Urteilskopf

100 Ia 131

20. Estratto della sentenza 22 maggio 1974 nella causa Pirovano e altri contro Consiglio di Stato del cantone Ticino
Regeste (de):
Gemeingebrauch, gesteigerter Gemeingebrauch und Sondernutzung öffentlicher Sachen.

Merkmale des Gemeingebrauchs und seine Abgrenzung gegenüber gesteigertem Gemeingebrauch und Sondernutzung. Die Benutzung des öffentlichen Strandes durch die Anstösser und ihre Gäste stellt, sofern keine Bade- oder sonstige Anlage errichtet und keine Handelstätigkeit ausgeübt wird, einen Gemeingebrauch dar, ausser wenn dadurch eine gleichartige Mitbenutzung durch die Öffentlichkeit ausgeschlossen wird (Erw. 5).

Gesetzmässigkeit von Abgaben.

Voraussetzungen und Grenzen der Gesetzesdelegation bei Gebühren (Erw. 6).

Fehlen einer genügenden gesetzlichen Grundlage im vorliegenden Fall bejaht (Erw. 7).

Regeste (fr):
Usage commun, usage commun accru et usage privatif du domaine public

Critères de l'usage commun et délimitation par rapport à l'usage commun accru et l'usage privatif. Constitue un usage commun l'utilisation de plages publiques par les propriétaires riverains et leurs hôtes, sans installations balnéaires ou autres, ni activité commerciale quelconque, lorsque cette utilisation n'exclut pas le même usage de la part du public (consid. 5).

Base légale des contributions

Conditions et limites de la délégation de compétence en matière de taxes (consid. 6).

Absence de base légale suffisante dans le cas d'espèce (consid. 7).

Regesto (it):
Uso comune, particolare ed accresciuto di cose di dominio publico.

Caratteristiche dell'uso comune e sua delimitazione nei confronti del-l'uso accresciuto o particolare. Costituisce uso comune, in assenza d'impianti balneari o d'altro genere e di attività commerciale, l'uso della spiaggia pubblica da parte dei proprietari dei fondi rivieraschi e dei loro ospiti, che non impedisca al pubblico un concorrente uso comune (consid. 5).

Base legale dei tributi

Esigenze e limiti della delegazione legislativa in materia di tasse (consid. 6).

Assenza di base legale adeguata nella fattispecie (consid. 7).

Sachverhalt ab Seite 132

Riassunto dei fatti:
Con una serie di decisioni emanate nel marzo 1972 il Dipartimento delle pubbliche costruzioni del cantone Ticino, fondandosi sugli art. 13 e 15 del Reglamento d'applicazione del 22 dicembre 1967 (Re) della legge ticinese sulla costruzione, la manutenzione e l'uso delle strade cantonali, del 17 gennaio 1951 (LCMS), poneva a carico di proprietari, affittuari o gerenti di campeggi situati lungo le sponde dei laghi Verbano e Ceresio una tassa per l'uso particolare del demanio pubblico durante gli anni 1968, 1969 e 1970. Il Consiglio di Stato rigettava i gravami interposti dinnanzi ad esso dagli interessati. Questi hanno impugnato avanti il Tribunale federale con ricorso di diritto pubblico le risoluzioni del Consiglio di Stato che li concernono, chiedendone l'annullamento.

Erwägungen

Considerando in diritto:

3. Tutti i ricorrenti sollevano la censura di violazione dell'art. 4 CF. a) Nel ricorso di Annalise Cremer si fa - almeno secondo il senso che dev'essere attribuito alla motivazione - rimprovero al Consiglio di Stato di esser caduto nell'arbitrio per aver considerato quale uso particolare (Sondernutzung) o uso accresciuto (gesteigerten Gemeingebrauch) ciò che in realtà è uso comune (Gemeingebrauch) della cosa pubblica. b) In tutti i ricorsi inoltre, la censura d'arbitrio è motivata con la carenza di base legale per l'imposizione del richiesto tributo. c) In taluni ricorsi la violazione dell'art. 4 CF è ravvisata inoltre nella disparità di trattamento o nel diniego di giustizia formale. Alcuni ricorrenti invocano pure, in relazione all'assenza di base legale, la violazione del principio della separazione dei poteri, nonchè del divieto della doppia imposizione e della libertà di industria e di commercio. Le censure, in quanto necessario, saranno esaminate in quest'ordine.

4. a) L'art. 99 della legge ticinese di applicazione e complemento al CC (LAC), nella versione introdotta con la novella del 18 dicembre 1968, specifica che "le cose senza

padrone e quelle di dominio pubblico sono soggette alla giurisdizione del Cantone, rispettivamente degli enti pubblici locali, secondo le norme delle leggi speciali. Tra le cose di dominio pubblico, soggette alla sovranità del Cantone, il capoverso secondo annovera segnatamente "le acque dei laghi, fiumi, torrenti e degli altri bacini e corsi d'acqua..., semprechè non sia provato un diritto prevalente di proprietà privata". b) Ai laghi, ed alla loro protezione, è dedicata specialmente la legge cantonale sulla delimitazione delle acque pubbliche e la protezione delle rive dei laghi del 20 novembre 1961 (LPRL). Dopo aver richiamato (art. 1) i disposti degli art. 664 CC e 99 LAC, l'art. 2 stabilisce che il limite del dominio pubblico è determinato, salvo segno contrario, dal livello medio dello specchio d'acqua e specifica che "la riva bianca appartiene in ogni caso al dominio pubblico". L'art. 4 LPRL recita: D. Destinazione
"Le acque pubbliche, le rive bianche e i terrini di nuova formazione sono di uso comune." Sull'area di dominio pubblico è vietato erigere costruzioni o alterare lo stato del terreno specialmente con cinte o siepi che interrompano il transito (art. 5 cpv. 1). Opere lacustri (pontili, boe) e altre costruzioni mobiliari possono essere concesse dal Dipartimento delle pubbliche costruzioni (art. 5 cpv. 2). Fra le costruzioni immobiliari solo le

darsene sono espressamente contemplate dalla legge. Per esse è necessaria l'autorizzazione o la concessione del Dipartimento secondo che siano su area privata oppure pubblica (art. 13/1); il libero transito lungo la riva del lago dev'essere assicurato (art. 13/2). Deroghe al divieto di costruzione stabilito dall'art. 5 ed alle ulteriori disposizioni concernenti gli arretramenti, le distanze, gli indici di occupazione e le altezze (art. 7/11 e 16 LPRL) possono esser consentite dal Consiglio di Stato nei casi previsti dall'art. 18 cpv. 1. Anche l'occupazione di aree di dominio pubblico può esser concessa per opere di interesse pubblico e turistico generale (art. 18 cpv. 3). L'art. 30 LPRL prevede che "i permessi di cui agli art. 5, 13, 18 cpv. 3, 27 e 28 della legge sono dati in forma di concessione precaria" (cpv. 1), per la quale "viene prelevata una tassa mediante decreto esecutivo" (cpv. 7), "il cui provento è destinato all'acquisto, alla creazione o alla sistemazione

di fondi sulla riva dei laghi". L'art. 31 LPRL abilita il Consiglio di Stato ad emanare mediante decreto esecutivo le norme particolari. Detto regolamento (ReLPRL) è del 3 agosto 1962. Esso precisa il concetto di "riva bianca", definendola "la fascia di terreno occupata, anche non continuamente, dall'acqua e priva di vegetazione o con vegetazione acquatica" (art. 7 cpv. 1 ReLPRL). Quanto alle tasse per l'occupazione di aree di dominio pubblico, giusta gli art. 5, 13, 18 cpv. 3 et 27 della legge, il regolamento si limita a specificare ch'esse "variano da fr. 10.- a fr. 50.- annualmente e per ogni mq". Fissate dal Dipartimento delle pubbliche costruzioni, esse debbono esser versate anticipatemente per l'intero periodo della concessione.
c) D'altro canto, la legge sulla costruzione, sulla manutenzione e sull'uso delle strade cantonali del 17 gennaio 1951 (LCMS) precisa, anzitutto, ciò che le strade cantonali comprendono (art. 2 LCMS): il campo stradale, le banchine, le cunette e i loro spazi, i marciapiedi, i muri di sostegno, le piazzette di deposito e, in genere, tutte le opere lungo le strade stesse costruite dallo Stato ad eccezione dei muri di controriva e delle scarpate. Essa si occupa quindi del piano regolatore, della costruzione e correzione delle strade cantonali (Titolo II, Capitoli I-III), della loro manutenzione (Titolo III), delle strade comunali, patriziali, ecc. (Titolo IV), delle tombinature e fognature (Titolo V), delle strade abbondonate (Titolo VI), della polizia (Titolo VII) e della circolazione stradali (Titolo VIII). Il Titolo VII - polizia stradale - che qui interessa, contiene norme circa la distanza delle costruzioni dalle strade, i muri di cinta, le finestre, i pluviali (art. 48-53). Occupazione provvisoria delle strade "Le concessioni precarie per occupazione stabile o provvisoria delle strade, del sottosuolo stradale o delle aree di proprietà dello Stato sono rilasciate dal dipartimento delle pubbliche costruzioni e sono soggette alle disposizioni ed alle tasse previste da speciale decreto esecutivo. Le concessioni per occupazioni temporanee ed il prelevamento delle relative tasse spettano ai comuni, in quanto essi abbiano assunto la manutenzione stradale." Il capitolo II del regolamento di applicazione della LCMS del 22 dicembre 1967 è dedicato all"'uso particolare e all'uso accrescituto del demanio pubblico cantonale". L'art. 10 precisa

che, ove non sia diversamente stabilito da leggi speciali, l'uso particolare e l'uso accresciuto richiedono una concessione, rispettivamente un'autorizzazione del Dipartimento delle pubbliche costruzioni. Gli art. 13, 14, 15 hanno il seguente tenore: Art. 13 "E' considerato uso particolare del demanio pubblico segnatamente: l'occupazione del suolo con costruzioni di stabili, comprese le sporgenze di gronde, balconi ecc.; l'attraversamento delcampo stradale con condotte di qualsiasi genere, come fognature, cavi, condotte per acqua potabile; l'esercizio di stabilimenti balneari lungo le rive dei laghi e dei fiumi, di campeggi e simili. Art. 14 E' considerato uso accresciuto del demanio pubblico segnatemente il deposito, anche temporaneo, di materiali, di macchinari ecc.; la formazione di ponteggi e di stecconate, di accessi alla proprietà privata, di diramazioni stradali, di porti e

ancoraggi per l'attracco dei natanti; la posa di boe, di cinte o di cancelli sopra i muri delle strade o gli argini o le rive dei fiumi; l'immissione di acque di rifiuto nei corsi d'acqua o laghi, nelle fognature e nelle cunette delle strade; l'attraversamento con condotte aeree; la posa di tende, di fanali, di insegne e simili, sporgenti sull'area pubblica; la sosta di veicoli per l'esercizio di commerci e il posteggio continuato dei veicoli; l'esposizione di bancarelle per la vendita di merci e simili. Art. 15 Le concessioni sono soggette alle seguenti tasse annuali:
a) occupazione con costruzioni stabili, comprese le sporgenze di gronde, balconi e simili: da fr. 1.- a fr. 10.- il mq; b) attraversamento con fognature, condotte per acqua potabile, cavi e simili: da fr. 0.10 a fr. 2.- il ml; tassa minima fr. 1.; c) copertura corsi d'acqua da fr. 1 - a franchi 10.- il mq;
d) appoggio ai muri di sostegno della strada: il 3% del costo di costruzione del muro; e) esercizio di stabilimenti balneari, di campeggi e simili: a) lungo le rive dei laghi da fr. 20.- a fr. 500.– il ml. di riva di lago prospicente lo stabilimento e il campeggio; b) lungo le rive dei fiumi, da fr. 50.- a fr. 1000.–."

BGE 100 Ia 131 S. 136

5. Uso particolare della cosa pubblica.
a) I campeggi, di cui i ricorrenti sono proprietari, o affittuari, o gerenti, sorgono tutti, secondo quanto è desumibile dagli atti, su fondi di proprietà privata che confinano o sono vicini alle rive dei laghi Ceresio e Verbano. L'autorità cantonale non sostiene che le istallazioni dei campeggi occupino suolo pubblico, nè che su questo i ricorrenti esercitino una qualsiasi attività commerciale diretta. Essa si fonda sulla circostanza che gli ospiti dei campeggi usufruiscono della spiaggia per il loro svago, l'esercizio di attività ricreative o sportive, in particolare per prendere il sole e fare il bagno. La spiaggia, per carenza di vie pubbliche d'accesso, è sovente raggiungibile per via di terra solo attraverso i fondi privati, segnatamente i campeggi. L'approdo per via d'acqua, di cui non viene contestata la possibilità, è inusitato; la presenza dei campeggiatori distoglie oltretutto l'ulteriore pubblico dall'accedervi. Ne viene che gli ospiti dei campeggi - argomenta l'autorità cantonale - usufruiscono della riva bianca a titolo esclusivo: ciò adempie, a mente del Consiglio di Stato, gli estremi dell'uso particolare, e fa nascere a carico di chi gerisce i campeggi, ritraendone utile, l'obbligo del pagamento di una tassa di concessione. b) Giusta l'art. 664 CC, il godimento e l'uso delle cose di dominio pubblico è regolato dalla legislazione cantonale, che lo può abrogare o limitare (RU 88 I 23 consid. 7; 95 II 19). L'art. 4 LPRL sancisce espressamente che le acque pubbliche, comprese le rive bianche, sono di uso comune. Libero, uguale per tutti, gratuito (GRISEL, Droit administratif suisse, p. 294 ss), l'uso comune si contrappone all'uso privativo, nelle due forme dell'uso accresciuto e dell'uso particolare, che l'autorità cantonale può vincolare ad un'autorizzazione, rispettivamente ad una concessione anche in assenza di una base legale (RU 73 I 217; 75 I 15; 81 I 86; 88 I 25 consid. 7; 95 I 249 consid. 3; 96 I 225; 99 Ia 392). Contenuto e limiti dell'uso comune sono talora imprecisi e di disagevole definizione. Due criteri si ritrovano in giurisprudenza: da un lato, occorre che esso rientri nel novero del consueto, tanto per la sua natura quanto per la sua intensità; dall'altro, che non impedisca o intralci sensibilmente il concorso di altri nell'uso della cosa (RU 75 I 14, 77 I 288; 79 I 336; 93 I 645).

BGE 100 Ia 131 S. 137

c) La giurisprudenza ha più volte rilevato (RU 56 I 267; 75 I 14 consid. 4; 95 I 247) che la facoltà di fare il bagno e di utilizzare a tal fine la riva rientra nel novero delle utilizzazioni addirittura tipiche delle acque pubbliche. Mentre altri usi un tempo consuetudinari - abbeverare il bestiame, lavare i panni - sono in regresso o sono addirittura scomparsi negli ultimi decenni, quello di fare il bagno si è maggiormente diffuso col modificarsi delle abitudini di vita, lo sviluppo del turismo, delle attività sportive e delle cure balneari ed elioterapiche; e v'è da attendersi un ulteriore incremento, quando i problemi dell'inquinamento delle acque saranno risolti. Non v'è quindi dubbio -nè l'autorità cantonale sostiene il contrario - che i singoli ospiti dei campeggi fanno del

suolo e dell'acqua pubblici un uso che, per sua natura e intensità, rientra nel novero del consueto, e pertanto si classifica come uso comune a'sensi dello art. 4 LPRL. Che quest'uso sia fatto collettivamente non muta la sua caratteristica, anzi la conferma. d) Ma neppure può esser ritenuto l'argomento dell'autorità cantonale, per cui gli ospiti dei campeggi impedirebbero o ostacolerebbero il concorrente uso comune da parte di altri. Certo, i proprietari dei fondi rivieraschi - e di conseguenza i loro ospiti - godono nei confronti di terzi di un vantaggio di fatto per l'esercizio dell'uso comune. Codesto vantaggio, dipendente dalla situazione dei luoghi, non fonda però alcun statuto giuridico particolare a loro favore. La sua scomparsa o restrizione non li legittima nè a domandare il ripristino, nè ad ottenere indennità, come la giurisprudenza del Tribunale federale ha costantemente ritenuto in caso di abbandono o correzione di una strada pubblica, di correzione o prosciugamento di un'acqua pubblica (RU 20 p. 66; 23 I 116; 47 II 80; 48 I 117; 61 I 231; 79 I 205; 83 I 149; 88 I 27; 91 I 408; 92 I 510), con la sola eccezione, fondata sulla legge federale d'espropriazione, del proprietario di un fondo che, a seguito di espropriazione parziale perda ogni accesso alla via pubblica (RU 95 I 305; GRISEL, Droit administratif suisse, p. 296/97). Contrariamente a quanto si verifica in caso di uso accresciuto o particolare, il concorrente uso comune da parte di terzi non è reso disagevole o addirittura impossibile dall'uso esercitato dai rivieraschi e dai loro ospiti, che è e rimane uso comune. Causa di codeste difficoltà è infatti unicamente la

situazione dei luoghi, segnatamente la carenza di adeguati accessi viari pubblici alla riva, della quale i proprietari rivieraschi non possono esser tenuti responsabili. Se i campeggi fossero abbandonati. le difficoltà di esercizio dell'uso comune da parte di terzi non muterebbero fintanto che lo Stato non provvedesse a rendere agevolmente accessibile per via di terra, oltre che con l'approdo, la riva del lago. Il fatto che la riva bianca sia di uso comune, non legittima infatti ancora il pubblico a utilizzare la proprietà privata per raggiungerla (RU 56 I 267). Diversa sarebbe la situazione, sotto questo profilo, soltanto se i proprietari dei fondi rivieraschi avessero, con cinte o in altra maniera, occluso passaggi pubblici esistenti verso la spiaggia o altrimenti impedito il transito lungo la stessa: ma l'autorità cantonale non afferma neppure che ciò si sia verificato. e) E'vero che l'art. 13 ReLCMS definisce uso particolare segnatemente l'esercizio di stabilimenti balneari, di campeggi e simili "lungo" le rive dei laghi e dei fiumi. Ma, se non si vuol svuotare la nozione di uso comune di ogni senso, il termine "lungo" le rive deve essere inteso nel senso di "sulle" rive, e l'uso particolare deve presupporre l'occupazione, perlomeno temporanea, di suolo pubblico con gli impianti balneari o di campeggio, cosi come d'altronde si evince chiaramente dall'ulteriore testo dell'art. 13 e da quello dell'art. 14 ReLCMS, ove è sempre discorso di impianti che occupano il suolo. D'altro canto, l'autorità cantonale non pretende neppure che la riva sia dai ricorrenti utilizzata per svolgervi attività commerciali, ad esempio per vendervi merci ai bagnanti. Si deve cosi concludere che manifestamente a torto, ed arbitrariamente, l'autorità cantonale, in assenza di qualsiasi impianto stabile e di qualsiasi attività commerciale sul suolo pubblico. ha ritenuto adempiuti gli estremi dell'uso particolare. La censura, sollevata nel ricorso di Annalise Cremer, appare cosi fondata, ciò che comporta l'annullamento della relativa decisione del Consiglio di Stato già per il suddetto motivo.

6. Base legale dei tributi.
a) Le somme di denaro che il Cantone esige dai ricorrenti costituiscono pubblici tributi e precisamente tasse (annuali) per la concessione dell'uso particolare del dominio pubblico.

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, approvata dalla dottrina dominante (RU 97 I 203 b, 347 e 804 e riferimenti), tutti i pubblici tributi - ad eccezione delle semplici tasse di cancelleria - debbono fondarsi

su una base legale, nel senso che la legge formale deve perlomeno stabilire, accanto al principio, le premesse, la misura dell'imposizione e la cerchia dei soggetti fiscali. Anche quando il diritto cantonale non esclude la delegazione del potere legislativo all'esecutivo, viola pertanto il principio della legalità (RU 97 I 347), rispettivamente quello della separazione dei poteri, ancorato in tutte le costituzioni cantonali (RU 93 I 44), il legislatore che lasci all'esecutivo il compito di stabilire gli elementi essenziali del tributo (RU 92 I 47; 95 I 251/52; 97 I 348 lett. f e 804 consid. 7; cfr. anche 98 Ia 109 e 592). In materia di imposte vere e proprie, quand'anche esse contengano elementi propri di una tassa, queste esigenze sono assolute, come il Tribunale federale ha confermato nella recente sentenza RU 100 Ia 66 consid. 2a. Per contro esse possono apparire eccessivamente rigide allorquando si tratta di determinati tipi di tributi causali. Cosi il Tribunale federale si è posto in RU 97 I 204 consid. 5 e 348a, senza risolverlo, il problema di sapere se l'esigenza di una base legale in senso formale non possa esser abbandonata (o attenuata), oltre che per le tasse di cancelleria, per altre tasse che in virtù della loro stessa natura, cioè perchè rappresentano la contropartita di una prestazione fatta dall'ente pubblico, sono assoggettate ai principi della proporzionalità e della copertura dei costi, che il cittadino può invocare accanto a quello dell'uguaglianza, per esigerne la giudiziale mitigazione. Il problema è stato altresì sollevato, ma lasciato aperto, a proposito dei contributi (cfr. RU 99 Ia 603 consid. 5b). Nella recente sentenza RU 99 Ia 697 ss. il Tribunale federale ha risolto in senso affermativo il quesito trattandosi della tariffa per l'ispezione delle carni. Nel caso concreto, è stato ritenuto sufficiente che la legge formale stabilisca il principio della percezione della tassa, delegando il compito di allestire la tariffa in modo affatto generale all'esecutivo. A codesta conclusione il Tribunale federale è pervenuto tenendo conto, da un lato, del carattere prettamente tecnico della tariffa, della molteplicità dei criteri entranti in considerazione, della necessità

di frequenti periodici adattamenti, e rilevando, dall'altro che un riferimento nella legge formale ai principi costituzionali della copertura dei costi, della proporzionalità e dell'uguaglianza di trattamento, al cui rispetto l'autorità esecutiva è comechessia tenuta, non avrebbe alcuna portata propria. Inoltre il Tribunale federale ha sottolineato che, nel citato caso, contribuiva all'attenuazione dell'esigenza di una base formale la circostanza che la tariffa, elaborata dal Governo cantonale, esigeva l'approvazione del Consiglio federale. A scanso d'equivoci, il Tribunale federale ha però subito soggiunto che quest'inflessione della giurisprudenza non può automaticamente valere per tutti i tipi di tasse, ed ancor meno per tutti i tributi causali. b) Tanto la LPRL quanto la LCMS - nell'ipotesi, sostenuta dal Consiglio di Stato, ma combattuta dai ricorrenti, ch'essa sia applicabile non solo alle strade ed ai loro annessi, ma al dominio pubblico in genere - si limitano a sancire il principio della percezione di una tassa, delegando al Consiglio di Stato di stabilirne modalità e misura con decreto esecutivo (art. 30 LPRL'art. 57 LCMS). Secondo la giurisprudenza anteriore alla sentenza Emmenegger, testè citata, il requisito della base legale formale non è soddisfatto, la legge non fornendo alcuna indicazione circa gli elementi essenziali della prevista tassa. Legittimati a criticare la costituzionalità delle disposizioni che loro sono state applicate, ancorchè il termine per l'impugnazione diretta delle norme sia trascorso (RU 97 I 780 consid. 2, 808, 915 consid. 4a), i ricorrenti otterrebbero l'annullamento delle impugnate decisioni a meno che il temperamento introdotto dalla sentenza Emmenegger al precedente rigore giurisprudenziale sia da estendere anche al caso qui in discussione, il che resta da esaminare. c) I tributi richiesti dai ricorrenti sono tasse di utilizzazione per la concessione di un uso particolare del dominio pubblico. Per la loro stessa natura, a simili tasse il principio della copertura dei costi, che vige in materia delle altre tasse amministrative, non torna applicabile. E'vero che queste tasse sono considerate di regola soggette al principio dell'equivalenza, nel senso che debbono corrispondere al valore economico della prestazione effettuata dallo Stato. In giurisprudenza è però già stato ammesso che il loro gettito, diversamente da quanto è

prescritto per le tasse amministrative, può superare l'onere imposto allo Stato, e quindi lasciare un utile (RU 52 I 44 ss, 72 I 396; IMBODEN, Schweiz. Verwaltungsrechtsprechung, III ed. n. 412 IV). In questo senso, costituendo un cespite di introito fiscale, esse si avvicinano alle imposte. Rispondendo affermativamente al quesito postosi dal Tribunale federale in RU 97 I 204 e 348, il Tribunale amministrativo di Zurigo ha tuttavia ammesso in genere che per le tasse d'utilizzazione basta la statuizione del principio del prelievo nella legge formale, con delega all'esecutivo di fissarne l'ammontare e le premesse con ordinanza (ZBl 73 (1972) p. 355 consid. 3b; 75 (1974) p. 110 consid. 2 e 111 consid. b). I motivi invocati dal Tribunale amministrativo di Zurigo - molteplicità e diversità delle fattispecie da ordinare, necessità di adattamenti solleciti in caso di mutamento delle circostanze -possono certo apparire di rilievo, ed è comprensibile che siano invocati per superare il requisito della base formale riferito a quelle tasse d'utilizzazione per le quali il criterio dell'equivalenza della prestazione appare affidante e soprattutto praticabile. Si può sostenere che ciò si verifica quando il valore della prestazione dello Stato può essere raffrontato al valore di un'uguale prestazione di libero mercato: la tassa per il temporaneo uso di una sala di un edificio pubblico, ad esempio (ZBl 73 (1972) p. 355), può essere raffrontata alla locazione di un corrispondente locale in un edificio privato; la tassa per la posa di un banco di vendita temporaneo su suolo pubblico, all'importo richiesto normalmente da un privato. In genere, si tratterà comunque di importi relativamente modesti. Diverso è il discorso allorquando la prestazione effettuata dallo Stato, per la sua natura particolare o il monopolio di fatto da esso detenuto, non è suscettibile di esser misurata con parametri di mercato o soltanto in virtù di una valutazione dell'interesse soggettivo del beneficiario (in senso analogo RU 99 Ia 603 c. 5b). Lo stesso Tribunale amministrativo di Zurigo (ZBl 75 (1974) p. 111) ha riconosciuto non potersi far eccezione al principio della base legale formale per la tassa dovuta dal beneficiario d'una deroga alla distanza legale di una costruzione da un corso d'acqua pubblico, nè per le tasse di concessione di acque pubbliche (1 c.). Di una tassa di utilizzazione di questa natura si tratta appunto nel caso in esame. Non solo, tutte le rive dei laghi e

corsi d'acqua essendo pubbliche, manca la possibilità di un qualsiasi riferimento ai prezzi usuali del mercato privato, ma la posizione di monopolio detenuta dallo Stato può indurre l'amministrazione a conferire a codeste tasse il carattere di introiti fiscali, come lo dimostra, d'altronde, proprio l'entità considerevole dei tributi annui richiesti dai ricorrenti (da un minimo annuo di fr. 860.– ad un massimo di fr. 32500.–). La questione di sapere se, per talune tasse di utilizzazione, l'esigenza di una base legale formale possa essere attenuata può quindi restare aperta. In ogni caso, una simile deroga al principio non si giustifica per le tasse in esame che per la loro natura, la indeterminatezza dei criteri applicabili alla loro fissazione ed infine la loro rilevanza sono, sotto il profilo della legalità, da assimilare alle imposte. Così come il Tribunale federale ha ritenuto in RU 95 I 243 ss (251), per un caso analogo (tassa per l'utilizzazione di acque pubbliche per la formazione di una darsena su fondo privato), il requisito della base legale in senso formale è in questi casi irrinunciabile. Ne viene che i ricorsi debbono essere ammessi, poichè le impugnate tassazioni mancano della sufficiente base legale e violano, con l'art. 4 CF, anche il principio della separazione dei poteri.

7. D'altronde - sia rilevato a titolo abbondanziale - i gravami meriterebbero accoglimento, quand'anche si volesse ammettere che, in materia di tasse per l'utilizzazione del pubblico demanio, un'attenuazione delle esigenze formali appaia opportuna. a) Se si volesse tener per sufficiente una delegazione di poteri dal legislativo all'esecutivo, almeno si dovrebbe pretendere che essa sia chiara con riferimento al suo oggetto e non lasci alcun dubbio circa l'intenzione del legislatore di sottoporre a tassa un determinato uso del pubblico demanio. A tale requisito non soddisfa certamente l'art. 57 nel quale Consiglio di Stato ravvisa la disposizione delegante. Come emerge dal titolo, dalla sistematica e dal testo (cfr. sopra consid. 4b), la LCMS si riferisce manifestamente ed esclusivamente alle strade pubbliche. Già in virtù dell'art. 99 LAC, che rinvia per il dominio pubblico alle

singole leggi speciali, essa non ha per oggetto le rive dei laghi e dei fiumi. Che l'art. 57 LCMS, accompagnato dall'esplicita marginale "occupazione provvisoria di strade", nomini, oltre le

BGE 100 Ia 131 S. 143

strade vere e proprie ed il loro sottosuolo, anche "le aree di proprietà dello Stato", non consente, contrariamente alla tesi dell'autorità cantonale, di sussumere sotto tale richiamo - affatto marginale - ogni e qualsiasi parte del pubblico dominio, ma soltanto quelle porzioni che siano in relazione con le strade, anche se non ne formano parte integrante a'sensi dell'art. 2 LCMS: si pensi per esempio agli scorpori residui dopo la costruzione di una strada, od alle strade abbandonate (art. 44 LCMS). Se il legislatore, con quell'accenno, avesse inteso alludere all'intero demanio pubblico, si sarebbe sicuramente servito di altri termini. Non solo, ma se avesse inteso delegare al Consiglio. di Stato il potere di prelevare tasse a carico di bagnanti o campeggiatori, non avrebbe mancato di accennarvi o nella legge specifica sulla protezione delle rive dei laghi, che nulla contiene a codesto proposito (cfr. sopra, consid. 4a), come implicitamente ammette il Consiglio di Stato, oppure nella legge sui campeggi del 15 gennaio 1963, che regola minuziosamente, tasse comprese, questo fenomeno del turismo moderno (cfr. in materia, PAUL MAIER, Das Campingwesen der Schweiz, insb. die Fragen seiner öffentlichrechtlichen Regelung durch die Kantone, diss. Friburgo 1963, in modo speciale p. 81 ss; inoltre: P.-G. BROGGINI, Il turismo estivo nella zona dei laghi del cantone Ticino, diss. Berna 1969). Se ne deve concludere che a ragione i ricorrenti censurano il difetto di una delega chiara, e che pertanto il Consiglio di Stato, emanando l'ordinanza, ha oltrepassato i limiti della delega e violato, anche sotto questo profilo, il principio della separazione dei poteri. d) Infine, quand'anche si volesse prescindere da tutto ciò, pure il modo con il quale il Consiglio di Stato ha redatto l'articolo 15 lett. e ReLCMS appare criticabile. Come rilevano alcuni ricorrenti, la misura del tributo, che può spaziare da 20 a 500 fr. il metro lineare di riva per i laghi, da 50 a 1000 fr. il metro lineare per i fiumi, lascia all'autorità amministrativa un tale ambito di manovra, che praticamente la tassa può essere stabilita ad libitum; se a ciò si aggiunge che manca nella legge materiale ogni criterio di determinazione, la sufficienza di una simile base legale appare perlomeno dubbia sotto il profilo dell'art. 4 CF, che garantisce il cittadino contro gli abusi del potere amministrativo (RU 92 I 47).

BGE 100 Ia 131 S. 144

8. I ricorsi dovendo essere ammessi per i due cennati motivi, torna superfluo esaminare la fondatezza delle ulteriori censure sollevate dai ricorrenti.

Dispositiv

Il Tribunale federale pronuncia:
I ricorsi sono accolti e le impugnate risoluzioni del Consi glio di Stato annullate.