

## **BGer 2C\_730/2016 vom 25. März 2020**

Bundesgericht, 2020-03-25, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_2C\\_730\\_2016](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_730_2016)

FR: TF 2C\_730/2016 du 25 mars 2020

IT: TF 2C\_730/2016 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 e la replica 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).

### **E. 1.6.1**

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. 1.6.2**

Secondo la ricorrente, nella sua qualità di proprietaria di un fondo ubicato in un comune che rientra nell'imposizione e sul quale è insediato un polo farmaceutico formato da diverse ditte locatarie che vi svolgono le loro attività e ove sono presenti 216 posteggi, essa fa parte della cerchia dei soggetti giuridici qualificabili quali debitori della controversa tassa di collegamento (art. 35h combinato con l'art. 35b LTPub). Premesse queste considerazioni, non è quindi per nulla inverosimile che la ricorrente venga confrontata con l'applicazione della tassa ora contestata. La sua legittimazione ad agire va pertanto di principio ammessa.

### **E. 1.6.3**

Nella propria risposta del 4 ottobre 2016 il Consiglio di Stato domanda di negare alla ricorrente la legittimazione ad impugnare i modificati art. 11 cpv. 1 e 30 cpv. 3 e 4 LTPub. Secondo il Governo ticinese, il quale ipotizza che l'interessata è incorsa in una svista, detti disposti nulla hanno da vedere con la tassa di collegamento siccome concernono, il primo,

l'adozione e l'intimazione ai Comuni dell'offerta di trasporto pubblico e, il secondo, la definizione del contributo dei Comuni per gli investimenti e il relativo rimedio giuridico. La ricorrente non si è espressa sull'argomento. Non occorre indagare oltre.

#### **E. 1.6.4**

Come emerge dal Messaggio del 4 novembre 2015, la modifica degli art. 11 cpv. 1 e 30 cpv. 3 e 4 LTPub è stata voluta poiché il primo disposto si riferiva in parte ancora alla versione dell'art. 35 LTPub precedente alla modifica del 17 dicembre 2014, mentre il secondo (in cui era disciplinato il principio della partecipazione dei Comuni a spese d'investimento per infrastrutture necessarie al trasporto pubblico, senza però l'indicazione esplicita dell'autorità competente in materia [cfr. Messaggio del 4 novembre 2015 citato pag. 32]) doveva essere adattato. È quindi indubbio, come osservato dal Consiglio di Stato che, anche se sono collegate alla tassa litigiosa, queste norme concernono tuttavia unicamente i Comuni; è pertanto da escludere che possano, anche solo in modo virtuale, toccare un giorno la qui ricorrente. Al riguardo le va pertanto negato la legittimazione ad impugnarle e, su questo punto, il ricorso si rivela inammissibile.

#### **E. 2.1**

Presentato l'iter legislativo che ha preceduto l'adozione delle modifiche legislative oggetto di disamina, la ricorrente osserva che la tassa di collegamento non è più un tributo causale come quello che la legge del 1994 poneva a carico dei "generatori di importanti correnti di traffico in funzione del volume di traffico generato e dei vantaggi particolari ottenuti", bensì un'imposta versata all'ente pubblico quale partecipazione ai costi generali o speciali dello stesso a prescindere da qualsiasi controprestazione. Essa spiega poi perché, a suo avviso, detto tributo - che è un'imposta speciale, con una finalità composita (diminuzione del traffico stradale individuale e finanziamento del trasporto pubblico) - non adempirebbe né i requisiti di un'imposta a destinazione vincolata di attribuzione dei costi (gli assoggettati non ne ritraggono un vantaggio particolare rispettivamente non sussistono motivi oggettivi e ragionevoli per chiamarli a partecipare alla copertura di costi che dovrebbero essere coperti dalle imposte generali; inesistenza del rapporto particolarmente stretto tra queste spese e i contribuenti assoggettati; questi ultimi non approfittano, rispetto al resto della collettività, più intensamente della rete dei trasporti pubblici e non causano in maniera preponderante le spese ivi connesse; impossibilità di verificare quali sono le voci di spese [cioè come sono composte] che si vogliono ribaltare sui privati) né quelli di un'imposta d'orientamento (i soggetti [proprietari di fondi su cui vi sono più di 50 posteggi] astretti al pagamento non solo quelli [utenti] di cui si vuole modificare il comportamento; assenza dell'obbligo di ribaltare la tassa sugli utenti la quale è, quindi, inidonea a conseguire l'obiettivo ricercato [ridurre il traffico veicolare privato, incentivando l'uso dei trasporti pubblici], tanto più viste le difficoltà oggettive, giuridiche e fattuali ivi connesse nonché disattenzione del principio "chi inquina paga ( art. 2 LPAmb ) "; in realtà l'obiettivo è unicamente fiscale e non orientativo; impossibilità di scegliere un comportamento conforme agli scopi ricercati siccome la qualità del servizio pubblico è per lo più scarsa e insufficiente; la cerchia degli assoggettati è discriminatoria).

#### **E. 2.2**

Esposti 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 mette in avanti il vantaggio maggiore rispetto alla collettività risultante, per gli assoggettati, dallo sviluppo e il potenziamento dei trasporti pubblici. Al riguardo richiama quanto già attuato negli ultimi anni (il sistema ferroviario regionale Ticino-Lombardia [TILO]; il sistema S-Bahn tra Biasca, Bellinzona, Locarno, Lugano, Mendrisio, Chiasso,

Como e Stabio, con nuove fermate presso le zone con importanti generatori di traffico; la frequenza portata ad ogni 15 minuti di certe linee che servono l'area industriale di Bioggio ed Agno; il potenziamento del servizio su gomma per le principali zone industriali e commerciali), quanto prospettato (estensione del TILO; realizzazione della rete tram-treno del Luganese; potenziamento del servizio su gomma nelle zone con importanti generatori di traffico attorno agli agglomerati di Locarno e Lugano), nonché precisa che la capillarità della rete dei trasporti pubblici contribuisce in modo rilevante all'attrattiva della localizzazione. Osserva poi che detto vantaggio non dipende dal fatto che ne facciano un uso immediato e/o diretto e, infine, sottolinea che la mobilità e la raggiungibilità sono migliorate (elementi che hanno, in particolare per le aziende e per i commerci, un valore economico). Dall'altro rileva il particolare rapporto con i costi, essendo indubbio che i principali responsabili della situazione viaria satura 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, 9

a 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, 4

a ed. 2012, § 1 n. 5, 6, 10). Di regola, vengono calcolati tenuto conto delle spese da coprire (principio della copertura dei costi) e sono messi a carico dei beneficiari proporzionalmente al valore delle prestazioni fornite o dei vantaggi economici ottenuti (principio dell'equivalenza). I contributi causali si suddividono a loro volta in tre sotto categorie, gli emolumenti, gli oneri preferenziali e le tasse di sostituzione ( DTF 135 I 130 consid. 2 pag. 133; 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**

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. 3.5.1**

Rammentato che il Cantone Ticino è confrontato da tempo a un impressionante e costante aumento della mobilità interna e transfrontaliera, aumento che riguarda più particolarmente gli agglomerati dove si concentrano le attività economiche e l'afflusso del frontalierato e che è dovuto in particolare agli spostamenti dei pendolari per e dal lavoro nonché al traffico generato dai centri commerciali (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 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 ZBI (104) 2003 557 e RDAF 2004 II 259 nonché 2P.199/2000 del 14 maggio 2001 parzialmente pubblicata in ZBI (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. 6.5 di seguito).

### **E. 3.6**

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

### **E. 4.1**

La ricorrente censura un difetto di base legale (art. 5 cpv. 1 in relazione con l' art. 127 cpv. 1 Cost. ). La legge infatti non definirebbe il modo di calcolare l'ammontare della tassa di collegamento, oltre a non contenere nulla riguardo ai costi da finanziare e ai prevedibili incassi. È dubbio che la censura, non meglio sostanziata (art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF), sia ricevibile. Il quesito può rimanere irrisolto poiché la stessa, per i motivi esposti di seguito si rivela comunque priva di pertinenza.

### **E. 4.2**

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 ( DTF 143 I 220 consid. 5.1.1 pag. 224 e rinvii).

Come spiegato dal Consiglio di Stato (risposta del 4 ottobre 2016 pag. 43), la determinazione dell'onere tributario avviene sia in base alla forchetta di cui all'art. 35e cpv. 1 lett. a e b LTPub sia tenendo conto del fatto che deve finanziare le spese di gestione (le quali sono chiaramente definite agli art. 23 cpv. 2 e 24 LTPub nonché nel Messaggio del 4 novembre 2015 punto 3) dell'offerta di trasporto pubblico, segnatamente 1/3 degli oneri a carico del Cantone, dedotti i contributi della Confederazione, dei Comuni e di terzi (art. 35a e 35e cpv. 1 LTPub). Per quanto concerne i presunti incassi, emerge dalla risposta (sempre del 4 ottobre 2016) data dal Governo ticinese in una causa parallela (sentenza 2C\_754/2016 decisa in data odierna consid. 2.2 penultimo paragrafo) che, in base alle previsioni per il quadriennio 2016-2019, l'onere a carico del Cantone per il trasporto pubblico aumenterà da fr. 55.2 a fr. 58.3 milioni all'anno, ragione per cui con la tassa di collegamento s'intende

ottenere entrate annue di circa fr. 18 milioni (fr. 6 milioni con i posteggi commerciali e fr. 12 milioni con quelli destinati ai pendolari) e le tariffe giornaliere sono state fissate in conseguenza (art. 35e cpv. 1 LTPub e art. 7 TColl). Premesse queste considerazioni, appaiono soddisfatti i criteri posti riguardo all'esigenza della base legale. La censura, infondata, va respinta.

### **E. 5.1**

La ricorrente lamenta poi la disattenzione 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 l'uguaglianza giuridica ( art. 8 Cost. ), il divieto dell'arbitrio ( art. 9 Cost. ), la certezza del diritto e la buona fede ( art. 5 cpv. 3 Cost. ), la garanzia della proprietà privata ( art. 26 Cost. ) e la libertà economica ( art. 27 e 94 Cost. ), nonché dell' art. 74 Cost. combinato con l' art. 41 cpv. 1 LPAmb , dell' art. 81a Cost. e, infine, degli art. 8 cpv. 2 h, i nonché 15 Cost./TI. Occorre quindi esaminare se l'attuazione della tassa di collegamento è avvenuta rispettando i medesimi.

### **E. 5.2.1**

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 ( art. 8 Cost. ) 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. 5.2.2**

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. 5.2.3**

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. 5.2.4**

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. 5.2.5**

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 permettano 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 violente poteva, con riferimento ai singoli perturbatori, essere esatta da questi soltanto conformemente alla loro responsabilità individuale, una ripartizione indifferenziata a parti uguali tra tutti i partecipanti, senza determinare le singole responsabilità, essendo invece inammissibile).

### **E. 6.1**

La ricorrente sostiene che la tassa di collegamento viola sotto più aspetti il principio dell'uguaglianza dell'imposizione. In primo luogo contesta il fatto che, in applicazione dell'art. 35b cpv. 1 LTPub, l'assoggettamento sia limitato, dal profilo territoriale, ai soli Comuni del Cantone nei quali si applica, giusta gli art. 42 e 43 LST, il Regolamento cantonale posteggi privati, costituito dagli art. 51 a 62 RLst nonché dall'Allegato 1 (cioè l'elenco dei Comuni interessati). È dubbio che la critica, non meglio sostanziata (art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF), sia ammissibile. Il quesito può rimanere irrisolto dato che, per i motivi esposti di seguito, la stessa si rivela infondata.

Il Consiglio di Stato da parte sua spiega che l'art. 35b cpv. 1 LTPub stabilisce un principio di differenziazione territoriale secondo il quale la tassa di collegamento non è prelevata in tutto il territorio cantonale, ma solo nei Comuni o in alcuni quartieri nei Comuni aggregati situati in zone con problemi di traffico e di inquinamento dell'aria, in maniera ad adeguarla

a quanto strettamente necessario ed evitare di applicarla laddove non vi è la necessità. Al riguardo precisa che il Regolamento cantonale posteggi privati (art. 51-62 RLst), si applica nei Comuni definiti dopo che sia stata sentita una commissione consultiva (art. 42 cpv. 2 e 43 cpv. 1 LST), segnatamente quelli dove vi è un sufficiente livello di servizio di trasporto pubblico, in cui si riscontrano problemi di traffico (saturazione nelle ore di punta) e nei quali vi sono superamenti dei valori limite di inquinamento dell'aria e di immissioni foniche. Elementi questi determinati in base alla banca dati cantonale della Sezione della mobilità (per quanto concerne il servizio di trasporto pubblico), al modello cantonale del traffico (per quanto riguarda la saturazione della rete viaria) e, infine, ai dati dell'Osservatorio ambientale della Svizzera 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 LPAmb 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. 28), 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. 6.2**

La ricorrente intravede in seguito un'ulteriore disattenzione del principio dell'uguaglianza dell'imposizione nel fatto che i posti auto al servizio di abitazioni sono esclusi dall'assoggettamento (art. 35b cpv. 2 LTPub) così come quelli destinati esclusivamente alle attività alberghiere e di ristorazione, attività di svago, luoghi di culto, ecc. (art. 35d LTPub e 6 RTColl). 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. 27 punto b) cc) per quanto concerne i posteggi al servizio dell'abitazione, gli stessi 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.). Per quanto riguarda invece i parcheggi destinati ad attività alberghiere e di ristorazione, dei luoghi di culto, ecc., il Consiglio di Stato osserva che la loro esenzione è dovuta al fatto che il loro apporto alla situazione di saturazione nei punti sensibili della rete viaria nelle ore di punta è marginale, ragione per cui tassarli non condurrebbe a risultati apprezzabili. Queste spiegazioni, che la ricorrente non rimette in discussione limitandosi a ribadire sommariamente quanto affermato nel proprio gravame (replica del 23 novembre 2016 pag. 4), fanno apparire del tutto accettabile la differenziazione attuata, la quale non dà pertanto luogo ad una disparità di trattamento.

### **E. 6.3.1**

Censurando sempre un'ingiustificata disparità di trattamento nonché la disattenzione dei principi costituzionali dell'imposizione fiscale garantiti dall' art. 127 cpv. 2 Cost. (generalità e uniformità dell'imposizione ed imposizione secondo la capacità contributiva), la ricorrente sostiene 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, dato che questi proprietari non traggono alcun vantaggio o beneficio dal finanziamento del trasporto pubblico rispetto alla collettività o a qualsiasi altro stabile commerciale o industriale dotato di posteggi. Allo stesso modo nulla giustificerebbe di escludere dall'assoggettamento i fondi sui quali vi

sono meno di 50 posteggi, ragione per cui detta soglia sarebbe del tutto arbitraria, senza tralasciare che la stessa non avrebbe alcun legame con le spese del trasporto pubblico che l'imposta querelata si prefigge di finanziare. Infine, osserva che la possibilità di ribaltare il tributo contestato sugli utenti è più che dubbia e non tiene conto delle difficoltà oggettive, giuridiche e fattuali (per i clienti: posa di barriere, distributori di biglietti, con conseguente intasamento degli accessi; per i dipendenti: modifica dei contratti di locazione e di lavoro).

### **E. 6.3.2**

Rammentato che tra l'offerta di posteggi e il volume del traffico motorizzato privato vi è una stretta relazione, il Consiglio di Stato osserva che l'interesse pubblico che soggiace alla tassa di 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. 13). Pertanto, stando alle statistiche appena citate, il solo fatto di escludere la gratuità dei posteggi permetterebbe, secondo il Consiglio di Stato, di ridurre del 10 % il traffico veicolare originato dai medesimi. Ciò che su una rete viaria congestionata, come quella ticinese, può portare a dei miglioramenti sensibili delle condizioni di viabilità dato che la quota di traffico dovuta ai pendolari nelle ore di punta varia dal 50 % al 90 % a seconda dell'asse stradale. Esso precisa poi che sono stati assoggettati i proprietari dei parcheggi per le categorie d'utenza sopramenzionate appunto in ragione del fatto, oggettivo e scientificamente provato, che la saturazione della rete viaria è riconducibile in primo luogo e per gran misura al traffico originato dagli stessi.

Riguardo alla soglia di assoggettamento - cioè 50 posti auto - il Governo ticinese osserva che l'innalzamento della stessa porterebbe ad escludere un numero relevantissimo di contribuenti, finendo per 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. 6.3.3**

La scelta del legislatore ticinese di escludere dall'assoggettamento i fondi sui quali vi sono meno di 50 posti auto (art. 35b LTPub) solleva riserve. In primo luogo perché implica, come osservato dalla ricorrente, che la totalità delle imposte che lo Stato prevede d'incassare per mezzo della tassa di collegamento grava solo una minoranza di proprietari fondiari, che possiede solo una parte limitata dei posteggi esistenti che generano traffico, mentre la maggior parte dei proprietari di 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 dispongono di centinaia o migliaia di posteggi e che non possono quindi beneficiare delle riduzioni previste dalla legge e per i quali l'onere contributivo risulta rilevante. Senza dimenticare che appare complicato se non impossibile per la qui ricorrente, proprietaria di 216 posteggi,

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 una quota esente (

"Freibeitrag", "montant exonéré en tant que tel" ). In effetti, l'adozione di un limite di esenzione comporta, quando questa soglia è superata, delle disparità tra i proprietari toccati, le quali possono rivelarsi anche importanti. Senza poi trascurare 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), la somma annua da versare è comunque cospicua, senza dimenticare che viene prelevata soltanto su una parte minima dei posteggi esistenti in Ticino.

Il fatto poi che, come accennato dal Consiglio di Stato, 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 quindi 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 seg.). Sennonché occorre ricordare che nella DTF 125 II 129 e segg. concernente il rilascio di una licenza edilizia per la costruzione di un centro commerciale nella quale era stato imposto l'obbligo di prelevare una tassa di stazionamento sui posteggi messi a disposizione della clientela il Tribunale federale (esaminando la fattispecie dal profilo della protezione dell'ambiente e non da quello del diritto tributario siccome non si trattava di prelevare una tassa a favore dello Stato), dopo avere rammentato che per concorrenti diretti si intendono i membri di un medesimo settore economico che si rivolgono con la medesima offerta alla medesima clientela (cfr. DTF appena citata consid. 10b pag. 149 seg.; 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. 6.4**

Premesse queste osservazioni, ne discende che se la tassa di collegamento riposasse unicamente su considerazioni fiscali, la sua messa in opera così come decisa dal legislatore apparirebbe inammissibile viste le perplessità concernenti la sua conformità con il principio dell'uguaglianza di trattamento. Sennonché questa imposta è uno strumento - tra altri provvedimenti, con i quali forma un insieme - della politica cantonale. Essa fa parte infatti di una serie di misure (miglioramento dell'offerta di trasporto pubblico e transfrontaliero; realizzazione di percorsi ciclabili e/o impianti Park & Ride; promozione di altre forme di mobilità quale il

"carsharing", il "carpooling" o quella pedonale, ecc.), tra loro complementari e destinate a conferire un nuovo orientamento alla domanda di mobilità al fine di rimediare alla situazione vigente nel Cantone (saturazione della rete viaria a determinate ore; problemi d'ordine ambientale ivi connessi). Si tratta di scelte che hanno una forte connotazione

politica e che vengono legittimate dagli obiettivi perseguiti dal legislatore, oltre a rientrare nel potere discrezionale di cui quest'ultimo fruisce nell'esercizio delle proprie prerogative, ambito nel quale il Tribunale federale interviene con un certo riserbo. Da questo profilo la normativa contestata può essere tutelata nella misura in cui la tassa ivi disciplinata - la quale, come appena ricordato, fa parte di un concetto globale di riorientamento della mobilità tendente all'ampliamento dell'offerta di trasporto pubblico e susseguente diminuzione dell'uso di veicoli motorizzati individuali - è concepita quale incentivo a non più costruire immensi parcheggi rispettivamente a ridimensionare quelli esistenti.

#### **E. 6.5**

La legge, al suo articolo 35t, prevede, come già accennato (consid. 3.5.2 in fine) 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 ritenere 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. 7**

La ricorrente lamenta la violazione degli art. 8 cpv. h e i nonché 15 Cost./TI. La censura, che si limita a citare i suddetti disposti, non adempie all'evidenza le esigenze di motivazione di cui agli art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF. La stessa sfugge ad un esame di merito.

#### **E. 8.1**

La ricorrente adduce in seguito che nella misura in cui la tassa è imposta anche sui posteggi che, per l'art. 60 RLst devono in ogni caso essere realizzati, viene disatteso il divieto di comportamento contraddittorio, discendente dal principio della buona fede, nonché violato il principio della certezza del diritto. Afferma che è contraddittorio imporre la formazione di posteggi che generano traffico veicolare e disincentivano l'uso dei mezzi di trasporto pubblici per poi assoggettarli ad un'imposta volta a ridurre il traffico veicolare e a promuovere l'uso dei trasporti pubblici. Fa valere che nel 2009 l'autorità, in applicazione del Regolamento cantonale posteggi privati (Rcpp) allora in vigore, le ha imposto la realizzazione di un numero minimo di posteggi sull'area laddove ora introduce a suo carico il prelievo di un tributo per ogni posteggio realizzato.

#### **E. 8.2**

Sennonché, ancora una volta, la critica è immotivata (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. In proposito il gravame è inammissibile.

Tutt'al più va osservato quanto segue. Come spiegato dal Consiglio di Stato (risposta del 4 ottobre 2016 pag. 42), il fatto che il numero attuale dei posteggi sia stato giudicato ammissibile in base al Regolamento cantonale posteggi privati (Rcpp) vigente all'epoca (versione in vigore dal 1° gennaio 2006, BU 2005, 193) non esclude che il proprietario possa (ora) chiederne la riduzione in applicazione dell'attuale regolamento (in vigore dal 19 maggio 2015, BU 2015, 236), più restrittivo. Come risulta dalla normativa determinante, il numero dei posteggi necessari (cioè il numero minimo di posteggi di cui occorre disporre quanto quello massimo realizzabile, cfr. art. 52 cpv. 3 RLst) è determinato (art. 51 RLst) in funzione della qualità del servizio di trasporto pubblico (art. 53-60 RLst, il cui capoverso 4 permette di applicare valori ancora più restrittivi, in combinazione con un piano di mobilità per gli spostamenti generati dai contenuti della costruzione) o di situazioni particolari (art. 61 RLst) oppure mediante la valutazione del singolo caso (art. 61a RLst). È quindi errato sostenere che il numero dei posteggi non può essere ridotto, le relative norme ora in vigore essendo più restrittive.

### **E. 9.1**

Richiamando gli art. 5 Cost. (secondo cui l'attività dello Stato deve rispettare i principi della legalità e della proporzionalità nonché l'interesse pubblico) e 36 cpv. 1 a 4 Cost. (il quale prevede che ogni restrizione di un diritto fondamentale dev'essere fondata su di una base legale, essere giustificata da un interesse pubblico preponderante, rispettare il principio della proporzionalità e non ledere l'essenza dell'istituto), la ricorrente fa poi valere la violazione della garanzia della proprietà tutelata dall' art. 26 Cost. Rileva che gli importi minimi e massimi di cui ai combinati art. 35e LTPub e 7 RTColl sono eccessivi. Afferma che nel caso di un fondo con posteggi per i dipendenti e per i clienti e visitatori utilizzati cinque rispettivamente sei giorni alla settimana, il tributo è pari a fr. 903.-- rispettivamente a fr. 464.40 all'anno. Importi che superano il costo dei posteggi locati nelle zone industriali e commerciali del Cantone, dato che, ad esempio, i canoni di locazione praticati dalle FFS ammontano a circa fr. 600.-- annui. Senza dimenticare che il reddito immobiliare generato dallo sfruttamento commerciale dei posteggi è già sottoposto alle imposte ordinarie. Si è quindi in presenza di una doppia imposizione inammissibile, eccessiva, confiscatoria.

### **E. 9.2**

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 costituire 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. 9.3**

Nel caso specifico la ricorrente non fornisce elementi o dati atti a provare che l'imposta querelata la 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. 10.1**

La ricorrente fa valere in seguito una violazione del principio della libertà economica ( art. 27 e 94 Cost. ). Adduce che il tributo querelato, estremamente elevato, riduce la sua capacità concorrenziale sia da un profilo generale (rispetto a concorrenti esentati) sia perché condiziona negativamente la sua attività economica e, di riflesso, la svantaggia nei confronti di altri concorrenti.

### **E. 10.2**

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 seg. 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 i 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 (

"Gewerbesteuer" ) 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. 9), 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, che sono state giudicate infondate. Al riguardo si può rinviare a quanto detto in proposito (cfr. consid. 6.3.3). Anche su questo punto, il ricorso si rivela privo di pertinenza e va pertanto respinto.

### **E. 11.1**

La ricorrente censura la disattenzione dell' art. 81a Cost. , il quale prevede (cpv. 2) che i costi dei trasporti pubblici sono coperti in misura adeguata dai prezzi pagati dagli utenti dei trasporti pubblici. Senonché la tassa di collegamento contestata pone a carico dei

proprietari di oltre 50 posteggi, non degli utenti, una parte considerevole dei citati costi. Osserva poi che il primo capoverso della norma in questione impone allo Stato di prima realizzare l'offerta del trasporto pubblico e poi di porne i costi a carico di chi ne trae maggiormente vantaggio. Ora, la LTPub mette a carico dei privati i costi in questione prima che il trasporto pubblico venga realizzato e offerto.

### **E. 11.2**

La critica è inconferente. Come emerge dal Messaggio concernente l'iniziativa popolare «Per i trasporti pubblici» e il controprogetto diretto (Decreto federale concernente il finanziamento e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria, FAIF) del 18 gennaio 2012 (FF 2012 1283 e segg.), l' art. 81a Cost. , in vigore dal 1° gennaio 2016 (RU 2015 645), crea un mandato costituzionale per l'implementazione del sistema svizzero dei trasporti pubblici in tutte le sue forme (cpv. 1). Altrimenti detto questa disposizione affida alla Confederazione e ai Cantoni (la cui ripartizione di competenze non viene toccata) il mandato di promuovere l'obiettivo di garantire un'offerta sufficiente di trasporti pubblici. Si è in presenza di una norma costituzionale di natura programmatica, la quale non costituisce alcuna base per rivendicare diritti immediati su prestazioni di trasporto. In queste condizioni contrariamente a quanto addotto dalla ricorrente, non vi è alcun obbligo di realizzare prima l'offerta di trasporti pubblici (FF 2012 1384 seg.; FELIX UHLMANN, St. Galler Kommentar BV, 3a ed. 2014, nota 19 all' art. 81a Cost. ; MARKUS KERN, in: Basler Kommentar BV, 2014, nota 2 all' art. 81a Cost. )

Con riferimento al secondo capoverso, sempre dal citato Messaggio emerge che al fine di evitare che la mobilità sia troppo conveniente (e che la domanda cresca a dismisura causando, tra l'altro, costi d'investimento sempre maggiori) è stato posto l'accento sulla partecipazione degli utenti e dei beneficiari del sistema. Non si è invece voluto trasferire sugli stessi tutti i costi. Ne discende che contrariamente a quanto addotto dalla ricorrente, non incombe agli utenti coprire tutti i costi (FF 2012 1385; UHLMANN, op. cit., nota 21 in fine all' art. 81a Cost. ). In questo senso si può quindi condividere l'argomentazione del Consiglio di Stato, il quale rileva che la tassa di collegamento deve contribuire a finanziare le spese di gestione dell'offerta di trasporto pubblico ai sensi dell'art. 23 cpv. 2 LTPub, cioè i costi di produzione del servizio di trasporto pubblico non coperti con le entrate derivanti dalla vendita dei titoli di trasporto (biglietti e abbonamenti) e dagli introiti accessori (pubblicità). Anche su questi aspetti il ricorso si rivela infondato e, come tale, va respinto.

### **E. 12.1**

La ricorrente, la quale si richiama all' art. 74 Cost. , rileva che la competenza legislativa globale in materia di protezione dell'ambiente è riservata alla Confederazione, segnatamente per quanto concerne l'introduzione di tasse di orientamento destinate a limitare comportamenti inquinanti, come peraltro risulta dall' art. 41 cpv. 1 LPAmb , il quale instaurerebbe una competenza esclusiva della Confederazione in materia di tasse d'incentivazione. A suo avviso è quindi ragionevolmente sostenibile ritenere che il Cantone non ha competenza esecutiva per istituire una tassa di collegamento che tende a limitare le immissioni a tutela dell'ambiente. In quanto la ricorrente sembra addurre la violazione del principio della preminenza del diritto federale ( art. 49 cpv. 1 Cost. , su questa nozione cfr. DTF 141 V 455 consid. 6.1 pag. 462; 140 V 574 consid. 5.1 pag. 578; 140 I 277 consid. 4.1 pag. 281; 218 consid. 5.1 pag. 221; 139 I 195 consid. 4 pag. 204; 138 I 468 consid. 2.3.1 pag. 470 seg.; 435 consid. 3.1 pag. 446), la censura è insufficientemente motivata (art. 42

cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF) e sfugge pertanto ad un esame di merito.

### **E. 12.2**

A titolo del tutto abbondanziale ci si limita ad osservare che, come rilevato dal Consiglio di Stato (cfr. risposta del 4 ottobre 2016 pag. 44), senza essere contraddetto dalla ricorrente (la quale nulla ha addotto al riguardo nella propria replica), il riferimento alle tasse d'incentivazione disciplinate dalla LPAmb non è pertinente poiché le stesse si riferiscono all'importazione o il commercio di composti organici volatili ( art. 35a LPAmb ) e all'importazione, la fabbricazione o l'estrazione in territorio svizzero di olio da riscaldamento extra leggero, di benzina o gasolio con un tenore di zolfo superiore allo 0.1 % rispettivamente allo 0.001 % ( art. 35b e 35bis LPAmb ), quindi fattispecie del tutto diverse dal caso concreto.

Si può inoltre aggiungere che, come ricordato dal Consiglio di Stato, la tassa di collegamento è volta alla riduzione dei volumi del traffico e al miglioramento delle condizioni di percorribilità sulla rete viaria e non ha solo meri scopi ambientali. Ora, al riguardo, gli obiettivi perseguiti attraverso la stessa non eludono certo il senso o lo spirito della legge sulla protezione dell'ambiente. Anzi, essi cercano semmai di concretizzare il fine che consiste, tra l'altro, nel proteggere l'uomo dagli effetti dannosi e molesti ( art. 1 cpv. 1 LPAmb ), oltre a non essere contrari ad alcuna disposizione della legge sulla protezione dell'ambiente (segnatamente non all' art. 65 cpv. 2 LPAmb che disciplina le competenze dei Cantoni in tale ambito). Inoltre, anche se la determinazione della cerchia degli assoggettati non è stata decisa esaminando la situazione di ogni singolo assoggettato, va osservato che lo scopo ricercato è di ridurre il traffico veicolare nelle zone interessate alle ore di punta il quale, come sottolineato dal Consiglio di Stato, partecipa a provocare gravi inconvenienti ambientali. Ciò che non disattende il diritto federale, segnatamente la LPAmb. Non va poi dimenticato che, come illustrato in precedenza (cfr. consid. 3.5.2), le immissioni provocate dal traffico della clientela dei centri commerciali vanno considerate come risultanti dall'esercizio del centro commerciale, ragione per cui è stato ammesso che vi era una relazione causale tra i centri commerciali e gli spostamenti della clientela che generano importanti correnti di traffico, e che si è concluso che un simile ragionamento poteva essere applicato per analogia ai proprietari fondiari che possiedono un numero elevato di posteggi messi a disposizione dei loro dipendenti e/o clienti.

### **E. 13.1**

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. 13.2**

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. 6.5), 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. 14**

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.