

Il raddoppio del Gottardo è conforme alla Costituzione federale?

Riassunto

In Svizzera non vi è una Corte costituzionale; è il popolo Svizzero il custode della Costituzione. Nella votazione del 28 febbraio 2016 si pone anche il tema della costituzionalità.

La Costituzione vieta un aumento di capacità delle strade e con il secondo tunnel la capacità verrà aumentata.

Il Consiglio federale sostiene che la capacità non aumenta per il fatto che due corsie non potranno essere utilizzate; confonde il concetto di capacità con quello di uso della capacità. La capacità a cui si riferisce l'articolo costituzionale è attinente alla proprietà fisica. La capacità di una bottiglia è il suo volume interno. Se una legge impedisce di riempire le bottiglie, non diminuisce la capacità delle bottiglie, ma se ne limita semplicemente l'uso. In ambito edilizio non si possono aggiungere delle camere a una casa e costruire oltre gli indici, sostenendo che gli spazi non saranno usati. Comunque, anche con l'uso di una corsia sola, ci sarà un aumento di capacità.

La costruzione di un secondo tunnel richiederebbe una modifica costituzionale, con la maggioranza dei cantoni e non solo quella del popolo. Con il referendum sarà il popolo svizzero a decidere se fare il secondo tunnel, senza il consenso dei cantoni come richiesto dalla Costituzione.

Con questa votazione, una questione relativa al transito attraverso le Alpi, ritenuta dal popolo svizzero talmente importante da essere inclusa nella Costituzione, sarà sottratta alla competenza dei cantoni, senza interpellarli. Il transito attraverso le Alpi, in mano ai cantoni, è sempre stato usato come strumento per il mantenimento della sovranità, dell'equilibrio, della coesione e della pace. Tolto ai cantoni, senza il loro assenso, il transito nella zona alpina potrebbe diventare merce di scambio, di attriti e di conflitti.

Domenico Zucchetti, lic. iur. HSG, vice presidente RailValley

Lugano, 1 febbraio 2016 (versione 1.2)

Indice

Il raddoppio del Gottardo è conforme alla Costituzione federale?	1
Riassunto	1
Articoli costituzionali	2
La legge d'applicazione	3
Effetti concreti del non rispetto della Costituzione	3
I recenti sviluppi evidenziano l'obiettivo incostituzionale	5
Obiettivo del trasferimento raggiungibile	5
Compatibilità raddoppio con la Costituzione federale	6
Aumento del traffico anche con solo due corsie	6
Aumento della capacità contrario alla Costituzione	6
Una legge per aggirare il divieto costituzionale	7
Compatibilità con i trattati europei	7

Articoli costituzionali

Le norme della Costituzione federale sono le seguenti.

Art. 84 Transito alpino

1 La Confederazione protegge la regione alpina dalle ripercussioni negative del traffico di transito. Limita il carico inquinante del traffico di transito a una misura inoffensiva per l'uomo, la fauna, la flora e i loro spazi vitali.

2 Il traffico transalpino per il trasporto di merci attraverso la Svizzera avviene tramite ferrovia. Il Consiglio federale prende le misure necessarie. Eccezioni sono ammissibili soltanto se indispensabili. Esse devono essere precisate dalla legge.

3 La capacità delle strade di transito nella regione alpina non può essere aumentata. Sono eccettuate le strade di circonvallazione che sgravano gli abitati dal traffico di transito.

Art. 196 Disposizioni transitorie secondo il decreto federale del 18 dicembre 1998 su una nuova Costituzione federale

1. Disposizione transitoria dell'art. 84 (Transito alpino)

Il trasferimento del trasporto merci di transito dalla strada alla ferrovia deve essere ultimato entro dieci anni dall'accettazione dell'iniziativa popolare per la protezione della regione alpina dal traffico di transito.

La legge d'applicazione

L'articolo 3 della Legge federale, concernente il transito stradale nella regione alpina, definisce la capacità come segue:

“Art. 3 Capacità

1 La capacità delle strade di transito non può essere aumentata.

2 Per aumento della capacità delle strade di transito si intende segnatamente:

a. la costruzione di strade che, dal profilo funzionale, sgravano o completano le strade esistenti;

b. l'allargamento di strade mediante corsie supplementari.

3 La sistemazione delle strade esistenti, se serve principalmente alla manutenzione della rete stradale e a migliorare la sicurezza del traffico, non è considerata una misura mirante all'aumento della capacità.”

Il popolo svizzero è chiamato a votare un nuovo articolo 3a approvato dall'Assemblea federale su proposta del Consiglio federale.

““Art. 3a Galleria autostradale del San Gottardo

1 La costruzione di una seconda canna della galleria autostradale del San Gottardo è consentita.

2 La capacità della galleria non può tuttavia essere aumentata. In ciascuna canna può essere in esercizio una sola corsia di marcia; qualora sia aperta al traffico soltanto una delle due canne, al suo interno i veicoli possono circolare su due corsie, una per direzione.

3 Per il transito del traffico pesante attraverso la galleria è predisposto un sistema di dosaggio. L'Ufficio federale delle strade stabilisce una distanza minima tra gli autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci.”

In Svizzera non c'è una Corte costituzionale; è il popolo che, attraverso lo strumento del referendum, esercita il ruolo di guardiano della Costituzione. Quindi il popolo deciderà se l'articolo in questione è conforme ai dettami costituzionali.

È parere unanime che l'uso di quattro corsie al Gottardo viola la Costituzione. Il Consiglio federale propone di costruire un secondo tunnel consentendo però l'uso di due solo corsie. Le due gallerie avranno un unico senso di marcia. Secondo il Consiglio federale e l'Assemblea federale, questa soluzione è compatibile con il testo costituzionale.

Qui di seguito si arriva a una conclusione opposta.

Effetti concreti del non rispetto della Costituzione

Nel dibattito sul raddoppio del Gottardo, il tema della costituzionalità non compare quasi. Il Consiglio federale nel messaggio dedica alla questione della costituzionalità solo dieci righe e conclude.

“Rispetto alla situazione odierna, il numero di corsie rimarrà nel complesso invariato, per cui non si assisterà a un ampliamento della capacità delle strade di transito e rimarrà garantita la protezione delle Alpi sancita all'articolo 84 della Costituzione.”

Se la legge non è costituzionale si dovrebbe modificare la Costituzione e oltre alla maggioranza del popolo servirebbe anche quella dei cantoni. Il Consiglio federale e l'Assemblea federale avrebbero potuto approvare una modifica alla Costituzione, dove si prevedeva l'eccezione che al Gottardo si poteva costruire una nuova galleria, ma con una sola corsia di marcia. Non si è voluto seguire questa strada, certamente più

rispettosa della Costituzione, perché sarebbe stato molto più difficile ottenere il via libera anche dai cantoni.

Il popolo in Svizzera è sovrano e può approvare una legge che è anticostituzionale. La legge è comunque approvata in un processo altamente democratico, prescindendo però dalle prerogative istituzionali cantonali. L'effetto pratico dell'anticostituzionalità è che sono aggirati i cantoni.

Il Consiglio degli Stati è la camera che tradizionalmente pone attenzione al rispetto dei dettami costituzionali. Vi è sempre stata la tendenza a garantire il rispetto delle prerogative dei cantoni. Politicamente la questione sembra non più interessare. Il mondo si è globalizzato e in Svizzera sono cresciuti gli agglomerati. Le regioni periferiche e i piccoli cantoni hanno perso rilevanza economica, ma hanno mantenuto immutato il loro peso politico, grazie alle prerogative costituzionali. Molti si chiedono se ha ancora senso che dei cantoni con pochi abitanti abbiano ancora così tanta influenza sulle decisioni politiche. Diverse ricerche confermano (vedi articoli [Tages Anzeiger](#) e [NZZ](#)) che nel Parlamento svizzero, il fattore regionale ha perso preminenza e conta di più il volere dei partiti.

È un dato di fatto che i cantoni abbiano perso rilevanza. Il tema della costituzionalità si pone quindi da un punto di vista teorico. Ci sono almeno due ragioni concrete per cui sarebbe importante che la questione non fosse sottratta ai cantoni, senza il loro consenso.

C'è chi sostiene che l'autostrada da Brindisi a Stoccolma è tutta a quattro corsie e per questo motivo anche il Gottardo dovrebbe essere ampliato a quattro corsie. Questo non è esatto: nella zona di Milano l'autostrada è a otto corsie, da Milano a Como è a sei corsie e in Germania ci sono tratti con dieci o dodici corsie. Ogni regione trova delle soluzioni che tengono conto delle esigenze locali. In altre regioni dell'Europa, dove non manca lo spazio e l'impatto fonico è molto minore rispetto a delle valli chiuse, si è deciso di aumentare il numero di corsie. Nell'arco alpino si è deciso di trovare una soluzione basata sulla ferrovia. Con la realizzazione di Alptransit la merce potrà transitare in modo più facile e sicuro attraverso la Svizzera. La decisione di spostare i trasporti di merci su ferrovia è stata fortemente voluta dai cantoni alpini. Se i piccoli cantoni non avessero avuto l'influenza politica, che la Costituzione svizzera garantisce, questa soluzione non sarebbe mai stata attuata. La decisione di bypassare i cantoni rientra in quell'ottica di globalizzazione che ha la tendenza a semplificare e a standardizzare. La vicinanza, la conoscenza dei problemi invece permette di trovare soluzioni più adatte, che tengono conto delle diverse esigenze. La realizzazione dell'obiettivo di spostare il transito di merci su ferrovia richiederà ancora molti sforzi. Aprendo quattro corsie e togliendo peso politico ai cantoni, diventerà più difficile attuare i disposti costituzionali che tutelano la zona alpina.

Lo storico Karl Meyer ha sostenuto che la nascita della Confederazione fosse in relazione all'apertura del transito attraverso il Gottardo nel 1200. Ai governanti e ai commercianti europei interessava che le persone e le merci potessero passare in sicurezza attraverso le Alpi. I cantoni svizzeri prima e la Svizzera poi sono riusciti a mantenere la sovranità e la libertà, perché assicuravano la pace sui propri territori e garantivano dei transiti sicuri e aperti a tutti. Durante la seconda guerra mondiale la difesa militare era concentrata attorno al ridotto del Gottardo. I paesi vicini sapevano che il tentativo di metter le mani sulla Svizzera avrebbe comportato il blocco dei transiti.

Con questa votazione, una questione relativa al transito attraverso le Alpi, ritenuta dal popolo svizzero talmente importante da essere inclusa nella Costituzione, sarà sottratta alla competenza dei cantoni, senza interpellarli. In mano ai cantoni, il transito attraverso le Alpi è sempre stato usato come strumento per il mantenimento della sovranità, dell'equilibrio, della coesione e della pace. Tolto ai cantoni, senza il loro assenso, il transito nella zona alpina potrebbe diventare merce di scambio, di attriti e di conflitti.

I recenti sviluppi evidenziano l'obiettivo incostituzionale

Il Consiglio federale aveva giustificato il raddoppio sostenendo che entro il 2025 la galleria esistente avrebbe dovuto essere chiusa per lavori di manutenzione straordinaria. Un rapporto dell'USTRA dell'11 novembre 2015 ha invece indicato che per i prossimi 20 anni la galleria potrà essere mantenuta sicura e funzionale con interventi da eseguire nell'ambito della manutenzione ordinaria.

Ci sono invece dieci anni di tempo in più. Non c'è più alcuna necessità di agire in fretta. Si può di certo attendere due anni, come fissato dalla legge sul trasferimento (vedi sotto), e verificare se con Alptransit si riuscirà a raggiungere gli obiettivi costituzionali. In questi due anni si potrà elaborare un nuovo concetto di risanamento che considerare le risultanze dello studio e che prende spunto dal risanamento della galleria autostradale dell'Arlberg fatto senza chiusure prolungate. Si potrà inoltre tenere conto che nel 2035 i veicoli avranno emissioni minori, per cui la manutenzione e eventuali interventi risulteranno più facili. Vi sono tutti gli elementi per credere che la galleria autostradale possa essere adattata alle nuove esigenze senza chiuderla. La galleria ferroviaria del Gottardo è stata costruita 140 anni fa e pur avendo subito importanti lavori di manutenzione e adeguamento, è sempre rimasta in esercizio.

Non vi è motivo di costruire un secondo tunnel. Anche il tema della sicurezza è chiaramente di facciata. Il tunnel rispetta tutti parametri di sicurezza e un secondo tunnel fa aumentare la percezione di sicurezza e causa un aumento di traffico, che porterà a un aumento del numero di incidenti.

I recenti sviluppi mettono maggiormente in evidenza che la realizzazione di un secondo tunnel ha lo scopo di realizzare e aprire al traffico le quattro corsie.

Obiettivo del trasferimento raggiungibile

L'iniziativa delle Alpi è stata approvata nel 1994. Entro il 2004 il trasporto di merci attraverso la Svizzera avrebbe dovuto essere spostato sulla ferrovia. La [legge d'applicazione](#) ha quantificato in 650'000 all'anno il numero massimo di transiti di camion ammessi, spostando però l'obiettivo a 2 anni dopo il completamento della galleria di base. Per il 2011 ha fissato un limite di 1 milione di transiti. Il Consiglio federale nel [rapporto sul trasferimento del traffico del 2015](#) indica che i transiti nel 2013 sono stati di 1,049 milioni e nel 2014 di 1,033 milioni. L'obiettivo fissato dalla Costituzione non è stato raggiunto e neppure quello più alto fissato dalla legge.

Ci sono tutti i presupposti perché gli obiettivi di trasferimento possano essere raggiunti nei prossimi anni.

Nel 2016 verrà messa in funzione la galleria di base del Gottardo, nel 2020 quella del Ceneri e nel 2025 la galleria di base del Brennero. Alla fine del 2015 è stato approvato l'accordo di Parigi sul clima e la ferrovia permette di ridurre sensibilmente il carico di CO2.

La ferrovia offre un grado d'automazione migliore, molto interessante in un mondo dove si comanda sempre più con internet. Nel traffico passeggeri, il materiale rotabile è cambiato completamente, invece nell'ambito del traffico merci su rotaia, i concetti e spesso anche i mezzi di trasporto sono quelli di 60 anni fa. Si sono costruite nuove infrastrutture, ma per quanto riguarda i mezzi di trasporto si è investito quasi esclusivamente sul traffico combinato e non sulle nuove tecnologie. La merce viene caricata sugli autocarri, gli autocarri o semirimorchi sui vagoni trainati da pesanti locomotive. In questo modo per trasportare poche tonnellate di merce si devono spostare migliaia di tonnellate. Con dei treni merci più leggeri e corti si potrebbe [rendere il trasporto di merce su ferrovia competitivo sulle corte e medie distanze](#), dove avviene l'80% dei trasporti stradali. Grazie a vagoni merci in grado di muoversi autonomamente sulle corte distanze, la consegna e il ritiro di un gran numero di merci potrebbe essere automatizzato, sfruttando il fatto che di notte la rete ferroviaria è poco utilizzata.

Il 25 settembre 2015, il Parlamento ha approvato una [nuova legge sul trasporto di merci](#) che favorisce l'innovazione e pone le premesse per un miglioramento dell'offerta di trasporto su ferrovia. Il Parlamento potrà a breve allocare i mezzi finanziari per favorire l'innovazione e l'impiego di moderni concetti e tecnologie.

L'economia è pronta a riorientare gli investimenti verso il trasporto ferroviario sempreché non si vada ad aumentare le capacità della strada e a impedire che gli importanti investimenti fatti dallo Stato e che si appresta a fare l'economia non possano diventare redditizi.

Compatibilità raddoppio con la Costituzione federale

Sull'argomento della costituzionalità del raddoppio ci sono state anche diverse perizie. Qui di seguito non si vuole entrare in tutti i particolari, ma semplicemente elencare gli elementi principali che possono essere utili per un giudizio.

Aumento del traffico anche con solo due corsie

Un doppio tunnel, con una corsia di marcia e una di emergenza per direzione, consente un flusso maggiore rispetto a una galleria bidirezionale con solo due corsie. Le velocità sono di regola più sostenute e in caso di problemi a un veicolo, questo si sposta sulla corsia di emergenza, lasciando immediatamente libero il transito agli altri.

Nella galleria del Gottardo attualmente è impedito il transito dei veicoli che trasportano merce pericolosa. Il Consiglio federale indica che il divieto rimarrà in vigore anche quando vi sarà la seconda canna. Questa affermazione non è credibile. Sul corridoio autostradale nord-sud tutte le gallerie, eccetto quella del Gottardo, sono autorizzate per il traffico di merci pericolose. Quando il Gottardo avrà due canne, rispetterà le norme per il transito di merci pericolose. Facendo parte della rete stradale europea, le autorità svizzere saranno tenute a consentire il transito di merci pericolose. Molta di questa merce che ora viene trasportata con la ferrovia o attraverso altri valichi, passerà sulle autostrade svizzere. Ci sarà un aumento dei rischi e del traffico sulle strade svizzere.

La costruzione di due tunnel, anche nel caso che siano usate solo due corsie, comporterà un significativo aumento dei transiti, incompatibile con i dettami costituzionali.

Aumento della capacità contrario alla Costituzione

La Costituzione vieta l'aumento delle capacità delle strade di transito nell'arco alpino.

La "*capacità delle strade di transito*" indicata nella Costituzione, come si rileva anche dall'articolo 3 della legge d'applicazione, è palesemente quella fisica, reale. Se si costruiscono due tunnel, il numero di corsie passa da due a quattro. La capacità fisica aumenta e la Costituzione è violata. Il Consiglio federale sostiene che la Costituzione è rispettata in quando due corsie non potranno essere utilizzate. Confonde il concetto di capacità con quello di uso della capacità. La capacità di una bottiglia è il volume interno. Una legge che vieta di riempire le bottiglie non diminuisce la capacità delle bottiglie, ma ne limita solo l'uso. La capacità fisica delle strade viene aumentata per via della costruzione di un secondo tunnel. Il divieto d'uso delle corsie non riporta le capacità a due corsie, ma semplicemente impedisce di usare la capacità creata.

Anche nei regolamenti edilizi, a fare stato è l'elemento fisico. Un proprietario non può aggiungere delle stanze alla sua casa, andare oltre gli indici, sostenendo che non userà le stanze. È nell'ordine delle cose che se si creano delle capacità, queste verranno messe a disposizione e utilizzate. In ambito stradale vi sono ripetuti studi che dimostrano che, a un aumento della capacità delle autostrade, corrisponde una crescita dell'uso fino alla saturazione, anche a causa dell'aumento dei trasporti di merci (vedi [The Fundamental Law of Road Congestion: Evidence from US Cities](#) (Gilles Duranton and Matthew A. Turner)). L'articolo

costituzionale pone un limite fisico all'aumento di capacità proprio perché questo è l'unico modo per proteggere la zona alpina dal traffico. Solo con una limitazione fisica della capacità è possibile evitare un ulteriore aumento del traffico di transito e raggiungere l'obiettivo di trasportare la merce con la ferrovia.

Il divieto di aumento della capacità fisica è anche un indirizzo strategico che fa in modo che gli investimenti in infrastrutture per il traffico di transito siano fatte nell'ambito del trasporto ferroviario (Alptransit). Gli investimenti stradali devono invece essere limitati al contesto degli agglomerati. La costruzione di un secondo tunnel contravviene a questa impostazione e renderà poco redditizi gli investimenti miliardari di Alptransit.

La costruzione di un secondo tunnel aumenta la capacità di transito delle strade ed è quindi in contrasto con il disposto costituzionale.

Una legge per aggirare il divieto costituzionale

La legge prevede la costruzione di un secondo tunnel autostradale sotto il Gottardo e quindi l'aumento delle corsie. Una volta ampliata la capacità, l'articolo costituzionale non avrà più effetto.

Il limite di velocità in galleria verrà fissato in base alle regole attuali e aumenterà da 80 km/h a 100 km/h. Con la semplice applicazione di un cartello stradale, che evidentemente non richiede alcuna modifica Costituzionale o di legge, la capacità di transito crescerà del 25%.

Sarà poi la legge a impedire l'uso di quattro corsie. Semplicemente, eliminando o rendendo inefficace l'articolo che limita l'uso a due corsie, si potrà passare all'uso di tutte le corsie.

Con una modifica di una legge ordinaria, si arriva a concretizzare quello che la Costituzione impedisce.

L'approvazione della legge farà in modo che la messa in funzione di quattro corsie non dipenda più dall'esistenza di una norma costituzionale precedente ai tratti EU, ma dal rispetto di una legge di livello inferiore e successiva alla firma dei trattati con l'EU. La necessità da parte del Consiglio federale di assicurare che il divieto d'uso di due delle quattro corsie è compatibile con i trattati EU, mette bene in evidenza il rischio e la facilità con cui la norma di legge potrà essere messo fuori gioco. L'apertura delle quattro corsie potrebbe essere decretata da un tribunale. C'è chi ritiene che addirittura la polizia potrebbe permettere a titolo provvisorio l'uso di due corsie in un'unica direzione.

La legge in votazione tende manifestamente ad aggirare e mettere fuori gioco la norma costituzionale esistente.

Compatibilità con i trattati europei

L'articolo 32 lineetta 3 dell'[Accordo sui trasporti terrestri con l'Unione Europea](#) prevede dalle parti la:

“- rinuncia all'introduzione di restrizioni quantitative unilaterali;”

Questa norma è stata inserita per evitare che la Svizzera limiti le possibilità di transito attraverso le arterie di transito che fanno parte della rete europea. Il blocco di corsie o l'introduzione di una borsa dei transiti richiede il consenso dell'EU.

L'8 gennaio 2016, la direttrice del DATEC ha comunicato che la Commissione europea ritiene che il divieto d'uso di due corsie sia compatibile con l'accordo di transito. Il Consiglio federale nel messaggio del 2013 ha indicato che la limitazione del numero di corsie agibili è da considerare conforme al trattato perché non vi è alcuna riduzione rispetto al momento della firma del trattato. Due corsie di transito vi erano e due rimangono.

È fuori dubbio che l'EU desideri che l'arteria del Gottardo diventi a quattro corsie. L'EU ha tutto l'interesse ad appoggiare la costruzione delle quattro corsie e la precisazione serve ad approvare la costruzione del secondo tunnel. È nell'ordine delle cose che le quattro corsie saranno poi aperte.

La questione sulla compatibilità con gli accordi non appare comunque chiusa perché le valutazioni dipendono anche dalle situazioni di esercizio.

La chiusura di due corsie può essere considerata compatibile con il trattato, se due delle quattro corsie sono bloccate al traffico con degli ostacoli fisici irrimovibili. Il Consiglio prevede però che le quattro corsie siano sempre in esercizio in modo tale che, in caso di incidente o manutenzione, sia possibile fare circolare i veicoli nei due sensi in un unico tunnel. Bisognerebbe vedere cosa succede se un uno dei transiti alpini principali rimane chiuso e il traffico di transito si riversa tutto in Svizzera. In situazioni di stress è molto probabile che l'Europa, facendo leva sul rispetto alla lettera del trattato, riesca ad esercitare pressioni molto forti per arrivare all'apertura di tutte e quattro le corsie.