della parità di trattamento.

C.

Con decisione del 21 giugno 2018 il Tribunale cantonale amministrativo ha respinto il ricorso, confermato la decisione governativa che aveva tutelato il contestato tributo e posto a carico dell'insorgente una tassa di giustizia di fr. 1'200.--. La Corte cantonale ha giudicato che il tributo in questione doveva essere considerato una tassa di cancelleria, fondata su una sufficiente base legale formale e conforme al principio dell'equivalenza nonché rispettosa del principio della parità di trattamento. Ha poi concluso osservando che assoggettare l'esercizio della libertà di domicilio, sancita dall'art. 24 Cost., a un obbligo di annuncio connesso al pagamento di una tassa che rispetta tutte le condizioni legali previste per questo genere di emolumenti di cancelleria non configurava di per sé una restrizione inammissibile di tale libertà costituzionale.

D.

Il 3 settembre 2018 A. _____ ha interposto dinanzi al Tribunale federale un ricorso in materia di diritto pubblico contro la suddetta decisione, adducendo in via principale che essa violava la libertà di domicilio (art. 24 Cost.), i principi di legalità e della separazione dei poteri (art. 5 cpv. 1 e art. 127 Cost.; art. 51 Cost./TI) nonché quelli dell'equivalenza e della parità di trattamento (art. 8 cpv. 1 Cost.). In via subordinata, ha affermato che la tassa di giustizia di 1'200.-- fr. posta a suo carico dai giudici cantonali era lesiva del principio dell'equivalenza e dell'accesso alla giustizia (art. 29a Cost.) e chiede quindi che venga ridotta all'importo minimo previsto dalla legge cantonale del 24 settembre 2013 sulla procedura amministrativa (LPAm; RL/TI 165.100), cioè fr. 100.--.

Chiamato ad esprimersi, il Tribunale cantonale amministrativo si è riconfermato nelle motivazioni e conclusioni della propria sentenza. Il Consiglio di Stato si è rimesso al giudizio di questa Corte, mentre la Città di X. _____ ha chiesto la reiezione del gravame. Le parti hanno in seguito depositato una replica e una duplice, con le quali hanno confermato le proprie posizioni.

Diritto:

1.

1.1. Il Tribunale federale esamina d'ufficio e con piena cognizione di causa la propria competenza (art. 29 cpv. 1 LTF), nonché l'ammissibilità dei gravami che gli vengono sottoposti (DTF 145 V 380 consid. 1; 145 II 168 consid. 1; 145 I 239 consid. 2 e rispettivi rinvii).

1.2. Diretto contro una decisione finale (art. 90 LTF) pronunciata da un'autorità cantonale di ultima istanza con carattere di tribunale superiore (art. 86 cpv. 1 lett. d e cpv. 2 LTF), il ricorso concerne una causa di diritto pubblico (art. 82 lett. a LTF) che non ricade sotto nessuna eccezione prevista dall'art. 83 LTF. Esso è stato presentato tempestivamente (art. 46 cpv. 1 lett. b e 100 cpv. 1 LTF) dal destinatario della pronuncia contestata, che è particolarmente toccato dalla sentenza impugnata ed ha quindi un interesse degno di protezione all'annullamento della stessa (art. 89 cpv. 1 LTF). L'impugnativa è quindi di principio ammissibile quale ricorso ordinario in materia di diritto pubblico.

2.

2.1. Con il ricorso in materia di diritto pubblico è possibile far valere, tra l'altro, la violazione del diritto federale (art. 95 lett. a LTF), nozione che comprende i diritti costituzionali dei cittadini (DTF 141 I 78 consid. 4.1). Salvo che per i casi citati dall'art. 95 LTF, la violazione del diritto cantonale non costituisce un motivo di ricorso in quanto tale. La parte ricorrente può unicamente far valere che l'applicazione del diritto cantonale da parte della precedente istanza costituisce una violazione del diritto federale ai sensi dell'art. 95 lett. a LTF, in particolare perché è arbitraria ai sensi dell'art. 9 Cost. o lesiva di altri diritti costituzionali (DTF 145 I 108 consid. 4.4.1; 142 III 153 consid. 2.5 e rispettivi rinvii).

2.2. Il Tribunale federale applica il diritto federale d'ufficio (art. 106 cpv. 1 LTF); nondimeno, tenuto conto dell'onere di allegazione e motivazione posto dalla legge (art. 42 cpv. 1 e 2 LTF), si confronta di regola solo con le censure sollevate. Nell'atto di ricorso occorre pertanto spiegare in modo conciso in cosa consiste la lesione del diritto e su quali punti il giudizio contestato viene impugnato (DTF 142 I 99 consid. 1.7.1). Esigenze più severe valgono poi in relazione alla violazione di diritti fondamentali; simili critiche vengono infatti trattate unicamente se sono state motivate in modo circostanziato ed esaustivo mentre, in caso contrario, esse non possono essere prese in considerazione (art. 106 cpv. 2 LTF; DTF 134 II 244 consid. 2.2). Critiche appellatorie non sono ammesse (DTF 141 IV 317 consid. 5.4 e rinvii).

2.3. Per quanto riguarda i fatti, il Tribunale federale fonda il proprio ragionamento giuridico sull'accertamento svolto dall'autorità inferiore (art. 105 cpv. 1 LTF). Può scostarsene se esso è stato eseguito in violazione del diritto ai sensi dell'art. 95 LTF o in modo arbitrario, profilo sotto il quale viene esaminato anche l'apprezzamento delle prove (sentenza 2C 781/2019 del 23 gennaio 2020 consid. 2.2). A meno che non ne dia motivo la decisione impugnata, esigenza il cui adempimento dev'essere dimostrato dalla parte ricorrente, non tiene inoltre conto di fatti o mezzi di prova nuovi, i quali non possono in ogni caso essere posteriori alla stessa (art. 99 cpv. 1 LTF; DTF 133 IV 343 consid. 2.1).

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 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; 128 I 280 consid. 4.1.1; 127 I 97 consid. 4c; sentenza 2C 41/2021 del 5 agosto 2021 consid. 5.1; BEAT RUDIN, in: Basler Kommentar Bundesverfassung, Basilea 2015, n. 21 all'art. 24; PATRICIA EGLI, in: St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 3a ed. 2014, n. 6 seg. all'art. 24). 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 all'art. 24; PATRICIA EGLI, op. cit., n. 5 all'art. 24; NATALIA PÉREZ/MINH SON NGUYEN, in: Constitution fédérale, Préambule - art. 80 Cst., 2021, n. 32 e 35 all'art. 24). 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 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; 127 I 97 consid. 4c; vedasi anche BEAT RUDIN, op. cit., n. 15 e 24 seg. all'art. 24; ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. II: Les droits fondamentaux, 3a ed. 2013, pag. 369 segg.; J. B. ZUFFEREY, La liberté d'établissement in: Droit constitutionnel suisse, 2001, pag. 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", 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 competenze 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*, in: ZBl 120/2019 pag. 591 segg., pag. 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 (sentenza impugnata consid. 7.2.1 pag. 15 seg.).

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 all'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 considerino tale procedura alla stregua di una vera e propria autorizzazione di polizia. Peraltro, pure il Consiglio di Stato, nella sua decisione del 25 agosto 2015 (consid. 5 pag. 5), 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 (pag. 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 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

(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., pag. 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.

4.

Litigiosa resta quindi unicamente l'ammissibilità della tassa prelevata in occasione del rilascio dell'atto in questione. Dato che come sopra esposto un regime autorizzativo non è ammissibile, la questione va esaminata unicamente dal profilo dell'ammissibilità della riscossione di una tassa legata alla notifica.

4.1. Secondo il ricorrente il prelievo del contributo litigioso non si fonda su una sufficiente base legale, ciò che disattende gli art. 5 cpv. 1 e 127 cpv. 1 Cost. nonché l'art. 51 Cost./TI. A suo dire, l'art. 116 cpv. 1 LOC non può costituire una base legale sufficiente per il prelievo di contributi differenti dalle mere tasse di cancelleria riscosse per il rilascio degli atti e dei documenti enumerati dalla norma stessa. Questa disposizione non si riferisce invece a contributi come quello dedotto in contestazione, che sono prelevati per attività svolte nel contesto di una procedura di registrazione dei soggiornanti e che comportano un tempo ed un lavoro maggiori rispetto al semplice rilascio di certificati o estratti: questi, anche se esplicitamente contemplati nell'art. 2 cpv. 2 lett. g dell'ordinanza municipale del 16 febbraio 2005 della Città di X._____ sulle tasse di cancelleria (OMTC), non possono essere qualificati semplici tasse di cancelleria. Peraltro, comunque, un tributo di fr. 100.-- non andrebbe considerato una semplice tassa di cancelleria, da un lato perché non si tratta di un importo modesto e dall'altro poiché non è riferito ad un'attività semplice o di normale routine, come invece esige la giurisprudenza.

Secondo il ricorrente si tratta invece di una normale tassa amministrativa, di decisione (Spruchgebühr, frais de décision), resa a seguito di un'importante attività di verifica e di indagine, con un rilevante dispendio amministrativo, che non può in quanto tale prescindere dal requisito di una base legale formale ai sensi dell'art. 127 cpv. 1 Cost.

4.2.

4.2.1. In materia di tributi pubblici, il rispetto di determinate esigenze e/o limiti costituzionali (segnatamente del principio della legalità) dipende direttamente dalla natura del tributo (DTF 143 I 220 consid. 4). Riservate le competenze fiscali della Confederazione (art. 134 Cost.) e i limiti legali (art. 127 cpv. 3 Cost.), i Cantoni sono liberi, in virtù della sovranità fiscale loro concessa dall'art. 3 Cost., di prelevare le imposte che vogliono, secondo le modalità da loro decise e per le finalità da loro volute; essi devono nondimeno rispettare i diritti fondamentali costituzionali (DTF 147 I 16 consid. 3.1).

4.2.2. In questo ambito, la giurisprudenza e la dottrina recente distinguono tra imposte, contributi (o

tasse) causali e tasse di orientamento (DTF 143 I 220 consid. 4.1). Come rettamente statuito dal Tribunale cantonale amministrativo, il tributo litigioso costituisce un contributo causale. Quest'ultimo rappresenta di regola la contropartita di una prestazione speciale o di un vantaggio particolare concessi dallo Stato e con un valore economico. I contributi causali si suddividono a loro volta in tre sottocategorie: gli emolumenti, gli oneri preferenziali e le tasse di sostituzione (DTF 147 I 16 consid. 3.2.1). Tra gli emolumenti, quelli amministrativi in particolare rappresentano la contropartita della fornitura di un servizio da parte dello Stato (DTF 138 II 70 consid. 5.3; 135 I 130 consid. 2; sentenza 2C 1001/2020 del 9 marzo 2021 consid. 2.4.1 e riferimenti). Le varie tipologie di contributi causali obbediscono al principio dell'equivalenza - che è l'espressione del principio della proporzionalità e del divieto dell'arbitrio in materia di tributi pubblici - secondo il quale l'ammontare della singola tassa deve rimanere in rapporto adeguato con la prestazione fornita dall'ente pubblico (rapporto di equivalenza individuale).

Inoltre, la maggior parte dei contributi causali, tra cui gli emolumenti, deve rispettare il principio della copertura dei costi, che esige una ragionevole correlazione fra il gettito globale delle tasse e l'ammontare complessivo dei costi generati dall'unità amministrativa interessata (DTF 143 I 227 consid. 4.2.2 e riferimenti).

4.2.3. In ambito tributario il principio della legalità è un diritto costituzionale indipendente ancorato ai combinati art. 127 cpv. 1 e 164 cpv. 1 lett. d Cost. Dette norme - che si applicano a tutti i tributi pubblici, siano essi federali, cantonali o comunali e costituiscono una *lex specialis* rispetto all'art. 51 Cost./TI invocato dal ricorrente - prescrivono che il regime fiscale, in particolare la cerchia dei contribuenti, l'imponibile e il suo calcolo, dev'essere, nelle linee essenziali, disciplinato dalla legge medesima. La legge deve avere una densità normativa che permette di rispettare le garanzie di chiarezza e di trasparenza richieste dal diritto costituzionale. Se la legge delega all'organo esecutivo la competenza di stabilire un tributo, la norma che contiene la delega non può quindi dare carta bianca a quest'autorità, ma deve indicare, almeno a grandi linee, la cerchia dei contribuenti, l'oggetto e la base di calcolo del tributo. Su questo punto la norma di delegazione dev'essere sufficientemente precisa. È infatti importante che l'organo esecutivo non disponga di un margine di manovra eccessivo e che i cittadini possano definire i limiti del tributo che verrà prelevato su questa base (sentenza 2C 80/2020 del 15

ottobre 2020 consid. 6.1 e riferimenti). L'esigenza della densità normativa non è tuttavia assoluta, siccome non si può pretendere dal legislatore che rinunci totalmente ad utilizzare delle nozioni generali, le quali presuppongono necessariamente una parte d'interpretazione (sentenza 2C 8/2021 del 25 giugno 2021 consid. 3.1.2 e rinvii). Inoltre, questi requisiti possono essere attenuati per alcuni tipi di contributi causali se l'entità della tassa è delimitata dall'applicazione dei summenzionati principi costituzionali della copertura dei costi e dell'equivalenza (*supra* consid. 4.2.2). Tuttavia, un tale allentamento è possibile solo se dalla legge formale stessa risulta chiaramente che una tassa a copertura dei costi corrisponde effettivamente al carattere ed allo scopo del contributo (DTF 125 I 173 consid. 9a e 9b e richiami). Fanno invece eccezione al requisito della base legale formale le tasse di cancelleria, che consistono in tasse per semplici attività dell'amministrazione, come ad esempio delle fotocopie, il cui espletamento non necessita di particolari oneri di verifica o controllo, e che restano limitate ad importi modesti (DTF 125 I 173 consid. 9b con riferimenti alla dottrina e alla giurisprudenza).

4.3.

4.3.1. Riguardo alle tasse da prelevare per la gestione dei controlli degli arrivi e delle partenze e delle relative registrazioni, né la legge federale né la relativa legge cantonale di applicazione richiamate in precedenza prevedono alcunché; nemmeno le Direttive MOVPOP vi fanno cenno. D'altro canto, l'art. 116 cpv. 1 LOC stabilisce in generale che per il rilascio di atti, documenti, estratti, duplicati e certificati, il Municipio incassa tasse di cancelleria, fissandone in via di ordinanza l'ammontare e le modalità di pagamento; il cpv. 2 demanda al regolamento comunale la fissazione dell'ammontare delle indennità per prestazioni e interventi del Comune richiesti da privati e che esulano dai normali compiti. Conseguentemente l'art. 1 cpv. 1 OMTC statuisce che il Municipio preleva tasse di cancelleria per il rilascio di atti, documenti, estratti e certificati. Secondo l'art. 2 cpv. 2 OMTC per atti, documenti, estratti e certificati rilasciati dall'UCA vengono tra l'altro percepite le seguenti tasse: una tassa di fr. 15.-- (successivamente aumentata a fr. 25.-- con risoluzione municipale dell'11 dicembre 2014) per il rilascio o rinnovo di autorizzazioni di soggiorno (lett. f); una tassa di fr. 100.-- per la registrazione dei soggiornanti, ad eccezione di persone ricoverate in istituti, case per anziani, di studenti o di casi particolari (lett. g).

4.3.2. La Corte cantonale ha confermato che la tassa in concreto litigiosa costituiva una tassa di cancelleria. Dopo aver esposto dettagliatamente i principi applicabili in materia, ha statuito che l'attività che conduce al rilascio dell'autorizzazione e alla registrazione dei soggiornanti, seppur più articolata del semplice rilascio di un documento ufficiale o di fotocopie, non era particolarmente complessa, non presupponeva particolari conoscenze specialistiche e costituiva tutto sommato un'operazione di routine, ragione per cui non esulava dal campo di applicazione delle attività tassabili con un emolumento di cancelleria. I giudici cantonali hanno inoltre rilevato che la tassa si basava sull'art. 2 cpv. 2 lett. g OMTc, emanato dal Municipio di X. _____ in applicazione dell'art. 116 cpv. 1 LOC e che indicava in modo sufficientemente preciso la cerchia dei contribuenti e l'oggetto, limitando chiaramente il campo di applicazione alle tasse di cancelleria; hanno quindi concluso che la delega all'esecutivo comunale risultava sufficiente e il principio della legalità rispettato. Quanto all'entità della tassa, osservando che dalla giurisprudenza federale non era possibile desumere un limite preciso oltre il quale l'ammontare della tassa non permetteva più di considerarla una tassa di cancelleria, hanno concluso che l'importo di fr. 100.-- poteva tutto sommato essere considerato ancora modico ed era pure conforme al principio dell'equivalenza poiché si poneva in un rapporto tutto sommato ragionevole con la prestazione fornita dall'UCA.

4.3.3. Nella presente fattispecie non è necessario chiarire la natura del tributo ora contestato - cioè se si tratti di una semplice tassa di cancelleria (sentenza 1P.535/2005 del 6 febbraio 2006 consid. 3.2 con rinvii) oppure, a prescindere dalla sua denominazione e collocazione formale nell'OMTC, di una tassa amministrativa legata ad un'autorizzazione - né, di riflesso, stabilire se si possa fare eccezione e in che misura al requisito della base legale formale (supra consid. 4.2.3). In effetti, nel caso concreto, la Corte cantonale è giunta alla conclusione che l'art. 116 cpv. 1 LOC, concretizzato nell'art. 2 cpv. 2 OMTc, costituiva la base legale formale. Ora il ricorrente nulla ha addotto al riguardo, segnatamente ha ommesso di censurare l'applicazione arbitraria del diritto cantonale (art. 106 cpv. 2 LTF), ragion per cui non occorre riesaminare la qualificazione giuridica della tassa litigiosa.

4.4.

4.4.1. Indipendentemente dalla questione della sua natura, un tributo deve nondimeno rispettare il principio dell'equivalenza. In altre parole, esso deve restare nel singolo caso in un rapporto adeguato con la prestazione fornita dall'ente pubblico e situarsi entro limiti ragionevoli (si veda supra consid. 4.2.2; DTF 128 I 46 consid. 4a e riferimenti), ciò che il ricorrente contesta, adducendo che si tratta di un documento rilasciato per un'attività senza valore per il cittadino e che risponde unicamente agli interessi del Comune. Il valore della prestazione va in effetti misurato secondo la sua utilità per il beneficiario oppure secondo il suo costo rispetto al costo totale dell'attività amministrativa in quel settore. Ciò, da un lato, non esclude tuttavia un certo schematismo e, d'altro lato, non è nemmeno necessario che l'emolumento corrisponda in ogni caso concreto al costo esatto dell'operazione amministrativa interessata. Occorre però che gli emolumenti siano stabiliti secondo criteri oggettivi e non creino differenze che non possano essere giustificate da motivi pertinenti (sentenze 2C 1034/2017 del 16 maggio 2019 consid. 5.1 e 2C 10/2018 del 28 giugno 2018 consid. 6.2 e rispettivi richiami; ADRIAN HUNGERBÜHLER, Grundsätze des Kausalabgaberechts. Ein Übersicht über die neuere Rechtsprechung und Doktrin, in: ZBl 104/2003 pag. 523). Per di più, l'importo degli stessi non deve impedire o rendere eccessivamente difficile il ricorso ad un determinato servizio.

4.4.2. Nel caso concreto, le considerazioni del Tribunale amministrativo cantonale secondo cui l'importo richiesto per l'espletamento delle pratiche legate alla notifica sarebbe in un rapporto tutto sommato ancora ragionevole, non reggono ad un esame dal profilo del divieto dell'arbitrio (art. 9 Cost.), divieto che in relazione ai tributi si esprime come detto (supra consid. 4.2.2) attraverso il principio dell'equivalenza. In effetti, l'importo della tassa confermato nella sentenza impugnata si rivela tutt'altro che modico, sia in valore assoluto, sia rispetto agli altri importi, assai inferiori, figuranti nella medesima disposizione per le altre attività di routine. Per di più, la precedente istanza non ha chiarito quale sarebbe per l'amministrato l'utilità accresciuta di questa prestazione rispetto alle altre attività di routine, tale da giustificare una simile differenza di ammontare. La Corte cantonale si è limitata a constatare genericamente, e non senza incorrere in contraddizione, che la tassa veniva prelevata per un'attività che era "più complessa del semplice rilascio di un documento" ma che nel contempo non era "particolarmente complessa", non presupponeva conoscenze tecniche o giuridiche approfondite e non richiedeva di regola l'intervento di specialisti. A ben vedere, in realtà, trattandosi di una semplice notifica, per l'UCA si tratta in definitiva di registrare le poche informazioni burocratiche indicate a pag. 13 delle

direttive MOVPOP facendo capo ai consueti mezzi informatici per la tenuta dei registri, mezzi che, come confermano anche i Giudici cantonali, sono paragonabili a quelli di qualsiasi altro servizio pubblico e non esigono l'intervento di specialisti. Ciò, pur tenendo conto dell'ampio margine di apprezzamento di cui dispone l'autorità amministrativa nella fissazione di emolumenti di cancelleria, rende sproporzionato l'importo di fr. 100.-- in questione, al quale, secondo la decisione impugnata avrebbe dovuto aggiungersi ancora la tassa per l'emanazione dell'atto prevista dalla lett. f).

4.5. In conclusione, una tassa che esula dai limiti stabiliti dai principi costituzionali della copertura dei costi e dell'equivalenza deve forzatamente fondarsi su una base legale specifica. Ora l'art. 116 cpv. 1 LOC non è atto a costituire una simile base legale per un tributo che, come quello qui contestato, non rispetta il principio dell'equivalenza. Ne consegue che la tassa litigiosa viola i combinati art. 127 e 164 cpv. 1 lett. d Cost. La decisione che ne ha confermato la legittimità va quindi annullata, senza che sia ancora necessario esaminare se, come sostenuto dal ricorrente, il principio della parità di trattamento sia stato disatteso. Da quel che precede discende che le rimostranze formulate in via eventuale in merito alla tassa di giustizia della sede cantonale diventano prive d'oggetto.

5.

5.1. Premesse queste considerazioni, il ricorso si rivela fondato e, in quanto tale, va accolto. La sentenza impugnata è pertanto annullata e la decisione del 18 giugno 2014 dell'Ufficio controllo abitanti che fissa una tassa di cancelleria di fr. 100.-- e rilascia un'autorizzazione di soggiorno che deve necessariamente essere rinnovata dopo un anno (ciò che come illustrato in precedenza è inammissibile, cfr. supra consid. 3.3.3) è, a sua volta, annullata.

5.2. Soccombente, lo Stato del Cantone Ticino è dispensato dal pagamento delle spese giudiziarie (art. 66 cpv. 4 LTF). Esso dovrà però corrispondere al ricorrente, assistito da avvocati, un'indennità per ripetibili per la sede federale (art. 68 cpv. 1 e 2 LTF).

5.3. Da parte sua, il Tribunale amministrativo cantonale dovrà nuovamente esprimersi sulle spese e sulle ripetibili della procedura svoltasi davanti a lui (cfr. art. 67, 68 cpv. 5 e 107 cpv. 2 LTF).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

Il ricorso è accolto e la sentenza emanata il 21 giugno 2018 dal Tribunale amministrativo del Cantone Ticino è annullata come pure è annullata la decisione del 18 giugno 2014 dell'Ufficio controllo abitanti del Comune di X._____.

2.

Non si prelevano spese.

3.

Lo Stato del Cantone Ticino verserà al ricorrente un'indennità di fr. 2'000.-- a titolo di ripetibili della sede federale.

4.

La causa è nel contempo rinviata al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino per nuova decisione sulle spese e sulle ripetibili della procedura svoltasi davanti a lui.

5.

Comunicazione ai patrocinatori rispettivamente al rappresentante delle parti, al Consiglio di Stato e al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Losanna, 2 novembre 2021

In nome della II Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero

Il Presidente: Seiler

La Cancelliera: Ieronimo Perroud