

03.411

Iniziativa parlamentare Riammissione delle gare di Formula 1

Rapporto della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale

del 22 novembre 2005

Onorevoli colleghi,

conformemente all'articolo 111 capoverso 3 della legge sul Parlamento (LParl), vi sottoponiamo il presente rapporto, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione propone con 13 voti contro 7 e 1 astensione di approvare il disegno di legge allegato.

Una minoranza della Commissione (Vollmer, Allemann, Fehr Jacqueline, Hämmerle, Hollenstein, Marti, Pedrina, Teuscher) propone di non entrare in materia sull'iniziativa.

22 novembre 2005

In nome della Commissione:

Il presidente, Otto Laubacher

Compendio

Il 22 settembre 2004, il Consiglio nazionale, con 88 voti contro 75, ha dato seguito all'iniziativa parlamentare depositata il 21 marzo 2003 da Ulrich Giezendanner. L'iniziativa chiede di autorizzare nuovamente in Svizzera le gare di Formula 1.

La Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni ha elaborato un corrispondente disegno di legge per la modifica dell'articolo 52 della legge sulla circolazione stradale e il presente rapporto. Nella sua seduta del 22 novembre 2005, essa ha deciso di sottoporre la versione definitiva del progetto al Consiglio nazionale.

Rapporto

1 Situazione iniziale

Il 21 marzo 2003, il consigliere nazionale Ulrich Giezendanner ha depositato un'iniziativa parlamentare che mira ad autorizzare nuovamente le gare di Formula 1.

La Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale ha proceduto all'esame preliminare dell'iniziativa il 10 febbraio 2004. La Commissione ha condiviso il parere del promotore dell'iniziativa secondo il quale il divieto di gare automobilistiche su circuiti è obsoleto. Con 14 voti contro 8 e 1 astensione, essa ha perciò proposto al Consiglio di dar seguito all'iniziativa.

Il 22 settembre 2004, il Consiglio nazionale ha seguito questa proposta con 88 voti contro 75. La CTT è stata incaricata di elaborare un disegno di legge.

1.1 Genesi del divieto delle gare su circuiti

Nel suo disegno di legge sulla circolazione stradale del 24 giugno 1955 (LCStr), il Consiglio federale aveva proposto con un nuovo articolo 49 che tutte le manifestazioni sportive con veicoli a motore e velocipedi fossero soggette ad autorizzazione. Nell'ambito dei dibattiti parlamentari sull'articolo 49, le Camere federali si erano pronunciate per un divieto generale delle gare automobilistiche su circuiti (bollettino stenografico 1956 N 280 seg., 1957 N 205 seg., 1958 S 71 seg. e 113 seg.) Pertanto, il vigente articolo 52 della legge sulla circolazione stradale (LCStr; RS 741.01) vieta le gare automobilistiche su circuiti, fatte salve singole eccezioni autorizzate dal Consiglio federale.

Determinante per l'introduzione di questo divieto era stata in primo luogo la sicurezza del traffico. L'inasprimento della norma, rispetto al disegno del Consiglio federale, fu motivato con il riferimento all'incidente verificatosi sul circuito di Le Mans (F) nel 1955 nel quale persero la vita 82 persone. Quale ulteriore argomento a sostegno del divieto venne fatta valere la mancanza di un interesse nazionale per queste gare data l'assenza di un'industria automobilistica svizzera. Il valore sportivo e la necessità tecnica di tali gare furono ignorati. Inoltre, si fece presente che permettere le gare su circuiti avrebbe rappresentato una violazione dello spirito e dello scopo della nuova LCStr, i cui fondamenti erano la sicurezza e l'educazione in materia di circolazione stradale.

L'interferenza nella sovranità cantonale in materia di traffico venne considerata costituzionale in base alla prevalenza del diritto federale su quello cantonale giusta l'articolo 3 capoverso 1 LCStr.

1.2 Diritto vigente

Determinante nel contesto delle ammissioni di gare sportive con veicoli a motore è l'attuale articolo 52 LCStr il quale sancisce un divieto di gare su circuiti alla presenza di pubblico e l'obbligo di autorizzazione per le altre gare sportive con veicoli a motore o con velocipedi su strade pubbliche.

Il Consiglio federale ha emanato, nel contesto dell'ordinanza sulle norme della circolazione stradale, (ONC; RS 741.11) altre disposizioni in merito alle autorizzazioni e alle manifestazioni vietate, in particolare negli articoli 94 e 95 ONC.

Nella prospettiva dell'abrogazione del divieto delle gare su circuiti, occorre discriminare preventivamente, nel quadro della legislazione attuale, le manifestazioni sportive con veicoli a motore ammesse – con riserva di autorizzazione – da quelle sottoposte al divieto.

L'articolo 52 capoverso 1 LCStr sancisce il principio che le *gare pubbliche su circuiti* sono vietate. L'articolo 94 capoverso 1 dell'ONC, definisce gare su circuiti alla presenza di pubblico le gare che percorrono più volte e ininterrottamente la stessa tratta. Gare pubbliche sono considerate quelle dove gli spettatori hanno accesso al circuito¹. In merito, non ha alcuna importanza il fatto che gli organizzatori abbiano espressamente invitato gli spettatori; l'unico elemento determinante è la presenza di spettatori². Del tutto irrilevante è pure il fatto, secondo la concezione vigente³, che le gare si svolgano su strade pubbliche o su strade sbarrate.

L'articolo 52 capoverso 1 secondo periodo conferisce tuttavia al Consiglio federale la competenza di permettere eccezioni al divieto. Esso ha fatto uso di questa competenza emanando l'articolo 94 capoverso 3 ONC che permette, con riserva di autorizzazione, le gare di velocità con motoveicoli su prato, le gare d'abilità su terreno accidentato, le gare di velocità con veicoli speciali di 100 ccm di cilindrata al massimo (ad es. go-kart) e gli slalom automobilistici. Nel contempo, nell'ultima parte dell'articolo, si riserva di permettere altre eccezioni. Il Consiglio federale, ha comunque fatto un uso estremamente restrittivo di questa riserva. Unica eccezione, l'autorizzazione conferita nel 1965 al Centre de Pilotage di Lignières (NE) di svolgere annualmente un numero stabilito di gare pubbliche su circuito con veicoli a motore⁴. Altre autorizzazioni non sono state rilasciate.

Il Consiglio federale può non solo accordare deroghe al divieto ma anche estenderle, fondandosi sullo stesso articolo (art. 52 cpv. 1 2^a frase LCStr), ad altre gare con veicoli a motore. Il legislatore ha voluto concedere intenzionalmente questo margine di manovra al Consiglio federale «in previsione di eventuali idee in futuro che potrebbero giustificare il divieto a una loro realizzazione»⁵. Il Consiglio ha fatto ricorso anche a questa competenza nell'articolo 94 capoverso 2 ONC vietando le manifestazioni il cui regolamento permette ai concorrenti di eliminare gli avversari danneggiando il loro veicolo e vietando espressamente le corse di stock-car, le gare d'inseguimento degli aerostati nonché le gare di go-kart con veicoli di oltre 100 cm³ di cilindrata.

L'articolo 52 capoverso 2 LCStr prevede l'obbligo di autorizzazione per «altre manifestazioni sportive con veicoli a motore e quelle con velocipedi sulle strade pubbliche, salvo le escursioni». La autorizzazioni sono rilasciate dai Cantoni nei quali si svolgono le gare.

1 Hans Giger, *Strassenverkehrsgesetz*, Zurigo 2002, p. 160 seg.

2 DTF 100 IV 91 segg.

3 Cfr. in merito Peter D. Burri, *Die Frage der Verfassungsmässigkeit der Regelung motor-sportlicher Veranstaltungen im SVG*, p. 23.

4 Decisione del Consiglio federale del 16 luglio 1965; cfr. anche la DTF 100 IV 91.

5 Bollettino stenografico 1958 N 753.

L'articolo 52 capoverso 3 LCStr elenca le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento di tutte le manifestazioni sportive con veicoli a motore – siano esse deroghe al divieto di gare su circuiti e altre manifestazioni sportive con veicoli a motore o con velocipedi. I requisiti riguardano la sicurezza del traffico (art. 52 cpv. 3 LCStr). Il Consiglio federale ha inoltre stabilito requisiti per quanto attiene alla protezione dell'ambiente (art. 95 cpv. 2 ONC). Nello stesso articolo esso stabilisce pure che non esiste alcun diritto all'autorizzazione (art. 95 cpv. 2 ONC).

Riassumendo, le gare pubbliche su circuiti sono vietate ad eccezione delle gare di velocità con motoveicoli, le gare d'abilità su terreno accidentato, le gare di go-kart e gli slalom automobilistici. Divieto assoluto per le corse di stock-car e le gare d'inseguimento degli aerostati. Con riserva di un'autorizzazione speciale, sono ammesse altre manifestazioni sportive con veicoli a motore e velocipedi su strade pubbliche.

1.3 Manifestazioni sportive con veicoli a motore in Svizzera

In Svizzera hanno luogo attualmente molte e svariate manifestazioni sportive con veicoli a motore. Ogni anno si svolgono corse in montagna, ad esempio a Les Rangiers, Oberhallau e sul Gurnigel. In alcuni luoghi della Svizzera occidentale e meridionale sono organizzati rallies. Il numero delle manifestazioni minori, come ad esempio quelle con supermotard e corse di motocross, è difficile da calcolare. Il rilascio delle autorizzazioni è competenza dei Cantoni.

A causa del divieto, diversi organizzatori svizzeri svolgono le gare del campionato svizzero su circuiti dei Paesi circostanti sotto il patronato di Auto Sport Svizzera.

2 Valutazione del divieto all'attuale stato delle conoscenze

Come abbiamo detto più sopra, negli anni Cinquanta il divieto di gare su circuiti era stato motivato con motivi tecnici di sicurezza. La sicurezza negli autodromi di tutto il mondo è decisamente migliorata negli ultimi cinquant'anni. Nell'ambito delle gare di Formula 1, la sicurezza degli spettatori è migliorata a un punto tale da poter escludere praticamente la possibilità di una catastrofe come quella di Le Mans. Anche la sicurezza dei piloti è notevolmente aumentata. I progressi della tecnologia in materia di sicurezza realizzati nel campo della Formula 1 vanno a profitto dell'industria automobilistica civile.

Il mantenimento del divieto per motivi tecnici di sicurezza non è più attuale.

I dati a disposizione non permettono di valutare in quale misura lo svolgimento di manifestazioni sportive con veicoli a motore su strade pubbliche nuocia alla sicurezza del traffico⁶. Ai fini di incrementare l'educazione del traffico stradale sarebbe opportuno considerare tuttavia in misura maggiore la necessità che le manifestazioni

⁶ Lettera del 9 agosto 2005 dell'Ufficio svizzero di prevenzione degli infortuni all'attenzione della CTT.

sportive con veicoli a motore siano accompagnate da campagne informative per la prevenzione degli incidenti e da controlli della circolazione nei giorni della manifestazione. Provvedimenti siffatti servirebbero a contrastare eventuali ripercussioni negative delle gare su circuiti sulla sicurezza stradale.

2.1 Ripercussioni sull'economia

A favore dell'abrogazione del divieto gioca inoltre il potenziale economico delle grandi manifestazioni automobilistiche.

L'industria automobilistica occupa infatti un posto rilevante in Svizzera: rappresenta 4500 posti di lavoro⁷ e nel settore dell'indotto interessa circa 15 500 posti di lavoro⁸. L'organizzazione di gare di Formula 1 potrebbe nondimeno favorire, direttamente e indirettamente, la creazione di un numero importante di posti di lavoro. Le piccole e medie aziende attive nella tecnologia di punta potrebbero a loro volta creare posti di lavoro soprattutto nelle regioni periferiche povere di infrastrutture. L'industria automobilistica svizzera avrebbe pertanto la possibilità di profittare di tale reintroduzione sia sul piano tecnico che sul piano economico.

Oltre ai benefici per l'industria automobilistica, ricadute economiche importanti si avrebbero anche su altri settori. La costruzione di un autodromo indurrebbe investimenti di notevole portata⁹.

L'organizzazione di gare di Formula 1 inciderebbero positivamente in ampia misura anche sul turismo. Un «Gran Premio di Svizzera» costituirebbe un avvenimento sportivo di grande importanza con ripercussioni in tutto il mondo e un influsso positivo sulle attività di marketing per il turismo svizzero. Una gara di Formula 1 attirerebbe parecchie migliaia di spettatori con investimenti di denaro sia all'interno che all'esterno dell'impianto. Il Cantone che ospita la gara potrebbe beneficiare della tassa sui biglietti d'ingresso.

L'organizzazione di grandi manifestazioni sportive può tuttavia comportare anche risvolti economici negativi. Le forze di sicurezza da impiegare all'esterno dell'autodromo su territorio pubblico dovranno essere proporzionate alle dimensioni della manifestazione. Le spese determinate dall'impiego di queste forze di polizia sarebbero a carico della collettività. Lo stesso vale per i costi di eventuali inquinamenti ambientali.

2.2 Ripercussioni sull'ambiente

Le gare automobilistiche su circuiti generano inevitabilmente un inquinamento dell'ambiente a diversi livelli. La sua intensità dipende dal numero e dal tipo di manifestazione sportiva e tutti i suoi effetti non possono essere stabiliti a priori.

⁷ Cfr. il parere del Seco del 15 agosto 2005 all'attenzione della CTT.

⁸ Federazione stradale svizzera, Vademecum 2005.

⁹ La costruzione dell'autodromo del Bahrein, completata nel 2004, è costata da 140 a 150 milioni di dollari; cfr. lettera del 15 agosto 2005 del Seco.

Il circuito e le installazioni annesse (officine, equipaggiamenti, parcheggi) devono adempiere le disposizioni che disciplinano la protezione delle acque. Il drenaggio e l'utilizzazione di prodotti inquinanti sono sottoposti ad autorizzazione.

La costruzione di circuiti automobilistici e delle loro infrastrutture è pure gravida di conseguenze per la pianificazione del territorio. Il circuito del Nürburgring, in Germania, ad esempio, si estende su 20 chilometri quadrati.

È perciò indispensabile garantire che le disposizioni relative alla protezione dell'ambiente siano rispettate integralmente non solo in vista dell'organizzazione di gare, ma altresì già nello stadio di costruzione di circuiti automobilistici¹⁰.

Tutte le piste per veicoli a motore destinate a manifestazioni sportive sono sottoposte a un esame d'impatto ambientale (cfr. Allegato 60.2 dell'ordinanza concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente, n. 6; RS 814.011). Affinché anche l'organizzazione di manifestazioni sportive su queste piste siano conformi alle disposizioni principali relative alla protezione dell'ambiente, occorre che le condizioni di autorizzazione siano precisate nella legge.

Nel disegno di legge allegato si dispone esplicitamente che l'autorizzazione è concessa soltanto se la manifestazione sportiva prevista è conforme alla legislazione sull'ambiente e, in particolare, che dalla stessa non ci si debbano attendere effetti particolarmente nocivi sulla popolazione e sull'ambiente quali inquinamento fonico, olfattivo o chimico. Questa formulazione è priva di carattere normativo e riprende soltanto disposizioni già in vigore.

Le condizioni specifiche da adempiere per la concessione di un'autorizzazione saranno precisate per via d'ordinanza.

3 Tratti fondamentali del disegno di legge

L'iniziativa parlamentare Giezendanner chiede sostanzialmente che le gare di Formula 1, soggette attualmente, quali corse su circuiti, al divieto previsto dall'articolo 52 capoverso 1 LCStr, siano nuovamente autorizzate in Svizzera. Occorre pertanto istituire le condizioni quadro che permettano l'organizzazione di gare come pure la costruzione di un autodromo o la riconversione di un impianto esistente per l'organizzazione di gare automobilistiche su circuito.

La richiesta avanzata dall'iniziativa può essere adempiuta abrogando questo divieto. Limitarsi ad autorizzare le gare di Formula 1 mantenendo il divieto generale relativo alla gare su circuiti sarebbe costituzionalmente inammissibile. L'obbligo d'autorizzazione necessita di una base legale, deve rispondere a un interesse pubblico ed essere proporzionato allo scopo¹¹. Concludere che il divieto delle gare di Formula 1 non è più sostenibile perché le considerazioni d'interesse pubblico in questione (sicurezza degli spettatori e protezione dell'ambiente, in particolare protezione da inquinamento fonico e atmosferico) possono essere ugualmente garantite mediante un corrispondente obbligo d'autorizzazione equivale ad ammettere che ciò è vero, a

¹⁰ Le disposizioni principali per l'organizzazione di gare su circuito e l'esercizio degli impianti interessati si trovano negli art. 7, 8, 11, 15, 23 e 25 LPAmb (RS 814.01), art. 2-5 e 17-19 OIAt (RS 814.318.142.1) e art. 2-4, 7, 10-12, 39, 40 e 45 OIF (RS 814.41).

¹¹ Cfr. Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2ª edizione, Berna 2005, p. 368 segg.

maggior ragione, per le corse con veicoli di cilindrata inferiore e che raggiungono velocità meno elevate. Di conseguenza, e quale soluzione generale conforme alla costituzione, tutte le gare pubbliche su circuiti dovrebbero essere nuovamente autorizzate.

In linea di massima, per tutti i tipi di gare ammesse si applicano come finora le medesime condizioni d'autorizzazione. Se l'organizzatore non può garantire l'adempimento dei requisiti necessari relativi alla sicurezza del traffico e alla protezione dell'ambiente, non viene concessa alcuna autorizzazione. Inoltre, e come già finora, il rilascio di un'autorizzazione non costituisce un diritto. Infine, il Consiglio federale conserva la competenza di vietare determinate gare automobilistiche.

4 Motivazioni della minoranza

Una minoranza della Commissione si oppone alla riammissione delle gare pubbliche su circuiti.

Essa ritiene in primo luogo che tale misura sarebbe inappropriata dal punto di vista ambientale.

L'esercizio di un autodromo comporta un notevole *inquinamento dei suoli*¹², la cui fertilità si riduce con l'intensificarsi delle gare. Nel contesto di grandi manifestazioni sportive, la necessità di parcheggiare e il numero di posti di parcheggio insufficiente costringe gli spettatori e invadere terreni mobili circostanti¹³.

Inoltre, la corsa, ma anche il traffico supplementare che essa genera, provoca un *inquinamento fonico* che può disturbare gli abitanti della zona circostante. Per il pubblico esiste inoltre il pericolo di lesioni uditive.

Sia la gara automobilistica, sia il traffico dei veicoli degli spettatori incrementano l'inquinamento *atmosferico* locale con polveri fini, ossidi di azoto, idrocarburi ecc. A questi si aggiungono emissioni elevate di gas a effetto serra.

Manifestazioni sportive di questo tipo generano danni considerevoli, malgrado le condizioni da adempiere per l'ottenimento di un'autorizzazione: inquinamento dei suoli, inquinamento atmosferico e inquinamento fonico.

Oltre a ciò, la costruzione di autodromi non è consona con gli obiettivi della Svizzera in materia di pianificazione territoriale. Le infrastrutture che dovrebbero essere costruite intorno al circuito inciderebbero notevolmente sul paesaggio. Inoltre, secondo la topografia, il rumore di fondo del circuito potrebbe propagarsi su larga scala provocando un fastidio considerevole. Infine, manifestazioni sportive siffatte contrasterebbero con l'immagine turistica della Svizzera che pone l'accento sulla natura e la scoperta dei suoi fenomeni.

La minoranza fa riferimento anche ai problemi esistenti con i giovani pirati della strada in Svizzera: autorizzare le gare automobilistiche sarebbe inviare un cattivo segnale anche dal punto di vista della sicurezza stradale.

¹² In particolare attraverso le emissioni di idrocarburi policiclici aromatici e quelle di cadmio emesso dall'usura degli pneumatici; cfr. lettera dell'UFAFP del 26 luglio 2005 all'attenzione della CTT.

¹³ Di qui la compattazione dei suoli che rallenta l'infiltrazione delle acque pluviali e la crescita dei vegetali.

la «libertà economica» (art. 27 Cost.) al fine di ottenere un'autorizzazione. Questo disciplinamento rispecchia la volontà del legislatore di lasciare ai Cantoni tutta l'autonomia di cui hanno bisogno. L'autorità cantonale incaricata del rilascio delle autorizzazioni è ovviamente tenuta a ottemperare ai principi generali dello Stato di diritto.

Il capoverso 5 corrisponde, per quanto attiene al contenuto, al precedente capoverso 4.

I dettagli relativi alle condizioni per la costruzione di un circuito non sono contemplati nel presente disegno in quanto materia di diritto cantonale di costruzione e di pianificazione del territorio.

6 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Il presente disegno non comporta conseguenze finanziarie immediate o di personale per gli enti pubblici.

7 Relazione con il diritto europeo

La Svizzera è oggi l'unico Paese in Europa che vieta le gare su circuito. L'abrogazione di questo divieto non comporterà pertanto alcun contrasto con il diritto europeo.

8 Costituzionalità e legalità

La modifica si fonda sull'articolo 82 Cost. il quale sancisce che la Confederazione emana prescrizioni sulla circolazione stradale. Essa non contravviene perciò all'articolo 3 capoverso 1 LCStr il quale dispone che la sovranità cantonale sulle strade è riservata nei limiti del diritto federale.