

12239

**Messaggio
del Consiglio federale all'Assemblea federale
concernente l'iniziativa popolare per l'istituzione
di un'assicurazione federale di responsabilità civile per i veicoli
a motore e le biciclette**

(Del 9 dicembre 1974)

Onorevoli signori presidente e consiglieri,

Ci pregiamo di sottoporvi il presente messaggio concernente l'iniziativa popolare per l'istituzione di un'assicurazione federale di responsabilità civile per i veicoli a motore e le biciclette come anche un disegno di decreto federale.

1 Quadro generale

La Federazione svizzera del personale dei servizi pubblici (VPOD) a Zurigo depositò, l'11 aprile 1972, presso la Cancelleria federale svizzera, un'iniziativa popolare, munita di 62 537 firme valide, per l'introduzione, da parte della Confederazione, di un'assicurazione di responsabilità civile per i veicoli a motore e le biciclette (FF 1972 I 926). Mediante il decreto del 5 maggio 1972, il Consiglio federale accertava che l'iniziativa era formalmente riuscita. L'iniziativa stessa riveste la forma di un progetto elaborato del tenore seguente:

11 Tenore dell'iniziativa

«I cittadini svizzeri sottoscritti, aventi diritti di voto, chiedono, in via d'iniziativa popolare presentata in forma di progetto già elaborato, che la seguente disposizione sia inserita nella Costituzione federale:

Art. 37^{bis} cpv. 3

La Confederazione istituisce, in via legislativa, un'assicurazione federale per la copertura della responsabilità civile dei detentori di veicoli a motore e di biciclette».

Il testo in lingua tedesca è designato come testo determinante; la traduzione in lingua francese è stata verificata e dichiarata corretta.

L'iniziativa contiene una clausola che autorizza i tredici firmatari, designati nominalmente, a ritirarla.

12 Proroga del termine

Con il nostro rapporto del 14 novembre 1973 (FF 1973 II 1034) ci siamo avvalsi della possibilità, prevista nell'articolo 29 della legge del 23 maggio 1962 sui rapporti tra i Consigli (RS 171.11), di prolungare di un anno il termine per deliberare sulla domanda dell'iniziativa. Secondo l'articolo 27 capoverso 1 di questa legge, la decisione deve essere presa, di principio, entro il termine di tre anni a contare dal giorno di deposito dell'iniziativa. Nel presente caso, il termine sarebbe dunque stato il 10 aprile 1975. Tenuto conto dell'obbligo di presentare il nostro rapporto un anno prima della scadenza del periodo per risolvere, avremmo dovuto approntarlo al più tardi per il 10 aprile 1974. Mediante le vostre decisioni del 19 e 21 marzo 1974 avete soddisfatto la nostra domanda in modo che il termine per la vostra decisione e quello della presentazione del nostro rapporto sono stati prorogati di un anno.

La domanda di proroga risultava motivata dal fatto che un gruppo di studio nel campo dell'assicurazione della responsabilità civile per autoveicoli, istituito dal Dipartimento federale di giustizia e polizia, aveva elaborato i principi su cui fondare una nuova concezione in questo ramo e il rafforzamento del controllo esercitato dall'autorità di sorveglianza. Si trattò allora avantutto di sottoporre all'esame di un esperto indipendente la questione a sapere se le proposte del gruppo di studio potevano essere attuate sul fondamento del tenore vigente della Costituzione federale oppure se fosse stato necessario istituire nuove basi costituzionali. Il perito trasmise il suo rapporto il 2 maggio 1974, rapporto del quale tenemmo conto al momento dell'elaborazione del presente messaggio.

13 Contenuto del messaggio

L'iniziativa popolare intesa a sottrarre dall'ambito dell'economia privata l'assicurazione di responsabilità civile per gli autoveicoli (assicurazione RC automobili) e l'assicurazione di responsabilità civile per le biciclette (assicurazione RC per cicli) è proceduta dagli aumenti tariffali del 1972 che hanno provocato vive discussioni nel pubblico. Evidenzieremo dapprima che le norme legislative pertinenti sono sempre state concepite per un'attuazione di queste branche assicurative da parte degli assicuratori privati e illustreranno successivamente in quale modo si opera la vigilanza della Confede-

razione sulle società private d'assicurazione, a tutela dell'assicurato. In seguito esamineremo come l'ordinamento giuridico e la prassi dell'autorità di sorveglianza tengono conto delle peculiarità dell'obbligo assicurativo e dell'importanza economica viepiù crescente di questi generi d'assicurazione.

Verrà ad aggiungersi uno studio comparativo sull'evoluzione tariffale dal 1960 in poi, che spiegherà le diverse modificazioni tariffali, la struttura stessa delle tariffe e infine le modalità dei principi tecnici per la determinazione delle aliquote. In un altro capitolo saranno riprodotte le proposte dei gremi estranei all'amministrazione riguardo a numerose questioni controverse dell'assicurazione RC auto; tra queste proposte vanno soprattutto evidenziate quelle intese all'istituzione di una commissione consultiva permanente per l'esame dei temi concernenti la legislazione in materia d'assicurazione, la sua esecuzione come anche il riordinamento della vigilanza sulle tariffe.

Procederemo ulteriormente ad una disamina dei vantaggi e degli inconvenienti di un eventuale istituto federale, con o senza monopolio, rispetto all'organizzazione assicurativa privata e confuteremo poscia le argomentazioni degli iniziativisti. Dopo un accenno a talune lacune del sistema anteriore, d'altronde già eliminate, illustreremo le nuove norme legislative e i miglioramenti attuati. Infine, motiveremo la necessità di raccomandare la reiezione dell'iniziativa senza controproposta.

2 Situazione iniziale

21 Introduzione dell'assicurazione della responsabilità civile per autoveicoli e biciclette in Svizzera

211 Assicurazione della responsabilità civile per autoveicoli

Già all'inizio di questo secolo, i Cantoni riconobbero la necessità di unificare talune disposizioni concernenti la circolazione stradale. Si giunse così a un concordato internazionale inteso a uniformare le norme della circolazione degli autoveicoli e delle biciclette, approvato dal Consiglio federale il 13 giugno 1904, il quale però non conteneva ancora alcuna prescrizione in materia d'assicurazione. Fu sostituito da quello del 7 aprile 1914 che subordinava il rilascio di una licenza di circolazione all'esistenza dell'assicurazione di responsabilità civile per i danni causati dagli autoveicoli. Nuovo era pertanto l'obbligo assicurativo che i Cantoni, giuridicamente, erano in grado d'imporre in virtù della loro competenza a legiferare nel campo dell'assicurazione stradale. Per contro, essi non potevano emanare disposizioni speciali nella responsabilità civile in materia di circolazione, dato che

trattavasi di norme di diritto privato e quindi di spettanza della Confederazione. Per la responsabilità civile era quindi determinante il principio della responsabilità per colpa, secondo l'articolo 41 del Codice delle obbligazioni. L'assicurazione era obbligatoria soltanto per i danni corporali; taluni Cantoni — quelli d'Argovia, di Berna e di Zurigo segnatamente — allargarono nondimeno l'obbligo ai danni materiali, obbligo che istituiva la copertura di prestazioni minime. I contratti d'assicurazione dovevano contenere una clausola prevedente una franchigia, secondo la quale l'assicurato doveva assumere direttamente un decimo del danno, ma almeno 100 franchi. Ad eccezione dei Cantoni dei Grigioni, Sottoselva, Sopraselva, Ginevra e Zugo, tutti gli altri Cantoni aderirono al concordato. Ma anche questi cinque Cantoni e Semicantoni sottoposero, di proprio moto, i detentori di autoveicoli domiciliati sul loro territorio all'assicurazione obbligatoria.

Il 22 maggio 1921 il Popolo e i Cantoni accettarono l'articolo 37^{bis} della Costituzione federale che conferisce alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni concernenti le automobili e le biciclette. Una prima legge d'applicazione fu oggetto di una domanda di referendum e fu respinta dal popolo il 15 maggio 1927; soltanto un secondo disegno pertinente fu coronato da successo nel 1932.

La legge federale del 15 maggio 1932 sulla circolazione degli autoveicoli e delle biciclette (LA) obbligava i detentori di veicoli a motore a stipulare, per i loro veicoli, un'assicurazione RC automobili. Contrariamente a quanto prevedeva il Concordato del 1914, l'assicurazione non doveva unicamente coprire i danni corporali, bensì tutti i danni causati dall'impiego di un veicolo. Il legislatore aveva invece rinunciato all'obbligo della franchigia a carico dell'assicurato. La posizione della persona lesa a livello giuridico fu migliorata grazie all'introduzione di due importanti innovazioni, connesse l'una con l'altra: trattasi dell'azione diretta per risarcimento della persona lesa contro l'istituto assicuratore di responsabilità civile e dell'impossibilità di opporre alla persona lesa le eccezioni, precedenti dalla legge o dal contratto, che l'istituto assicuratore può far valere contro l'assicurato; rispetto a quest'ultimo è stato per contro mantenuto l'ordinamento normale. Per questo motivo la legge ha accordato all'istituto assicuratore un diritto di regresso verso l'assicurato, nella misura in cui sarebbe stato autorizzato a ricusare o a ridurre le sue prestazioni, secondo il contratto o la legge sul contratto d'assicurazione. La LA ha migliorato sensibilmente la posizione della persona lesa, pure mediante la sostituzione della responsabilità causale alla responsabilità per colpa.

La legge federale del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale (LCS) non ha modificato la situazione testé descritta.

Il principio dell'obbligo d'assicurazione, che già era cosa ovvia all'epoca del concordato del 1914, non è mai stato messo in dubbio. Inoltre, è stato

sempre condiviso il parere secondo cui un'assicurazione obbligatoria costituisse il complemento necessario della responsabilità causale del detentore introdotta dalla LA. Non sarebbe effettivamente stato opportuno di prevedere bensì una responsabilità aggravata (responsabilità causale) del detentore, ma di lasciar correre alla persona lesa il rischio di vedere insoddisfatte o solo parzialmente soddisfatte le sue pretese nel caso d'insolvenza del detentore. Lo scopo primordiale dell'obbligo d'assicurazione consiste nella necessità di fornire un debitore solvibile alla persona lesa, le cui pretese possono raggiungere un livello assai elevato.

212 Assicurazione di responsabilità civile per le biciclette

La LA non conteneva disposizioni sull'assicurazione RC per cicli, ma affidava esplicitamente ai Cantoni la facoltà di decidere circa l'opportunità di introdurre l'obbligo di questa assicurazione. I Cantoni prescrissero siffatto obbligo e conclusero all'uopo contratti d'assicurazione collettiva con le società private. Le somme assicurate variavano però da Cantone a Cantone cagionando così notevoli difficoltà, soprattutto nel caso di cambiamento di domicilio; queste strutture divergenti dell'assicurazione RC per cicli evidenziarono pertanto la necessità d'istituire un sistema unico, uniformemente valevole per tutta la Svizzera, sistema che fu attuato soltanto con l'entrata in vigore della LCS.

La LCS prevede attualmente, per l'insieme del Paese, la conclusione obbligatoria di un'assicurazione che copra la responsabilità civile dei ciclisti con somme assicurate minime. Contrariamente alla responsabilità causale del detentore di un autoveicolo, quella del ciclista è una responsabilità per colpa, retta dal Codice delle obbligazioni. Un'ordinanza del Consiglio federale assimila al ciclista, per quanto concerne la responsabilità civile e l'assicurazione, i carri a mano provvisti di motore, talune macchine semoventi a un asse e i ciclomotori.

22 Natura giuridica dell'assicurazione obbligatoria di responsabilità civile per autoveicoli

L'obbligo assicurativo di diritto pubblico del detentore non è ingiunto direttamente, bensì soltanto indirettamente mediante disposizioni del diritto amministrativo. Infatti, la licenza di circolazione è rilasciata dall'autorità cantonale competente soltanto se il richiedente, presentando una attestazione, fornisce la prova che è stata conclusa l'assicurazione RC prescritta.

L'assicurazione è fondata su contratti stipulati con assicuratori privati. La conclusione di questi contratti è analoga a quella degli altri contratti d'assicurazione ed i rapporti di diritto che istituiscono sono subordinati al diritto privato, ancorché, tenuto conto della finalità perseguita, essi

soggiacciano a talune disposizioni di diritto pubblico. Il legislatore giudicò che gli interessi di terzi o del pubblico in generale sarebbero stati eccessivamente pregiudicati ove fosse stato applicato il principio della libertà contrattuale in modo assoluto. Nondimeno, nel caso dell'assicurazione RC automobili, l'importanza di questi interessi non apparve tale, al legislatore, da giustificare l'introduzione di un'assicurazione di diritto pubblico. La legislazione si limita a prevedere un obbligo indiretto d'assicurazione, che costituisce il fondamento di diritto pubblico di un rapporto contrattuale assicurativo di diritto privato (cfr. Hug, *Privatversicherung und Sozialversicherung*, estratto 1963).

Il detentore può scegliere liberamente l'assicuratore con il quale intende concludere un contratto. In virtù del diritto attualmente in vigore, non sussiste alcun obbligo per gli assicuratori di concludere un contratto, ancorché abbiano stipulato fra di loro una convenzione intesa ad impedire che un detentore non trovi assicuratore (cfr. n. 272.34 e 272.37).

23 Sorveglianza sull'assicurazione di responsabilità civile per gli autoveicoli e biciclette

231 Introduzione

Secondo il concetto attuale, l'assicurazione RC automobili è obbligatoria ed è esercitata dal settore privato. Gli assicurati e le persone lese non sono però esposti all'arbitrio delle società d'assicurazione, poiché l'esercizio del ramo RC automobili, come quello di tutte le altre branche assicurative, costituisce l'oggetto di un controllo allargato, esplicito dall'autorità di vigilanza. L'esecuzione della vigilanza spetta al Dipartimento federale di giustizia e polizia e all'Ufficio federale delle assicurazioni, subordinato al Dipartimento precitato.

232 Fondamenti giuridici

L'articolo 34 capoverso 2 della Costituzione federale fornisce la base per la sorveglianza in materia d'assicurazioni. La vigilanza è stata introdotta mediante la legge federale del 25 giugno 1885 sulla sorveglianza delle imprese private in materia d'assicurazione (legge sulla sorveglianza). Per quanto concerne l'assicurazione RC automobili, sono pure applicabili le disposizioni della legge federale del 4 febbraio 1919 sulle cauzioni delle società d'assicurazioni (LC), in particolare quelle concernenti l'obbligo stabilito per le società straniere di fornire una cauzione.

233 Sorveglianza materiale da parte dello Stato

La sorveglianza sulle assicurazioni è esercitata dallo Stato, secondo il principio della vigilanza materiale. Mediante questo sistema, il controllo non

è pertanto meramente formale, anzi è inteso avantutto a sottoporre le aziende a un controllo materiale allargato, dal momento in cui incominciano la loro attività e per tutta la loro durata d'attività. Ciò significa che l'esercizio di un'azienda d'assicurazioni è subordinato ad un'autorizzazione, la quale è rilasciata soltanto qualora siano soddisfatte tutte le condizioni considerate necessarie dall'autorità di sorveglianza. Tra queste condizioni figurano quelle concernenti la costituzione del capitale sociale come anche quelle inerenti all'insieme delle basi tecniche, giuridiche e commerciali dell'assicurazione. Successivamente, le aziende d'assicurazione titolari di un'autorizzazione d'esercizio permangono sottoposte continuamente a una sorveglianza materiale, la quale implica che qualsiasi modificazione delle basi suddette deve essere autorizzata dall'autorità competente e che sia provveduto, in particolare sul fondamento del resoconto da presentare annualmente, affinché le società siano continuamente in grado di soddisfare i loro obblighi. L'autorizzazione può essere negata qualora le modificazioni proposte non siano conformi alla legge o qualora sussista il pericolo che gli interessi degli assicurati siano comunque pregiudicati. Va soprattutto evidenziato che l'autorità di sorveglianza può intervenire in ogni momento nell'esercizio stesso di un'azienda, ove ciò risulti necessario per tutelare gli interessi degli assicurati.

234 Mezzi d'intervento delle autorità di sorveglianza

Per eseguire i loro compiti, le autorità di sorveglianza dispongono di efficaci mezzi d'intervento. Avantutto esse possono, in virtù dell'articolo 9 capoverso 1 della legge sulla sorveglianza, prendere in ogni momento quei provvedimenti che si mostrano richiesti dall'interesse generale e dall'interesse degli assicurati. Nel caso di contravvenzione alle ordinanze e alle decisioni adottate, l'autorità di sorveglianza può pronunciare inoltre multe disciplinari. Per di più, la legislazione prevede gravi sanzioni penali per gli organi responsabili e i loro rappresentanti, ad esempio qualora espongano falsamente o celino la situazione d'affari dell'azienda nelle comunicazioni, nei documenti o nelle informazioni che sono tenuti a fornire all'autorità di sorveglianza.

235 Approvazione obbligatoria degli stampati

Secondo le disposizioni della legge sulla vigilanza, sussiste un obbligo di fare approvare i piani aziendali ed il materiale stampato (tariffe, condizioni generali d'assicurazione, ecc.). Dato che lo scopo della sorveglianza consiste in una prevenzione generale, gli stampati sottoposti all'approvazione obbligatoria non possono essere utilizzati e i cambiamenti dei piani aziendali esser messi in vigore prima d'essere stati approvati.

236 Procedura di ricorso

Le decisioni dell'autorità di sorveglianza sono impugnabili mediante ricorso amministrativo al Dipartimento federale di giustizia e polizia, tanto da parte degli assicuratori, quanto da parte di terze persone (art. 44 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa). Ha diritto di ricorrere chiunque è toccato dalla decisione impugnata e ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa (art. 48 lett. *a* della legge sulla procedura amministrativa). Purché queste condizioni siano soddisfatte, ogni assicurato (detentore) ed ogni associazione autorizzata a tale riguardo — in particolare le associazioni degli utenti della strada — possono avvalersi di questo rimedio giuridico (STF 99 Ib 51 c 1b). Contro le decisioni di prima istanza del Dipartimento federale di giustizia e polizia come anche contro un'eventuale decisione su ricorso di questo dipartimento è ammissibile il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale (art. 97 segg. della legge federale sull'organizzazione giudiziaria del 16 dicembre 1943/20 dicembre 1968). Di questa possibilità di ricorso si è già fatto reiteratamente uso.

Ad esempio, infatti, contro la decisione d'approvazione della tariffa 1972 dell'assicurazione RC per autovetture da turismo, sono stati inoltrati diversi ricorsi, i quali furono dapprima respinti dal Dipartimento federale di giustizia e polizia successivamente dal Tribunale federale, in ultima istanza. I ricorsi presentati contro le tariffe 1973 dell'assicurazione RC per autovetture da turismo sono stati dichiarati senza oggetto dal Dipartimento federale di giustizia e polizia, dopo che gli assicuratori avevano rinunciato all'applicazione di queste tariffe. In effetti, durante i primi mesi del 1973 il numero degli infortuni registrati dalla polizia era in forte diminuzione, cosicché la tariffa 1972 permase parimente valida per il 1973. Il 24 settembre 1973, l'Ufficio federale delle assicurazioni approvò i nuovi conteggi del saldo annuo per il 1971, determinanti per la compilazione della tariffa. I conti per il 1971 furono così sostituiti a quelli approvati il 18 ottobre 1972. Il 24 ottobre 1973 l'Ufficio federale delle assicurazioni approvò i conteggi per il saldo annuo per il 1972. Le decisioni d'approvazione di questi conteggi sono pure state impugunate innanzi il Dipartimento federale di giustizia e polizia, con ricorsi amministrativi.

237 Competenze dell'Ufficio federale delle assicurazioni circa l'approvazione delle tariffe

Per esaminare le competenze dell'Ufficio federale delle assicurazioni in materia d'approvazione delle tariffe occorre procedere dallo scopo della sorveglianza, la quale deve avantutto proteggere l'assicurato dall'inosservanza del contratto assicurativo da parte dell'assicuratore. Essa deve dunque impedire il dissesto finanziario di società assicuratrici private. La fina-

lità precipua della vigilanza esercitata dallo Stato è pertanto quella di garantire la solvibilità delle società d'assicurazioni ed il compito più importante che ne risulta consiste in un esame della loro solidità, allo scopo di ottenere sufficienti garanzie riguardo al versamento delle prestazioni che può pretendere l'assicurato (STF 77 I 241 s, 99 Ib 51 c 4). Dato che l'approvazione delle tariffe è un rilevante fattore di questo mandato e poiché l'iniziativa popolare della VPOD tratta avantutto la questione dell'approvazione dei premi, risulta necessario di esaminare più minutamente il problema delle tariffe.

Al momento dell'esame delle tariffe e dei dati statistici e tecnici che le corredano, l'autorità di vigilanza deve fondarsi sui criteri seguenti:

- Le tariffe proposte non devono risultare eccessivamente basse, al fine di poter garantire la solvibilità dell'assicuratore e pertanto l'esecuzione corretta dei contratti, nell'interesse degli assicurati, rispettivamente delle persone lese. Trattasi quindi di una limitazione dei premi verso il basso. Conseguentemente, l'autorità di sorveglianza deve intervenire qualora non siano raggiunte le aliquote minime indispensabili dal profilo della tecnica assicurativa e deve badare affinché non siano stabiliti premi troppo esigui, ad esempio per motivi di competitività. I crolli finanziari di società d'assicurazione contro gli infortuni, reiteratamente manifestatisi all'estero durante gli ultimi anni, sono stati d'altronde prevalentemente dovuti a politiche tariffali poco realiste, che ebbero ripercussioni assai sgradevoli per gli assicurati e le persone lese.
- Le autorità di sorveglianza devono parimente badare affinché gli assicurati non abbiano a pagare premi troppo elevati. Il profano delle questioni d'assicurazioni non è generalmente in grado di comprendere i diversi aspetti di questa complessa materia, considerazione, questa, che s'applica particolarmente all'elaborazione delle basi del calcolo attuariale. Per tali motivi, l'assicurato, in questo settore, si trova in una posizione sfavorevole rispetto all'assicuratore. Fondandosi su queste ponderazioni, la Commissione dei cartelli giudica che la protezione degli assicurati esige parimente che l'autorità di sorveglianza debba opporsi anche a tariffe troppo elevate (perizia della Commissione dei cartelli dell'8 marzo 1972, relativa al disegno di una nuova legge sulla sorveglianza; indagine della Commissione dei cartelli del 24 luglio 1972 sullo stato della competitività nell'assicurazione di responsabilità civile per autoveicoli in Svizzera, pag. 177). Le ponderazioni precedenti concludono pertanto anche ad una limitazione dei premi verso l'alto, allo scopo di proteggere il pubblico da eccessive esigenze degli assicuratori (STF 76 I 242; 84 I 145).

Nella sua sentenza del 2 febbraio 1973 (STF 99 Ib 51 c. 4 e 5), il Tribunale federale ha esaminato nuovamente la questione delle competenze dell'Ufficio federale delle assicurazioni nel settore dell'approvazione delle

tariffe dell'assicurazione RC automobili ed ha dichiarato che il dovere spettante all'autorità di sorveglianza di proteggere l'assicurato non implicava il diritto di determinare il premio «equo» e di dichiararlo obbligatoriamente applicabile. L'autorità di sorveglianza può intervenire nel rapporto di diritto privato che vincola l'assicuratore e l'assicurato soltanto nella misura necessaria per proteggere quest'ultimo da pregiudizi. Interventi più vasti non sono ammissibili dal profilo della libertà di commercio e d'industria. Tra un premio appena sufficiente dal profilo tecnico ed un premio esagerato sussiste un margine di cui l'assicuratore, secondo il diritto attualmente in vigore, può liberamente avvalersi per stabilire l'aliquota valevole. L'Ufficio federale delle assicurazioni e, in caso di ricorso, anche il Dipartimento federale di giustizia e polizia devono, al momento dell'esame delle tariffe dell'assicurazione RC automobili, determinare le aliquote del premio minimo e massimo, delimitando pertanto il margine di valutazione di cui possono disporre gli assicuratori. In virtù della sentenza suddetta del Tribunale federale, l'Ufficio federale delle assicurazioni non può dunque esaminare i premi quanto alla loro equità. Questa concezione è in contraddizione con la prassi sinora seguita dall'Ufficio federale delle assicurazioni, che ha sempre esaminato i premi in modo da stabilire quello equo, senza che gli assicuratori si siano opposti a questo modo di procedere. L'Ufficio federale delle assicurazioni reputava infatti di conformarsi alla giurisprudenza del Tribunale federale, la quale giustificava precisamente il suo compito di limitare i premi verso l'alto, dato che il profano non è in grado di determinare l'adeguatezza dei premi (STF 76 I 242).

Nell'assicurazione RC automobili, le condizioni generali d'assicurazione contengono, oltre alla descrizione del rischio coperto, la scala del sistema bonus/malus e le franchigie. Per questo motivo la questione dell'approvazione degli altri stampati, segnatamente delle condizioni generali d'assicurazione, assume notevole importanza nel quadro dell'approvazione delle tariffe. L'autorità di sorveglianza deve provvedere affinché gli assicurati non risultino pregiudicati da condizioni generali d'assicurazione contrarie alle norme del ramo e di cui non possono commisurare la portata (sentenza non pubblicata del Tribunale federale del 21 gennaio 1955 concernente la clausola relativa al suicidio, cfr. «Revue Suisse d'Assurances (RSA)» 23 [1955/56] pag. 39). In un'altra sentenza (STF 76 I 241), il Tribunale federale ha osservato che la vigilanza ha pure lo scopo di evitare che il pubblico sia indotto in errore o deluso nelle sue legittime aspirazioni da disposizioni poco chiare, dichiarazioni inesatte o indicazioni erronee. Gli assicurati devono essere protetti dalle conseguenze degli errori che gli assicuratori stessi possono commettere, tenuto conto delle difficoltà della tecnica assicurativa. L'autorità deve parimente astenersi dall'approvare condizioni generali contraddittorie alle norme imperative (sentenza non pubblicata del Tribunale federale del 17 settembre 1954 concernente le norme relative ai valori di liquidazione cfr. RSA 22 [1954/55] pag. 317).

24 Importanza economica dell'assicurazione di responsabilità civile per autoveicoli e biciclette

241 Assicurazione di responsabilità civile per autoveicoli

L'importanza economica crescente dell'assicurazione RC automobili risulta dalla tavola seguente, concernente il numero degli autoveicoli in circolazione e il volume dei premi.

Anno	Autoveicoli in circolazione	Premi dell'assicurazione RC automobili in migliaia di franchi
1933	118 000	24 282
1939	127 000	27 346
1945	46 000	8 485
1950	264 500	68 606
1969	1 562 500	502 387
1970	1 666 000	524 108
1971	1 728 000	624 267
1972	1 833 000	664 162

Poiché un obbligo uniforme di concludere un'assicurazione RC automobili esiste, in virtù del diritto federale, soltanto a contare dal 1^o gennaio 1933 (LA), la tavola procede da quell'anno. L'aumento costante dei premi incassati a contare dalla seconda guerra mondiale è dovuto soprattutto all'aumento del numero degli autoveicoli immatricolati in Svizzera e successivamente agli aumenti di premio parzialmente consecutivi a miglioramenti delle prestazioni offerte. Per valutare l'importanza economica dell'assicurazione RC automobili non basta dunque fondarsi sull'ammontare dei premi incassati, ma occorre parimente tener conto che, a cagione dell'obbligo d'assicurazione, è l'assicuratore che interviene invece del detentore responsabile e che pertanto il terzo leso tratta sempre con un debitore solvibile. Ovviamente la maggioranza dei detentori di autoveicoli non sarebbero in grado, soprattutto nei casi di decesso e d'invalidità, di riparare i danni sovente assai importanti. Il creditore può far valere le sue pretese verso un debitore solvibile anche nel caso di danni meno importanti (spese di cura e danni materiali). Soltanto grazie a queste considerazioni appare tutta l'importanza economica dell'assicurazione RC automobili.

242 Assicurazione di responsabilità civile per le biciclette e i ciclomotori

Le considerazioni testé espresse sono pure valide nel caso d'assicurazione di responsabilità civile per biciclette e ciclomotori, ancorché, com-

parate con l'assicurazione RC automobili, queste due categorie assicurative abbiano una portata economica secondaria, segnatamente riguardo al debole volume dei premi incassati. Infatti, per il 1972, i premi incassati hanno raggiunto soltanto un ammontare di 10 milioni di franchi; è ovvio pertanto che queste due branche d'assicurazione non abbisognano d'ulteriori commenti.

25 Concezione ed evoluzione delle tariffe dell'assicurazione di responsabilità civile per autoveicoli, a contare dal 1960

Esamineremo in seguito, in modo particolareggiato, le tariffe elaborate a contare dall'entrata in vigore delle disposizioni della LCS, concernenti la responsabilità civile e l'assicurazione (1° gennaio 1960).

L'evoluzione tariffale nell'assicurazione per la responsabilità civile è descritta ai numeri 251 a 256, secondo le tariffe per autovetture da turismo.

251 Tariffa 1960

In questa tariffa, gli autoveicoli erano raggruppati per categoria (autovetture da turismo, autocarri, motociclette, rischi speciali). Le categorie di veicoli furono suddivise per generi (ad esempio per autovetture da turismo secondo il loro impiego). Per quanto concerne i veicoli di uno stesso genere si è proceduto a nuove distinzioni secondo la potenza o la grandezza e, per le autovetture da turismo, secondo il numero dei CV-fiscali. Questo metodo fu mantenuto poiché permetteva di distinguere i rischi inerenti ai diversi veicoli e di stabilire pertanto i premi, tenendo conto del grado variabile del rischio. La determinazione del premio secondo il criterio oggettivo del rischio da coprire è un principio fondamentale dell'assicurazione privata, usuale in tutte le branche. Siffatta strutturazione tariffale non teneva però conto di ogni elemento oggettivo del rischio e neppure degli elementi soggettivi, cosicché fu prevista una successiva rettificazione del premio per ogni polizza, nel senso che il detentore esente da infortuni veniva a fruire di un rimborso o di un ribasso sul premio di base della tariffa. Questa possibilità di rettificazione, nota da lungo tempo, fu pure utilizzata, in una forma leggermente modificata, per la tariffa 1960. Il ribasso massimo, accordato dopo sei anni senza infortuni, ammontava al 40 per cento.

L'impiego di questa tariffa cagionò perdite per gli assicuratori durante i periodi dal 1960 al 1963. Infatti, l'onere risultante dagli infortuni assicurati e dai ribassi accordati ai detentori esenti da infortuni aumentò in modo tale che non fu più possibile di coprire l'insieme delle spese della branca RC automobili; risultò perciò ineluttabile una revisione della tariffa.

252 Tariffa 1963

La revisione tariffale ebbe per conseguenza un aumento medio del premio di base del 23 per cento e una ristrutturazione della tariffa stessa. Al sistema del bonus fino allora vigente fu sostituito un sistema comprendente una graduatoria del premio (sistema bonus/malus) con un bonus massimo del 40 per cento e un malus massimo del 180 per cento del premio di base, e inoltre una franchigia di 300 franchi per i giovani conducenti. I nuovi premi di base furono calcolati come segue:

	In %
Fabbisogno per la copertura dei danni $58\frac{1}{2}\%$	76 $\frac{1}{2}$
Onere risultante dal sistema della graduatoria dei premi 18% }	
Contributo in favore della prevenzione degli infortuni	$\frac{1}{2}$
Margine d'utile e di sicurezza	3
Spese amministrative	20
Premio tariffale di base	100

Le modificazioni strutturali realizzate nel 1963 sgravarono in seguito l'assicurazione in una misura più ampia di quella prevista. A contare dal 1966 fino al 1969 incluso, fu pertanto possibile d'accordare, rispetto ai premi tariffali del 1963, dei ribassi cosiddetti temporanei, stabiliti a nuovo ogni anno. Nel 1966, è stato perfino possibile di aumentare il bonus massimo dal 40 al 50 per cento.

253 Tariffa 1970

Il sistema della graduatoria dei premi della tariffa 1963 fornì complessivamente risultati soddisfacenti. Nondimeno, risultarono necessarie due modificazioni: infatti, da un lato, occorre che il detentore esente da infortuni avesse a beneficiare ancora più rapidamente e più sostanzialmente della riduzione dei premi e, dall'altro, bisognava aumentare i premi per i detentori che fossero stati all'origine d'infortuni. Per questo motivo, la graduatoria dei premi fu stabilita in modo più favorevole per l'assicurato classificato nella zona del bonus e, per contro, in modo meno vantaggioso per quello venutosi a trovare nella zona del malus. Il bonus massimo rimase tuttavia stabilito al 50 per cento del premio di base, mentre l'aliquota del malus massimo fu diminuita dal 180 al 170 per cento.

Secondo studi statistici, si è potuto accertare che gli infortuni cagionati da conducenti in età inferiore a 25 anni provocano complessivamente un onere sensibilmente più elevato degli infortuni cagionati dalle altre classi d'età. Inoltre, i conducenti che circolano da meno di due anni causano nettamente più sinistri di quelli che hanno una pratica più lunga nel condurre autoveicoli. Risultò dunque logico di far partecipare in modo più sostanziale alla copertura dei danni i giovani conducenti ed i principianti, in modo da

sgravare l'insieme dei detentori di autoveicoli. La franchigia obbligatoria per i giovani conducenti fu aumentata da 300 a 600 franchi e per i principianti fu introdotta una franchigia di 300 franchi. Parallelamente, i ribassi speciali, fino a quel momento concessi soltanto temporaneamente, furono incorporati nel premio di base della tariffa. Questa prassi richiese una rielaborazione dei premi di base, il cui importo medio risultò inferiore del 10 per cento circa a quello dei premi di base della tariffa 1963 e del 4,5 per cento circa a quello delle aliquote vevoli per il 1969.

254 Tariffa 1971

Nel 1970, si manifestò un inasprimento inatteso della tendenza inflazionistica. All'epoca stessa in cui gli assicuratori riducevano i premi ebbe inizio una seria ondata di rincaro che provocò rapidamente un aumento rilevante dei costi medi per infortunio. L'unica soluzione possibile fu quella di prevedere per il 1971, come provvedimento urgente, un aumento dei premi del 10 per cento. Al momento della determinazione dei premi per il 1971, i principi della formazione tariffale sinora utilizzati furono completati per la prima volta con un calcolo «a posteriori» (calcolo retrospettivo) in funzione dei risultati tecnici dell'ultimo anno d'osservazione (1969).

255 Tariffa 1972

Per il 1972, non fu possibile evitare un nuovo rialzo dei premi, i quali aumentarono in media del 18 per cento rispetto a quelli del 1971. Questi aumenti ebbero origine segnatamente per due motivi: da una parte i fattori incidenti direttamente sulle spese concernenti gli infortuni, come i salari, le spese di cura e le spese di riparazione, accresciutisi in modo sensibilmente più forte dell'indice dei prezzi al consumo, e, dall'altra, l'accertamento posteriore che le somme previste nelle tariffe 1970 e 1971 per coprire i costi degli infortuni risultavano insufficienti. Il modo di calcolo dei premi fu modificato come segue:

- applicazione delle aliquote degli utili e dei costi ai premi effettivamente incassati (premi netti) e non più ai premi di base della tariffa (premi lordi), allo scopo di ottenere una migliore trasparenza;
- diminuzione del margine degli utili e dei costi, pari al 31,5 per cento circa dei premi netti (= 23% dei premi lordi), al 26 per cento dei premi netti;
- considerazione nel calcolo retrospettivo degli interessi sulle riserve per infortuni in sospeso e sui premi incassati.

La tariffa 1972 è entrata retroattivamente in vigore il 1° gennaio 1972, dopo che il Tribunale federale ebbe respinto in ultima istanza i ricorsi interposti contro di essa (n. 236).

La stessa tariffa fu applicata senza modificazione nel 1973 e nel 1974.

256 Sguardo retrospettivo sull'evoluzione dei premi per autovetture da turismo

La tavola seguente illustra l'evoluzione dei premi per autovetture da turismo con le coperture assicurative minime previste dalla LCS e le franchigie abituali. I premi indicati sono i premi di base della tariffa (premi lordi). Tenuto conto del sistema bonus/malus, i premi effettivamente pagati (premi netti), per rapporto al premio base della tariffa, risultarono in media inferiori del 25,1 per cento nel 1961, e del 27,4 per cento nel 1973. Durante lo stesso periodo, la frequenza degli infortuni diminuì da 219 a 114 per mille mentre la spesa media per sinistro aumentò da 1010 a 2515 franchi.

Premi di base della tariffa per autovetture da turismo

Anno di tariffa	fino a 2,09 CV	da 2,10 a 4,09 CV	da 4,10 a 7,09 CV	da 7,10 a 15,09 CV	15,10 CV e più
1960	279	307	343	393	478
1963	275	307	408	491	748
1966	248	292	388	466	673
1967	248	292	388	466	673
1968	234	261	359	476	673
1969	234	261	359	491	711
1970	205	205	322	477	736
1971	226	226	354	525	810
1972	272	272	420	620	928
1973	272	272	420	620	928
1974	272	272	420	620	928

La tavola dimostra che fino al 1974 i premi delle due classi inferiori della tariffa erano meno elevati che nel 1960. Nelle tre altre classi, essi risultavano per contro più sostanziali tenuto conto che il più forte aumento fu quello della classe superiore.

26 Situazione attuale delle tariffe concernenti l'assicurazione di responsabilità civile per autoveicoli

261 Tariffa uniforme

Presentemente, 23 società svizzere e straniere esercitano l'assicurazione RC automobili nel nostro Paese. Fra di esse 20 sono raggruppate nella Conferenza dei Direttori-infortuni (CDI), la quale costituisce un'associazione di

cartello. Tutti i membri sono tenuti ad utilizzare la stessa tariffa, che è fondata su una statistica comune di 13 società affiliate alla CDI e disponenti di circa il 90 per cento dell'insieme del portafoglio svizzero di questa branca assicurativa. Le tre società esercitanti l'assicurazione di responsabilità civile per autoveicoli, non partecipi del CDI, hanno pure sempre applicato la tariffa CDI, che è così divenuta automaticamente una tariffa uniforme per l'assicurazione RC automobili. Deroghe alla tariffa uniforme, almeno temporaneamente, sarebbero state bensì concepibili, ma i tre assicuratori che non partecipano alla CDI non hanno manifestamente potuto o voluto avvalersi di questa possibilità.

A tale riguardo occorre evidenziare che l'autorità di sorveglianza esige la giustificazione e la documentazione dettagliata di tutte le tariffe sottoposte.

262 Calcolo delle tariffe

La tariffa uniforme attuale è stabilita sul fondamento di un calcolo prospettivo (calcolo «a priori») ed è successivamente esaminata alla luce di un calcolo retrospettivo (calcolo «a posteriori»).

262.1 Calcolo prospettivo

Il calcolo prospettivo serve a stabilire i premi di base della tariffa, valevoli per un periodo successivo d'assicurazione. Questo calcolo tiene conto delle caratteristiche oggettive dei rischi da coprire, cosicché i premi variano secondo le categorie, la potenza del motore, il peso o l'uso dei veicoli.

I risultati della statistica comune forniscono la base per il calcolo dei premi, nel quale è inoltre tenuto conto dell'evoluzione presumibile della situazione. Dev'essere soprattutto valutata la variazione probabile del premio puro dovuta a mutamenti della frequenza e della gravità degli infortuni; in questo modo infatti furono stabiliti, fino al 1972, i premi inerenti alle coperture minime previste dalla legge. Nel calcolo dei premi per la copertura assicurativa più elevata (1 milione di franchi, copertura illimitata), preferita dalla maggior parte degli assicurati, si aggiungevano allora taluni supplementi ai premi iniziali. Dal 1973 in poi (ossia dal momento del calcolo dei premi per il 1974), si determinano avantutto i premi corrispondenti alla garanzia di un milione di franchi, stabilendo poi ribassi per le coperture di prestazioni legali minime e prevedendo aumenti per la copertura illimitata.

Poiché, secondo il sistema vigente, assicurato è il detentore, la determinazione del premio di base della tariffa non può tener conto dell'importante elemento oggettivo costituito, nell'assicurazione RC automobili, dal rischio che insorge secondo il modo in cui si comporta il conducente nella circolazione. Del rischio soggettivo è quindi tenuto conto soltanto succes-

sivamente, da un lato mediante il sistema della graduatoria dei premi prevedente un bonus massimo del 50 per cento e un malus che può giungere fino al 170 per cento del premio di base della tariffa per talune categorie di veicoli e, dall'altro, mediante franchigie (franchigie per giovani conducenti e per principianti nel caso d'autovetture da turismo e motocicli, franchigia generale per gli altri rischi). Considerando pertanto la frequenza degli infortuni per ogni polizza d'assicurazione, la ripartizione dei costi tra buoni e cattivi conducenti risulta più equa.

262.2 Calcolo retrospettivo

L'ammontare del futuro premio, né soprattutto l'evoluzione delle riserve per infortuni da liquidare, che figurano nella statistica comune come spese per sinistri, non possono essere previsti con esattezza. Frequentemente, i dati statistici effettivi si scostano dalle cifre previste. Il calcolo prospettivo è quindi completato con il calcolo retrospettivo, chiamato parimente conteggio del saldo annuo. Il calcolo retrospettivo corrisponde ad un conto dei profitti e delle perdite per una parte importante del portafoglio svizzero d'assicurazione di responsabilità civile per autoveicoli e tiene conto non solamente dei dati statistici dell'ultimo esercizio contabile, bensì anche degli interessi, degli utili o delle perdite da liquidazioni su riserve per sinistri in sospeso, costituite negli anni precedenti, come anche del margine degli utili e dei costi dell'assicuratore. I saldi risultanti da questo calcolo vengono, sia riportati a nuovo, sia presi in considerazione per il calcolo prospettivo del premio dell'esercizio seguente. Il calcolo retrospettivo deve permettere di far beneficiare gli assicurati di eventuali utili tecnici superiori a quelli registrati nello schema di calcolo, restando però inteso che anche le eventuali perdite sono comunque addossate agli assicurati.

27 Indagini e studi concernenti l'assicurazione di responsabilità civile per gli autoveicoli

271 Indagini della Commissione dei cartelli

Già nel 1965, la Commissione per la formazione dei prezzi, ancora operante a quell'epoca, aveva pubblicato un rapporto intitolato «Darstellung und Würdigung der Wettbewerbsverhältnisse am schweizerischen Versicherungsmarkt». Questo rapporto trattava delle condizioni di competitività in tutte le branche assicurative dell'industria privata, compresa pertanto l'assicurazione RC automobili. Il 10 novembre 1971, su proposta del Dipartimento federale di giustizia e polizia, abbiamo affidato al Dipartimento federale dell'economia pubblica il compito di incaricare la Commissione dei cartelli di provvedere a un'indagine generale concernente le condizioni di competitività nell'assicurazione RC automobili. I risultati dei lavori della Commissione dei cartelli sono esposti nel rapporto pubblicato nel 1972 su

«lo stato della competitività nell'assicurazione di responsabilità civile per autoveicoli in Svizzera». L'opinione espressa in questo documento riguardo alle conseguenze, dal profilo competitivo, dell'istituzione di un'assicurazione statale nel ramo della responsabilità civile per autoveicoli è esaminata nel capitolo 5 del presente rapporto (cfr. 524.1). Ma già in questo capitolo riteniamo opportuno di rilevare le seguenti conclusioni della commissione dei cartelli:

- le condizioni di competitività nell'assicurazione RC automobili sono caratterizzate dalla mancanza di concorrenza nel settore dei premi. Infatti, anche se tre assicuratori non affiliati esercitano l'assicurazione RC automobili, la tariffa CDI è applicata uniformemente; a cagione dell'andamento dei loro affari, questi tre assicuratori non sono presentemente in grado di competere in materia di premi. Uno dei motivi di questa mancanza di competitività è dovuto al regolare intervento dell'autorità di sorveglianza per mantenere i premi a un livello poco elevato;
- soltanto un importante materiale statistico può fornire la base soddisfacente per determinare i premi in rapporto con i rischi da coprire. Conseguentemente è sorta la tendenza degli assicuratori di concertarsi e, in particolare, la necessità pratica di procedere all'allestimento di una statistica comune, presupposto d'una situazione favorevole all'approntamento di una tariffa uniforme;
- per contro la competitività sussiste in materia d'acquisizione e di liquidazione dei sinistri.

In seguito all'indagine, la Commissione dei cartelli ha formulato segnatamente le raccomandazioni seguenti:

- la cerchia delle compagnie partecipanti alla statistica comune deve essere ampliata e deve comprendere in particolare anche le società che non sono membri della CDI. Quest'ultime dovrebbero poter collaborare alla valorizzazione della statistica, ossia partecipare ai negoziati sull'allestimento delle tariffe e sulla determinazione dei premi;
- l'autorità di sorveglianza deve rafforzare il controllo su la formazione delle tariffe e la determinazione dei premi, badando segnatamente a non approvare tariffe troppo elevate.

Il gruppo di studio di cui al numero seguente ha tenuto conto di queste raccomandazioni nelle conclusioni che ha espresso.

272 Gruppo di studio dell'assicurazione di responsabilità civile per gli autoveicoli

272.1 Nomina, composizione e organizzazione

La revisione della tariffa nel 1971 provocò nel 1972 consistenti aumenti dei premi per le autovetture da turismo (n. 255), rialzi che diedero origine a vive reazioni nell'opinione pubblica. Per questo motivo e in previsione delle

future modificazioni tariffali, il Dipartimento federale di giustizia e polizia decise, il 12 agosto 1971, cioè prima ancora che fossero state concluse le discussioni relative alla revisione della tariffa, di istituire un gruppo di studio incaricato di discutere i numerosi problemi controversi dell'assicurazione RC automobili. Il gruppo di studio è stato finalmente costituito il 24 settembre 1971 ed era composto precipuamente di periti neutri e rappresentanti degli assicuratori, delle associazioni degli utenti della strada e dell'Ufficio federale delle assicurazioni.

I membri erano i seguenti:

W. Hug, professore, Zurigo (presidente); P. Aerni, direttore generale, Winterthur; M.H. Amsler, professore, Pully; H.K. Bender, direttore, Zurigo; W. Bickel, professore, Zurigo (fino al 10 maggio 1973); J. Britschgi, Chênes-Bourgeries GE; H.R. Christen, Berna; U. Christinger, direttore sostituto, Berna; F. Felder, Lugano; R. Garbani, Berna; W. Gassmann, vicedirettore, Zurigo; W. Geiger, professore, San Gallo; C. Häberlin, direttore, Berna; F. Huber, Herrliberg; F. Keller, Berna; W. Kiefer, direttore generale, Zurigo; R. Kuhn, direttore, Zurigo (ha sostituito E. Baud, direttore, Losanna, dal giugno 1972); J.P. Marquart, direttore, Ginevra; R. Piller, direttore, Brugg; R. Scherrer, Versoix; E. Stark, direttore, Winterthur; H. Steiner, direttore generale, Basilea; H. Streit, direttore, Berna; R.F. Vaucher, giudice federale, Lucerna; M. Zumstein, Berna.

Il gruppo di studio ha istituito tre sottocommissioni incaricate di trattare, la prima i problemi tecnici e statistici, la seconda i problemi economici e della gestione, la terza i problemi giuridici.

272.2 Compiti del gruppo di studio

Il gruppo di studio ha esaminato avantutto le questioni inerenti all'assicurazione RC automobili, che erano state discusse nell'opinione pubblica. Trattavasi in particolare di temi connessi con la statistica comune, l'informazione, le spese per infortuni e il modo d'influenzarle, le riserve per infortuni in sospeso, le spese amministrative, il margine dell'utile degli assicuratori e il contributo in favore della prevenzione degli infortuni. Era parimente prevista la discussione riguardo all'eventuale istituzione di una commissione paritetica. Al Dipartimento federale di giustizia e polizia è stato trasmesso un resoconto sui lavori.

Il gruppo di studio ha trattato precipuamente i problemi seguenti:

- istituzione di una commissione consultiva per l'assicurazione RC automobili;
- rapporto della commissione dei cartelli (in particolare considerazioni e proposte concernenti le condizioni di competitività e i casi d'emergenza);
- informazione delle associazioni degli utenti della strada e dell'opinione pubblica in generale in materia d'assicurazione RC automobili;

- strutturazione della tariffa dell'assicurazione RC automobili;
- componenti del premio dell'assicurazione RC automobili, schema di calcolo dei premi (segnatamente dal profilo di una individualizzazione dei premi tra le società) e margine degli utili e dei costi dell'assicuratore;
- statistiche disponibili;
- riserve costituite dagli assicuratori (riserve di bilancio per infortuni in sospeso, fondi di compensazione, riserve di sicurezza e di solvibilità);
- possibilità di esercitare un influsso sulle spese per infortuni (vigilanza sulle spese di riparazione dei veicoli, condizioni di riparazione secondo la marca dei veicoli, diritto di regresso esercitato dagli assicuratori, eliminazione dei rischi elevatissimi, franchigia, sistemi bonus/malus);
- competenza dell'Ufficio federale delle assicurazioni in materia d'approvazione delle tariffe dell'assicurazione RC automobili;
- riscossione e utilizzazione di un contributo in favore della prevenzione degli infortuni;
- obbligo d'assicurare (obbligo d'accettare il contratto e di mantenerlo in vigore);
- effetto sospensivo dei ricorsi contro le decisioni dell'Ufficio federale delle assicurazioni in materia di tariffe e contro le decisioni su ricorso del Dipartimento federale di giustizia e polizia.

272.3 Raccomandazioni del gruppo di studio

Il gruppo di studio ha compiuto i suoi lavori il 1^o ottobre 1974 e ha presentato il suo rapporto finale al Dipartimento federale di giustizia e polizia, rapporto che è stato pubblicato.

Il gruppo di studio raccomanda in particolare al Dipartimento d'introdurre, per l'assicurazione RC automobili, le innovazioni di cui tratteremo in seguito e formula proposte riguardanti le nuove basi legali necessarie per perseguire lo scopo delle sue raccomandazioni.

272.31 Commissione consultiva

Analogamente all'intervento di talune cerchie, anche il gruppo di studio propone l'istituzione di una commissione consultiva permanente in materia d'assicurazione RC automobili. Questa commissione, che conterà di una rappresentanza paritetica delle associazioni degli utenti della strada e degli assicuratori, come anche di periti indipendenti, esprimerà il suo parere alle autorità federali riguardo alla legislazione e all'attuazione dell'assicurazione RC automobili; essa dovrà segnatamente trattare i problemi posti dalla formazione delle tariffe e dalla determinazione dei premi. Nel quadro della sua attività, essa dovrà pertanto svolgere un compito che era stato affidato a gruppi peritali ad hoc al momento della revisione della tariffa nel 1972,

1973 e 1974 (determinazione dei premi per il 1973, 1974 e 1975). Con l'istituzione di una commissione consultiva, si intende accordare, tanto agli assicuratori che non sono membri della CDI, quanto alle associazioni degli utenti della strada rappresentati in seno alla commissione, un diritto di discutere qualsiasi problema vincolato all'assicurazione RC automobili.

272.32 Statistica comune

Il gruppo di studio giudica che la statistica comune esistente debba essere ampliata e che la partecipazione all'approntamento di questa statistica debba essere resa obbligatoria per tutti gli assicuratori esercenti il ramo RC automobili. Il gruppo è però del parere che l'Ufficio federale delle assicurazioni debba poter autorizzare od ordinare deroghe al principio dell'obbligo, soprattutto qualora trattisi di portafogli d'assicurazione di minor importanza, per i quali la partecipazione alla statistica comune sarebbe difficile dal profilo tecnico ed amministrativo, oppure qualora sussistano dubbi fondati quanto alla qualità delle informazioni fornite. Le spese cagionate dall'allestimento della statistica devono essere assunte dall'insieme degli assicuratori. Secondo la concezione del gruppo di studio, la statistica deve avere un carattere ufficiale ed essere elaborata sotto la vigilanza dell'Ufficio federale delle assicurazioni, il quale pubblicherà, nei suoi rapporti annui, informazioni sui risultati statistici.

Poiché la statistica comune è allargata all'insieme degli assicuratori del ramo responsabilità civile per autoveicoli, è ovvio che le tariffe di tutti gli assicuratori debbano avere la stessa strutturazione.

273.33 Calcolo della tariffa

Secondo il gruppo di studio, il concetto che è sempre stato all'origine del calcolo dei premi e che è stato ulteriormente sviluppato nel corso degli ultimi anni dagli assicuratori, in collaborazione con l'Ufficio federale delle assicurazioni, ha fornito complessivamente risultati soddisfacenti. Questa considerazione vale soprattutto per la struttura della tariffa, per gli elementi costitutivi dei premi come anche per i calcoli prospettivi e retrospettivi dei medesimi. Nondimeno appare necessario di completare come segue il sistema vigente:

— Fondo di compensazione e riserva di sicurezza

Siffatti accantonamenti servono a compensare i rischi per infortuni già avvenuti ma ancora in sospeso, come anche i rischi per sinistri futuri, e sono parimenti intesi alla copertura delle spese risultanti dalla liquidazione dei sinistri. La questione del fondo di compensazione e della riserva di sicurezza, compresi nelle riserve di bilancio per sinistri in sospeso, ha provocato vive controversie nell'opinione pubblica. Il gruppo di studio reputa che occorre tener conto, nel calcolo dei premi, del fondo di

compensazione, della riserva per spese generali e della riserva di sicurezza (in seguito «riserva CSS») e cioè mediante il loro inserimento nel calcolo retrospettivo. La riserva CSS dev'essere remunerata e il suo livello deve essere adeguato permanentemente all'ampiezza del portafoglio RC automobili e alla natura dei rischi. Con l'introduzione, per la prima volta, della riserva CSS nel calcolo retrospettivo, occorre prevedere una dotazione iniziale. L'aumento della riserva CSS in caso d'ampliamento del portafoglio doveva essere finanziato mediante gli interessi che essa produce e, se necessario, mediante gli introiti ordinari dell'assicurazione RC automobili. Il sistema del computo della riserva CSS nel calcolo dei premi è stato introdotto agli inizi del 1973; conformemente alle raccomandazioni del gruppo di studio, la dotazione iniziale ammonta a 150 milioni di franchi ed è stata prelevata dal fondo di compensazione e dalla riserva di sicurezza figuranti nelle riserve del bilancio per sinistri in sospeso. È stato tenuto conto, nel calcolo retrospettivo, degli interessi sulla dotazione iniziale, calcolati retroattivamente a contare dal 1° gennaio 1971.

— **Calcolo retrospettivo individuale**

Come già evidenziammo, sono stati eseguiti calcoli retrospettivi per l'insieme degli assicuratori sotto forma di un calcolo globale. Il gruppo di studio reputa nondimeno opportuno di prevedere anche calcoli retrospettivi individuali, nei quali sarà tenuto conto della situazione effettiva di ogni società, in base al conto delle perdite e dei profitti propriamente detto. Mentre le eccedenze risultanti dal calcolo retrospettivo globale sono utilizzate in modo da seguire una politica continua e uniforme in materia di premi, grazie ad un conto di compensazione delle tariffe, le eccedenze risultanti dal calcolo retrospettivo individuale dovranno essere distribuite agli assicurati sotto forma di prestazioni di qualsiasi natura, comparabili ad una partecipazione agli utili.

Tenuto conto del calcolo retrospettivo individuale, gli assicuratori determineranno d'ora in poi i premi pagabili dagli assicurati secondo il sistema seguente, composto di tre fasi:

— *calcolo dei premi prospettivi comuni stabiliti in modo uniforme da tutti gli assicuratori (tariffa uniforme).*

Una statistica comune, il cui allestimento è unicamente possibile se le tariffe di tutti gli assicuratori hanno la stessa struttura, è necessaria per determinare l'equità dei premi. Secondo il parere del gruppo di studio, la struttura uniforme conduce a una tariffa uniforme;

— *calcolo retrospettivo globale, ossia determinazione del risultato conseguito dall'insieme degli assicuratori in base ai premi prospettivi. Del risultato del calcolo retrospettivo globale è tenuto conto al momento dei calcoli prospettivi successivi;*

- *calcolo retrospettivo individuale*, ossia accertamento del risultato realizzato da ciascuno degli assicuratori in base ai premi prospettivi e secondo la sua situazione per quanto concerne l'andamento dei sinistri e delle spese. Questo calcolo può ingenerare una partecipazione degli assicurati agli utili; ogni assicuratore è però libero di rinunciare totalmente o parzialmente agli utili risultanti dal portafoglio dell'assicurazione RC automobili.

Secondo il parere del gruppo di studio, questo sistema ha le conseguenze seguenti:

- la tariffa prospettiva uniforme esclude una competitività nociva tra gli assicuratori nel settore dei prezzi; essa costituisce pertanto uno dei mezzi validi per garantire la solvibilità degli assicuratori nell'interesse degli assicurati; essa è inoltre il presupposto al diritto delle associazioni degli utenti della strada di esprimere il loro parere, nel quadro di una commissione consultiva, circa l'allestimento delle tariffe dell'assicurazione RC automobili;
- la tariffa uniforme e il calcolo retrospettivo globale producono il mantenimento della tariffa a un livello, che può essere considerato adeguato per l'insieme degli assicuratori;
- il calcolo retrospettivo individuale impedisce agli assicuratori, che fruiscono di risultati superiori alla media, di realizzare utili eccessivamente elevati nell'esercizio dell'assicurazione RC automobili obbligatoria. La partecipazione degli assicurati agli utili ha per effetto di proteggere efficacemente gli interessati da premi troppo elevati;
- grazie alla combinazione del calcolo dei premi (calcolo prospettivo della tariffa, completato dal calcolo retrospettivo globale) e del calcolo retrospettivo individuale, ogni assicurato paga per la propria copertura assicurativa nel campo della responsabilità civile un prezzo equo, adeguato all'andamento degli affari del suo assicuratore. Mediante il calcolo retrospettivo individuale, nella concezione globale del calcolo dei premi dell'assicurazione RC automobili deve dunque poter essere rettificata la tariffa uniforme.

È prevedibile che il nuovo sistema possa provocare una determinata individualizzazione del prezzo dell'assicurazione RC automobili; questa distinzione, pur sussistendo una tariffa uniforme, può però cagionare, a sua volta, una competitività ragionevole tra gli assicuratori, grazie alla partecipazione degli assicurati agli utili. La circostanza secondo cui tale competitività si fonda su una partecipazione agli utili, ossia su eccedenze che gli assicuratori hanno già effettivamente realizzato, esclude una concorrenza che possa pregiudicare la solvibilità degli assicuratori. Quindi, mentre la tariffa uniforme impedisce una competitività illimitata e pericolosa tra gli assicuratori, la partecipazione agli utili favorisce, in virtù del calcolo retrospettivo individuale, la concorrenza permessa dalla struttura del mercato e dalle condizioni della tecnica assicurativa.

272.34 Obbligo d'assicurare e di mantenere i contratti in vigore

Come già osservammo, i detentori di un autoveicolo sottostanno all'obbligo di concludere un contratto d'assicurazione di responsabilità civile senza che gli assicuratori siano costretti ad accettare la conclusione di un siffatto contratto. Gli assicuratori hanno però concluso una convenzione tra di loro, intesa a prevenire l'esclusione dei cattivi rischi e conseguentemente una selezione dei rischi stessi. Si è così potuto evitare che certi detentori d'autoveicoli, nonostante l'obbligo d'assicurazione, risultino a trovarsi nell'impossibilità di concludere un contratto e pertanto in uno stato d'emergenza. Secondo il gruppo di studio, la convenzione intesa a eliminare i casi d'emergenza può unicamente costituire un palliativo; esso auspica pertanto l'introduzione di un obbligo legale d'assicurare. Quest'ultimo dovrebbe assumere la forma di un obbligo di concludere e mantenere i contratti in vigore; grazie a questa prassi si potrebbe pertanto prevenire, nel quadro legislativo, i suddetti casi d'emergenza, con riserva di qualche eccezione per fattispecie da definire chiaramente.

272.35 Informazione

Secondo il gruppo di studio, dovrebbe essere intensificata l'informazione delle associazioni degli utenti della strada e dell'opinione pubblica riguardo all'andamento degli affari, all'allestimento delle tariffe e al calcolo dei premi per l'assicurazione RC automobili.

Per quanto concerne le associazioni degli utenti della strada, questa finalità può essere conseguita con la loro rappresentanza in seno alla commissione consultiva prevista. Occorrerà mettere a disposizione di questi rappresentanti qualsiasi documento utilizzato per il calcolo dei premi dell'assicurazione RC automobili e costituente la base per le decisioni delle autorità di sorveglianza.

La commissione consultiva informerà il pubblico riguardo ai lavori mediante comunicati stampa. Appare necessario che anche gli assicurati debbano essere ampiamente informati; sarebbe dunque opportuno che la commissione abbia il diritto, nella misura in cui l'esige l'interesse pubblico, di trasmettere, per informazione, alle associazioni degli utenti della strada e agli assicurati i dati costituenti il fondamento della formazione delle tariffe e del calcolo dei premi.

Per migliorare l'informazione, l'Ufficio federale delle assicurazioni ha già provveduto a riesaminare il modo in cui rende conto dell'andamento degli affari nella branca RC automobili. Nei suoi rapporti sulle imprese d'assicurazioni private in Svizzera, esso non soltanto pubblica i risultati d'esercizio di questo ramo, bensì, a contare dal 1970, comunica parimente i risultati della statistica comune ed informa minutamente circa le revisioni tariffali avvenute.

272.36 Competenza dell'Ufficio federale delle assicurazioni
in materia d'approvazione delle tariffe d'assicurazione
RC automobili

Occorrerebbe che l'Ufficio federale delle assicurazioni possa, come d'altronde vi provvede da numerosi anni, continuare a verificare la giustificazione dei premi d'assicurazione RC automobili. Il gruppo di studio giudica che l'autorità di sorveglianza deve avere la competenza di negare l'approvazione di premi che non fossero in rapporto con il rischio. La competenza dell'Ufficio federale delle assicurazioni in materia d'esame dei premi dell'assicurazione RC automobili dovrebbe pertanto essere maggiormente allargata di quanto ha ammesso il Tribunale federale nella sentenza del 2 febbraio 1973 (STF 99 I b 51).

272.37 Nuove basi legali

Il gruppo di studio dell'assicurazione RC automobili si è adoperato ad approntare, nel limite delle possibilità, i fondamenti legali necessari all'attuazione delle sue raccomandazioni.

Esso ha proposto all'Esecutivo, per il tramite del Dipartimento federale di giustizia e polizia, di istituire la commissione consultiva, dapprima mediante un decreto fondato sull'articolo 104 della Costituzione federale, e poscia con un disciplinamento definitivo che dovrebbe figurare nella legge sulla sorveglianza presentemente in fase di revisione.

Il gruppo di studio è giunto parimente alla conclusione che è necessario inserire nella legge ogni norma importante concernente la strutturazione delle tariffe, la statistica comune e la competenza dell'Ufficio federale delle assicurazioni in materia di controllo.

Per questo motivo ha proposto di completare la legge sulla sorveglianza mediante nuove disposizioni concernenti le tariffe, le statistiche come anche gli obblighi degli assicuratori e del servizio incaricato dell'allestimento di statistiche. Inoltre, la riveduta legge sulla sorveglianza dovrebbe prevedere, secondo il gruppo di studio, una disposizione giusta la quale, al momento dell'esame delle tariffe, l'Ufficio federale delle assicurazioni deve badare affinché i premi siano «equi», ossia che siano adeguati al rischio e alle spese.

Il gruppo di studio giudica inoltre che l'obbligo di assicurare e di mantenere i contratti in vigore deve costituire l'oggetto di una nuova disposizione della LCS. Questo problema è ancora in fase di studio e, ove occorra, vi sottoporremo un disegno di legge corrispondente.

A domanda del Dipartimento federale di giustizia e polizia, un professore di diritto pubblico (Hans Huber) ha esaminato la questione della costituzionalità delle nuove norme legali concernenti la strutturazione delle tariffe e la statistica comune, al lume delle raccomandazioni già menzionate

e presentate dal gruppo di studio dell'assicurazione RC automobili. Il perito è giunto alle conclusioni seguenti: i fondamenti proposti per un nuovo disciplinamento dell'assicurazione RC automobili sono adeguati e tengono conto delle peculiarità dell'assicurazione obbligatoria di responsabilità civile, come parte integrante di un sistema tollerabile, equilibrato e fondato sul principio di una ragionevole ponderazione degli interessi opposti nella liquidazione dei danni provocati da incidenti della circolazione stradale; queste basi non contrastano inoltre i principi dell'indispensabilità e della proporzionalità, non esulano dalle competenze della Confederazione secondo l'articolo 34 capoverso 2 della Costituzione federale e non assumono infine il carattere di misure illecite di politica economica. Esse concordano colle disposizioni della Costituzione federale.

Il Consiglio federale vi sottoporrà prossimamente i necessari disegni di legge.

3 Iniziativa popolare della VPOD

L'articolo 37^{bis} capoverso 1 della Costituzione federale conferisce alla Confederazione la competenza di stabilire disposizioni sugli automobili e i velocipedi. L'iniziativa propone l'inserimento di una nuova disposizione, ossia l'articolo 37^{bis} capoverso 3, la quale affida alla Confederazione il compito di istituire, per via legislativa, un'assicurazione federale per la copertura della responsabilità civile dei detentori di veicoli a motore e di biciclette.

Il testo dell'iniziativa non propone alla Confederazione di istituire, per l'assicurazione RC automobili e per le biciclette, un organismo di monopolio oppure senza monopolio che possa competere con gli istituti assicuratori privati, ma prevede due possibilità. L'esame dei motivi a sostegno dell'iniziativa lascia piuttosto supporre la costituzione di un ente monopolizzato. Ancorché l'iniziativa non sia precisa a tale riguardo, la locuzione «istituirà... un'assicurazione federale» dev'essere infatti interpretata avantutto come un intento di conseguire una statizzazione completa dell'assicurazione RC automobili e biciclette. Secondo questo principio, verrebbe istituito un organismo disponente di un monopolio statale, analogo a quello dell'Istituto nazionale svizzero d'assicurazione contro gli infortuni. Nondimeno, il testo dell'iniziativa lascia pure supporre la possibilità di un ente assicuratore, istituito dalla Confederazione, che esplicherebbe un'attività competitiva con gli assicuratori privati; questo ente potrebbe assumere la forma di una persona giuridica di diritto pubblico o anche di diritto privato.

4 Parere del Consiglio federale

41 In generale

Come già osservammo al numero 31, esistono due modi per conseguire le finalità previste dall'iniziativa:

- istituzione di un ente federale disponente di un monopolio, sotto forma di persona giuridica di diritto pubblico (organismo con monopolio);
- istituzione di un ente federale sotto forma di persona giuridica di diritto pubblico o eventualmente di diritto privato, inteso a svolgere un'attività competitiva con gli assicuratori privati (organismo senza monopolio).

Esamineremo in seguito i vantaggi e gli svantaggi di queste due soluzioni dal profilo della tecnica assicurativa e dell'economia, in un quadro generale e nel caso dell'assicurazione, in particolare.

42 Vantaggi e svantaggi dal profilo tecnico delle assicurazioni

421 Osservazioni concernenti gli organismi a monopolio

o senza monopolio

Dal profilo della tecnica assicurativa, è evidente che il premio di rischio permarrà immutato, tanto se l'assicurazione è esercitata da un organismo federale, quanto se l'assicurazione è esercitata da un'azienda privata. Per premio di rischio si intende la somma addossata agli assicurati e destinata a coprire le spese per infortuni. Questo premio è subordinato all'evoluzione dei rischi compresi nel portafoglio d'assicurazione.

Una diminuzione dei costi e conseguentemente dei premi tariffali sarebbe unicamente possibile ove si istituisse un organismo federale esente d'imposta.

Va inoltre osservato che occorre parimente liquidare i sinistri provocati all'estero da veicoli e biciclette immatricolate in Svizzera. Per la liquidazione degli infortuni avvenuti all'estero occorrerebbe costituire un'organizzazione appropriata oppure affidare questo compito a istituti assicuratori del Paese in questione o ad uffici privati. Siffatti mandati non sono ovviamente idonei a ridurre le spese.

Un organismo federale dovrebbe in ogni caso essere finanziariamente autonomo. Conseguentemente, non potrebbe rinunciare a realizzare eccedenze destinate a costituire gli indispensabili fondi di compensazione. Un ente statale non deve però, di principio, tendere alla realizzazione di maggiori utili, a meno che la Confederazione intenda istituire una nuova fonte d'introiti ad esempio a scopi fiscali oppure per finanziare la prevenzione degli infortuni o la protezione dell'ambiente.

422 Organismo con monopolio

La concentrazione assoluta dell'assicurazione RC automobili in un organismo beneficiante del monopolio ingenera la costituzione di un portafoglio assicurativo che offre una compensazione ottimale dei rischi. Se i fondi di compensazione sono sufficientemente rilevanti, non è escluso che il bisogno di riassicurazione sia meno intenso che nel caso di portafogli minori. Un ente appartenente alla Confederazione dovrebbe essere idoneo ad esercitare un influsso tale da ridurre il costo dei medicinali e degli onorari dei medici oppure da diminuire le spese di riparazione, ad esempio con l'istituzione di officine di riparazione proprie.

Come per gli altri assicuratori, le spese amministrative di un organo a monopolio comprendono le spese dei servizi interni (amministrazione centrale) e quelli dei servizi esterni. Riguardo questi ultimi, un organismo con monopolio deve soprattutto assumere le spese per il servizio degli infortuni, dato che l'acquisizione non è più necessaria. Ma anche nel caso di monopolio, le notificazioni fatte all'assicurazione, il loro esame e la loro registrazione come anche l'incasso dei premi continueranno a cagionare spese.

Gli uffici cantonali della circolazione stradale, supponendo che siano loro affidati anche compiti connessi con la conclusione dei contratti e l'incasso dei premi, dovrebbero affrontare serie difficoltà. In ogni caso essi dovrebbero aumentare l'effettivo del personale ed esigere per questi lavori suppletivi, esulanti dal quadro della loro attività abituale, non soltanto un risarcimento moderato, bensì la copertura globale delle spese. Le possibilità di assumere una siffatta attività può dunque essere messa in dubbio.

Il problema del personale assume un'importanza del tutto particolare per un ente a monopolio, dato che trattasi di amministrare il portafoglio svizzero nel suo complesso. Ovviamente sarebbe possibile ricorrere al personale originariamente adibito a questo ramo nelle società private, ma gli agenti potrebbero essere remunerati soltanto secondo la scala dei salari federali.

423 Organismo senza monopolio

Un organismo federale che non fruisse del monopolio si vedrebbe esposto, al momento dell'istituzione, alle stesse difficoltà di una società d'assicurazione privata nella sua fase iniziale; sarebbe quindi imprevedibile una diminuzione dei premi di rischio. Le difficoltà iniziali non dovrebbero essere sottovalutate, almeno fino alla costituzione di un sufficiente portafoglio d'assicurazione. Per ottenere risultati equilibrati, sarebbe necessaria un'adeguata riassicurazione.

Le spese amministrative di un organismo senza monopolio comprendono i costi risultanti dai servizi interni (amministrazione centrale) come

anche quelli provenienti dai servizi esterni (acquisizione e servizio dei sinistri). Contrariamente al caso di un monopolio della Confederazione, l'organismo esente da monopolio non potrebbe infatti rinunciare ad un'attività nel settore dell'acquisizione, cosicché anche in questo caso le spese non potrebbero essere sensibilmente diminuite. Per il rimanente, sono pure valevoli le osservazioni fatte negli ultimi due capoversi del numero 422, riguardo alla collaborazione degli Uffici cantonali della circolazione stradale nel settore dell'acquisizione e dei problemi del personale.

43 Vantaggi e svantaggi economici in generale e nei casi d'assicurazione

431 Osservazioni concernenti gli organismi con monopolio e senza monopolio

Per istituire e sviluppare un organismo statale, occorre disporre d'edifici e locali adeguati e procurarsi segnatamente tutto il materiale occorrente ad un istituto assicuratore, le macchine e la mobilia necessarie per un'amministrazione razionale di un'azienda. Lo stesso vale per i servizi d'infortunio che dovrebbero essere istituiti nell'intero Paese. Queste considerevoli spese di costituzione, d'attrezzatura e di sviluppo come anche eventuali versamenti suppletivi dello Stato centrale nonché le perdite risultanti dall'esenzione fiscale costituiscono un onere per la Confederazione, che dovrebbe automaticamente essere traslato sul contribuente.

La situazione finanziaria della Confederazione è attualmente assai precaria. Gli sforzi intrapresi per procurarle introiti suppletivi e le previste diminuzioni drastiche delle spese possono bensì attenuare l'aumento dei disavanzi prevedibili in un prossimo futuro, ma al riassetto delle finanze federali verrebbero a contrapporsi nuove spese cagionanti a loro volta gravi problemi di finanziamento. Visto quanto precede, la Confederazione non sarebbe in grado presentemente di istituire un organismo con monopolio o senza monopolio.

432 Organismo con monopolio

Occorre dapprima evidenziare le difficoltà dal profilo dell'organizzazione. All'inizio dell'attività, indipendentemente dalla soluzione transitoria scelta, sarà necessario amministrare immediatamente un portafoglio considerevole, per cui risulta necessario di disporre immediatamente di locali (amministrazione centrale e servizi esterni per la liquidazione dei sinistri), di attrezzature corrispondenti (ordinatori) e del personale qualificato indispensabile.

Un organismo di monopolio, non essendo esposto ad alcuna competitività, non è tenuto ad offrire sempre le migliori prestazioni, le più adeguate e le più vantaggiose, e neppure a ricercare continuamente i metodi di gestione più razionali. Per la liquidazione dei sinistri, esso è sottoposto a regole assai più rigide di quelle dell'assicurazione privata, non disponendo in questo settore di un equivalente margine di corritività. Questi sarebbero quiddativamente gli inconvenienti rispetto all'assicurazione privata, i quali assumono tanto più d'importanza, in quanto i detentori d'autoveicoli, come anche i proprietari di biciclette e di veicoli ad esse assimilati possono concludere l'assicurazione obbligatoria soltanto presso l'organismo che dispone del monopolio e non possono pertanto mutare d'assicuratore.

Nel caso d'istituzione di un organismo monopolizzato, gli assicuratori privati dovrebbero rinunciare al complesso del portafoglio svizzero dell'assicurazione obbligatoria di RC automobili e per biciclette e potrebbero pertanto essere indotti ad esigere risarcimenti.

Il portafoglio di taluni assicuratori comprende fino al 60 per cento o più di assicurazioni di responsabilità civile per autoveicoli. La perdita di questo settore non provocherebbe una diminuzione corrispondente delle spese cosicché sorgerebbero gravi ripercussioni per gli altri settori finora esercitati, per gli assicurati e, successivamente, per l'insieme dell'economia svizzera. Le aziende recentemente costituite potrebbero venire a trovarsi in una situazione assai critica.

Di principio, un assicuratore è autorizzato ad esercitare all'estero soltanto le branche per le quali beneficia d'un'autorizzazione d'esercizio nel Paese d'origine. Orbene, un'indagine ha dimostrato che la statizzazione dell'assicurazione RC automobili nel nostro Paese porrebbe le aziende svizzere d'assicurazione, che presentemente lavorano nei principali Paesi europei, nell'impossibilità di continuare l'esercizio di questa attività all'estero. Inoltre, potrebbe darsi il caso che siano prese misure di ritorsione contro le aziende svizzere d'assicurazione negli altri settori. Taluni Stati esteri potrebbero invero essere indotti a chiedere risarcimenti alla Confederazione per i loro assicuratori autorizzati ad esercitare in Svizzera l'assicurazione di responsabilità civile per gli autoveicoli, costretti ad abbandonare questo mercato. La perdita del portafoglio straniero dell'assicurazione RC automobili provocherebbe una diminuzione del saldo della bilancia dei ricavi per il settore dell'assicurazione privata, attualmente di 340 milioni di franchi, ciò che eserciterebbe un influsso negativo sull'equilibrio della bilancia svizzera dei pagamenti.

La nostra assicurazione privata gode di una grande fiducia all'estero; non è però da escludere che questa fiducia potrebbe essere scossa ove si procedesse alla statizzazione dell'assicurazione RC automobili.

433 Organismo senza monopolio

Contrariamente al caso di un ente monopolizzato, i detentori di autoveicoli e i proprietari di biciclette potrebbero, in questo caso, concludere l'assicurazione obbligatoria di responsabilità civile presso l'organismo della Confederazione o una società privata d'assicurazione.

L'istituzione di un organismo federale senza monopolio potrebbe intensificare la competitività. Non è escluso ad esempio che taluni assicuratori siano tentati di prevedere condizioni d'assicurazione più favorevoli o di approntare tariffe secondo nuovi criteri oggettivi di rischio o ancora di usare maggiore corritività al momento della liquidazione dei sinistri. Non va però dimenticato che questa corritività ha pure dei limiti, i quali sono raggiunti, al momento in cui essa incide sostanzialmente sul livello dei costi per sinistri e conseguentemente su quello del premio di rischio, provocando pertanto un aumento degli oneri perfino per i detentori scevri da infortuni.

5 Conclusioni

51 Motivazione dell'iniziativa popolare

I promotori dell'iniziativa giustificano i motivi nei termini seguenti:

«Ogni detentore di un autoveicolo o proprietario di una bicicletta è obbligato, per legge, a concludere un'assicurazione di responsabilità civile; l'assicurazione obbligatoria è esercitata da società private. Grazie a questa legislazione, un affare colossale, finanziato ampiamente dai salariati motorizzati, è affidato dalla Confederazione alle società d'assicurazione private.

Nello spazio di un anno, le società d'assicurazioni, che in parte prevalente sono raggruppate in seno ad un cartello denominato Conferenza dei direttori-infortuni (CDI) hanno aumentato i premi dell'assicurazione di responsabilità civile del 28 per cento (10 per cento a contare dal 1° gennaio 1971 e 18 per cento dal 1° gennaio 1972).

Il modo in cui sono calcolate dette aliquote non è noto e all'opinione pubblica è precluso l'esame del sistema con il quale gli assicuratori stabiliscono le cifre. Nella sua qualità d'organo di sorveglianza, l'Ufficio federale delle assicurazioni (UFA) dovrebbe proteggere simultaneamente le compagnie d'assicurazione e gli utenti. Questo ufficio ha nondimeno accettato la maggior parte delle rivendicazioni degli assicuratori.

Per questo motivo siamo del parere che un'assicurazione obbligatoria deve essere avanzuto di competenza della Confederazione, la quale rappresenta l'insieme dei cittadini. Per analogia all'INSAI, che nessuno potrebbe concepire come istituzione privata, la Confederazione deve istituire un'assicurazione che copra la responsabilità civile dei detentori di autoveicoli e di biciclette.

Questa formula consentirà di por termine al conflitto dei premi e conferirà ai cittadini il diritto di esaminare i dati. Ecco lo scopo perseguito dall'iniziativa della Federazione svizzera del personale dei servizi pubblici (VPOD).»

In sostanza, i promotori dell'iniziativa criticano i punti seguenti:

- la Confederazione affida un affare colossale alle società d'assicurazione private per il tramite dell'ordinamento attuale sull'assicurazione obbligatoria RC automobili e per biciclette;
 - l'Ufficio federale delle assicurazioni, nella sua qualità d'autorità di sorveglianza, accetta la maggior parte delle rivendicazioni delle compagnie d'assicurazione;
 - l'opinione pubblica non ha accesso al sistema determinante il calcolo dei premi;
- essi propongono pertanto che
- l'assicurazione obbligatoria sia avantutto di competenza della Confederazione.

52 Confutazione degli argomenti dei promotori dell'iniziativa

521 L'affare colossale della società d'assicurazione private

I premi incassati nel 1972 per l'assicurazione RC automobili ammontano a 664 milioni di franchi circa per l'insieme delle categorie d'autoveicoli. Lo schema attualmente utilizzato per il calcolo dei premi dell'assicurazione RC automobili prevede, per il complesso degli assicuratori, un utile del 3 per cento dei premi incassati. Quest'aliquota d'utile, che il gruppo di studio dell'assicurazione RC automobili considera parimente adeguata nelle presenti circostanze, deve poter essere realizzata a medio e a lungo termine dagli assicuratori. Essa tiene conto delle peculiarità dell'assicurazione RC automobili (obbligo d'essere assicurato, numero elevato dei contratti) e viene a collocarsi sicuramente al di sotto delle aliquote abituali nei settori dei beni di prima necessità e dei servizi. Non si potrebbe dunque pretendere che l'assicurazione privata tragga un profitto esagerato dall'esercizio dell'assicurazione RC automobili.

Con il sistema attuale di calcolo retrospettivo (cfr. n. 262.2) è impossibile che gli assicuratori realizzino un utile più elevato, poiché questo sistema garantisce la distribuzione di eventuali utili supplementivi tra gli assicurati.

522 Sorveglianza esercitata dall'Ufficio federale delle assicurazioni

Esaminando le tariffe, l'autorità di sorveglianza bada affinché la solvibilità degli assicuratori non sia messa in pericolo mediante premi insufficienti e affinché l'assicurato non sia leso dalla riscossione di premi esagerati (n. 237).

Il fatto che l'autorità di sorveglianza non abbia accettato le proposte iniziali degli assicuratori, prevedenti aumenti fino al 38,5 per cento dei pre-

mi del 1972 per le autovetture da turismo, dimostra chiaramente che, nell'assicurazione RC automobili, essa interviene energicamente per mantenere i premi a un livello modico. Nelle discussioni, essa ha potuto ottenere una limitazione degli aumenti tariffali proposti dagli assicuratori al 18 per cento circa; detti aumenti tariffali hanno potuto così essere accettati. Non è quindi esatta l'affermazione dei promotori dell'iniziativa riguardo alla tariffa del 1972, secondo cui l'Ufficio federale delle assicurazioni ha accettato la maggior parte delle rivendicazioni delle compagnie d'assicurazione.

Le decisioni approvanti l'aumento delle tariffe 1972 per autovetture da turismo hanno d'altronde costituito l'oggetto di un ricorso amministrativo e successivamente di un ricorso di diritto amministrativo. Tanto il Dipartimento federale di giustizia e polizia, quanto il Tribunale federale hanno però respinto questi ricorsi, considerato che la tariffa impugnata non pregiudicava gli assicurati e che l'Ufficio federale delle assicurazioni non aveva commesso né un abuso, né un eccesso del suo potere di valutazione.

Un gruppo peritale ad hoc, comprendente parimente rappresentanti delle associazioni degli utenti della strada, ha espresso la sua opinione sulle tariffe 1973, 1974 e 1975. La commissione consultiva, che presenterà all'Ufficio federale delle assicurazioni il suo preavviso riguardo alle future tariffe, eserciterà la stessa funzione del gruppo peritale ad hoc e garantirà così essa pure la modicità delle aliquote tariffali.

523 Dati statistici e informazioni

523.1 Statistica comune

La statistica comune, che esiste da numerosi anni, fornisce — anche secondo il parere del gruppo di studio dell'assicurazione di responsabilità civile per autoveicoli — dati che danno affidamento per il calcolo dei premi dell'assicurazione RC automobili. Secondo la concezione del gruppo di studio, questa statistica deve d'ora in poi avere un carattere ufficiale ed essere opportunamente sviluppata, estesa di norma a tutti gli assicuratori e ancorata nella legislazione sulla sorveglianza.

523.2 Commissione consultiva

Con la proposta di istituire una commissione consultiva permanente sull'assicurazione RC automobili intendiamo approntare un'organizzazione intesa a consigliare le autorità riguardo all'insieme dei problemi concernenti questo ramo, incaricandola, in particolare, di esprimere il proprio parere all'Ufficio federale delle assicurazioni circa la strutturazione delle tariffe e il calcolo dei premi. L'istituzione della commissione consultiva conferirà il diritto di discutere e di partecipare all'elaborazione delle decisioni, tanto agli assicuratori che non fanno parte del cartello della CDI, quanto alle associazioni degli utenti della strada rappresentati nella commissione. Verrà così instau-

rata una collaborazione fruttuosa per l'evoluzione futura dell'assicurazione RC automobili, la quale darà origine alla necessaria trasparenza e interdipendenza per soddisfare tutti gli interessi legittimi. Si può così considerare soddisfatta la domanda espressa nel postulato Renschler del 16 giugno 1971 che invitava l'autorità a studiare la possibilità di istituire una commissione consultiva paritetica, incaricata d'esaminare le tariffe dell'assicurazione di responsabilità civile obbligatoria, postulato che abbiamo accettato il 3 ottobre 1971.

523.3 *Informazione*

A contare dal 1970, l'Ufficio federale delle assicurazioni illustra minutamente, nei suoi rapporti annui, il calcolo delle nuove tariffe dell'assicurazione RC automobili, secondo l'esempio delle autovetture da turismo, e pubblica contemporaneamente i risultati più importanti della statistica comune. I gruppi peritali ad hoc per le revisioni tariffali nel 1972, 1973 e 1974 (calcolo dei premi per il 1973, 1974 e 1975) hanno informato l'opinione pubblica sui loro lavori mediante rapporti circostanziati o mediante comunicati stampa. A sua volta, l'Ufficio federale delle assicurazioni ha parimente pubblicato comunicati concernenti la questione delle tariffe dell'assicurazione RC automobili.

La commissione consultiva informerà adeguatamente il pubblico sui suoi lavori e sulle raccomandazioni. Essa deve, nella misura in cui l'interesse generale lo esige, informare le associazioni degli utenti della strada e gli assicurati circa i dati utili per il calcolo della tariffa. L'Ufficio federale delle assicurazioni ha già provveduto a sviluppare le informazioni date riguardo all'assicurazione RC automobili.

Dovrebbe pertanto sussistere la garanzia che gli assicurati saranno tenuti al corrente degli affari concernenti l'assicurazione RC automobili, in un modo adeguato all'importanza di questo ramo assicurativo.

524 Assicuratori nel caso di un'assicurazione obbligatoria

524.1 *Assicurazione obbligatoria coperta dall'assicurazione privata*

I promotori dell'iniziativa reputano che un'assicurazione obbligatoria debba essere avantutto di spettanza della Confederazione, la quale rappresenta l'insieme dei cittadini.

In Svizzera, sono stati statizzati quattro settori assicurativi:

- l'assicurazione contro l'incendio, esercitata dagli stabilimenti cantionali d'assicurazione contro l'incendio;
- l'assicurazione contro gli infortuni, con l'INSAI;
- l'assicurazione vecchiaia e superstiti obbligatoria (AVS);
- l'assicurazione invalidità obbligatoria (AI).

In contrapposizione a questi casi di statizzazione, sussiste in Svizzera, in più dell'assicurazione RC automobili e per biciclette, tutta una gamma d'altre assicurazioni obbligatorie, di cui talune hanno perfino il carattere d'assicurazioni sociali, ma che sono esercitate dall'assicurazione privata:

- assicurazione contro l'incendio degli edifici e della mobilia in taluni Cantoni;
- assicurazione contro gli infortuni dei lavoratori che non appartengono alla famiglia dell'esercente, nell'agricoltura;
- assicurazione contro gli infortuni dei lavoratori che non sono assicurati dall'INSAI, nei Cantoni di Ginevra e del Ticino;
- assicurazione contro gli infortuni dei motociclisti;
- assicurazione in caso di infortunio e di malattia degli equipaggi delle navi svizzere;
- assicurazione della responsabilità civile per gli impianti nucleari;
- assicurazione della responsabilità civile per gli impianti di trasporto in condotta di combustibili o carburanti liquidi o gassosi;
- assicurazione della responsabilità civile dei detentori di aeromobili;
- assicurazione della responsabilità civile del proprietario di un panfilo svizzero.

Si è rinunciato alla statizzazione dell'esercizio di diverse assicurazioni sociali recenti. Ad esempio, infatti, una disposizione costituzionale, accettata il 3 dicembre 1972, consente di realizzare, essenzialmente a cura dell'economia privata, una previdenza professionale (secondo pilastro) obbligatoria (art. 34 ^{quater} Cost.). Inoltre, sono attualmente in corso lavori, a livello federale, intesi all'introduzione di un'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e all'attuazione di un'assicurazione in caso di malattia almeno parzialmente obbligatoria. Anche a tale scopo non sono previsti organi statali: l'esercizio di queste assicurazioni deve essere affidato, nella misura più ampia, a istituti assicuratori privati esistenti e alle casse di malattie riconosciute. Inoltre, il 3 dicembre 1972, il Popolo svizzero e i Cantoni hanno respinto a grande maggioranza un'iniziativa del partito del lavoro concernente l'introduzione di una cassa pensioni popolare che avrebbe dovuto essere realizzata dallo Stato.

Contrariamente a quanto affermano i promotori dell'iniziativa, non sussiste in Svizzera una norma rigida, secondo la quale un'assicurazione obbligatoria dovrebbe avantutto essere di spettanza della Confederazione (dello Stato). Dalle considerazioni precedenti, si può per contro dedurre che presentemente una forte maggioranza del popolo svizzero non auspica alcuna modificazione nella ripartizione dei compiti tra l'assicurazione di diritto pubblico (in particolare AVS, AI, INSAI) e quella di diritto privato. La statizzazione dell'assicurazione RC automobili e per biciclette, chiesta nell'iniziativa, pregiudicherebbe considerevolmente l'assicurazione privata. È note-

vole a tale riguardo osservare che nessun Paese dell'Europa occidentale ha affidato a un organismo statale di monopolio l'esercizio dell'assicurazione RC automobili, ancorché il problema sia stato discusso in diversi Paesi; soltanto in due Stati (Germania e Francia), esistono istituti di diritto pubblico che stanno in concorrenza con le compagnie d'assicurazioni private. Del rimanente, anche la commissione dei cartelli, nel suo rapporto su «lo stato della competitività nell'assicurazione di responsabilità civile per autoveicoli in Svizzera» (fascicolo 2, 1972) si oppone all'istituzione di un istituto ufficiale monopolizzato per motivi di politica concorrenziale.

524.2 Situazione attuale e situazione futura dell'assicurazione di responsabilità civile per gli autoveicoli

Nell'esercizio dell'assicurazione RC automobili e per biciclette, gli assicuratori privati si sono dimostrati all'altezza del loro compito. Grazie alla loro previdenza e alla sorveglianza istituita dalla Confederazione, nessun assicuratore esercitante in Svizzera l'assicurazione RC automobili, oppure l'assicurazione RC per biciclette ha conosciuto difficoltà nel soddisfare gli obblighi finanziari, come invece è ripetutamente avvenuto all'estero nel corso degli ultimi anni. Abbiamo già osservato al n. 522 che, grazie alla vigilanza esercitata dallo Stato, anche gli assicurati non sono stati lesi da premi esagerati.

Occorre nondimeno ammettere che l'organizzazione dell'assicurazione RC automobili era senz'altro suscettiva di miglioramento. La maggior parte delle lacune sono già state colmate, come ad esempio la mancanza di trasparenza e l'insufficienza dell'informazione (cfr. n. 523). Anche il gruppo di studio ha presentato proposte di miglioramento, delle quali talune già sono state attuate, mentre le altre risulteranno realizzate prossimamente, dopo l'entrata in vigore dei nuovi fondamenti legali previsti.

Quando fu nota la sentenza del Tribunale federale del 2 febbraio 1973, la stampa ha reiteratamente evidenziato che, secondo detta sentenza, l'Ufficio federale delle assicurazioni disporrebbe di competenze assai meno vaste di quanto supponeva fino a quel momento l'opinione pubblica. Taluni potrebbero pertanto essere indotti a credere che l'autorità di sorveglianza, a cagione delle sue limitate competenze per l'esame dei premi, non sia in grado di tutelare gli interessi dei numerosi assicurati nella misura in cui l'esigono le circostanze attuali, per cui occorrerebbe optare a favore della statizzazione. Il fatto però che le tariffe degli assicuratori privati sono sottoposte a un controllo ufficiale severo, costituisce invece un fattore rilevante per la scelta del settore privato. Non meraviglia pertanto che la stampa abbia fatto appello ad un rafforzamento del controllo dei premi e che la commissione dei cartelli si sia espressa nello stesso senso. Nel suo rapporto su «lo stato della competitività nell'assicurazione di responsabilità civile per gli autoveicoli in Svizzera», la Commissione pre-

detta si è pronunciata in favore di un rafforzamento della vigilanza sulla strutturazione della tariffa e sul calcolo dei premi e ha dichiarato che occorrerebbe badare, in particolare, affinché la tariffa non risulti esageratamente elevata. Nel suo parere dell'8 marzo 1972 riguardo al disegno di una nuova legge sulla sorveglianza delle assicurazioni, la commissione ha inoltre dichiarato che occorre anche porsi la domanda a sapere in quale misura l'autorità di sorveglianza poteva provvedere affinché i premi fossero adeguati e ha affermato che essa auspicava l'inserimento nella nuova legge di una norma secondo la quale l'Ufficio federale delle assicurazioni ha diritto d'intervenire parimente qualora i premi siano troppo elevati.

Tenuto conto dell'argomentazione del Tribunale federale (cfr. n. 237), il gruppo di studio dell'assicurazione RC automobili si è posto la domanda a sapere se, per permettere all'autorità di controllo d'estendere la sua competenza all'esame dell'adeguatezza dei premi, fosse previamente necessario un allargamento della base costituzionale (art. 34 cpv. 2 Cost.). Il perito già citato, ossia il professor Hans Huber, è giunto a tale riguardo alle seguenti conclusioni: Invece dell'ormai obsoleta nozione di misura di polizia, utilizzata nella giurisprudenza precitata e fondata sulla protezione contro il danno, occorre ricorrere presentemente, tenuto conto dei mutamenti prodottisi, ad una nozione della misura di polizia che consenta di risolvere più funzionalmente i nuovi problemi. In taluni settori, sembra che uno dei compiti specifici dell'amministrazione consista nell'allestimento delle prescrizioni di polizia del commercio e nell'adozione di misure secondo questa concezione allargata; dette prescrizioni limitano la libertà di commercio e d'industria in un modo particolare, come avviene precisamente nel caso dell'articolo 34 capoverso 2 della Costituzione federale. Inoltre, l'obbligo d'essere assicurato in materia di RC automobili provoca che gli interessati devono poter concludere un contratto assicurativo comportante premi equi, in rapporto con il rischio e le spese, e a condizioni vantaggiose, ossia premi che non siano limitati unicamente all'esclusione del rischio di pregiudicare l'interessato. Una tariffa è equa principalmente se la sua concezione e la sua strutturazione, in ogni singolo elemento e complessivamente, sono significative ed adeguate ed offrano un equilibrio duraturo e ragionevole, fondato sulla scrupolosa ponderazione degli interessi presenti. Inoltre, devono essere osservati i principi costituzionali dell'indispensabilità e della proporzionalità e la soluzione scelta non deve far presa sulla politica economica in modo tale da modificare la struttura dell'economia o l'ordine economico del Paese. Nell'interpretazione corretta e conforme alle esigenze attuali dell'articolo 34 capoverso 2 della Costituzione si constata che la competenza in materia di sorveglianza non è così limitata come taluni lo pretendono. Gli auspicati poteri allargati possono già dunque essere considerati come costituzionali secondo il diritto attuale. L'Esecutivo condivide queste conclusioni.

525 Principio della sussidiarietà

Il nostro ordine economico è fondato sulla libertà di commercio e d'industria. Il principio della sussidiarietà è la risultanza di questo diritto costituzionale e del conseguente sistema di libero mercato. In virtù di questo principio, lo Stato può assumere un'attività svolta dall'economia privata soltanto se può essere provato che può esercitarla più adeguatamente. Il trasferimento di un compito allo Stato deve essere negato se l'economia privata l'adempie in modo soddisfacente per il bene pubblico. Siamo del parere che questa condizione è soddisfatta per quanto concerne l'esercizio dell'assicurazione RC automobili e per biciclette. Non sussistendo motivi decisivi per scostarsi dal principio della sussidiarietà, queste assicurazioni devono inevitabilmente essere concluse dagli assicuratori privati, per cui il settore privato delle assicurazioni deve poter continuare ad esercitare l'attività che ha finora svolto. In questo campo, l'applicazione del principio della sussidiarietà ha per conseguenza che l'attività della Confederazione è limitata alla sorveglianza dell'esercizio dell'assicurazione RC automobili e per biciclette da parte degli assicuratori privati.

53 Compendio

L'istituzione di un organo statale monopolizzato per l'esercizio dell'assicurazione RC automobili e per biciclette deve essere respinta precipuamente per motivi di politica economica (principio della sussidiarietà). Tenuto conto dei vantaggi e degli svantaggi di questa soluzione, è imprevedibile un miglioramento della situazione degli assicurati e delle persone lese.

Per ragioni procedenti dalla tecnica dell'assicurazione e per motivi economici occorre parimente opporsi all'istituzione di un organismo federale senza monopolio. D'altronde, i presupposti esistenziali di un siffatto organismo sarebbero assai precari già all'inizio, in ogni caso ove non si introducesse un obbligo generale d'assicurare e di mantenere i contratti in vigore. Un ente senza monopolio non migliorerebbe la situazione degli assicurati e delle persone lese.

Giudichiamo preferibile che l'assicurazione privata continui ad essere l'unica esercente dell'assicurazione RC automobili e per biciclette. Sotto la sorveglianza della Confederazione, il settore privato amministra queste assicurazioni obbligatorie in modo soddisfacente per gli assicurati e le persone lese. La legislazione porrà rimedio a talune lacune, per le quali il gruppo di studio dell'assicurazione RC automobili ha proposto miglioramenti, purché vengano approvate le innovazioni proposte. Secondo il nostro parere, non sussistono pertanto motivi validi per procedere a una statizzazione.

6 Proposta

Visto quanto precede, vi proponiamo di sottoporre, senza controprogetto, l'iniziativa popolare per l'introduzione da parte della Confederazione di un'assicurazione di responsabilità civile per autoveicoli e biciclette al voto del popolo e dei Cantoni, raccomandando loro di respingerla. Al presente messaggio è allegato un apposito disegno di decreto federale.

Gradite, onorevoli signori presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

Berna, 9 dicembre 1974

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione,

Brugger

Il cancelliere della Confederazione,

Huber

(Disegno)

**Decreto federale
sull'iniziativa popolare intesa all'introduzione da parte
della Confederazione di un'assicurazione di responsabilità
civile per autoveicoli e biciclette**

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

dopo aver esaminato l'iniziativa popolare intesa all'introduzione da parte della Confederazione di un'assicurazione di responsabilità civile per autoveicoli e biciclette, depositata l'11 aprile 1972 ¹⁾;

visto il messaggio del Consiglio federale del 9 dicembre 1974 ²⁾,

decreta:

Articolo 1

¹ L'iniziativa popolare dell'11 aprile 1972, intesa all'introduzione, da parte della Confederazione, di un'assicurazione di responsabilità civile per autoveicoli e biciclette è sottoposta al voto del Popolo e dei Cantoni.

² L'iniziativa ha il tenore seguente:

I cittadini svizzeri sottoscritti, aventi diritto di voto, chiedono, in via di iniziativa popolare in forma di progetto elaborato, che la disposizione seguente sia introdotta nella Costituzione federale:

Art. 37^{bis} cpv. 3

La Confederazione istituisce, per via legislativa, un'assicurazione federale per la copertura della responsabilità civile dei detentori di veicoli a motore e di biciclette.

Art. 2

Il popolo e i Cantoni sono invitati a respingere l'iniziativa.

¹⁾ FF 1972 I 1162

²⁾ FF 1975 I 693

**Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente l'iniziativa popolare
per l'istituzione di un'assicurazione federale di responsabilità civile per i veicoli a motore e
le biciclette (Del 9 dicembre 1974)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1975
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	08
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	12239
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.03.1975
Date	
Data	
Seite	693-732
Page	
Pagina	
Ref. No	10 111 486

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.