

BGE 147 I 16

Bundesgericht (BGE), 2020-03-25, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_147 I 16](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_147_I_16)

FR: ATF 147 I 16

IT: DTF 147 I 16

Regeste

Regeste Art. 35a-35t des Tessiner Gesetzes vom 6. Dezember 1994 über den öffentlichen Verkehr (LTPub) und Verordnung vom 28. Juni 2016 über die Erschliessungsgebühr (RTColl); Art. 127 Abs. 2 BV; Erschliessungsgebühr; abstrakte Normenkontrolle insbesondere unter dem Gesichtspunkt des Gleichbehandlungsgrundsatzes. Bei der Erschliessungsgebühr, die nur in bestimmten Gemeinden von Grundeigentümern mit 50 oder mehr Parkplätzen erhoben wird, handelt es sich um eine Sondersteuer mit Lenkungszwecken (E. 3.5.2). Grundsatz der Gleichbehandlung in Steuersachen (E. 4.2.2-4.2.5). Die Entscheidung des Tessiner Gesetzgebers, Grundstücke mit weniger als 50 Parkplätzen von der Steuerpflicht auszunehmen, wirft Fragen in Bezug auf den Gleichbehandlungsgrundsatz auf, insbesondere in Bezug auf die festgelegte Abgabegrenze und die Gleichbehandlung der direkten Konkurrenten (E. 5.3.3). Angesichts des Ermessensspielraums des kantonalen Gesetzgebers und der Tatsache, dass es sich bei der Erschliessungsgebühr, die Teil eines Gesamtkonzepts zur Neuausrichtung der Mobilität ist, um eine Entscheidung mit starker politischer Ausrichtung handelt, ist sie jedoch nicht zu beanstanden (E. 5.4). Hinweis an die Behörden (E. 5.5).

Erwägungen

E. 2

L'ammontare della tassa, che non può superare il 50 % del disavanzo d'esercizio, è fissato dal Consiglio di Stato.

E. 3

L'importo a carico di ciascun obbligato è definito in funzione del volume di traffico generato e dei vantaggi particolari ottenuti.

E. 3.1

Anche se, riservati 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 generale loro concessa dall' art. 3 Cost. e non esistendo in proposito un *numerus clausus* , di prelevare le imposte che vogliono, secondo le modalità da loro decise e per le finalità da loro volute (combinando, ad esempio, BGE 147 I 16 S. 26 obiettivi fiscali e effetti incitativi, cfr. consid. 3.2 e 3.3 di seguito) essi devono nondimeno rispettare i diritti fondamentali costituzionali (ad esempio gli art. 8 e 9 Cost.). Occorre pertanto qualificare la tassa di collegamento di cui le norme di attuazione e il regolamento di applicazione sono oggetto di disamina, siccome il rispetto di determinate esigenze e/o limiti costituzionali dipende direttamente dalla natura del tributo (v. la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni oppure la portata dei principi della legalità e dell'uguaglianza di trattamento; cfr. sentenza 2C_466/2008 del 10 luglio 2009 consid. 4.1, pubblicata

parzialmente in: RDAF 2010 II pagg. 401 segg.).

E. 3.2

In materia di tributi pubblici, la giurisprudenza e la dottrina recente distinguono tra imposte, contributi (o tasse) causali e tasse di orientamento (DTF 143 I 220 consid. 4.1 pag. 221; DTF 138 II 70 consid. 5.1 pag. 73 e rispettivi riferimenti giurisprudenziali e dottrinali).

E. 3.2.1

I contributi (o tasse) causali costituiscono la contropartita di una prestazione speciale o di un vantaggio particolare valutabile economicamente concesso dallo Stato. Si fondano quindi su una controprestazione statale che ne è la causa (DTF 143 I 220 consid. 4.2 pag. 222; HÖHN/WALDBURGER, Steuerrecht, vol. I, 9 a ed. 2001-2002, § 1 n. 3 seg.; ADRIAN HUNGERBÜHLER, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, ZBl 104/2003 pag. 505 segg., segnatamente pag. 507; XAVIER OBERSON, Droit fiscal suisse, 4 a ed. 2012, § 1 n. 5, 6, 10). Di regola, vengono calcolati tenuto conto delle spese da coprire (principio della copertura dei costi) e sono messi a carico dei beneficiari proporzionalmente al valore delle prestazioni fornite o dei vantaggi economici ottenuti (principio dell'equivalenza). I contributi causali si suddividono a loro volta in tre sotto categorie, gli emolumenti, gli oneri preferenziali e le tasse di sostituzione (DTF 135 I 130 consid. 2 pag. 133; DTF 131 I 313 consid. 3.3 pag. 317; BLUMENSTEIN/LOCHER, System des schweizerischen Steuerrechts, 7 a ed. 2016, pag. 2 seg.; OBERSON, op. cit., § 1 n. 6).

E. 3.2.2

Le imposte vengono invece definite come i tributi versati dai singoli cittadini alla collettività pubblica a titolo di partecipazione alle spese generate dai compiti d'interesse generale conferiti alla stessa, a prescindere dall'ottenimento di una controprestazione da parte dello Stato (DTF 138 II 70 consid. 5.2 pag. 73; DTF 135 I 130 consid. 2 pag. 133 seg.; DTF 122 I 305 consid. 4b pag. 309 seg.; sentenza 2C_483/2015 del 22 marzo 2016 consid. 4.1.2). BGE 147 I 16 S. 27 A dipendenza del fatto che alimentano le finanze generali dello Stato o che sono destinate a delle spese specifiche, le imposte vanno suddivise in imposte a carattere generale e imposte a destinazione vincolata ("Zwecksteuer" - "impôt d'affectation"). Un'ulteriore distinzione viene poi effettuata tra le imposte a destinazione vincolata che servono a finanziare la realizzazione di compiti d'interesse generale (strade, scuole, ospedali, ecc.) e quelle che sono destinate a coprire spese specifiche causate da determinate persone o che profittano più specificatamente a una parte dei cittadini invece che alla maggioranza, cioè le cosiddette imposte di attribuzione (o di rivalsa) dei costi ("Kostenanlastungssteuern" - "impôts d'attribution des coûts"). In quest'ultima evenienza la cerchia dei contribuenti comprende le persone sulle quali la collettività pubblica può, per dei motivi ragionevoli e oggettivi, porre in priorità le spese in questione invece che sull'insieme dei contribuenti, a prescindere dal fatto che ne traggano un vantaggio individuale particolare. Tale modo di delimitare la cerchia delle persone astrette all'obbligo fiscale concretizza il principio dell'uguaglianza (DTF 143 II 283 consid. 2.3.2 pag. 288 seg.; sentenza 2C_483/2015 citata, consid. 4.1.2, entrambe con riferimenti giurisprudenziali e dottrinali).

E. 3.3

Infine, tutti i tributi (imposte o contributi) possono rivestire un carattere d'incentivazione o di orientamento (RENÉ WIEDERKEHR, Kausalabgaben, 2015, pag. 27). Queste tasse d'incentivazione o di orientamento possono essere destinate in modo esclusivo (la dottrina

parla allora di pure tasse incitative) o preponderante (per la dottrina trattasi allora di tasse d'orientamento miste o ibride) a modificare il comportamento dei cittadini nell'intento di raggiungere lo scopo perseguito dal legislatore (DTF 143 I 220 consid. 4.3 pag. 222 seg.; OBERSON, op. cit., § 1 n. 17; HÖHN/WALDBURGER, op. cit., § 1 n. 6; HUNGERBÜHLER, op. cit., pag. 514). L'obiettivo principale di questo tipo di tributo non è quindi di procurare prioritariamente delle nuove risorse allo Stato, ma mira a condizionare il comportamento dei cittadini assoggettati. Come già giudicato da questa Corte sia un'imposta che un contributo possono presentare una componente d'incentivazione, ragione per cui la qualifica giuridica del tributo non dipende dal suo scopo, ma dalla sua natura, e i criteri di distinzione abituali tra le imposte e le tasse rimangono validi per distinguere i tributi con una componente d'incentivazione. La giurisprudenza si è quindi appropriata le nozioni, consacrate dalla dottrina, di imposta di orientamento ("Lenkungssteuer"; "impôt d'orientation") e di tassa BGE 147 I 16 S. 28 (contributo) causale d'orientamento ("Lenkungskausalabgabe"; "taxe causale d'orientation") (ad es. DTF 143 I 220 consid. 4.4 pag. 223, concernente una tassa per la fornitura di acqua potabile, la quale, con la sua componente incitativa, è stata qualificata di tassa causale di orientamento nonché DTF 140 I 176 consid. 5.4 pag. 181 che tratta di un contributo sulle abitazioni secondarie inutilizzate definito quale imposta con un effetto d'incitamento, entrambe con numerosi riferimenti giurisprudenziali e dottrinali).

E. 3.4.1

Come sottolineato dal Consiglio di Stato e peraltro rilevato dalle ricorrenti, la tassa di collegamento in questione è un'imposta e non un contributo causale. In effetti, essa serve - anche - a far fronte ai bisogni finanziari dello Stato, indipendentemente dal fatto che le persone assoggettate traggano, individualmente e concretamente, un beneficio dall'attività dell'ente pubblico o ricevano da quest'ultimo una controprestazione speciale o un vantaggio particolare valutabile economicamente.

E. 3.4.2

Nel loro allegato di replica le ricorrenti censurano la violazione del principio della legalità. In ambito tributario detto principio è un diritto costituzionale indipendente ancorato nell'art. 127 cpv. 1 Cost., il quale prescrive 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. A loro parere infatti la normativa litigiosa non contiene tutti gli elementi determinanti; segnatamente difetterebbe il campo di applicazione territoriale, che stabilisce direttamente la cerchia dei contribuenti e, di riflesso, le esenzioni, disciplinato non dalla LTPub, bensì dal Regolamento della legge sullo sviluppo territoriale, nel suo Allegato 1. Di avviso opposto è invece il Consiglio di Stato, il quale considera che nella legge (in senso formale) querelata figurano tutti gli elementi richiesti, cioè la cerchia dei contribuenti (art. 35b e 35c LTPub), le esenzioni (art. 35d LTPub) nonché i criteri per determinare l'ammontare della tassa e il suo calcolo (art. 35e e 35f LTPub).

E. 3.4.3

Senonché detta censura, formulata per la prima volta nell'allegato di replica, non adempie le esigenze poste dalla prassi affinché possa essere considerata, ciononostante, ricevibile (su questo aspetto DTF 135 I 19 consid. 2.2 pag. 21 e rinvii). In effetti, avrebbe potuto senz'altro essere già sollevata nell'atto di ricorso. Al riguardo il gravame sfugge ad un esame di merito. BGE 147 I 16 S. 29

E. 3.5.1

Rammentato che il Cantone Ticino è confrontato da tempo a un impressionante e costante aumento della mobilità interna e transfrontaliera, aumento che riguarda più particolarmente gli agglomerati dove si concentrano le attività economiche e l'afflusso del frontalierato e che è dovuto in particolare agli spostamenti dei pendolari per e dal lavoro nonché al traffico generato dai centri commerciali, il Consiglio di Stato osserva che l'attuale volume di traffico - il quale nelle ore di punta si concretizza quotidianamente con strade saturate e fortemente congestionate, lunghe code e tempi di percorrenza allungati in maniera insopportabile - non può più essere retto dalle infrastrutture esistenti. Questo aumento è anche la causa di gravi problemi d'ordine ambientale come, ad esempio, il superamento costante del valore limite giornaliero d'ozono rispettivamente di quello annuo delle immissioni di diossido d'azoto. Di fronte a questa difficile situazione si è quindi voluto riorientare la domanda di mobilità con una politica d'intervento composta da più misure complementari, tra cui il miglioramento dell'offerta di trasporto pubblico e transfrontaliero, la realizzazione (quali alternative all'automobile) di percorsi ciclabili o impianti Park & Ride, la promozione di forme di mobilità più razionali ("carsharing", "carpooling", trasporti pubblici, mobilità ciclabile e pedonale) e la riorganizzazione dei posteggi privati, segnatamente riducendone la quantità, la disponibilità e l'attrattiva tramite il prelievo di un tributo ed eliminando quelli abusivi. In questo contesto la tassa di collegamento va pertanto intesa come uno strumento fondamentale dell'azione politica cantonale la quale peraltro concorda, come addotto dal Governo ticinese, con quella federale in materia di territorio, ambiente e mobilità.

E. 3.5.2

Premesse queste spiegazioni, la tassa di collegamento può essere definita quale imposta speciale a destinazione vincolata con uno scopo d'orientamento ("Lenkungssteuer"). Infatti, il Tribunale federale ha già giudicato che le immissioni provocate dal traffico della clientela dei centri commerciali andavano considerate come risultanti dall'esercizio del centro commerciale, ragione per cui si poteva ammettere che vi era una relazione causale tra i centri commerciali e gli spostamenti della clientela che generano importanti correnti di traffico (DTF 125 II 129 consid. 8a pag. 141 in fine e rinvio). Un simile ragionamento può essere applicato per analogia ai proprietari fondiari che possiedono un numero elevato di posteggi BGE 147 I 16 S. 30 messi a disposizione dei loro dipendenti e/o clienti. Va poi osservato che il tributo litigioso è stato ideato nell'intento d'incrementare l'offerta dei trasporti pubblici al fine d'indurre gli utenti stradali - in particolare i pendolari da e per il lavoro, siano essi domiciliati in Ticino, fuori Cantone o oltre frontiera, così come i clienti dei centri commerciali - a privilegiare l'uso dei medesimi al posto dei veicoli privati motorizzati, per ridurre il traffico veicolare motorizzato, segnatamente nelle ore di punta. Ora, come già giudicato dal Tribunale federale, introdurre una tassa di utilizzazione dei posteggi di un centro commerciale può costituire una misura idonea per ridurre la quantità degli spostamenti e incitare i clienti a scegliere un altro mezzo di trasporto (DTF 125 II 129 consid. 8b pag. 143). Infine, va ricordato che gli introiti che derivano dalla tassa di collegamento sono destinati a finanziare esclusivamente l'incremento dell'offerta dei trasporti pubblici progettato, volto a migliorare le condizioni di viabilità delle strade urbane ed extraurbane nelle zone interessate al fine d'indurre gli utenti a rinunciare ad utilizzare i propri veicoli grazie ad un'offerta potenziata (v. Messaggio del Consiglio di Stato 6987 del 23 settembre 2014 concernente il Preventivo 2015 pag. 6). La presente fattispecie è paragonabile alle sentenze 2P.111/2002 del 13 dicembre 2002 parzialmente pubblicata in

ZBI 104/2003 pag. 557 e RDAF 2004 II pag. 259 nonché 2P.199/2000 del 14 maggio 2001 parzialmente pubblicata in ZBI 103/2002 pag. 77, Pra 2002 Nr. 51 pag. 275 e RDAF 2003 I pag. 545 (la seconda citata pure dal Consiglio di Stato) ove il Tribunale federale ha giudicato, in sintesi, che era possibile finanziare una parte dei trasporti pubblici nell'Alta Engadina mediante una tassa a carico dei proprietari di alberghi e di residenze secondarie, perché detta tassa era obbligatoriamente ribaltata sui turisti e che era incontestato che l'80-90 % degli autobus pubblici venivano utilizzati da detti turisti. Così come alla DTF 140 I 176 (pure richiamata dal Governo ticinese), ove oggetto di disamina era un'imposta comunale prelevata sulle abitazioni secondarie, volta a migliorare il tasso di occupazione di quelle inutilizzate al fine di lotare contro la problematica dei cosiddetti "letti freddi". Il Tribunale federale ha osservato che detta imposta, concepita con un effetto d'incentivazione, e che prevedeva un'esenzione rispettivamente una riduzione in caso di sfruttamento totale o parziale delle abitazioni, era appropriata nonché rispettosa del principio dell'universalità dell'imposta e della garanzia della proprietà. BGE 147 I 16 S. 31

Come illustrato in precedenza la tassa di collegamento fa parte di tutta una serie di misure che lo Stato, dopo una puntuale analisi, intende mettere in atto per rimediare alla situazione esistente, causata da un traffico eccessivo - in particolare nelle ore di punta - e alle conseguenze negative ivi connesse come rumore, inquinamento dell'aria, ingorghi, ecc. In particolare è sua intenzione migliorare l'offerta di trasporto pubblico esistente (e, a tal fine, procacciarsi il finanziamento necessario), realizzare e promuovere forme di mobilità alternative nonché indurre, tra l'altro per mezzo di misure di natura fiscale, i cittadini che utilizzano prioritariamente la loro automobile a modificare il loro comportamento. Rammentato il potere discrezionale di cui fruisce il legislatore nell'esercizio delle proprie prerogative, niente a prima vista permette di giudicare questa concezione globale - l'insieme cioè delle misure progettate le quali devono presentare una certa coerenza ed essere strutturate - incostituzionale rispettivamente di dichiarare d'acchito privo di senso e scopo e quindi inficiato d'arbitrio il tributo litigioso, tenuto conto dell'obiettivo perseguito. Tanto meno se si considera che la legge stessa prevede di rivalutare dopo tre anni la situazione (v. art. 35t LTPub) e, quindi, di controllare l'efficacia del provvedimento e, di riflesso, di adottare, se del caso, i necessari correttivi (cfr. consid. 5.5 di seguito).

E. 3.6

La tassa di collegamento non può invece essere qualificata d'imposta di rivalsa (o di attribuzione) dei costi. Anche se, come appena esposto, l'introito fiscale generato verrà utilizzato per finanziare lo sviluppo e il potenziamento dei trasporti pubblici in Ticino, ciononostante è indubbio che i contribuenti astretti al pagamento del tributo non sono quelli che utilizzano (o utilizzeranno) i trasporti pubblici rispettivamente che ne approfittano (o ne approfitteranno). In effetti, le persone presso le quali si vuole indurre rispettivamente scoraggiare un determinato comportamento non sono prioritariamente i proprietari dei fondi sui quali sono situati i posteggi gravati dalla tassa (anche se la stessa potrebbe incitarli a ridurre i posteggi a disposizione), ma gli utilizzatori di tali parcheggi, cioè i pendolari da e per il lavoro (che si tratti di mobilità interna o transfrontaliera) e i clienti dei centri commerciali. In queste condizioni, il tributo non rientra nella definizione dell'imposta di rivalsa dei costi, siccome i costi ivi afferenti non vengono posti a carico della cerchia di persone che utilizzeranno i trasporti pubblici (finanziati con il medesimo). Difetta pertanto il nesso particolare, richiesto dalla prassi, tra l'imposta e le persone rispettivamente la cerchia delle persone gravate dalla medesima. BGE 147 I 16 S. 32 4.

E. 4

Il Regolamento stabilisce le ulteriori condizioni.

E. 4.1

Le ricorrenti censurano la violazione dei principi della generalità e dell'uniformità dell'imposizione come pure dell'imposizione secondo la capacità economica (art. 127 cpv. 2 Cost.) nonché di vari diritti e principi costituzionali, cioè dell'uguaglianza giuridica (art. 8 Cost.), del divieto dell'arbitrio (art. 9 Cost.), della parità di trattamento tra concorrenti diretti (art. 27 Cost.), della garanzia della proprietà privata (art. 26 Cost.) e della libertà economica (art. 27 e 94 Cost.). Occorre quindi esaminare se l'attuazione della tassa di collegamento è avvenuta rispettando i medesimi.

E. 4.2.1

Il principio della parità di trattamento (art. 8 Cost.) e la protezione dall'arbitrio (art. 9 Cost.) sono strettamente legati. Una norma è arbitraria quando non si fonda su motivi seri e oggettivi o appare priva di senso o di scopo (DTF 143 I 1 consid. 3.3 pag. 8; DTF 138 I 321 consid. 3.2 pag. 324; DTF 136 II 120 consid. 3.3.2 pag. 127 seg.; DTF 134 II 124 consid. 4.1 pag. 133). Essa disattende il principio della parità di trattamento quando, tra casi simili, fa distinzioni che nessun ragionevole motivo in relazione alla situazione da regolare giustifica di fare o sottopone ad un regime identico situazioni che presentano tra loro differenze rilevanti e di natura tale da rendere necessario un trattamento diverso (DTF 143 I 1 consid. 3.3 pag. 8; DTF 136 II 120 consid. 3.3.2 pag. 127 seg.; DTF 136 I 1 consid. 4.1 pag. 5 seg.; DTF 133 I 249 consid. 3.3 pag. 254 seg.). L'ingiustificata uguaglianza rispettivamente la disparità di trattamento devono riferirsi ad un aspetto sostanziale. Trascurato non può poi essere il fatto che una disparità di trattamento può comunque essere legittimata dagli scopi perseguiti dal legislatore (DTF 141 I 78 consid. 9.5 pag. 93 seg.; DTF 136 I 1 consid. 4.3.2 pag. 8; DTF 136 II 120 consid. 3.3.2 pag. 127 seg.; DTF 133 I 206 consid. 11 pag. 229 segg. con ulteriori rinvii) e che - in generale - quest'ultimo ha un ampio spazio di manovra (DTF 143 I 1 consid. 3.3 pag. 8; DTF 136 I 1 consid. 4.1 pag. 5 seg.; DTF 133 I 249 consid. 3.3 pag. 254 seg.).

E. 4.2.2

In ambito fiscale il principio della parità di trattamento, che permea in quanto tale l'intero ordinamento giuridico svizzero, è concretizzato dai principi impositivi contenuti all' art. 127 cpv. 2 Cost. i quali, sebbene concernano in primo luogo le imposte prelevate dalla Confederazione (art. 126 segg. Cost.), vincolano anche il legislatore cantonale. Quest'ultimo, nel regolamentare il proprio ordinamento fiscale e nella misura in cui la natura dell'imposta lo permette, deve BGE 147 I 16 S. 33 pertanto tenere conto dei principi della generalità e dell'uniformità dell'imposizione, così come di quello dell'imposizione secondo la capacità economica (DTF 141 I 78 consid. 9.1 pagg. 90 segg.; DTF 140 II 157 consid. 7.1 pag. 160 seg. entrambi con riferimenti giurisprudenziali e/o dottrinali).

E. 4.2.3

Il principio della generalità dell'imposizione richiede che tutte le persone e tutti i gruppi di persone siano imposti secondo la medesima regolamentazione giuridica. Esso vieta l'esonero di certe persone o gruppi di persone dal pagamento di un'imposta senza motivi oggettivi (divieto del privilegio fiscale), in quanto gli oneri finanziari della collettività che risultano dai compiti pubblici di carattere generale vanno sostenuti dall'insieme dei

cittadini. Per i principi dell'uniformità dell'imposizione e dell'imposizione secondo la capacità economica, i contribuenti che si trovano nella stessa situazione economica devono invece sopportare un carico fiscale simile; quando le situazioni di fatto sono differenti ed hanno un influsso sulla capacità economica, anche il carico fiscale deve tenerne conto. Altrimenti detto, il carico fiscale dev'essere proporzionato al substrato economico a disposizione del singolo, il quale dev'essere chiamato a contribuire alla copertura delle spese pubbliche tenuto conto della sua situazione personale e in proporzione ai suoi mezzi. Il confronto verticale, ossia tra contribuenti che hanno una capacità economica differente, è più difficile a effettuare di quello orizzontale, cioè tra contribuenti con la medesima capacità economica. Inoltre, nei rapporti orizzontali, il principio dell'imposizione secondo la capacità economica non esige che l'imposizione sia assolutamente identica, il raffronto essendo ugualmente limitato in tal caso (DTF 140 II 157 consid. 7.3 pag. 161 seg.; DTF 133 I 206 consid. 7.2 pag. 218; DTF 132 I 157 consid. 4.2 pag. 163 con rispettivi rinvii).

E. 4.2.4

Nella valutazione di disposti legali, inevitabilmente imperfetti, il giudice costituzionale deve imporsi particolare ritegno e non può scostarsi alla leggera dalle regole legali promulgate dal legislatore (DTF 144 II 313 consid. 6.1 pag. 320 e rinvii). Infatti, come già giudicato dal Tribunale federale, la costituzionalità di una legge fiscale non può essere decisa unicamente sulla base di criteri formali, la questione essendo legata a quella di sapere se la legge sia giusta, concetto tuttavia relativo siccome evolve a seconda delle circostanze politiche, sociali ed economiche (DTF 145 II 206 consid. 2.4.3 pag. 212 e richiami). È pertanto compito del legislatore fiscale, il quale fruisce di un esteso potere di apprezzamento BGE 147 I 16 S. 34 (DTF 140 II 157 consid. 7.3 pag. 161 seg. con rinvii), impostare l'ordinamento tributario in maniera che non vi siano conflitti di valore e che i principi impositivi siano concretizzati in modo da conferire precisione, prevedibilità e sicurezza alla regolamentazione fiscale.

E. 4.2.5

Infine va ricordato che, affinché rispetti i principi della generalità dell'imposizione (art. 127 cpv. 2 Cost.) e dell'uguaglianza giuridica (art. 8 cpv. 1 Cost.), un'imposta cantonale speciale, nella misura in cui grava unicamente un determinato gruppo di persone, deve fondarsi su motivi oggettivi e sostenibili o di interesse generale che permettono di porla in priorità su questa cerchia di persone invece che sull'insieme dei contribuenti (sentenza 2C_655/2015 del 22 giugno 2016 consid. 4.3 e rinvii non pubblicato in DTF 142 I 155 ; DTF 141 I 78 consid. 9.2 pag. 91). Dette persone devono segnatamente essere toccate in modo più stretto degli altri contribuenti dalle spese generate dai compiti pubblici di carattere generale coperte con il tributo in questione, sia perché in maniera astratta ne approfittano di più sia perché si può considerare che le hanno originate. Come già rilevato da questa Corte, l'aggravio fiscale è connesso agli interessi astratti della cerchia dei contribuenti toccati, nel senso che non dipende dall'effettiva utilizzazione rispettivamente dalla concreta responsabilità di questo gruppo. Inoltre, è ammesso sia una schematizzazione del tributo (nel senso che non deve necessariamente corrispondere al vantaggio individuale bensì può essere determinato in maniera globale) sia che lo stesso, per dei motivi di praticità e di economia d'incasso, venga prelevato unicamente nei confronti dei principali beneficiari. In ogni caso devono esservi dei motivi oggettivi e sostenibili d'imputare prioritariamente queste spese pubbliche al gruppo di persone toccate, la differenziazione instaurata tra i contribuenti dovendo essere fondata su criteri pertinenti, pena la violazione del principio

dell'uguaglianza (v. DTF 131 II 271 consid. 8.5 pag. 289 ove si è considerato che una tariffa delle tasse per il risanamento di siti contaminati che instaurava delle aliquote differenziate a seconda del tipo di discariche non dava luogo a una disparità di trattamento; DTF 131 I 313 consid. 3.5 pag. 318 ove invece è stata constatata una disparità di trattamento perché la tassa comunale per l'illuminazione pubblica, destinata alla copertura parziale dei costi di funzionamento, era prelevata unicamente a carico dei proprietari di immobili ubicati nelle immediate vicinanze di un lampione; DTF 131 I 1 consid. 4.1 pag. 6 dove è stato giudicato lesivo del principio della parità di trattamento il regolamento BGE 147 I 16 S. 35 comunale che imponeva, senza fare alcuna differenza, unicamente ai proprietari fondiari di prestare lavoro per la manutenzione delle strade; DTF 124 I 289 consid. 3c-3e pag. 292 segg. ove si è giudicato che non vi era alcuna ragione oggettiva - e quindi che era stato disatteso il principio della parità di trattamento - di porre unicamente a carico dei proprietari di immobili un'imposta speciale finalizzata a finanziare la metà dei costi necessari alla pulizia delle strade; DTF 122 I 305 consid. 6 pag. 313 dove è stato constatato che il tributo esatto per la difesa contro gli incendi gravante soltanto i proprietari immobiliari era contrario al principio della parità di trattamento; sentenza 2C_794/2015 del 22 febbraio 2016 consid. 3 riassunta in RDAF 2018 I pagg. 529 segg. e DTF 100 Ia 60 consid. 4b pag. 75 seg. ove si è considerato che una tassa volta a promuovere il turismo in generale e a finanziare l'infrastruttura turistica disattendeva sotto più aspetti il principio della parità di trattamento in mancanza di ragioni pertinenti che permettevano di porla soltanto a carico delle persone che erano limitatamente imponibili nel Cantone o di esigerla unicamente dai proprietari domiciliati fuori del Cantone o, infine, di prelevare presso questi ultimi una tassa più elevata di quella dovuta dai proprietari domiciliati nel Cantone; DTF 125 I 182 consid. 5e pag. 200 dove si è ritenuto che una (sopra)tassa di atterraggio connessa alle immissioni inquinanti, sebbene impronta da una certa globalizzazione e schematizzazione, non disattendeva il principio della parità di trattamento in quanto gli assoggettati rispondevano a seconda delle loro differenti immissioni; DTF 143 I 147 consid. 12.3 pag. 160 seg. ove si è detto che l'assunzione dei costi legati alla partecipazione a manifestazioni violente poteva, con riferimento ai singoli perturbatori, essere esatta da questi soltanto conformemente alla loro responsabilità individuale, una ripartizione indifferenziata a parti uguali tra tutti i partecipanti, senza determinare le singole responsabilità, essendo invece inammissibile). 5.

E. 5

La tassa è dovuta per i giorni di effettivo esercizio dei posteggi, ritenuti di regola 360 giorni all'anno per quelli connessi ad attività in esercizio ogni giorno, 300 giorni per quelle in esercizio sei giorni alla settimana e 250 giorni per quelle in esercizio fino a cinque giorni alla settimana.

E. 5.1

A giustificazione della richiesta di annullamento degli articoli di legge contestati, le ricorrenti adducono in primo luogo che così come è stata concepita la tassa di collegamento querelata viola in maniera lampante e sotto più aspetti il principio dell'uguaglianza dell'imposizione. In primo luogo contestano il fatto che, in applicazione dell'art. 35b cpv. 1 LTpub, l'assoggettamento sia limitato, dal profilo territoriale, ai soli Comuni del Cantone nei quali si applica, giusta gli art. 42 e 43 della legge del 21 giugno 2011 sullo sviluppo BGE 147 I 16 S. 36 territoriale (LST; RL/TI 701.100), il Regolamento cantonale posteggi privati, costituito dagli art. 51 a 62 del regolamento del 20 dicembre 2011 della legge sullo sviluppo territoriale (RLst; RL/TI 700.110) nonché dall'Allegato 1 (cioè l'elenco dei

Comuni interessati). Producendo una cartina, estrapolata dal Commentario esplicativo sull'applicazione del Regolamento cantonale posteggi privati, pubblicato dalla Sezione della mobilità del Dipartimento del territorio del Cantone Ticino (versione 19.05.2015) ove i Comuni interessati sono evidenziati, le ricorrenti affermano che, dal profilo fiscale, non vi è alcuna giustificazione possibile per ammettere un trattamento differente tra due proprietari di fondi sui quali vi è lo stesso numero di posteggi (50 o più) al servizio di attività economiche unicamente in base al Comune o, addirittura al quartiere all'interno del medesimo Comune politico. Ad esempio nel Comune di Mendrisio sono assoggettati al tributo litigioso i proprietari di fondi situati nei quartieri di Mendrisio, Capolago, Genestrerio, Ligornetto e Rancate, non invece quelli di fondi ubicati nel confinante quartiere di Arzo. Ora, escludere dei quartieri di un medesimo Comune politico sarebbe oltremodo ingiustificato, ritenuto che per raggiungerli si deve transitare per strade ubicate in zone all'interno delle quali il tributo viene prelevato. Se dunque si contribuisce in egual misura a congestionare la rete viaria, un'esenzione dall'obbligo contributivo non è giustificata. Il Consiglio di Stato da parte sua osserva che l'art. 35b cpv. 1 LTPub stabilisce un principio di differenziazione territoriale secondo il quale la tassa di collegamento non è prelevata in tutto il territorio cantonale, ma solo nei Comuni o in alcuni quartieri nei Comuni aggregati situati in zone con problemi di traffico e di inquinamento dell'aria, in maniera ad adeguarla a quanto strettamente necessario ed evitare di applicarla laddove non vi è la necessità. Al riguardo precisa che il Regolamento cantonale posteggi privati (art. 51-62 RLst), si applica nei Comuni definiti dopo che sia stata sentita una commissione consultiva (art. 42 cpv. 2 e 43 cpv. 1 LST), segnatamente quelli dove vi è un sufficiente livello di servizio di trasporto pubblico, in cui si riscontrano problemi di traffico (saturazione nelle ore di punta) e nei quali vi sono superamenti dei valori limite di inquinamento dell'aria e di immissioni foniche. Elementi questi determinati in base alla banca dati cantonale della Sezione della mobilità (per quanto concerne il servizio di trasporto pubblico), al modello cantonale del traffico (per quanto riguarda la saturazione della rete viaria) e, infine, ai dati dell'Osservatorio ambientale della Svizzera BGE 147 I 16 S. 37 italiana rispettivamente della Sezione della protezione dell'aria dell'acqua e del suolo (con riferimento all'inquinamento fonico e atmosferico). Grazie a tali criteri e basi scientifiche è dunque possibile, secondo il Governo ticinese, escludere che vi siano delle differenze di trattamento tra comparti territoriali salvo se fondate su ragioni serie e oggettive. In altre parole il Regolamento cantonale posteggi privati si applica unicamente laddove oggettivamente si registrano problemi in materia di mobilità e di protezione dell'ambiente. Nel caso specifico le ricorrenti nulla adducono che dimostri che le zone figuranti nell'Allegato 1 del Regolamento cantonale posteggi privati non corrispondono a quelle in cui si riscontra un inquinamento maggiore. Inoltre anche se, di regola, sul territorio di un'unica e stessa collettività pubblica le imposte devono essere prelevate in maniera uniforme e uguale, giustificate eccezioni sono ammissibili (sentenza 1P.364/2002 del 28 aprile 2003 consid. 2.2 e riferimento). Ad esempio, come già deciso dal Tribunale federale in materia di protezione dell'ambiente, nelle regioni già eccessivamente inquinate e dove vengono costatati o sono prevedibili aumenti delle emissioni moleste (inquinamento atmosferico, rumore, vibrazioni, radiazioni, ecc.) possono essere imposti dei provvedimenti, anche di natura finanziaria, al fine di ridurre alla fonte dette emissioni (v. art. 44a della legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente [LPAmb; RS 814.01] che prevede, in simili situazioni, l'allestimento di un piano dei provvedimenti ai sensi dell'art. 11 cpv. 3 e dell' art. 12 cpv. 1 lett. a LPAmb). Questa Corte ha quindi ammesso che, nella

licenza edilizia concessa per la costruzione di un parcheggio o di un centro commerciale e di svago oppure per l'ampliamento di un tale centro, era possibile imporre delle misure volte a limitare i movimenti di autoveicoli e/o i posteggi, a introdurre delle tasse di stazionamento oppure a creare o ampliare i trasporti pubblici (sentenza 1A.293/2005 del 10 luglio 2006 parzialmente pubblicata in URP 2006 pag. 894 e RDAF 2007 I pag. 495; DTF 131 II 470 consid. 4.2 pag. 479, DTF 131 II 103 consid. 2 pag. 106 segg.; DTF 125 II 129 consid. 7 e 8 pagg. 138 segg.). Il Tribunale federale ha altresì giudicato che la limitazione degli orari di apertura delle stazioni di distribuzione e di vendita di carburanti, misura in vigore unicamente in una parte del Cantone Ticino e volta a lottare contro gli inconvenienti riscontrati soltanto in tale regione e derivanti dal cosiddetto "pendolarismo del pieno", era basata su ragioni serie e oggettive ed era pertanto in ossequio con il principio della parità di BGE 147 I 16 S. 38 trattamento (DTF 119 Ia 378 consid. 8 pag. 385 seg.). Nella fattispecie, come spiegato dal Consiglio di Stato, il prelievo della tassa di collegamento interessa unicamente i Comuni dove vi è un sufficiente livello di servizio di trasporto pubblico e nei quali si registrano problemi in ordine alla mobilità e alla protezione dell'ambiente, cioè quelli confrontati con la saturazione della rete viaria nelle ore di punta e dove i valori limite di inquinamento dell'aria e di immissioni foniche sono superati. Dette indicazioni, che non sono smentite dalle ricorrenti, appaiono serie, oggettive e condivisibili. Da questo profilo l'imposta contestata è pertanto conforme alla Costituzione e non instaura alcuna disparità di trattamento ingiustificata con riferimento alla differenziazione territoriale stabilita dalla legge.

E. 5.2

Le ricorrenti intravedono in seguito una disattenzione del principio della parità di trattamento nel fatto che, in applicazione dell'art. 35b cpv. 2 LTPub, i posti auto al servizio di abitazioni sono esclusi dall'assoggettamento allorché, a loro avviso, generano lo stesso numero di movimenti dei posteggi situati sul luogo di lavoro. La censura, non meglio sostanziata, non adempie le esigenze di motivazione poste dai combinati art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF e sfuge pertanto ad un esame di merito. Ma quand'anche si volesse da ciò prescindere la stessa andrebbe comunque respinta. In effetti, come spiegato dal Consiglio di Stato nella propria risposta, questi posteggi sono stati esclusi dall'imposizione perché oltre alla circostanza che la saturazione della rete viaria nelle ore di punta non può essere oggettivamente ricondotta ai medesimi, il fatto di possedere un posteggio sotto casa non implica necessariamente che il medesimo generi traffico (siccome può essere lasciato vuoto, l'automobile può rimanervi sempre ferma o essere utilizzata solo di rado), allorché i posteggi destinati ai dipendenti o alla clientela per forza di cose generano traffico. Inoltre, i proprietari di posteggi al servizio di abitazioni non possono cambiare il loro comportamento salvo a rinunciare totalmente all'automobile, diversamente dai proprietari di aziende i quali possono, grazie ad un'offerta dei trasporti pubblici incrementata, ridurre i posti auto per indirizzare i dipendenti e la clientela verso forme di trasporto più sostenibili (il trasporto pubblico, la mobilità ciclabile e pedonale, l'utilizzo degli impianti Park & Ride, il "carsharing", ecc.). Queste spiegazioni fanno apparire del tutto accettabile la differenziazione attuata, la quale non dà pertanto luogo ad una disparità di trattamento. BGE 147 I 16 S. 39

E. 5.3.1

Censurando sempre un'ingiustificata disparità di trattamento nonché la disattenzione dei principi costituzionali dell'imposizione fiscale garantiti dall' art. 127 cpv. 2 Cost. (generalità

e uniformità dell'imposizione ed imposizione secondo la capacità contributiva), le ricorrenti adducono in seguito che non è mai stata fornita una benché minima giustificazione del perché i proprietari di fondi sui quali vi sono 50 o più posteggi dovrebbero essere chiamati, quale gruppo di persone, a contribuire in maniera accresciuta e speciale al finanziamento dei trasporti pubblici di cui tutti i cittadini beneficiano però in egual misura. E ancora meno sarebbe stata suffragata l'esistenza di un qualsiasi legame tra la proprietà di un fondo sul quale vi è un determinato numero di stalli veicolari (50 o più) e l'insorgere delle spese legate all'esercizio dell'offerta di trasporto pubblico. Anzi, al contrario, niente giustificerebbe di esigere da 200 proprietari fondiari (circa 15'000 posteggi) di finanziare da soli un terzo dei costi di un servizio di base quale è quello del trasporto pubblico, ritenuto che essi non ne traggono alcun vantaggio particolare per rapporto al resto della popolazione, che queste spese non sono loro imputabili come non possono essere a loro ricondotti problemi di traffico esistenti, i quali sono semmai imputabili all'insieme dei 160'000 pendolari che quotidianamente utilizzano prevalentemente l'automobile per recarsi al lavoro. Allo stesso modo nulla giustificerebbe di escludere dall'assoggettamento i fondi sui quali vi sono meno di 50 posteggi. Affermano in seguito che a trarre in realtà un beneficio o un vantaggio particolare del servizio di trasporto pubblico sono i proprietari che non hanno posteggi rispettivamente quelli che dispongono di un numero limitato di posteggi e che nel contempo si trovano in prossimità di una fermata dei trasporti pubblici, perché detta vicinanza permette loro di accogliere un numero superiore di dipendenti o di attrarre un numero superiore di clienti. Adducono in seguito che la soglia di 50 posteggi, determinante per far scattare l'assoggettamento fiscale (art. 35b LTPub), sarebbe del tutto arbitraria e porterebbe ad una distribuzione della curva dell'onere contributivo manifestamente insostenibile - siccome passando da 49 a 50 posteggi l'onere contributivo passerebbe da fr. 0.- a fr. 53'550.- annui di media (fr. 3.50 al giorno x 50 posteggi x 360 giorni - 15 % [art. 35e cpv. 1, 3 e 5 LTPub]) - senza tralasciare che detta soglia non avrebbe alcun legame con le spese del trasporto pubblico che l'imposta querelata si prefigge di finanziare. Infine, la circostanza che la tassa querelata possa essere BGE 147 I 16 S. 40 ribaltata sugli utenti (finali) dei parcheggi, oltremodo dubbia date le difficoltà legate ad un tale trasferimento (modifiche dei contratti per i posteggi in locazione; installazione, quando ciò è attuabile, di un sistema di controllo [barriere e casse automatiche]), non permetterebbe, secondo le ricorrenti, di giungere a diversa conclusione, oltre a non mutare nulla per quanto riguarda la non conformità del tributo con i principi costituzionali dell'imposizione fiscale.

E. 5.3.2

Rammentato che tra l'offerta di posteggi e il volume del traffico motorizzato privato vi è una stretta relazione, il Consiglio di Stato osserva che l'interesse pubblico che soggiace alla tassa di colegamento è teso a rendere meno attrattivo il traffico individuale motorizzato di chi si sposta in modo sistematico nelle ore di punta (personale, pendolari, ecc.) nonché della clientela dei centri commerciali, a ridurre, se possibile, la disponibilità e l'attrattiva dei posteggi e, in ogni caso, a ottenere una diminuzione dei volumi di detto traffico e di riflesso un miglioramento della qualità dell'aria (e quindi, in ultima analisi, a tutelare la salute della popolazione). Riferendosi a dati dell'Ufficio federale di statistica e della Sezione della mobilità, osserva che se un lavoratore pendolare fruisce di un posto auto gratuito presso il lavoro egli utilizza l'automobile nella misura del 70 %; se il parcheggio è a pagamento, nella misura del 63 %; se non vi è un posteggio, nella misura del 27 %. Ora, negli agglomerati ticinesi, i parcheggi presso i datori di lavoro esistono in gran numero: 73,5 % a Lugano Città, fra il 90 e il 97 % nell'agglomerato di Lugano, fra l'85 e il 96 % nel

Mendrisiotto, oltre il 90 % a Bellinzona e quasi il 98 % nel Piano di Magadino. Pertanto, stando alle statistiche appena citate, il solo fatto di escludere la gratuità dei posteggi permetterebbe, secondo il Consiglio di Stato, di ridurre del 10 % il traffico veicolare originato dai medesimi. Ciò che su una rete viaria congestionata, come quella ticinese, può portare a dei miglioramenti sensibili delle condizioni di viabilità dato che la quota di traffico dovuta ai pendolari nelle ore di punta varia dal 50 % al 90 % a seconda dell'asse stradale. Esso precisa poi che sono stati assoggettati i proprietari dei parcheggi per le categorie d'utenza sopramenzionate appunto in ragione del fatto, oggettivo e scientificamente provato, che la saturazione della rete viaria è riconducibile in primo luogo e per gran misura al traffico originato dagli stessi. Riguardo alla soglia di assoggettamento - cioè 50 posti auto - il Governo ticinese osserva che l'innalzamento della stessa porterebbe ad escludere un numero relevantissimo di contribuenti, finendo per BGE 147 I 16 S. 41 rendere assolutamente inefficace l'intento orientativo. Di contro, se ridurre al di sotto di 50 posti auto detto limite, portandolo fino ad imporre ogni proprietario di posteggi, incrementerebbe apparentemente l'effetto orientativo, tale scelta sarebbe del tutto insostenibile. In primo luogo perché colpirebbe indiscriminatamente ogni posteggio e ciò indipendentemente dal volume di traffico che genera, includendo anche piccole attività che non esprimono un'importante esigenza di mobilità, che non beneficiano di più della collettività della presenza e dello sviluppo del trasporto pubblico e che incidono solo in maniera trascurabile sulla saturazione della rete viaria. In seguito perché non è possibile riorientare la scelta della mobilità presso assoggettati che difficilmente (a causa delle loro dimensioni) possono applicare forme di mobilità aziendale sostenibili (quale "carsharing"), in aggiunta all'utilizzo dei trasporti pubblici e della mobilità lenta. Il Governo cantonale rileva poi che detta estensione dell'assoggettamento sarebbe contraria a quanto espresso dall'art. 35 LTPub che prevede che è soggetto all'imposta chi genera importanti correnti di traffico. Infine, perché si andrebbe incontro a gravosi problemi di applicazione, di gestione e di controllo. Per quanto concerne poi il fatto di non avere previsto un sistema di franchigia (cioè di esentare i primi 49 posti auto), bensì un sistema di riduzione dell'imposta (art. 35e cpv. 3 LTPub), precisa che tale scelta è basata sul fatto che il volume del traffico veicolare è determinato dal totale dei posteggi disponibili, che l'introduzione di una quota in franchigia, tecnicamente improponibile, vanificherebbe l'effetto orientativo dell'imposta (la maggior parte delle aziende assoggettate rientrando nella fascia tra 50 e 99 posti auto, prevedere che i primi 49 vadano esentati ridurrebbe in modo sostanziale l'onere e quindi l'efficacia dell'imposta) e, infine, che escludere una franchigia spinge i proprietari assoggettati a ridurre il numero di posti auto fino a scendere sotto la soglia dei 50 al fine di non essere più assoggettati. Secondo il Consiglio di Stato questi criteri, oggettivamente sostenibili, giustificano un'eccezione al principio della generalità dell'imposizione. Aggiunge poi che quand'anche ciò inducesse una violazione del principio della parità di trattamento (art. 8 cpv. 1 Cost.), concretizzato in ambito fiscale dai principi della generalità e dell'uniformità dell'imposizione nonché dell'imposizione secondo la capacità economica (art. 127 cpv. 2 Cost.), la stessa potrebbe comunque trovare una legittimazione, come ammesso dalla prassi, negli obiettivi perseguiti dal legislatore cantonale il quale fruisce, particolarmente in BGE 147 I 16 S. 42 ambito fiscale, di un ampio margine di manovra. Senza poi dimenticare che i citati principi devono essere osservati per quanto compatibili con il tipo d'imposta (art. 127 cpv. 2 prima frase Cost.; DTF 140 II 157 consid. 7.1 pag. 160 e richiami).

E. 5.3.3

La scelta del legislatore ticinese di escludere dall'assoggettamento i fondi sui quali vi sono meno di 50 posti auto (art. 35b LTPub) solleva riserve. In primo luogo perché implica, come osservato dalle ricorrenti, che la totalità delle imposte che lo Stato prevede d'incassare per mezzo della tassa di collegamento, cioè fr. 18 milioni, grava solo una minoranza di proprietari fondiari, ossia 200 di loro, che possiede solo una parte limitata dei posteggi esistenti che generano traffico, mentre la maggior parte dei proprietari dei posteggi non è invece assoggettata. In seguito perché tale scelta porta a una distribuzione dell'onere contributivo opinabile. In effetti, passando da 49 a 50 posteggi l'aggravio balza da fr. 0.- a fr. 53'550.- annui di media (fr. 3.50 al giorno x 50 posteggi x 360 giorni - 15 % [art. 35e cpv. 1, 3 e 5 LTPub]), importo di per sé rilevante. Anche se sono stati previsti degli accorgimenti, segnatamente differenti tipi di riduzione (una deduzione del 15 % del tributo per chi possiede 50 posteggi nonché una riduzione progressiva fino a 99 posteggi per poi tornare ad una piena imposizione a partire da 100 posti auto, v. art. 35e cpv. 3 LTPub), appare dubbio che gli stessi siano sufficienti per rimediare completamente allo squilibrio constatato. Al riguardo va osservato che le obiezioni sollevate dal Consiglio di Stato con riferimento alla fattibilità dell'estensione della cerchia degli assoggettati rispettivamente ai pretesi problemi legati all'introduzione di una quota in franchigia non possono essere totalmente condivise. Da un lato perché se si può aderire a questo discorso per rapporto ai proprietari (anche se non si sa quanti sono effettivamente) che possiedono dai 50 ai 99 posteggi, lo stesso invece difficilmente può valere per quanto riguarda i proprietari che, come le qui ricorrenti, dispongono di centinaia o più di un migliaio di posteggi e per i quali l'onere contributivo risulta rilevante. Dai dati forniti dalle ricorrenti e non confutati dal Consiglio di Stato emerge infatti che tutte dispongono di più di 100 posti auto. Esse non possono quindi beneficiare delle riduzioni previste dalla legge e gli importi dovuti variano dai fr. 70'000.- ai fr. 1'500'000.- annui. Senza dimenticare che appare complicato se non impossibile per loro passare repentinamente sotto la soglia dei 50 posteggi. BGE 147 I 16 S. 43 Anche la questione del limite d'imposizione (dal cinquantesimo posteggio in poi) suscita perplessità. Infatti, chi possiede 49 posteggi non paga nulla, mentre chi ne possiede 50 paga un tributo che viene calcolato dal primo. Ora, il Tribunale federale ha già avuto modo di giudicare che scegliere un limite di esenzione ("Freigrenze", "montant seuil") è chiaramente meno equo, dal punto di vista dell'uguaglianza di trattamento dei proprietari interessati, per rispetto al fatto di privilegiare un importo o una quota esente ("Freibeitrag", "montant exonéré en tant que tel"). In effetti, l'adozione di un limite di esenzione comporta, quando questa soglia è superata, delle disparità tra i proprietari toccati, le quali possono rivelarsi anche importanti. Senza poi tralasciare che più il limite è elevato maggiore è la lesione del principio della parità di trattamento (DTF 143 II 568 consid. 9.1 pag. 586 seg.). Ci si può pertanto chiedere se non sarebbe stato più opportuno optare per il sistema dell'importo esente, il quale tiene maggiormente conto dell'uguaglianza di trattamento tra i proprietari interessati, siccome tutti possono beneficiarne. E ciò anche se in tal caso il risultato poteva essere meno interessante per l'ente pubblico, il quale sarebbe stato privato di una parte degli introiti previsti. Allo stesso modo una rappresentazione schematica del tributo e/o motivi di praticità e di economia d'incasso difficilmente appaiono sufficienti per giustificare la soglia instaurata dalla regolamentazione in esame. Come già spiegato da questa Corte, una schematizzazione e/o motivi di praticità e di economia d'incasso possono essere presi in considerazione ai fini dell'attuabilità di un tributo segnatamente quando è moderato e non dà luogo a risultati manifestamente insostenibili o lesivi della parità di trattamento (DTF 143 I 147 consid. 12.3 e 12.4 pag. 160 seg.; DTF 141 I 105 consid. 3.3.2 pag. 108 seg.; v.

anche sentenza 2C_794/2015 citata, consid. 3.4.2, relativa alla tassa di promovimento turistico del Cantone Obvaldo, la quale è stata tutelata per ragioni di praticità dell'imposizione e perché il suo ammontare era ridotto, nonostante fosse esatta unicamente dai turisti che pernottavano e non invece da quelli di passaggio allorché beneficiavano anche loro delle infrastrutture turistiche). Nella fattispecie, anche se la tassa giornaliera richiesta per ogni singolo posteggio è di per sé moderata (da fr. 1.50 a fr. 3.50), l'importo annuo da versare è comunque cospicuo (dai fr. 70'000.- a più di un milione di franchi), senza dimenticare che viene prelevata soltanto su una parte minima dei posteggi esistenti in Ticino. BGE 147 I 16 S. 44 Il fatto poi che la tassa di collegamento possa essere addossata direttamente agli impiegati che utilizzano i parcheggi conforta il sentimento che il limite instaurato non è consono al principio della parità di trattamento. In effetti, solo quando il datore di lavoro possiede 50 posteggi e più gli impiegati (che ne fruiscono) si vedranno addebitare allora la tassa, per un importo annuale minimo pari a fr. 875.- (cfr. art. 35e cpv. 5 LTPub in relazione con l'art. 7 lett. a RTColl), mentre gli impiegati di un datore di lavoro che possiede meno di 50 posteggi non dovranno invece pagare nulla, allorché ognuno di loro genera lo stesso traffico. Con particolare riguardo ai proprietari di centri commerciali, ci si può chiedere se la soglia querelata non dia luogo a una disparità di trattamento tra concorrenti diretti (su questa nozione DTF 145 I 183 consid. 4.1.1 pag. 191 seg. e richiami). Il proprietario che mette a disposizione dei propri clienti e/o impiegati un massimo di 49 posti auto non deve versare nulla allorché quello che possiede 50 posteggi (e più) è assoggettato all'imposta. Si pone quindi la questione di sapere se il limite contestato non costituisca una misura di politica economica che interviene nella libera concorrenza e crea, di riflesso, una disparità di trattamento tra concorrenti diretti, proibita dai combinati art. 27 e 94 Cost. , norme qui applicabili siccome offrono una migliore protezione di quella risultante dall' art. 8 Cost. (DTF 145 I 183 consid. 4.1.1 pag. 191 seg. e richiami; DTF 143 II 598 consid. 5.1 pag. 612 seg.; DTF 143 I 37 consid. 8.2 pag. 47 seg.; DTF 140 I 218 consid. 6.3 pag. 229 seg.). Sennonché occorre ricordare che nella DTF 125 II 129 e segg., concernente il rilascio di una licenza edilizia per la costruzione di un centro commerciale nella quale era stato imposto l'obbligo di prelevare una tassa di stazionamento sui posteggi messi a disposizione della clientela, il Tribunale federale (esaminando la fattispecie dal profilo della protezione dell'ambiente e non da quello del diritto tributario, siccome non si trattava di prelevare una tassa a favore dello Stato), dopo avere rammentato che per concorrenti diretti si intendono i membri di un medesimo settore economico che si rivolgono con la medesima offerta alla medesima clientela (cfr. DTF appena citata consid. 10b pag. 149 seg.; v. anche DTF 145 I 183 consid. 4.1.1 pag. 191 seg.; DTF 143 II 598 consid. 5.1 pag. 612 seg.; sentenza 2C_464/2017 del 17 settembre 2018 consid. 5.1 e rispettivi richiami), ha giudicato che il principio dell'uguaglianza di trattamento tra commercianti non era assoluto e non escludeva di favorire determinati metodi o prodotti BGE 147 I 16 S. 45 destinati a proteggere l'ambiente. Il Tribunale federale ha poi lasciato indeciso il quesito di sapere se i negozi situati nelle vicinanze, più piccoli e con meno posteggi erano effettivamente dei concorrenti diretti (ponendosi il quesito di sapere se si rivolgevano alla stessa clientela con la stessa offerta) e ha concluso che si giustificava oggettivamente di sottoporre grandi fonti di emissioni inquinanti a restrizioni più severe e ha quindi confermato i provvedimenti contestati, aggiungendo che una (eventuale) disparità di trattamento doveva pertanto, perlomeno temporaneamente, essere tollerata nell'interesse dell'ambiente che si voleva proteggere (DTF 125 II 129 consid. 10 pag. 150).
Provvedimenti basati sulla politica ambientale, in particolare i contributi, devono infatti

gravare i concorrenti diretti in funzione del loro impatto sull'ambiente e non essere posti a carico di alcuni concorrenti diretti, altri venendo invece esonerati (DTF 136 I 1 consid. 5.5.2 pag. 16; DTF 128 II 292 consid. 5.2 pag. 299; DTF 125 I 182 consid. 5e pag. 200; sentenza 2C_804/2010 del 17 maggio 2011 consid. 4.3).

E. 5.4

Premesse queste osservazioni, ne discende che se la tassa di collegamento riposasse unicamente su considerazioni fiscali, la sua messa in opera così come decisa dal legislatore apparirebbe inammissibile viste le perplessità concernenti la sua conformità con il principio dell'uguaglianza di trattamento. Sennonché questa imposta è uno strumento - tra altri provvedimenti, con i quali forma un insieme - della politica cantonale. Essa fa parte infatti di una serie di misure (miglioramento dell'offerta di trasporto pubblico e transfrontaliero; realizzazione di percorsi ciclabili e/o impianti Park & Ride; promozione di altre forme di mobilità quale il "carsharing", il "carpooling" o quella pedonale, ecc.), tra loro complementari e destinate a conferire un nuovo orientamento alla domanda di mobilità al fine di rimediare alla situazione vigente nel Cantone (saturazione della rete viaria a determinate ore; problemi d'ordine ambientale ivi connessi). Si tratta di scelte che hanno una forte connotazione politica e che vengono legittimate dagli obiettivi perseguiti dal legislatore, oltre a rientrare nel potere discrezionale di cui quest'ultimo fruisce nell'esercizio delle proprie prerogative, ambito nel quale il Tribunale federale interviene con un certo riserbo. Da questo profilo la normativa contestata può essere tutelata nella misura in cui la tassa ivi disciplinata - la quale, come appena ricordato, fa parte di un concetto globale di riorientamento della mobilità tendente all'ampliamento dell'offerta di trasporto pubblico e susseguente BGE 147 I 16 S. 46 diminuzione dell'uso di veicoli motorizzati individuali - è concepita quale incentivo a non più costruire immensi parcheggi rispettivamente a ridimensionare quelli esistenti.

E. 5.5

La legge, al suo articolo 35t, prevede, come già accennato (consid. 3.5.2) e come peraltro evidenziato anche dal Consiglio di Stato, che la tassa di collegamento è sottoposta a un periodo di prova. Dalla sua entrata in vigore detto tributo può infatti essere prelevato solo per la durata di tre anni; alla scadenza di questo termine il Gran Consiglio dovrà decidere del suo mantenimento (cpv. 1 prima frase e cpv. 2). Decisione che dovrà essere presa sulla base del rapporto che verrà allestito dal Consiglio di Stato, il quale dovrà riferire degli effetti (dell'imposta) dal profilo finanziario, da quello della mobilità e dell'evoluzione del numero e della collocazione dei posteggi gravati dalla medesima (cpv. 1 seconda frase). Il fatto che il legislatore cantonale abbia introdotto nella legge l'obbligo di analizzare, dopo un periodo di prova, l'efficacia della tassa di collegamento, oltre ad essere la dimostrazione che questi era consapevole dei problemi concernenti il rispetto delle garanzie costituzionali, permette in concreto di ritenerla ammissibile e quindi di tutelare la normativa impugnata. In effetti, la valutazione che verrà effettuata permetterà di controllare l'efficacia e la conformità della tassa con riferimento agli obiettivi perseguiti e di adottare, se del caso, i necessari correttivi. Si richiama tuttavia l'attenzione del Governo cantonale sul fatto che gli obiettivi perseguiti dovranno essere raggiunti, in mancanza di che la tassa, rivelatasi inutile e vana, si esaurirà in un aggravio finanziario lesivo del principio della parità di trattamento. Ne discende che, per quanto concerne la lamentata violazione del principio della parità di trattamento, il ricorso si rivela infondato e come tale va respinto.

E. 6

Nel caso in cui il numero o la destinazione dei posteggi differisse da quella autorizzata, si applica l'art. 35g. Art. 35f (nuovo) Riduzione della tassa 1 Gli assoggettati che riducono volontariamente il numero dei posti auto in esercizio beneficiano di una riduzione della tassa. 2 Un posto auto si considera dismesso quando è reso durevolmente inaccessibile agli autoveicoli e la dismissione è notificata al Municipio giu sta l'art. 11 della legge edilizia cantonale del 13 marzo 1991. 3 La riduzione è concessa una tantum ed ammonta all'importo della tassa teoricamente dovuta durante un intero anno per i posti auto dismessi. 4 La riduzione di posteggi in applicazione dell' art. 60 cpv. 4 del regolamento della legge sullo sviluppo territoriale (RLst) del 20 dicembre 2011 permette di ottenere una riduzione ulteriore della tassa, equivalente al 25 % dell'importo della tassa teoricamente dovuta durante un anno intero per i posti auto così dismessi. 5 La riduzione di cui al cpv. 4 è accordata per analogia anche in caso di formazione di nuovi posteggi in misura inferiore al numero dei posteggi necessari giusta l'art. 60 cpv. 1, 2 e 3 RLst. Art. 35g (nuovo) Posteggi abusivi 1 In base alla situazione di fatto e sino alla cessazione dell'uso indebito o al conseguimento di un'autorizzazione a posteriori, i proprietari dei fondi interamente o parzialmente adibiti a posteggio in assenza di valida autorizzazione edilizia sono soggetti al pagamento di un importo sostitutivo della tassa di collegamento. 2 L'importo sostitutivo della tassa di collegamento corrisponde all'ammontare della medesima, ritenuto l'ammontare in vigore più elevato tra quelli di cui all'art. 35e cpv. 1, computato per 360 giorni. 3 L'importo sostitutivo è prelevato dall'autorità competente. Fanno stato gli art. 35h-35n. Art. 35h (nuovo) Procedura a) obbligo di dichiarazione e collaborazione 1 I proprietari assoggettati alla tassa sono tenuti a dichiarare all'autorità competente i dati necessari per il calcolo della tassa e a notificare i relativi cambiamenti. BGE 147 I 16 S. 21 2 I proprietari assoggettati sono tenuti a fare tutto il necessario per consentire una tassazione completa ed esatta. Art. 35i (nuovo) b) accertamento L'autorità competente ha la facoltà di compiere tutti gli atti necessari all'imposizione della tassa, segnatamente di eseguire o far eseguire il con teggio dei posteggi potenzialmente oggetto della tassa, se necessario anche senza preavviso e accedendo alla proprietà privata. Art. 35l (nuovo) c) decisione 1 L'autorità competente determina annualmente l'ammontare della tassa mediante decisione di tassazione. 2 Se i proprietari assoggettati, nonostante diffida, non soddisfano i loro obblighi procedurali oppure se la tassa non può essere accertata esattamente per mancanza di dati, l'autorità competente esegue la tassazione d'ufficio in base a una valutazione ponderata. Art. 35m (nuovo) d) reclamo 1 Contro la decisione di tassazione è data facoltà di reclamo all'autorità competente, entro il termine di 30 giorni dalla notificazione. 2 L'autorità competente prende la sua decisione fondandosi sui risultati dell'istruttoria, con le medesime facoltà che le spettano in sede di tassazione, sentiti gli assoggettati, può modificare la tassazione anche a loro svantaggio. 3 Non è permesso ritirare il reclamo quando emerge dalle circostanze che la decisione di tassazione era insufficiente. Art. 35n (nuovo) e) ricorso 1 I proprietari assoggettati possono impugnare con ricorso scritto la decisione su reclamo dell'autorità competente, entro 30 giorni dalla notifica, davanti alla Camera di diritto tributario. 2 Nell'esame del ricorso, la Camera di diritto tributario ha le medesime attribuzioni dell'autorità competente nella procedura di accertamento. 3 Si applicano per il resto gli art. da 227 a 231 della legge tributaria del 21 giugno 1994. Art. 35o (nuovo) f) modifica della decisione di tassazione 1 In caso di modifica di circostanze rilevanti è data in ogni tempo la facoltà di chiedere all'autorità competente la modifica della decisione di assoggettamento. 2 La modifica ha effetto solo a far tempo dalla data della richiesta. Art.

35p (nuovo) Esigibilità La tassa di collegamento è dovuta dal momento in cui sono date le condizioni di assoggettamento. BGE 147 I 16 S. 22 Art. 35q (nuovo) Prescrizione 1 Il diritto di tassare si prescrive in cinque anni da quando sono date le condizioni di assoggettamento. 2 La prescrizione non inizia a decorrere, o è sospesa, durante la procedura di reclamo e di ricorso. Art. 35r (nuovo) Disposizioni penali 1 Chiunque viola intenzionalmente o per negligenza un obbligo che gli incombe giusta la presente legge oppure una disposizione presa in applicazione di quest'ultima, in particolare non adempie gli obblighi di dichiarazione e collaborazione, oppure ostacola l'accertamento dei dati necessari all'imposizione della tassa, è punito con la multa fino a fr. 10'000.-. 2 Le multe sono pronunciate dall'autorità competente per la decisione di tassazione. 3 Alla procedura si applica la legge di procedura per le contravvenzioni. Art. 35s (nuovo) Disposizioni esecutive Il Consiglio di Stato emana il regolamento di applicazione in cui definisce l'autorità competente e stabilisce le prescrizioni di dettaglio. Art. 35t (nuovo) Norma transitoria 1 La tassa di collegamento è soggetta a un periodo di prova della durata di 3 anni dalla sua entrata in vigore. Entro questo termine il Consiglio di Stato allestisce all'attenzione del Gran Consiglio un rapporto riguardo gli effetti della stessa, sia dal profilo finanziario, sia dal profilo della mobilità e dell'evoluzione del numero e della collocazione dei posteggi assoggettati alla tassa. 2 Il Gran Consiglio si pronuncia in merito al suo mantenimento." La modifica legislativa è stata pubblicata sul Foglio ufficiale ticinese del 18 dicembre 2015 (FU) n. 100/2015 p. 10517 con l'indicazione del termine di referendum. Essa è stata accolta in votazione popolare il 5 giugno 2016. Contestualmente all'adozione di queste nuove norme, il Consiglio di Stato del Cantone Ticino ha, a sua volta, adottato il regolamento del 28 giugno 2016 sulla tassa di collegamento (RTColl; RL/TI 752.110) del seguente tenore: " Art. 1 Scopo Il presente regolamento disciplina la tassa di collegamento di cui agli art. 35 e segg. della legge sui trasporti pubblici (LTPub) del 6 dicembre 1994. Art. 2 Autorità competente (art. 35h-35o, 35r LTPub) 1 La Sezione della mobilità del Dipartimento del territorio è l'autorità competente a prelevare la tassa di collegamento. BGE 147 I 16 S. 23 2 Essa esercita tutte le funzioni conferite dalla LTPub all'autorità competente, con facoltà di delegare a terzi il conteggio e i controlli dei posteggi assoggettati o potenzialmente assoggettati alla tassa. Art. 3 Comuni in cui si preleva la tassa (art. 35b cpv. 1 LTPub) La tassa di collegamento è prelevata nei Comuni elencati nell'allegato 1 al regolamento della legge sullo sviluppo territoriale (RLst) del 20 dicembre 2011. Art. 4 Posteggi non soggetti alla tassa (art. 35 e 35b cpv. 2 LTPub) Non sono soggetti alla tassa i posti auto e gli spazi destinati esclusivamente: a) al servizio di abitazioni; b) a veicoli di servizio, fornitori, carico e scarico, esposizione e deposito. Art. 5 Connessione spaziale e funzionale (art. 35b cpv. 2 LTPub) 1 Sono in connessione spaziale i posteggi autorizzati come impianto unitario. 2 Sono in connessione funzionale i posteggi al servizio della medesima costruzione o complesso di costruzioni, come pure quelli che possono essere utilizzati indifferentemente dalla medesima utenza. Art. 6 Esenzioni (art. 35d LTP [sic!]) 1 Sono esentati dalla tassa i posti auto destinati esclusivamente per: a) attività alberghiere e di ristorazione; b) attività di svago e culturali (strutture sportive ed espositive, cinematografi, teatri, ecc.); c) luoghi di culto; d) i visitatori di strutture sociosanitarie. 2 Sono inoltre esentati: a) i posteggi pubblici definiti come tali dai piani regolatori ai sensi della legge sullo sviluppo territoriale (LST) del 21 giugno 2011, limitatamente ai posti auto non riservati o concessi in abbonamento a utenti che si spostano sistematicamente (pendolari); b) i posteggi di interscambio (Park and Ride); c) i posteggi di attestamento definiti dal piano direttore (art. 8 segg. LST). Art. 7 Ammontare della tassa (art. 35e LTP [sic!]) La tassa di collegamento è stabilita: a) per i

posteggi destinati al personale e ad altri utenti che si spostano in modo sistematico in fr. 3.50 al giorno per posto auto; b) per i posteggi destinati a clienti e visitatori in fr. 1.50 al giorno per posto auto. BGE 147 I 16 S. 24 Art. 8 Riduzione della tassa (art. 35f LTPub) 1 La riduzione della tassa è stabilita di regola con la decisione di tassazione (art. 11). 2 La riduzione della tassa di cui al cpv. 3 dell'art. 35f LTPub decade, se entro il termine di 10 anni i posti auto dismessi sono ripristinati. La Sezione della mobilità stabilisce l'importo da restituire in base ai posti auto ripristinati, diminuendo la pretesa proporzionalmente al periodo di effettiva dismissione. 3 La riduzione della tassa di cui al cpv. 4 dell'art. 35f LTPub è riconosciuta annualmente, nella misura in cui viene mantenuta la relativa riduzione di posteggi. 4 Quanto stabilito al cpv. 3 vale anche nel caso di riduzione di posteggi avvenuta prima dell'entrata in vigore della tassa di collegamento. 5 Se le condizioni per il conferimento della riduzione sono realizzate unicamente per una parte del periodo di tassazione (art. 11 cpv. 1), la riduzione è riconosciuta pro rata temporis. Art. 9 Procedura a) dichiarazione (art. 35h LTPub) 1 La dichiarazione dei proprietari deve indicare i fondi su cui sono ubicati i posteggi, la loro destinazione e il numero dei posti auto. 2 Alla prima dichiarazione, e successivamente in caso di modifica, va allegata la licenza edilizia con il piano di progetto approvato relativo ai posteggi. Art. 10 b) accertamento (art. 35i LTPub) 1 La Sezione della mobilità può richiedere o richiamare la documentazione attestante le circostanze rilevanti ai fini dell'assoggettamento, in particolare la licenza edilizia e il computo dei posteggi autorizzati secondo gli art. 51-62 del regolamento della legge sullo sviluppo territoriale (RLst) del 20 dicembre 2011. 2 In caso di conteggio in loco dei posteggi viene data al proprietario facoltà di partecipare; è tuttavia riservata la possibilità di effettuare conteggi senza preavviso. Art. 11 c) determinazione della tassa (art. 35e cpv. 5, 35l cpv. 1 LTPub) 1 La tassa è fissata e riscossa ogni anno per il periodo corrispondente all'anno civile. 2 Se le condizioni d'assoggettamento sono realizzate unicamente per una parte di tale periodo, la tassa è riscossa pro rata temporis. Art. 12 d) pagamento della tassa 1 La tassa deve essere pagata nei trenta giorni successivi alla sua scadenza. 2 Il debitore della tassa paga, per gli importi che non ha versato entro il termine stabilito, l'interesse di ritardo di cui all'art. 243 cpv. 1 della legge tributaria del 21 giugno 1994. L'interesse è dovuto anche in caso di reclamo o di ricorso. BGE 147 I 16 S. 25 3 Su richiesta del contribuente, la Sezione della mobilità può suddividere il pagamento della tassa fino a tre rate. È in ogni caso applicabile l'interesse di ritardo. Art. 13 Entrata in vigore (...)" Le modifiche legislative e il nuovo regolamento sono stati pubblicati sul Bollettino ufficiale del 1° luglio 2016 (BU 2016, 322) e la loro entrata in vigore è stata fissata al 1° agosto 2016. D. Il 28 luglio 2016 la A. (ricorrente 1), la B. SA (ricorrente 2), la C. SA (ricorrente 3), la D. AG (ricorrente 4), la E. (ricorrente 5) e la F. SA (ricorrente 6) hanno esperito dinanzi al Tribunale federale un ricorso in materia di diritto pubblico con cui chiedono che siano annullate le modifiche del 14 dicembre 2015 della LTPub, ossia l'art. 11 cpv. 1, l'art. 30 cpv. 3 e 4, gli art. 35a a 35 t LTPub nonché il regolamento del 28 giugno 2016 sulla tassa di collegamento, cioè gli art. 1 a 13 RTColl, poiché considerati lesivi del diritto federale, segnatamente degli art. 127 Cost. (imposizione fiscale), 8 e 9 Cost. (principio dell'uguaglianza giuridica e divieto dell'arbitrio), 26 Cost. (garanzia della proprietà privata) nonché 27 e 94 Cost. (principio della libertà economica). Chiamato ad esprimersi il Consiglio di Stato, agendo per sé ed in rappresentanza del Gran Consiglio, ha domandato che, per quanto ammissibile, l'impugnativa sia respinta. Le parti sono in seguito state invitate a depositare una replica e una duplice. Le ricorrenti hanno presentato ulteriori osservazioni. E. Con decreto presidenziale del 2 settembre 2016 è stato conferito l'effetto

sospensivo al gravame nel senso che l'art. 11 cpv. 1, l'art. 30 cpv. 3 e 4 nonché gli art. 35a a 35 t LTPub e gli art. 1 a 13 RTColl non potevano essere applicati fino al giudizio di merito del Tribunale federale e che nell'intervallo vigeva tuttora la situazione giuridica previgente.
Erwägungen Dai considerandi: 3.

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