

BGer 2C_700/2016 vom 25. März 2020

Bundesgericht, 2020-03-25, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_700_2016

FR: TF 2C_700/2016 du 25 mars 2020

IT: TF 2C_700/2016 del 25 marzo 2020

Erwägungen

E. 1.1

Il Tribunale federale esamina d'ufficio e con piena cognizione la sua competenza (art. 29 cpv. 1 LTF), rispettivamente l'ammissibilità dei gravami che gli vengono sottoposti (DTF 143 IV 85 consid. 1.1 pag. 87 e rinvii). Ciononostante incombe alla parte ricorrente (art. 42 cpv. 2 LTF) dimostrare l'adempimento, nel caso non sia evidente, delle condizioni di ricevibilità dell'impugnativa, pena l'inammissibilità della stessa (DTF 141 IV 284 consid. 2.3 pag. 287 e rinvii).

E. 1.2

Secondo l' art. 82 lett. b LTF , il Tribunale federale giudica i ricorsi contro gli atti normativi cantonali, fra i quali rientra la modifica della LTPub e l'adozione del RTColl, nella composizione di cinque giudici quando sottostanno al referendum (art. 20 cpv. 3 LTF). Poiché il diritto ticinese non prevede una procedura di un loro controllo astratto, questi atti sono direttamente impugnabili davanti al Tribunale federale (art. 82 lett. b e art. 87 LTF ; DTF 142 I 99 consid. 1.1 pag. 104; 142 V 395 consid. 1.1 pag. 396 seg.).

E. 1.3

L'allegato ricorsuale è tempestivo, poiché è stato presentato entro 30 giorni dalla pubblicazione secondo il diritto cantonale (art. 101 LTF), ovvero dalla pubblicazione, avvenuta il 1° luglio 2016, nel Bollettino ufficiale che ha concluso l'iter legislativo (DTF 133 I 286 consid. 1 pag. 288), considerate inoltre le ferie giudiziarie (art. 46 cpv. 1 lett. b LTF).

E. 1.4

Con il ricorso in materia di diritto pubblico è possibile far valere tra l'altro la violazione del diritto federale (art. 95 lett. a LTF), nozione che comprende i diritti costituzionali dei cittadini (DTF 141 I 78 consid. 4.1 pag. 82).

Il Tribunale federale applica d'ufficio il diritto federale (art. 106 cpv. 1 LTF). Nondimeno, valendo le esigenze di motivazione previste per i ricorsi al Tribunale federale anche per le impugnative contro gli atti normativi cantonali (DTF 141 I 78 consid. 4.1 pag. 82; sentenza 2C_116/2014 del 16 agosto 2016 consid. 3.1) occorre, conformemente a quanto previsto dall' art. 42 cpv. 1 e 2 LTF , spiegare perché l'atto impugnato viola il diritto. Questa Corte non è pertanto tenuta a vagliare tutte le questioni giuridiche che si pongono, se queste non sono presentate nella sede federale (DTF 138 I 274 consid. 1.6 pag. 280). Per di più, quando la parte ricorrente invoca, come in concreto, la violazione di diritti fondamentali, il Tribunale federale, in applicazione dell' art. 106 cpv. 2 LTF , esamina le censure soltanto se sono state esplicitamente sollevate e motivate in modo chiaro e preciso (DTF 142 I 99 consid. 1.7.2 pag. 106; 141 I 78 consid. 4.1 pag. 82).

Il ricorso, la replica e le osservazioni finali adempiono solo in parte alle condizioni di motivazione esposte. Nella misura in cui non le rispettano sono pertanto inammissibili.

E. 1.5

Nel quadro del controllo astratto di un atto normativo cantonale, il Tribunale federale si impone un certo riserbo, tenuto conto segnatamente dei principi derivanti dal federalismo e della proporzionalità (cfr. sentenza 1C_211/2016 del 20 settembre 2018 consid. 2 e rinvii, non pubblicato in DTF 144 I 281). Esso annulla una disposizione cantonale solo se non si presta ad alcuna interpretazione conforme al diritto costituzionale o al diritto federale di rango superiore o se, in ragione delle circostanze, il suo tenore faccia temere con una certa verosimiglianza che venga interpretata in modo contrario agli stessi (DTF 141 I 78 consid. 4.2 pag. 82). Occorre al riguardo considerare la portata dell'ingerenza nel diritto fondamentale, la possibilità di ottenere una sufficiente protezione di questo diritto nel contesto di un successivo controllo puntuale della norma, le circostanze concrete in cui essa viene applicata, come pure la possibilità di una correzione nel caso di una sua applicazione e gli effetti sulla sicurezza del diritto. La semplice circostanza che in singoli casi la disposizione impugnata possa essere applicata in modo lesivo della Costituzione non conduce di per sé al suo annullamento da parte di questa Corte (DTF 141 I 78 consid. 4.2 pag. 82; 140 I 2 consid. 4 pag. 14, 353 consid. 3 pag. 358 e rispettivi rinvii; sentenza 1C_211/2016 citata, consid. 2). Alla parte interessata rimane infatti la possibilità di addurre un'eventuale incostituzionalità nel caso di applicazione concreta della norma (DTF 143 I 1 consid. 2.3 pag. 6, 137 consid. 2.2 pag. 139 e rispettivi rinvii). Le spiegazioni fornite dalle autorità cantonali riguardo alla sua futura applicazione possono essere prese in considerazione (DTF 144 I 1 consid. 3.1.1 pag. 6; 129 I 12 consid. 3.2 pag. 15).

Gli argomenti avanzati dalla ricorrente (cfr. pag. 16 a 19 del gravame) affinché il Tribunale federale esamini la presente fattispecie senza alcun riserbo non sono idonei a indurre un cambiamento della citata prassi e non vanno pertanto considerati.

Infine, va pure rammentato che riferendosi il presente controllo astratto, tra l'altro, alla revisione parziale di una legge, soltanto le disposizioni riviste o nuove possono essere oggetto di disamina. Per quanto riguarda le norme che non sono state modificate le stesse possono essere oggetto di controllo unicamente se, in seguito alla menzionata revisione, assumono un significato diverso da quello originario rispettivamente una nuova portata, creando degli inconvenienti per la parte ricorrente (DTF 142 I 99 consid. 1.4 pag. 104 seg. e rinvii).

In quanto, nelle sue conclusioni formulate in via subordinata, la ricorrente postula l'annullamento dell'art. 35 ultimo capoverso LTPub, la richiesta si rivela di conseguenza inammissibile.

E. 1.6.1

Sia nella sua replica del 9 dicembre 2016 che nelle sue determinazioni del 21 marzo 2017 la ricorrente chiede di espungere parzialmente le osservazioni presentate il 4 ottobre 2016 dal Consiglio di Stato (pag. 1 a 39 nonché i rinvii a dette pagine contenute in quelle successive) e di non considerare il documento B ivi allegato. Rimprovera al Consiglio di Stato di non esprimersi sul merito del proprio gravame rispettivamente di proporre un documento che elude le questioni e i problemi giuridici principali sollevati nel proprio ricorso.

E. 1.6.2

Come già accennato, nell'ambito del controllo astratto di un atto normativo cantonale il Tribunale federale giudica quale unica istanza giudiziaria (art. 87 cpv. 1 LTF), una simile procedura non essendo prevista nel diritto cantonale ticinese (cfr. consid. 1.2). Ne discende che incombe a questa Corte procedere ai necessari accertamenti fattuali (in base agli art. 36, 37 e 39-65 della legge del 4 dicembre 1947 di procedura civile federale [PC; RS 273], vedasi art. 55 LTF , segnatamente il capoverso 1). A tal fine essa si fonda in particolare sui mezzi di prova prodotti dalle parti in causa, su comunicazioni ufficiali e su fatti manifesti e li sottopone al suo libero apprezzamento delle prove (art. 40 PC ; sentenze 2C_843/2017 dell'8 ottobre 2018 consid. 1.5, 2C_1092/2017 del 28 agosto 2018 consid. 2 e 2C_519/2016 del 4 settembre 2017 consid. 1.5.5 con rinvio). Essendo oggetto di giudizio delle modifiche legislative (e non trovando quindi applicazione l' art. 105 LTF) appare pertanto auspicabile, al fine di disporre del quadro il più completo possibile della fattispecie, che le parti in causa abbiano la possibilità di esporre tutti i loro argomenti, con la facoltà per la controparte di esprimersi in proposito, ciò che la qui ricorrente ha potuto fare (vedasi gli allegati presentati nell'ambito dei successivi scambi di scritti). Premesse queste considerazioni, la domanda va disattesa.

E. 1.7.1

Giusta l' art. 89 cpv. 1 LTF è legittimato a ricorrere contro un atto normativo cantonale chi è particolarmente toccato dallo stesso (lett. b), in modo attuale o virtuale, e ha un interesse degno di protezione al suo annullamento o alla sua modifica (lett. c). L'interesse degno di protezione può essere giuridico o di fatto (DTF 141 I 78 consid. 3.1 pag. 81). Per essere toccata virtualmente è sufficiente che si possa prevedere con un minimo di verosimiglianza che la parte ricorrente possa un giorno essere coinvolta direttamente dall'applicazione della normativa impugnata in modo e con un'intensità maggiori degli altri amministrati (DTF 142 V 395 consid. 2 pag. 397 e consid. 4.1 pag. 398).

E. 1.7.2

Secondo la ricorrente, nella sua qualità di proprietaria di fondi edificati ed edificabili sui quali sono presenti 186 posteggi rispettivamente ne sono autorizzati 147 di cui 35 sono attualmente utilizzati, essa fa parte della cerchia dei soggetti giuridici qualificabili quali debitori della controversa tassa di collegamento (art. 35b e 35c LTPub combinati con l'art. 3 RTColl). Premesse queste considerazioni, non è quindi per nulla inverosimile che essa venga confrontata con l'applicazione della tassa ora contestata. La sua legittimazione ad agire va pertanto di principio ammessa.

E. 2.1

Dopo una premessa sul contesto politico, sull'iter legislativo e sulla propria situazione (ha già sviluppato per i suoi stabilimenti un proprio piano di mobilità aziendale [in particolare il "carpooling"] che tuttavia non può ancora aumentare), la ricorrente ritiene che la tassa di collegamento litigiosa è in realtà un'imposta, segnatamente un'imposta di rivalsa dei costi, con valenza orientativa, la quale però non adempie le esigenze ivi connesse. Afferma infatti che è stata concepita quale tributo per la copertura dei bisogni finanziari dello Stato, senza che le persone ivi assoggettate ne traggano un beneficio concreto individuale o ricevano una controprestazione rispettivamente senza che sia dimostrata l'esistenza di uno stretto rapporto tra la cerchia degli assoggettati e i costi del trasporto pubblico. Adduce poi che manca lo scopo orientativo (non essendovi alcun obbligo di ribaltare la tassa sugli utenti dei posteggi), che chi vi è assoggettato non può in realtà optare per un comportamento

conforme allo scopo e agli obiettivi della legge, vista la scarsità dei trasporti pubblici nel Cantone, che attua una discriminazione orizzontale (solo 67 dei 135 Comuni ticinesi essendo toccati) nonché verticale (la cerchia degli assoggettati riducendosi a solo 200 proprietari, mentre in Ticino sono immatricolate più di 220'000 automobili, senza contare i 60'000 veicoli di frontalieri) e che disattende vari principi costituzionali (esposti e trattati di seguito).

E. 2.2

Descritti i motivi che hanno portato, tra l'altro, all'adozione della tassa di collegamento, ossia la volontà, mediante una politica d'intervento composta da più provvedimenti complementari ed indispensabili (miglioramento dell'offerta di trasporto pubblico interno e transfrontaliero; realizzazione di percorsi ciclabili, impianti Park & Ride; promozione della mobilità aziendale quale il

"carsharing", il

"carpooling", ecc.; riduzione dei posteggi privati ed eliminazione di quelli abusivi; riduzione della disponibilità e dell'attrattiva dei posteggi mediante il prelievo della tassa di collegamento), di conferire un nuovo traguardo alla domanda di mobilità per contrastare la saturazione della rete viaria, segnatamente nelle ore di punta - determinata principalmente dagli spostamenti pendolari, tra cui quelli transfrontalieri, e dal traffico generato dai centri commerciali - nonché di diminuire l'inquinamento ambientale e dopo avere precisato che non è inusuale (e comunque irrilevante ai fini giuridici, facendo stato per determinare la costituzionalità di un tributo, la sua natura e il suo scopo) che negli atti legislativi i termini di

"imposta" e

"tassa" siano utilizzati in modo improprio, il Consiglio di Stato osserva che, nonostante la sua denominazione, la tassa di collegamento costituisce un'imposta, perché, a prescindere dal fatto che chi vi è assoggettato trae a titolo individuale e in modo concreto un beneficio dall'attività dell'ente pubblico o riceve una controprestazione essa serve - anche - alla copertura dei bisogni finanziari dello Stato.

Precisato che oggetto del giudizio non è la tassa di collegamento in quanto tale - la quale, adottata nella sua prima versione nel 1994 (BU 1995, 39), riformulata ed aggiornata nel 2014, è entrata in vigore il 1° gennaio 2015 senza essere stata contestata (BU 2015, 34) - ma le relative norme di attuazione, ossia gli art. 35a-35t LTPub, sottoposti a referendum ed accettati in votazione popolare (FU n. 048/2016 del 17 giugno 2016 pag. 5506), il Governo ticinese rileva che la tassa configura un'imposta orientativa, poiché è volta a ridurre la disponibilità e l'attrattiva dei posteggi ed è, quindi, anche finalizzata a modificare il comportamento degli assoggettati, non solo a conseguire un introito. Aggiunge che la stessa è sorretta da un interesse pubblico (rendere meno attrattivo il traffico individuale motorizzato generato dai lavoratori e dalla clientela dei centri commerciali e, quindi, indirettamente, tendere ad un miglioramento della qualità dell'aria e, di riflesso, alla tutela della salute pubblica) e rispetta il principio della proporzionalità, essendo idonea a raggiungere lo scopo ricercato (diminuzione del traffico veicolare privato in seguito alla riduzione dei posteggi a disposizione; incentivo ad usare i trasporti pubblici; miglioramento delle condizioni di percorribilità della rete viaria). Sottolinea inoltre che l'applicazione del principio di differenziazione territoriale, cioè il non prelevare la tassa in tutto il territorio cantonale ma solo nei Comuni situati in zone con problemi di traffico e d'inquinamento,

permette di adeguarla a quanto strettamente necessario.

Il Consiglio di Stato evidenzia in seguito che la tassa di collegamento è anche un'imposta di rivalsa dei costi (o imposta di attribuzione dei costi; "

Kostenanlastungssteuer"; "impôt d'attribution des coûts"), come emergerebbe dal raffronto con varie sentenze di questa Corte, e ritiene adempiuti i criteri esatti affinché venga attuata. Da un lato il vantaggio maggiore rispetto alla collettività risultante, per gli assoggettati, dallo sviluppo e il potenziamento dei trasporti pubblici (la capillarità della rete dei trasporti pubblici contribuendo in modo rilevante all'attrattiva della localizzazione) - e ciò indipendentemente dal fatto che ne facciano un uso immediato e/o diretto - e, quindi, da una mobilità e da una raggiungibilità migliorate (elementi che hanno, in particolare per le aziende e per i commerci, un valore economico). Dall'altro il particolare rapporto con i costi, essendo indubbio che i principali responsabili della situazione viaria saturo esistente oggi sono i proprietari dei fondi su cui si trovano i posteggi a disposizione dei pendolari e della clientela commerciale.

Infine, ricorda che detto tributo è l'espressione del legittimo esercizio della sovranità cantonale (non essendovi a livello federale un'imposta analoga o una norma che ne vieta il prelievo) e che, aspetto da non sottovalutare, tre anni dopo dall'entrata in vigore ne verranno verificate l'idoneità e l'adeguatezza (art. 35t LTPub).

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, 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 (vedasi 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 pag. 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; 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; ERNST HÖHN/ROBERT WALDBURGER, Steuerrecht, vol. I, 9a ed. 2001-2002, § 1 n. 3 seg.; ADRIAN HUNGERBÜHLER, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, ZBl 104/2003 pag. 505 ss, segnatamente pag. 507; XAVIER OBERSON, Droit fiscal suisse, 4a 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; 131 I 313 consid. 3.3 pag. 317; ERNST BLUMENSTEIN/PETER LOCHER, *System des schweizerischen Steuerrechts*, 7a 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; 135 I 130 consid. 2 pag. 133 seg.; 122 I 305 consid. 4b pag. 309 seg.; sentenza 2C_483/2015 del 22 marzo 2016 consid. 4.1.2).

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 (contributo) causale d'orientamento ("Lenkungskausalabgabe"; "taxe causale d'orientation") (ad esempio 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 dalla ricorrente, 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

La ricorrente censura la violazione del principio della legalità. In primo luogo afferma che la normativa litigiosa non contiene tutti gli elementi determinanti, difetterebbe segnatamente il campo di applicazione territoriale, che stabilisce direttamente la cerchia dei contribuenti e, di riflesso, le esenzioni, il quale è disciplinato non dalla LTPub, bensì dal Regolamento della legge sullo sviluppo territoriale, nel suo Allegato 1. In secondo luogo, richiamato l'art. 35s LTPub (secondo cui incombe al Consiglio di Stato emanare il regolamento di applicazione [RTColl] in cui definisce l'autorità competente e stabilisce le prescrizioni di dettaglio), la ricorrente considera che alcuni disposti del RTColl, segnatamente l'art. 2 cpv. 2, l'art. 4 lett. b, gli art. 5, 6 lett. d nonché l'art. 8 cpv. 2 sono ben oltre in realtà che delle prescrizioni di dettaglio, non sono sempre chiari ed inaspriscono il contenuto della legge. In mancanza di una sufficiente base legale gli stessi dovrebbero quindi, a suo parere, essere annullati.

Da parte sua il Consiglio di Stato considera invece 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). Aggiunge poi che il principio di legalità non esclude affatto che il Governo possa e debba affinare le disposizioni necessarie all'applicazione dell'imposta e che il regolamento di applicazione (RTColl) rientra in questi limiti.

E. 3.4.3

In ambito tributario il principio della legalità è un diritto costituzionale indipendente ancorato all' art. 127 cpv. 1 Cost. Detta norma - che si applica a tutti i tributi pubblici, siano essi federali, cantonali o comunali - 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. La legge deve avere una densità normativa che permette di rispettare le garanzie di chiarezza e di trasparenza richieste dal diritto costituzionale. Se la legge delega all'organo esecutivo la competenza di stabilire un tributo, la norma di delegazione non può quindi dare carta bianca a quest'autorità, ma deve indicare, almeno a grandi linee, la cerchia dei contribuenti, l'oggetto e la base di calcolo del tributo. Su questo punto la

norma di delegazione dev'essere sufficientemente precisa. È infatti importante che l'organo esecutivo non disponga di un margine di manovra eccessivo e che i cittadini possano definire i limiti del tributo che verrà prelevato su questa base (DTF 143 I 220 consid. 5.1.1 pag. 224; 143 I 227 consid. 4.4 pag. 236; 136 I 142 consid. 3.1 pag. 144; sentenza 2C_446/2019 del 20 settembre 2019 consid. 2.1.1).

E. 3.4.4

Come addotto dal Consiglio di Stato, il rinvio contenuto all'art. 35b cpv. 1 LTPub al Regolamento cantonale posteggi privati, il quale contiene la lista dei Comuni in cui la tassa va prelevata (art. 51 cpv. 3 RLst con rinvio all'Allegato 1), non oltrepassa quanto autorizzato a livello di delega (DTF 135 I 130 consid. 7.2 e 7.3 pag. 140 seg. e richiami; sentenza 2C_122/2011 del 7 giugno 2012 consid. 2.3 e riferimenti parzialmente pubblicata in: SJ 2013 I 60). La lista in questione è circoscritta ad un quesito sufficientemente definito per apparire ammissibile e viene elaborata, in collaborazione con una commissione consultativa, in base a criteri precisi contenuti nella legge, segnatamente agli art. 42 cpv. 2 e 43 cpv. 1 LST, che prevedono che il campo di applicazione del citato regolamento cantonale posteggi privati è limitato ai Comuni dove vi è un sufficiente livello di servizio di trasporto pubblico (determinato in base alla banca dati cantonale dove una corsa ogni ora e per direzione è considerata un'offerta minima); dove si riscontrano problemi di traffico (saturazione nelle ore di punta stabilita in base al modello cantonale del traffico e raggiunta quando il grado di utilizzo della capacità nelle ore di punta è superiore all'80 %) e dove i valori limite di inquinamento dell'aria e di immissioni foniche sono superati (fissati sulla base dei dati ufficiali dell'Osservatorio ambientale della Svizzera italiana rispettivamente della Sezione della protezione dell'aria dell'acqua e del suolo). Altrimenti detto, il margine di manovra di cui fruisce il Consiglio di Stato è ben delimitato e i limiti del tributo definiti (art. 35e LTPub). La censura, infondata, va pertanto respinta.

Per quanto concerne le critiche rivolte ad alcuni articoli del RTColl, le stesse non soddisfano le esigenze di motivazione poste dall' art. 42 cpv. 2 LTF (cfr. consid. 1.4 in precedenza), la ricorrente limitandosi in proposito ad esporre la propria opinione, senza dimostrare che il margine di manovra conferito all'esecutivo per definire le prescrizioni di dettaglio sia eccessivo rispettivamente non permetta di individuare i limiti e le modalità di prelievo del tributo; le stesse sfuggono pertanto ad un esame di merito.

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 frontaliero e che è dovuto in particolare agli spostamenti dei pendolari per e dal lavoro nonché al traffico generato dai centri commerciali (dati pag. 3 e 4 della risposta del 4 ottobre 2016), 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 (dati pag. 5 della risposta del 4 ottobre 2016). 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"; "impôt d'orientation"). 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 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 (vedasi 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 ZBl (104) 2003 557 e RDAF 2004 II 259 nonché 2P.199/2000 del 14 maggio 2001 parzialmente pubblicata in ZBl (103) 2002 77, Pra 2002 51 275 e RDAF 2003 I 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 lottare 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.

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, procurarsi 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 (vedasi art. 35t LTPub) e, quindi, di controllare l'efficacia del provvedimento e, di riflesso, di adottare, se del caso, i necessari correttivi (cfr. consid. 5.6 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.

E. 4.1

La ricorrente censura 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 del principio della proporzionalità e della buona fede (art. 5 Cost.), dell'uguaglianza giuridica (art. 8 Cost.), del divieto dell'arbitrio (art. 9 Cost.), della parità di trattamento tra concorrenti diretti (art. 27, 36 e 94 Cost.), della garanzia della proprietà privata (art. 26 e 36 Cost.), della libertà economica (art. 27 e 94 Cost.), delle garanzie procedurali (art. 29 Cost.) nonché del divieto di retroattività delle leggi. 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; 138 I 321 consid. 3.2 pag. 324; 136 II 120 consid. 3.3.2 pag. 127 seg.; 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; 136 II 120 consid. 3.3.2 pag. 127 seg.; 136 I 1 consid. 4.1 pag. 5 seg.; 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.; 136 I 1 consid. 4.3.2 pag. 8; 136 II 120 consid. 3.3.2 pag. 127 seg.; 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; 136 I 1 consid. 4.1 pag. 5 seg.; 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 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 pag. 90 segg.; 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.; 133 I 206 consid. 7.2 pag. 218; 132 I 157 consid. 4.2 pag. 163 con rispettivi rinvii).

E. 4.2.4

Nella valutazione di disposti legali, fatalmente imperfetti, il giudice costituzionale deve imporsi particolare rigore 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 (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 ; 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 (cioè 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 (vedasi 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 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 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 (soprat) 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 violenti 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).

E. 5.1

A giustificazione della richiesta di annullamento degli articoli di legge contestati, la ricorrente adduce 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 contesta il fatto che l'assoggettamento sia limitato, dal profilo territoriale (vedasi art. 35b cpv. 1 LTPub), ai soli Comuni del Cantone nei quali si applica, giusta gli art. 42 e 43 LST, il Regolamento cantonale posteggi privati, costituito dagli art. 51 a 62 RLst nonché dall'Allegato 1 (cioè l'elenco dei Comuni interessati). A suo parere, non vi è alcuna giustificazione possibile per ammettere un trattamento differente tra due proprietari di fondi unicamente in base al Comune di situazione. Se 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 rammenta 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 i valori limite di inquinamento dell'aria e di immissioni foniche sono superati. 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 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 si applica unicamente laddove oggettivamente si registrano problemi in materia di mobilità e di protezione dell'ambiente.

Nel caso specifico la ricorrente nulla adduce 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 (vedasi 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 894 e RDAF 2007 I 495; DTF 131 II 470 consid. 4.2 pag. 479; 131 II 103 consid. 2 pag. 106 segg.; 125 II 129 consid. 7 e 8 pag. 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 trattamento (DTF 119 Ia 378 consid. 8 pag. 385 seg.). Nella fattispecie, come spiegato dal Consiglio di Stato (cfr. risposta del 4 ottobre 2016 pag. 27), 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 dalla ricorrente, 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

La ricorrente intravede in seguito una disattenzione del principio della parità di trattamento nel fatto che i posti auto al servizio di abitazioni sono esclusi dall'assoggettamento (art. 35b cpv. 2 LTPub) allorché, a suo avviso, generano lo stesso numero di movimenti dei posteggi situati sul luogo di lavoro (si pensi ai genitori che accompagnano i figli a scuola proprio nelle ore di punta). La censura, non meglio sostanziata, non adempie le esigenze di motivazione poste dai combinati art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF e sfugge 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 (pag. 26

punto b) cc), 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.

La ricorrente considera che l'esenzione dei posteggi per i visitatori di strutture sociosanitarie (art. 6 lett. c) nonché di quelli riservati ai veicoli di servizio, fornitori, carico e scarico, esposizione e deposito (art. 4 lett. b) disciplinata nel RTColl non poggia su di una base legale sufficiente non potendo essere qualificate di prescrizioni di dettaglio (art. 35s LTPub). Anche questa censura, non meglio sostanziata, non soddisfa le esigenze di motivazione poste dai combinati art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTFed è inammissibile. Al riguardo ci si limita a puntualizzare che queste categorie di posteggi all'evidenza non rientrano nella problematica oggetto di disamina, ossia quella della saturazione della rete viaria all'ora di punta, ragione per cui trattarne nel regolamento di applicazione non porta a disattendere l'esigenza della base legale.

Per quanto poi la ricorrente critichi il fatto che non si considera il traffico generato dai 60'000 frontalieri che lavorano in Ticino, la critica, non meglio motivata, sfugge ad un esame di merito (art. 42 cpv. 2 LTF).

E. 5.3

La ricorrente intravede una violazione del diritto di proprietà (art. 26 cpv. 1 Cost.) nel fatto che gli art. 35i e 35r LTPub nonché l'art. 10 RTColl permettono di accedere alla proprietà privata anche senza preavviso nonché instaurano multe fino a fr. 10'000.-- per chi ostacola l'accertamento dei dati e quindi l'accesso stesso alla proprietà privata. Considera che un'auto-dichiarazione sarebbe sufficiente e che, salvo in casi di reati penali, alla proprietà privata si accede solo con preavviso. Nei disposti in questione non vi è pertanto proporzionalità né ragionevolezza. È dubbio che detta censura sia sufficientemente sostanziata (art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF). La stessa andrebbe in ogni caso respinta per i motivi esposti di seguito.

Il Consiglio di Stato osserva che nel conteggio dei posteggi il proprietario ha la facoltà di partecipare (art. 10 cpv. 2 RTColl), ciò che implica che verrà avvisato per tempo. All'autorità è però riservata la possibilità di accedere alla proprietà (per effettuare detto conteggio) anche senza preavviso, se necessario. Ciò può essere il caso quando non si potrebbe, come suggerito dalla ricorrente, disporre di fotografie aeree, ad esempio per i parcheggi coperti, oppure quando vi è il dubbio che l'occupazione dei posteggi corrisponda a quanto autorizzato. In tal caso si giustifica di procedere ad un controllo senza preavviso per evitare che venga creata una situazione ad hoc, divergente dal reale utilizzo. L'autorità aggiunge che la facoltà di accedere ai posteggi privati senza preavviso potrà essere

utilizzata solo in simili casi. Viste queste spiegazioni le critiche della ricorrente si rivelano prive di pertinenza le esigenze di proporzionalità nonché d'interesse pubblico esatte per restringere il diritto di proprietà essendo date in concreto.

Nella misura in cui criticando i medesimi articoli di legge la ricorrente si duole della violazione del diritto alla vita e alla libertà personale (art. 10 Cost.) nonché della protezione della sfera privata (art. 13 cpv. 1 Cost.) la critica, immotivata (art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF) sfugge ad un esame di merito.

E. 5.4.1

Censurando sempre un'ingiustificata disparità di trattamento nonché la disattenzione del divieto dell'arbitrio, del principio della proporzionalità e dei principi costituzionali dell'imposizione fiscale garantiti dall' art. 127 cpv. 2 Cost. (generalità e uniformità dell'imposizione ed imposizione secondo la capacità contributiva), la ricorrente adduce 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 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 rispettivamente che queste spese non sono loro imputabili (non essendo stata eseguita alcuna raccolta dati che dimostri che ciò sia il caso) come non possono essere a loro ricondotti i problemi di traffico esistenti i quali sono semmai imputabili all'insieme dei pendolari che quotidianamente utilizzano l'automobile per recarsi al lavoro. Al riguardo puntualizza che non si è tenuto conto nel dovuto modo né del fatto che gran parte dei frontalieri, che partecipano alla congestione della rete viaria, si parcheggia però sui cantieri o presso le economie domestiche (quindi abitazioni private) ove lavora né di chi, per ubicazione del posto di lavoro e/o per orari di lavoro, non ha la possibilità di far capo ai trasporti pubblici né dell'effettivo impatto dei parcheggi sul traffico, sulla mobilità e sulla qualità dell'aria (ad esempio, nel caso suo non si considera che ha già attuato dei piani di mobilità con "carpooling"), né ancora, che la concentrazione dei posteggi è stata imposta dalla pianificazione federale rispettivamente che è stata quella cantonale a definire le zone industriali, artigianali e commerciali e i necessari parcheggi così come quelle in cui sono ammessi i grandi generatori di traffico. Allo stesso modo nulla giustificerebbe la soglia di 50 posteggi (determinante per far scattare l'assoggettamento) né di escludere dall'assoggettamento i fondi sui quali vi sono meno di 50 posteggi, senza tralasciare che aumentando i posteggi da 49 a 50 l'onere contributivo passa da fr. 0.-- a circa fr. 63'000.-- annui di media (fr. 3.50 al giorno x 50 posteggi x 12 mesi, senza alcuna franchigia). Infine, la circostanza che la tassa querelata possa essere ribaltata sugli utenti (finali) dei parcheggi, oltremodo dubbia date le difficoltà legate ad un tale trasferimento (modifiche dei contratti di lavoro e/o di locazione; installazione, quando ciò è attuabile, di un sistema di controllo [barriere e casse automatiche], ecc.), non muterebbe nulla per quanto riguarda la non conformità del tributo con i vari principi costituzionali citati.

E. 5.4.2

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 collegamento 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 (cfr. risposta del 4 ottobre 2016 pag. 12). 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.

Per quanto concerne il richiamo alla pianificazione fatto dalla ricorrente, il Consiglio di Stato osserva che il piano direttore non osta agli obiettivi di riduzione e di contenimento del traffico perseguiti dalla tassa di collegamento, nemmeno nei comparti in cui è possibile ubicare grandi generatori di traffico. Infatti, questi ultimi sono subordinati alla verifica della capacità massima di traffico del comparto tenuto conto della capacità della rete stradale, dell'allacciamento al trasporto pubblico e delle sue potenzialità di sviluppo, come pure degli obiettivi cantonali in materia di protezione dell'ambiente nonché legati ad una strategia restrittiva di regolamentazione dei posteggi (tassazione dei medesimi e promozione di sistemi di trasporto aziendale).

Riguardo alla soglia di assoggettamento - cioè 50 posti auto - il Governo ticinese osserva che l'innalzamento della stessa porterebbe ad escludere un numero rilevantissimo di contribuenti, finendo per 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 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. 5.4.3

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 dalla ricorrente, che la totalità delle imposte che lo Stato prevede d'incassare per mezzo della tassa di collegamento, cioè fr. 18 milioni (cfr. ricorso pag. 14 e 40), 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, vedasi 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 la qui ricorrente, dispongono di più di cento posteggi (in casu 180, vedasi pag. 8 del ricorso) e per i quali l'onere contributivo risulta rilevante. Ad esempio, come spiegato dal Consiglio di Stato (cfr. risposta del 4 ottobre 2016 pag. 11 e 12 seg.) un posteggio con 100 posti destinati al personale ed altri utenti e un'imposizione su 250 giorni all'anno dà luogo a un contributo pari a fr. 87'500.-- mentre un parcheggio con 500 posti destinati a clienti e visitatori e un'imposizione su 300 giorni all'anno (cfr. art. 35e cpv. 5 LTPub) dà luogo a un contributo pari a fr. 225'000.--. Ora, come addotto dalla ricorrente, e non confutato dal Consiglio di Stato, essa dispone di più di 180 posti auto. Senza dimenticare che appare complicato se non impossibile per essa passare repentinamente sotto la soglia dei 50 posteggi.

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 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.; 141 I 105 consid. 3.3.2 pag. 108 seg.; vedasi 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, come illustrato in precedenza, comunque cospicuo, senza dimenticare che viene prelevata soltanto su una parte minima dei posteggi esistenti in Ticino.

Il fatto poi che la tassa di collegamento possa essere addossata direttamente a chi utilizza i parcheggi (clienti, impiegati, locatari, ecc.) conforta il sentimento che il limite instaurato non è consono al principio della parità di trattamento. In effetti, solo quando il datore di

lavoro rispettivamente il proprietario possiedono 50 posteggi e più gli impiegati (che ne fruiscono) o coloro che li noleggiavano 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 se il datore di lavoro o il proprietario possiede meno di 50 posteggi non dovranno invece pagare nulla, allorché in entrambi i casi viene generato lo stesso traffico.

Si pone in seguito la questione di sapere 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 e/o datore di lavoro che mette a disposizione dei propri locatari 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. Ci si può poi domandare 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; 143 II 598 consid. 5.1 pag. 612 seg.; 143 I 37 consid. 8.2 pag. 47 seg.; 140 I 218 consid. 6.3 pag. 229). Senonché 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.; vedasi anche DTF 145 I 183 consid. 4.1.1 pag. 191 seg.; 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 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; 128 II 292 consid. 5.2 pag. 299; 125 I 182 consid. 5e pag. 200; sentenza 2C_804/2010 del 17 maggio 2011 consid. 4.3). Questo ragionamento può applicarsi per analogia anche nei confronti dei proprietari che noleggiavano i loro stalli veicolari e/o dei datori di lavoro che mettono gli stessi a disposizione dei propri dipendenti.

E. 5.5

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. Senonché 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 diminuzione dell'uso di veicoli motorizzati individuali - è concepita quale incentivo a non più costruire immensi parcheggi rispettivamente a ridimensionare quelli esistenti.

E. 5.6

La legge, al suo articolo 35t, prevede, come già accennato (consid. 3.5.2) e come peraltro evidenziato anche dal Consiglio di Stato (cfr. risposta del 4 ottobre 2016 pag. 8 seg.), 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

A parere della ricorrente la data d'entrata in vigore delle modifiche contestate, decisa dal Consiglio di Stato su delega del Gran Consiglio e fissata al 1° agosto 2016, sia per quanto concerne la legge che il nuovo regolamento, è inficiata d'arbitrio, oltre ad essere la prova che le finalità del tributo in questione sono di natura esclusivamente e puramente fiscale. In effetti, nel caso contrario il Governo avrebbe lasciato ai soggetti astretti al pagamento il tempo necessario per potere ribaltare il tributo sugli utenti dei posteggi o per procedere alle

inevitabili modifiche delle aree di posteggio (richiesta della licenza edilizia e successiva installazione delle barriere, delle casse automatiche e di ulteriori apparecchi di controllo) oppure per disdire eventuali contratti di locazione in essere riguardanti i posteggi o, infine, per definire delle tariffe adeguate e organizzare le modalità del loro prelievo.

La censura non va esaminata, poiché diventata priva d'oggetto. In effetti, con decreto presidenziale del 2 settembre 2016 emanato in una parallela vertenza concernente la medesima fattispecie (causa 2C_664/2016) è stato conferito effetto sospensivo al gravame nel senso che l'art. 11 cpv. 1, l'art. 30 cpv. 3 e 4, 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. La ricorrente ha quindi beneficiato di tutto il tempo necessario per prepararsi adeguatamente all' (eventuale) entrata in vigore della legislazione contestata.

E. 7.1

La ricorrente fa poi valere la violazione della garanzia della proprietà privata tutelata dall' art. 26 Cost. In primo luogo rileva che l'importo annuo da pagare per ogni singolo posteggio, nel caso dell'imposizione a fr. 3.50 al giorno per sette giorni alla settimana corrisponde a fr. 105.-- mensili, ossia due o tre volte la pigione usualmente percepita sui posteggi in zone industriali e/o artigianali e/o commerciali in Ticino (la tariffa FFS chiede dai fr. 30.-- ai fr. 50.-- al mese per un posteggio all'aperto). Detta pigione è addirittura sei volte superiore all'indennità che viene usualmente riconosciuta dall'ente pubblico per un'occupazione temporanea di un terreno. Rileva poi che l'imposta è esosa ed equivale ad un'espropriazione, siccome per non pagarla il proprietario deve rinunciare al diritto stesso (acquisito con la licenza edilizia) di utilizzare il suo fondo, rinuncia che non verrà però mai indennizzata. Secondo la ricorrente l'imposta è anche confiscatoria (ad esempio per le società che hanno quale scopo la locazione, come gli autosili privati) e priva il proprietario, visto il suo ammontare, di qualsiasi reddito proveniente dal fondo in questione. Si è quindi confrontati con un'ingerenza del tutto sproporzionata nella garanzia della proprietà privata, la quale viene limitata in maniera inammissibile dal tributo contestato.

E. 7.2

In ambito fiscale la garanzia della proprietà, sancita dall' art. 26 cpv. 1 Cost. , protegge il cittadino dalla percezione di tributi pubblici confiscatori. Secondo la giurisprudenza, un tributo è confiscatorio se è talmente elevato da privare il contribuente della sua sostanza privata o della possibilità di costituirne una nuova, così da intaccare l'essenza, il fondamento stesso della garanzia istituzionale della proprietà (cfr. art. 36 cpv. 4 Cost.). Per stabilire se sussiste un'imposizione di natura confiscatoria occorre valutare tutte le circostanze concrete: oltre all'aliquota applicabile vanno in particolare considerati l'ammontare complessivo del carico fiscale (cumulo con altri tributi e tasse), l'intensità dell'imposizione, la sua durata, le sue basi di calcolo nonché la possibilità di traslare l'onere contributivo su altre persone (DTF 143 I 73 consid. 5.1 pag. 75; sentenza 2D_7/2016 del 25 agosto 2017 consid. 5.1 non pubblicato in DTF 143 II 459 e rispettivi riferimenti).

E. 7.3

Nel caso specifico la ricorrente non fornisce elementi o dati atti a provare che l'imposta querelata le priverebbe di una parte esorbitante della propria sostanza o di singoli componenti della stessa. Ora pretendere, senza dimostrarlo, che la tassa di collegamento - di per sé o cumulata ad altri tributi - dà luogo ad un carico fiscale esoso non è sufficiente per

potere riconoscere il carattere confiscatorio dell'imposizione, tantomeno se si considera che, come nel caso concreto, vi è la possibilità di trasferire l'onere contributivo sugli utenti diretti dei parcheggi. Nella misura in cui si può ritenere che è sufficientemente motivata (art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF), la censura, infondata, va respinta.

E. 8.1

La ricorrente fa valere in seguito una violazione del principio della libertà economica (art. 27 e 94 Cost.), segnatamente della proporzionalità delle limitazioni alla medesima. In quanto può essere dedotto dall'esposto ricorsuale che intravede una violazione del citato principio nel fatto che l'aggravio che pesa sui proprietari che possiedono 50 posteggi e più interviene nel gioco della concorrenza, la critica, per i motivi esposti di seguito, si rivela infondata.

E. 8.2

La libertà economica garantita dagli art. 27 e 94 Cost. protegge ogni attività economica privata esercitata a titolo professionale e volta al conseguimento di un guadagno o di un reddito (DTF 143 I 403 consid. 5.6.1 pag. 411; 142 II 369 consid. 6.2 pag. 386; 141 V 557 consid. 7.1 pag. 568). Essa può essere invocata sia dalle persone fisiche che dalle persone giuridiche (DTF 135 I 130 consid. 4.2 pag. 135) ed include, in particolare, la libera scelta della professione, il libero accesso a un'attività economica privata e il suo libero esercizio (art. 27 cpv. 2 Cost. ; DTF 144 I 281 consid. 7.2 pag. 303 e riferimenti).

Pronunciandosi sulla questione di sapere se delle misure fiscali costituissero una restrizione della libertà economica, il Tribunale federale ha giudicato che il prelievo di tributi non implicava una limitazione giuridica ma poteva incidere sull'esercizio della medesima, influsso che tuttavia doveva essere ammesso in maniera restrittiva. Osservato che le imposte generali e contributi causali (nella misura in cui rispettavano il principio della copertura dei costi) non interferiscono con la libertà economica, questa Corte è giunta alla conclusione che delle imposte speciali (

"Gewerbsteuern") erano ammissibili dal profilo della libertà economica solo se non erano proibitive. Andava considerata proibitiva un'imposta il cui ammontare impedisce di realizzare un beneficio giusto nel commercio o nel ramo in questione, rendendo impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio della professione (DTF 135 I 130 consid. 4.2 pag. 135 e richiami). Ora, ancora una volta (cfr. consid. 7), la ricorrente non fornisce alcun elemento che dimostri che la tassa di collegamento è proibitiva e l'impedisce di realizzare un beneficio conveniente. Per il resto le censure sollevate si confondono con quelle formulate riguardo alla violazione del principio dell'uguaglianza di trattamento più particolarmente tra concorrenti diretti e che sono state giudicate infondate. Al riguardo si può rinviare a quanto detto in proposito (cfr. consid. 5, segnatamente consid. 5.1 e 5.4.3). Anche su questo punto, il ricorso si rivela privo di pertinenza e va pertanto respinto.

E. 9.1

Invocando gli art. 5 Cost. (stato di diritto, sicurezza del diritto), 8, 9 Cost. (divieto della retroattività), 26 e 27 Cost. in relazione con l'art. 36 nonché l' art. 29 Cost. , così come i principi della non retroattività, della certezza del diritto, della legalità e della buona fede, la ricorrente critica in seguito sia la messa in vigore in generale delle nuove norme e del regolamento di applicazione - censurando un intervento pesante su posizioni acquisite - sia l'entrata in vigore prevista per il 1° agosto 2016, la quale configurerebbe altresì arbitrio, sia,

infine, gli art. 35e ultimo capoverso e 35g LTPub. Detti disposti prevedono che, in base alla situazione di fatto e sino alla cessazione dell'uso indebito o al conseguimento di un'autorizzazione a posteriori, i proprietari di fondi interamente o parzialmente adibiti a posteggio in assenza di valida autorizzazione edilizia devono versare un importo sostitutivo, pari all'ammontare più elevato tra quelli di cui all'art. 35e cpv. 2 LTPub, computato per 360 giorni. Osservando che per anni, non occorre una licenza edilizia per realizzare i posteggi, la ricorrente considera che i parcheggi realizzati quando non era richiesta alcuna licenza edilizia, ma in conformità alle norme vigenti all'epoca, non possono essere ritenuti abusivi. Ora, le norme contestate portano, secondo lei, alla soluzione opposta (in mancanza della licenza edilizia, il posteggio è abusivo) e ledono pertanto i diritti e le garanzie sopraelencate.

E. 9.2

Per quanto concerne la censura legata alla messa in vigore della legge al 1° agosto 2016, la stessa si rivela priva di pertinenza considerato che l'effetto sospensivo è stato accordato (cfr. punto E nei Fatti). Con riferimento invece alla messa in vigore in generale e alla portata degli art. 35e ultimo capoverso e 35g LTPub, in proposito la ricorrente si limita ad elencare i diritti e le garanzie costituzionali di cui censura la disattenzione, formulando affermazioni generiche, senza spiegare però in maniera precisa ed esauriente perché e in che misura sarebbero state disattese (art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF). La censura sfugge ad un esame di merito.

Tutt'al più si può osservare quanto segue. Per quanto concerne l'interpretazione della nozione di "posteggi abusivi" di cui all'art. 35g LTPub, emerge dal Messaggio del 4 novembre 2015 che obiettivo del legislatore era di sopprimere quelli che non erano in regola, ossia quelli realizzati in violazione della regolamentazione in vigore quando sono stati costruiti (nel Messaggio pag. 47 viene espressamente menzionato

"ripristinare le situazioni illegali"). Ne discende quindi che se la legislazione in vigore quando è stato creato un posteggio non richiedeva una licenza edilizia ma prevedeva altre esigenze che sono state soddisfatte, detto posteggio non può essere ora considerato abusivo. Se invece un posteggio è (stato) costruito senza ossequiare le relative esigenze poste dalla legge, lo stesso è giustamente considerato abusivo e deve pertanto essere rimosso oppure ottenere la necessaria sanatoria. Ciò corrisponde peraltro, come rilevato dal Consiglio di Stato (cfr. risposta del 4 ottobre 2016 pag. 43), a quanto previsto dall'art. 35g LTPub che si applica, a seconda dei casi, sino alla cessazione dell'uso indebito o sino al conseguimento di un'autorizzazione a posteriori (cpv. 1). Si può inoltre aggiungere che in presenza di un posteggio abusivo, realizzato cioè senza la necessaria autorizzazione rispettivamente per il quale non è stata ottenuta la necessaria sanatoria, non si può allora invocare con successo la protezione dei diritti acquisiti (in proposito vedasi sentenza 1C_63/2019 del 29 gennaio 2020 consid. 5.1 e richiami). Infine, una legge non è retroattiva (al riguardo sentenza 2C_84/2015 del 3 febbraio 2016 consid. 5.1 con numerosi riferimenti dottrinali e giurisprudenziali) quando, come in concreto, si applica solo a fatti posteriori alla sua entrata in vigore ma impone di tenere conto di elementi di fatto antecedenti al momento della sua applicazione, anche se tali fatti sono anteriori all'entrata in vigore della legge (cosiddetta "Rückanknüpfung").

E. 10

Richiamando l'art. 35g cpv. 2, gli art. 35h, 35i, 35l, 35m cpv. 2 e 3, gli art. 35n e 35r LTPub nonché l'art. 2 RTColl i quali, in sintesi, disciplinano la procedura di prelievo dell'imposta, la ricorrente osserva che gli stessi instaurano una procedura di tassazione parallela e speciale non assegnata al Dipartimento delle finanze e dell'economia, come lo vorrebbe la logica, ma alla Sezione della mobilità del Dipartimento del territorio che nulla ha a che vedere con la procedura di tassazione ordinaria e che, per di più, essendo anche competente per il rilascio delle licenze edilizie, non dà sufficienti garanzie di indipendenza. In ciò la ricorrente intravede la violazione degli art. 5, 9, 26, 27, 29, 36 e 30 cpv. 1 Cost. Sennonché ancora una volta le critiche sono del tutto immotivate (art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF), limitandosi la ricorrente ad esporre la propria opinione senza spiegare in maniera esauriente in che consisterebbero le violazioni lamentate. Al riguardo il ricorso si rivela inammissibile.

E. 11.1

Per quanto precede il ricorso in materia di diritto pubblico presentato contro la modifica della legge del 6 dicembre 1994 sui trasporti pubblici (LTPub), decisa il 14 dicembre 2015 dal Gran Consiglio della Repubblica e Cantone Ticino, e contro il nuovo regolamento sulla tassa di collegamento (RTColl) ad essa relativo, adottato il 28 giugno 2016 dal Consiglio di Stato del Cantone Ticino, nella misura in cui è ammissibile, va respinto.

E. 11.2

Con decreto presidenziale del 2 settembre 2016, emanato in una procedura parallela (2C_664/2016), è stato concesso l'effetto sospensivo 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 di questa Corte. Considerato il tempo trascorso dal deposito del ricorso nonché il mandato conferito al Governo cantonale in virtù dell'art. 35t LTPub (vedasi su quest'ultimo aspetto consid. 5.6), l'entrata in vigore dev'essere fissata ex nunc. Il Consiglio di Stato è quindi invitato a fissare una nuova data per l'entrata in vigore delle norme contestate.

E. 12

Le spese della procedura davanti al Tribunale federale sono poste a carico della ricorrente, soccombente (art. 65 e 66 cpv. 1 LTF). Le autorità cantonali non hanno diritto a ripetibili (art. 68 cpv. 3 LTF).

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