

02.032

**Messaggio
concernente la modifica della legge federale
sulla circolazione stradale e della legge federale
sulla sorveglianza degli assicuratori**

**(Adeguamento alla quarta direttiva europea sull'assicurazione
autoveicoli [2000/26/CE])**

del 10 aprile 2002

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, due disegni di modifica della legge sulla circolazione stradale e della legge sulla sorveglianza degli assicuratori.

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

10 aprile 2002

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Kaspar Villiger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il 16 maggio 2000 la Comunità europea ha emanato la quarta direttiva sull'assicurazione responsabilità civile per i veicoli a motore (direttiva 2000/26/CE), detta «quarta direttiva sull'assicurazione autoveicoli». Scopo principale di questa direttiva è di garantire alle persone vittime di un incidente all'estero la possibilità di far valere nel proprio Paese le pretese di risarcimento dei danni nei confronti delle assicurazioni di responsabilità civile estere.

Ogni anno milioni di automobilisti attraversano la frontiera svizzera nelle due direzioni. In caso d'incidente tutte queste persone necessitano di un adeguato sistema di protezione transfrontaliero. Con le proposte revisioni di legge la Svizzera recepisce nel diritto nazionale il contenuto della quarta direttiva sull'assicurazione autoveicoli e colma così l'ultima grande lacuna nella protezione delle vittime della circolazione.

Le persone domiciliate in Svizzera e vittime di un incidente all'estero avranno la possibilità di far valere in Svizzera le loro pretese nei confronti dell'assicuratore della responsabilità civile estero. Le disposizioni proposte acquisteranno tuttavia piena forza giuridica unicamente quando gli Stati dello SEE garantiranno alla Svizzera la reciprocità.

La decisione di recepire il contenuto della direttiva europea nel diritto svizzero, ferma restando la condizione della reciprocità da parte degli Stati dello SEE, permette al nostro Paese di salvaguardare la propria integrazione nel sistema europeo di protezione delle vittime della circolazione, ampliato ora nell'ambito della protezione delle vittime di incidenti all'estero. Il proposto adeguamento del diritto nazionale corrisponde pertanto sia agli interessi della Svizzera sia a quelli degli Stati dello SEE.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione di partenza

Il 16 maggio 2000 la Comunità europea ha emanato la quarta direttiva sull'assicurazione responsabilità civile per i veicoli a motore, la cosiddetta *quarta direttiva sull'assicurazione autoveicoli*¹. Questa direttiva europea colma così l'ultima grossa lacuna esistente nel settore della protezione delle vittime della circolazione, concedendo alle persone vittime di un incidente all'estero la possibilità di far valere nel proprio Paese le pretese di risarcimento dei danni nei confronti delle assicurazioni di responsabilità civile estere.

Fin dall'inizio delle discussioni relative all'emanazione di questa direttiva europea il nostro Consiglio² si è pronunciato a favore dell'adesione della Svizzera al sistema della protezione delle vittime di incidenti all'estero³. Con la presente revisione di legge la Svizzera recepisce autonomamente la direttiva europea nel proprio diritto nazionale. Questo adeguamento sarà però pienamente efficace solo quando in questo ambito i Paesi dello SEE concederanno alla Svizzera la reciprocità. Ogni anno milioni di automobilisti attraversano la frontiera svizzera nelle due direzioni per motivi di lavoro, per le vacanze o per attraversare le Alpi. In caso d'incidente tutte queste persone necessitano di un adeguato sistema di protezione transfrontaliero. L'adeguamento del diritto svizzero alla direttiva, con la condizione della reciprocità da parte dei Paesi dello SEE, permette di salvaguardare l'integrazione della Svizzera nel sistema europeo di protezione delle vittime della circolazione, ampliato ora all'ambito della protezione delle vittime di incidenti all'estero, e corrisponde pertanto sia agli interessi del nostro Paese, sia a quelli della Comunità europea.

Va inoltre ricordato che il Principato del Liechtenstein come Paese membro dello SEE è obbligato a trasporre questa direttiva nel proprio diritto interno. Dato che finora sia l'Ufficio nazionale di assicurazione che il Fondo nazionale di garanzia hanno fornito i loro servizi anche al Principato, la direttiva va recepita contemporaneamente nei due Paesi.

La direttiva europea disciplina unicamente la protezione delle vittime di incidenti all'estero e quindi si riferisce solo alle pretese di risarcimento relative a incidenti avvenuti all'estero. La protezione che essa conferisce va però ben al di là di quella di cui attualmente può beneficiare uno svizzero vittima di un incidente nel proprio Paese. Se quindi ci si dovesse limitare a recepire la direttiva europea ne risulterebbe una discriminazione indesiderata dei cittadini svizzeri coinvolti in un incidente all'interno del Paese. Per questo motivo nel disegno di legge le condizioni di prote-

¹ Direttiva 2000/26/CE, GU L 181 del 20.7.2000, pag. 65.

² Cfr. n. 4.

³ In quest'ottica già nel 1996 il nostro Consiglio gettava le basi per la trasposizione della cosiddetta *Convenzione di Roma* del 27 maggio 1994 per il tramite dell'articolo 57 OAV (introdotto dal n. I dell'ordinanza del 22 novembre 1995; RU 1995 5465). La convenzione, firmata da tutti gli Stati dello SEE e dalla Svizzera, prevede numerose misure di protezione delle vittime di incidenti all'estero. Essa è tuttavia diventata obsoleta in seguito all'adozione della direttiva europea e non ha più rilevanza pratica (Fuhrer Stephan: *Besucherschutz*, Basilea 1999, nota a pié di pag. 122).

zione previste dalla direttiva sono accordate alle vittime della circolazione in Svizzera anche in caso d'incidenti che non coinvolgono persone d'altri Paesi.

Da lungo tempo la protezione delle vittime della circolazione è uno degli obiettivi ampiamente riconosciuti della legislazione sulla circolazione stradale⁴. Questa protezione non è però stata concepita a tavolino ma si è lentamente sviluppata sull'arco di parecchi decenni. Nell'attuale legislazione si possono riconoscere ancora oggi le tracce di questa evoluzione basata sul pragmatismo. Per questo motivo l'adeguamento alla direttiva con instaurazione della reciprocità con i Paesi dello SEE e l'estensione della sua applicabilità ai casi interni sono accompagnate da un'adeguata revisione delle disposizioni relative alla protezione delle vittime della circolazione. Si intende così rendere più semplici e trasparenti le disposizioni e nel contempo colmare alcune lacune minori nell'ambito della protezione. Si è invece rinunciato a modificare sostanzialmente il risarcimento dei danni nel settore dell'assicurazione responsabilità civile per i veicoli a motore per non rallentare l'adeguamento del diritto nazionale alla direttiva.

Il presente disegno di legge persegue quindi quattro obiettivi: adeguare il diritto svizzero al contenuto della quarta direttiva sull'assicurazione autoveicoli, instaurare la reciprocità con i Paesi dello SEE per garantire la piena efficacia dell'adeguamento, estendere ai casi interni la protezione accordata dalla direttiva e rivedere le disposizioni relative alla protezione delle vittime della circolazione.

1.2 Risultati della procedura preliminare

Il presente disegno di legge si basa su un avamprogetto elaborato dal PD Stephan Fuhrer di Basilea. L'avamprogetto è stato elaborato da un gruppo di lavoro comprendente rappresentanti degli enti seguenti: Ufficio federale delle strade, Ufficio federale delle assicurazioni private, Ufficio del consumo, l'autorità di controllo delle assicurazioni (Versicherungsaufsicht) del Liechtenstein, Touring club svizzero, Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni, Associazione svizzera d'assicurazioni, Ufficio nazionale di assicurazione, Fondo nazionale di garanzia. In tal modo sono stati coinvolti tutti gli enti interessati e si è potuto tenere conto regolarmente delle loro prese di posizione.

⁴ Fuhrer Stephan/Büchler Günter: Der Nationale Garantiefonds der Schweiz, in: Festschrift NVB/NGF, Basilea 2000, pp. 87 segg., 88, passim.

1.3 La quarta direttiva sull'assicurazione autoveicoli e la sua attuazione in Europa

1.3.1 Panoramica sulla quarta direttiva sull'assicurazione autoveicoli

1.3.1.1 Campo d'applicazione

La direttiva persegue lo scopo di proteggere adeguatamente chi è vittima di incidenti stradali al di fuori del suo Paese di residenza. Si distinguono i tre casi seguenti:

1.3.1.1.1 Incidenti all'estero (campo d'applicazione integrale)

L'applicazione integrale della direttiva conformemente all'articolo 1 paragrafo 2 richiede l'adempimento cumulativo delle seguenti condizioni:

- la parte lesa deve essere vittima di un incidente della circolazione;
- l'incidente deve verificarsi nell'area di validità del «sistema della carta verde» ma fuori dai confini del Paese in cui risiede la parte lesa;
- il veicolo che ha provocato l'incidente deve stazionare abitualmente in un Paese dello SEE diverso da quello in cui risiede la parte lesa;
- il veicolo che ha provocato l'incidente deve essere assicurato presso un istituto con stabile organizzazione in un Paese dello SEE diverso da quello dove risiede la parte lesa.

1.3.1.1.2 Casi interni (campo d'applicazione parziale)

Una protezione ridotta è accordata quando il veicolo che ha provocato il danno è immatricolato nel Paese di residenza della parte lesa e/o quando è assicurato presso una società con organizzazione stabile in quel Paese. La parte lesa può vantare un *diritto di azione diretta*⁵ e può fare capo alle prestazioni dei *centri d'informazione*⁶. Non sono invece applicabili le disposizioni relative ai mandatari per la liquidazione dei sinistri e agli organismi di indennizzo⁷.

⁵ Cfr. n. 1.3.1.2.1.

⁶ Cfr. n. 1.3.1.2.2.

⁷ Includendo i casi interni nel presente disegno di legge si permette a una vittima della circolazione di usufruire dei servizi dell'organismo di indennizzo, non tuttavia di quelli dei mandatari incaricati della liquidazione dei sinistri (il cui intervento non è necessario poiché la persona lesa può rivolgersi direttamente all'assicuratore della responsabilità civile nel proprio Paese).

1.3.1.1.3 Protezione in caso di mancata identificazione del responsabile

Quando non è possibile identificare il veicolo oppure l'assicurazione in questione, l'organismo di indennizzo del Paese di residenza⁸ della parte lesa funge da Fondo di garanzia. Conformemente all'articolo 1 paragrafo 3 della direttiva questo principio si applica anche nel caso in cui il veicolo che ha provocato il danno proviene da un Paese terzo.

1.3.1.2 Misure di protezione delle vittime della circolazione previste dalla quarta direttiva sull'assicurazione autoveicoli

1.3.1.2.1 Azione diretta

Le vittime della circolazione all'estero dispongono di un diritto di azione diretta nei confronti dell'assicurazione del veicolo che ha provocato i danni. Già in base all'Accordo di Strasburgo del 1959 i Paesi contraenti devono riconoscere questo diritto. Attualmente la Svizzera e tutti i Paesi dello SEE, ad eccezione della Gran Bretagna e dell'Irlanda, riconoscono questo diritto⁹. Per questi Paesi l'obbligo sancito dall'articolo 3 della direttiva non comporta novità.

1.3.1.2.2 Centro d'informazione

La parte lesa può però esercitare il diritto all'azione diretta solo se sa contro chi deve inoltrarla. Per tutelare in modo efficace non solo le vittime di incidenti all'estero ma anche le vittime in generale è quindi indispensabile riuscire a identificare l'assicurazione competente in materia di responsabilità civile e, secondo il caso, anche il possessore del veicolo¹⁰. Il problema è abbastanza facile da risolvere nei Paesi dove è possibile risalire all'assicurazione tramite il numero di targa¹¹. Risulta invece più complesso nei Paesi dove l'assicurazione è indicata solo su una vignetta apposta sul parabrezza.

I Paesi membri della CE devono istituire oppure riconoscere un centro d'informazione. La direttiva concede quindi esplicitamente la facoltà di affidarne la gestione a organizzazioni private. Il centro d'informazioni deve registrare i dati in base a un elenco di esigenze minime chiaramente definito oppure coordinare il rilevamento e la trasmissione dei dati del registro.

Il registro gestito dal centro d'informazione deve comprendere almeno tutti i dati elencati all'articolo 5 paragrafi 1 e 2 della direttiva. Esso prevede che vengano registrati in linea di principio tutti i veicoli che abitualmente stazionano nel Paese. Per ogni veicolo vanno raccolti i seguenti dati:

⁸ Cfr. n. 1.3.1.2.4.

⁹ Art. 65 LCStr.

¹⁰ Ad es. se la somma assicurata non è sufficiente per coprire il danno.

¹¹ Come ad es. in Svizzera.

- il numero d'immatricolazione (targa);
- il numero della polizza di assicurazione della responsabilità civile: se la polizza è scaduta va indicata la data di cessazione della copertura assicurativa;
- l'istituto di assicurazione della responsabilità civile e tutti i mandatari per la liquidazione dei sinistri da esso designati nei singoli Paesi.

I centri d'informazione devono conservare questi dati per sette anni dopo la scadenza dell'immatricolazione del veicolo oppure dopo la cessazione della copertura assicurativa.

Le assicurazioni sociali che sono subrogate nei diritti della persona lesa hanno il medesimo diritto di quest'ultima di ottenere le informazioni.

1.3.1.2.3 Mandatario per la liquidazione dei sinistri

Tutti gli assicuratori europei devono designare mandatari per la liquidazione dei sinistri nei Paesi dove non hanno né sede né organizzazione stabile (cosiddetti assicuratori di Paesi terzi). In tal modo le vittime d'incidenti all'estero potranno far capo per la liquidazione dei sinistri a un interlocutore nel proprio Paese.

In caso d'incidenti della circolazione viene tradizionalmente applicato il diritto del Paese in cui l'incidente si è verificato (*lex loci delicti*)¹². Nel corso dell'elaborazione della direttiva si sono sviluppate discussioni controverse sull'opportunità di disciplinare anche le questioni del diritto da applicare e del foro competente. L'istituzione della figura del mandatario per la liquidazione dei sinistri ha portato a discutere se ad esso si debba concedere di gestire i casi in base al diritto – meglio conosciuto – del proprio Paese oppure se esso sia tenuto ad applicare quello del Paese in cui si è verificato l'incidente: occorre cioè valutare l'opportunità di un passaggio dalla *lex loci delicti* alla *lex damni*. Esistono validi argomenti a favore di ambedue le soluzioni. Determinanti in questo ambito non sono però le considerazioni giuridiche ma quelle economiche. Infatti, dato che in materia di risarcimenti il divario tra Europa del Nord e del Sud è ancora considerevole, un cambiamento di sistema andrebbe unicamente a favore dei Paesi del Nord benestanti. Essi potrebbero ridurre i risarcimenti a favore delle parti lese provenienti dai Paesi del Sud, mentre le assicurazioni del Sud (e di conseguenza coloro che ne pagano i premi) sarebbero tenute a versare risarcimenti più consistenti alle parti lese provenienti dal Nord. Argomenti politici ed economici di grande peso inducono quindi a mantenere l'attuale *lex loci delicti*. Il «considerando» 13 della direttiva prevede esplicitamente la salvaguardia di questo sistema e la rinuncia ad operare cambiamenti anche in materia di foro competente¹³.

¹² Per il nostro Paese questo deriva dall'articolo 3 della convenzione del 4 maggio 1971 sulla legge applicabile in materia di incidenti della circolazione stradale, entrata in vigore per la Svizzera il 2 gennaio 1987 (RS 0.741.31).

¹³ Per la determinazione del foro si applica la convenzione del 16 settembre 1988 concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (Convenzione di Lugano), entrata in vigore per la Svizzera il 1° gennaio 1992 (RS 0.275.11).

In particolare la designazione del mandatario per la liquidazione dei sinistri non dovrebbe di regola costituire di per sé l'apertura di una succursale¹⁴.

In futuro l'autorizzazione a esercitare nel settore della responsabilità civile per veicoli a motore sarà rilasciata solo a condizione che venga designato un mandatario per la liquidazione dei sinistri. L'assicuratore può scegliere liberamente il mandatario che può essere contemporaneamente attivo per diversi istituti di assicurazione esteri. Il mandatario deve solo risiedere o essere domiciliato nel Paese di residenza della parte lesa e deve disporre di sufficienti conoscenze linguistiche. Pur rinunciando a stabilire requisiti formali la direttiva pone esigenze elevate al mandatario. In particolare egli deve essere in grado di gestire i casi esclusivamente in base al diritto estero: non è pertanto sufficiente che conosca il diritto del Paese dell'assicuratore che rappresenta ma, almeno teoricamente, dovrebbe avere dimestichezza con tutti gli ordinamenti giuridici europei.

Nella procedura i compiti affidati al mandatario e le competenze di cui è dotato comportano l'assegnazione di un ruolo predominante all'assicuratore (estero). In compenso la direttiva prevede sanzioni nel caso in cui l'assicuratore dovesse abusare della sua posizione privilegiata. Secondo l'articolo 4 paragrafo 1 della direttiva il mandatario è in genere incaricato «*della gestione e della liquidazione dei sinistri*» relativi ai casi di protezione delle vittime di incidenti all'estero. Nel rapporto interno egli deve attenersi alle indicazioni del mandante. Nelle relazioni verso l'esterno egli «*è dotato di poteri sufficienti a rappresentare l'impresa di assicurazione nei confronti delle persone lese (...) e a soddisfare interamente le loro richieste d'indennizzo*». In altri termini nelle relazioni verso l'esterno il mandatario ha una procura di liquidazione che l'assicuratore può limitare a piacere nel rapporto giuridico interno.

Sono nuove le *prescrizioni* della direttiva *relative alla liquidazione*. In base all'articolo 4 paragrafo 6 della direttiva entro tre mesi dalla richiesta d'indennizzo l'assicuratore, rispettivamente il mandatario, devono:

- in casi indiscussi (responsabilità non contestata e danni quantificati) presentare alla persona lesa un'offerta d'indennizzo motivata;
- in casi controversi (responsabilità negata e danni non quantificati o solo parzialmente) fornire alla persona lesa una risposta motivata.

1.3.1.2.4 Organismo d'indennizzo

Nella procedura ordinaria la vittima dell'incidente si trova un po' alla mercé del mandatario, rispettivamente dell'assicuratore. Per far valere in modo più efficace i propri diritti egli necessita di uno strumento più incisivo: è in quest'ottica che va vista la funzione dell'organismo di indennizzo. Nella procedura ordinaria questi as-

¹⁴ Per contro, a seconda della sua struttura, l'organismo d'indennizzo può fondare la competenza di un tribunale interno. Questo sarà il caso in Svizzera. La vittima di un incidente della circolazione potrà pertanto fare valere le sue pretese nei confronti dell'organismo d'indennizzo e i tribunali svizzeri dovranno pronunciarsi sul caso in base al diritto estero applicabile. In altri Paesi (ad es. in Austria) la vittima di un incidente della circolazione può promuovere un'azione contro l'organismo d'indennizzo unicamente per costringerlo ad entrare in materia.

sume il ruolo di «spada di Damocle» nei confronti dell'assicuratore. La metafora, certamente un po' enfatica, illustra l'impostazione della direttiva. La procedura di liquidazione ordinaria viene infatti gestita dal mandatario e ciò colloca, come detto, l'assicuratore in posizione centrale; se però egli dovesse abusare di questa situazione di privilegio, la persona lesa può dare avvio a una procedura straordinaria su cui l'assicuratore non può più esercitare nessun influsso.

L'intervento dell'organismo d'indennizzo costituisce una limitazione drastica dello stato giuridico dell'assicuratore ed è perciò vincolato a severe condizioni che tengono adeguatamente conto del carattere straordinario della procedura. Va comunque sottolineato che questo organismo non assume il ruolo di «muro del pianto» poiché non è legittimato a intervenire nel caso in cui le persone lese non accettassero i termini della liquidazione proposta. In tal caso infatti va avviata la procedura ordinaria (all'estero). L'organismo di indennizzo non può neppure intervenire d'ufficio ma solo a condizione che la persona lesa inoltri una richiesta di indennizzo.

In dettaglio l'organismo d'indennizzo può intervenire nei seguenti casi:

- *mancata designazione del mandatario*: se l'assicuratore non ha adempito l'obbligo di designare un mandatario, la persona lesa può rivolgersi a scelta direttamente all'assicuratore estero oppure all'organismo d'indennizzo del proprio Paese. Nel primo caso il diritto della persona lesa di rivolgersi all'organismo d'indennizzo facendo valere la mancata designazione del mandatario cade in perenzione. Questo diritto però rinasce nel caso in cui l'assicuratore non riesca a liquidare il danno nel modo dovuto;
- *la procedura ordinaria non conduce alla liquidazione del sinistro*: nel corso della procedura ordinaria l'assicuratore, rispettivamente il mandatario sono tenuti entro tre mesi a fornire una risposta motivata alla persona lesa. Se essi non rispettano tale termine, la persona lesa può rivolgersi all'organismo d'indennizzo;
- *fattispecie complete*: (1) Impossibilità di identificare il veicolo che ha provocato il danno. (2) Il veicolo è stato identificato ma non è possibile risalire all'assicurazione responsabilità civile. La direttiva esige che risulti *impossibile* identificare l'assicuratore. L'inazione della persona lesa non costituisce quindi un presupposto sufficiente per un intervento dell'organismo d'indennizzo.

L'organismo d'indennizzo non può occuparsi di una richiesta di risarcimento nel caso in cui la persona lesa abbia dato avvio a un'azione legale contro l'assicuratore. Questa limitazione è necessaria per escludere la possibilità di trovarsi di fronte a due decisioni contrastanti.

L'organismo d'indennizzo può intervenire solo se sono adempite severe condizioni e per ogni caso deve quindi innanzitutto decidere sull'entrata in materia. In caso di mancata designazione del mandatario, l'organismo d'indennizzo deve pertanto solo stabilire questo fatto: in tal caso la decisione di entrata in materia viene presa su basi puramente formali. Diversa è la situazione nei casi in cui la procedura ordinaria non conduce alla liquidazione del sinistro. Nei casi controversi ad esempio l'organismo d'indennizzo è autorizzato a intervenire se l'assicuratore non ottempera all'obbligo di fornire una spiegazione motivata. Occorre quindi stabilire innanzitutto se è necessario (e possibile) vincolare la motivazione della spiegazione a requisiti materiali e in secondo luogo chi debba giudicare questa conformità e come garantire un'appli-

cazione uniforme delle relative disposizioni. La risposta alla prima domanda è chiaramente positiva. Se l'assicuratore potesse impedire l'intervento dell'organismo d'indennizzo semplicemente con una breve risposta scritta priva di fondamento, si avrebbe una palese violazione dello spirito della direttiva. L'assicuratore come minimo deve rispondere a tutte le osservazioni formulate dalla persona lesa. Non è obbligato tuttavia a chiarire e valutare i fatti autonomamente: non gli si può infatti chiedere di approfondire il caso in misura maggiore rispetto a un tribunale civile. La valutazione delle spiegazioni dell'assicuratore è più delicata. La logica della direttiva impone all'organismo d'indennizzo di giudicare, nell'ambito della decisione di entrata in materia, se l'assicuratore abbia effettivamente fornito spiegazioni motivate. Ciò potrebbe condurre ad attribuire all'organismo d'indennizzo la competenza di esaminare le spiegazioni dell'assicuratore al di là degli aspetti puramente formali. Questo non significa però che l'opinione dell'organismo d'indennizzo prevale su quella dell'assicuratore, poiché il compito di esaminare sotto il profilo giuridico le motivazioni spetta unicamente al giudice competente. L'organismo d'indennizzo può invece valutare se le motivazioni adempiono i requisiti legittimamente stabiliti¹⁵. Le perplessità che tale soluzione può suscitare possono essere ridimensionate tenendo presente che una decisione favorevole all'entrata in materia porta inizialmente solo a concedere un termine suppletorio. L'assicuratore ha quindi la possibilità di completare le proprie spiegazioni.

Se l'organismo d'indennizzo decide di entrare in materia l'assicuratore beneficia di un termine suppletorio di due mesi. Perciò in una prima fase l'organismo d'indennizzo è tenuto unicamente a comunicare di avere ricevuto una richiesta d'indennizzo che intende esaminare dal profilo materiale dopo la scadenza del termine suppletorio. L'assicuratore ha quindi due mesi di tempo per rispondere in modo motivato alla richiesta d'indennizzo della persona lesa. Se lo fa, l'organismo d'indennizzo deve chiudere il caso che viene poi trattato secondo la procedura ordinaria. Se il termine scade inutilizzato l'organismo d'indennizzo procede in base alla procedura straordinaria.

L'organismo d'indennizzo dispone, nella misura in cui ha potuto esaudire le richieste della persona lesa, di un diritto legale di surrogazione. Esso subentra nella posizione giuridica della persona lesa e può chiedere la restituzione delle spese sopportate all'organismo d'indennizzo del Paese in cui l'assicuratore è stabilito. A sua volta questo organismo d'indennizzo può poi rifarsi sull'assicuratore. Ambedue non possono più contestare la decisione dal profilo materiale ma devono accettare la liquidazione del sinistro conseguita dall'organismo d'indennizzo del Paese dove risiede la persona lesa.

¹⁵ Ad es. se l'assicuratore ha preso posizione su tutti gli argomenti fatti valere dalla persona lesa.

1.3.1.3 **La quarta direttiva sull'assicurazione autoveicoli nel contesto della protezione delle vittime della circolazione**

Con la trasposizione autonoma della quarta direttiva sull'assicurazione autoveicoli sono messi a disposizione delle persone lese i seguenti organi di contatto:

- a. *l'assicuratore della responsabilità civile del proprio Paese* (diritto d'azione diretta) per gli incidenti all'interno del Paese causati da veicoli immatricolati nello stesso;
- b. *l'Ufficio nazionale di assicurazione* (oppure l'assicuratore di confine cui ha conferito mandato) per gli incidenti all'interno del Paese causati da veicoli *immatricolati in un Paese terzo*. Si tratta di casi d'assicurazione di confine o di «casi carta verde»;
- c. *il Fondo nazionale di garanzia* per gli incidenti provocati da veicoli *non identificati o non assicurati*;
- d. *il mandatario per la liquidazione dei sinistri* dell'assicuratore estero per gli incidenti all'estero (nei Paesi che riconoscono la «carta verde») provocati da veicoli immatricolati all'estero (negli Stati dello SEE)¹⁶;
- e. le unità amministrative designate dalla *Confederazione* e dai *Cantoni* per la liquidazione dei sinistri provocati dai loro veicoli non assicurati;
- f. *l'organismo d'indennizzo* in veste di liquidatore straordinario in caso di rifiuto di procedere alla liquidazione da parte dell'organo competente nella procedura ordinaria.

1.3.1.4 **Riassunto**

L'allegato offre una visione d'insieme delle procedure applicabili.

1.3.2 **La trasposizione della quarta direttiva sull'assicurazione autoveicoli nei Paesi dello SEE**¹⁷

Come in Svizzera¹⁸ anche in Gran Bretagna, Irlanda, Olanda e Islanda l'Ufficio nazionale di assicurazione funge da *centro d'informazione*. In Austria, Belgio e Spagna questa funzione viene assunta dal Fondo nazionale di garanzia, in Germania dal «Zentralruf der deutschen Autoversicherer» e in Francia dall'«Association pour la Gestion des Informations sur le Risque Automobile». Come in Svizzera anche nella maggior parte di questi Paesi le infrastrutture a disposizione dei diversi enti competenti dovranno essere ampliate e i centri d'informazione potranno accedere via Internet ai dati relativi alle assicurazioni.

¹⁶ Ovviamente la vittima della circolazione può anche rivolgersi direttamente all'assicuratore estero piuttosto che al suo mandatario.

¹⁷ Per una visione d'insieme più dettagliata cfr. Metzler Martin: Europa – Übersicht über die Massnahmen zur Umsetzung der Besucherschutz-Richtlinie auf europäischer Ebene, in: Fuhrer, Besucherschutz, Basilea 2001, pp. 71-130, 110 segg.

¹⁸ Cfr. n. 1.4.3.

In Germania, Austria, Francia, Belgio, Irlanda e Olanda il Fondo nazionale di garanzia assume, come in Svizzera¹⁹, le funzioni di *organismo d'indennizzo*. In Spagna, Gran Bretagna, Grecia e Islanda questa funzione sarà attribuita all'Ufficio nazionale di assicurazione.

La quarta direttiva sull'assicurazione autoveicoli prevede che gli assicuratori, rispettivamente i mandatari che non rispettano i termini, siano puniti con l'obbligo di versare gli interessi di mora. Alcuni Paesi prevedono anche altre sanzioni. In Belgio ad esempio l'assicuratore deve versare alla persona lesa 250 euro per ogni giorno di ritardo. In Germania in caso d'abuso l'assicuratore viene punito con sanzioni amministrative, mentre in Francia è previsto il pagamento di interessi a titolo di penalità.

In diversi Paesi come ad esempio l'Austria e il Belgio i diritti che la direttiva attribuisce alle persone lese vengono riconosciuti anche in caso d'*incidenti interni*. Questi Paesi intendono evitare (anche in base a considerazioni di diritto costituzionale) una discriminazione dei propri cittadini. Anche la Svizzera prevede un'estensione analoga dei diritti di protezione contemplati dalla direttiva. Anche in Germania in linea di principio questi diritti saranno estesi ai casi interni, ma le persone lese in questo caso non potranno far capo all'organismo d'indennizzo e dovranno rivolgersi direttamente al tribunale.

1.4 Concezione del disegno di legge

1.4.1 Reciprocità

Con il presente disegno di legge (modifica della legge federale del 19 dicembre 1958²⁰ sulla circolazione stradale, LCStr) la Svizzera imposta il proprio diritto della protezione delle vittime della circolazione in modo compatibile con quello europeo. La tutela delle vittime di incidenti all'estero perseguita con il presente disegno di legge sarà pienamente raggiunta solo quando i Paesi membri dello SEE instaureranno la reciprocità. Il disegno di legge comprende quindi una clausola di reciprocità (art. 79e D-LCStr) in base a cui la Svizzera, dopo l'approvazione della legge da parte del Parlamento, presenterà a tutti i Paesi membri dello SEE una dichiarazione unilaterale in cui manifesterà l'intenzione di applicare le disposizioni della direttiva nei confronti di ogni singolo Paese a condizione che sia garantita la reciprocità. I destinatari della missiva saranno invitati a far pervenire alla Svizzera una dichiarazione di reciprocità. Questa procedura comporta svantaggi (ad es. la possibilità di revoca in ogni momento) che non si possono evitare. Nel caso in cui la direttiva dovesse essere integrata nei nuovi accordi bilaterali, come previsto nel programma dei «bilaterali II», le dichiarazioni diventerebbero prive d'oggetto. La clausola di reciprocità prevista dall'articolo 79e D-LCStr non diventerà però totalmente priva di significato poiché potrebbe ancora essere fatta valere nei confronti dei Paesi che non appartengono allo SEE.

¹⁹ Cfr. n. 1.4.3.

²⁰ RS 741.01

1.4.2 Ufficio nazionale di assicurazione e Fondo nazionale di garanzia

Nel 1995 nell'ambito della deregolamentazione del settore dell'assicurazione responsabilità civile per veicoli a motore vennero istituiti l'Ufficio nazionale di assicurazione e il Fondo nazionale di garanzia incaricati di occuparsi dei casi non coperti dall'assicurazione responsabilità civile. Attraverso queste due istituzioni la Svizzera partecipa al sistema europeo di assicurazione del traffico transfrontaliero e a quello di protezione delle vittime della circolazione nei casi dove il veicolo responsabile non viene identificato (ad es. per fuga dall'incidente) oppure non è assicurato.

Nella maggior parte dei Paesi d'Europa a questi enti viene affidata anche l'attuazione della protezione delle vittime di incidenti all'estero²¹. Anche la Svizzera prevede di adottare questo sistema. In questo modo l'Ufficio nazionale di assicurazione e il Fondo nazionale di garanzia costituiranno i pilastri centrali della protezione delle vittime della circolazione.

L'articolo 76b D-LCStr emana disposizioni comuni relative all'attività di questi enti che sottostanno alla vigilanza della Confederazione. Gli articoli 74 e 76, che già attualmente disciplinano i compiti dell'Ufficio nazionale di assicurazione e del Fondo nazionale di garanzia, contengono le disposizioni specifiche per ogni ente.

Nuova è la disposizione secondo cui in caso di fallimento di un assicuratore svizzero il Fondo nazionale di garanzia si occupa di indennizzare le vittime della circolazione che vantano delle pretese nei suoi confronti (art. 76 cpv. 2 lett. b D-LCStr).

1.4.3 Liquidazione dei sinistri

I nuovi articoli 79a-79d D-LCStr indicano i diritti di cui dispongono le vittime della circolazione nei confronti degli organi competenti per la liquidazione dei sinistri.

Il *centro d'informazione* gestito dall'Ufficio nazionale di assicurazione (art. 79a D-LCStr) aiuta le vittime della circolazione a far valere i propri diritti d'indennizzo presso gli organi effettivamente competenti nel caso specifico. Grazie alla sua integrazione nel sistema europeo di tutela delle vittime di incidenti all'estero, il centro d'informazione è in grado di individuare per ogni veicolo a motore immatricolato nello SEE l'assicuratore della responsabilità civile, rispettivamente il mandatario tenuto a intervenire in Svizzera (oppure eventualmente anche all'estero).

L'articolo 79b D-LCStr disciplina l'attività del *mandatario incaricato della liquidazione dei sinistri*. Tutti gli assicuratori europei, comprese le succursali di assicurazioni con sede in Paesi terzi, devono designare il proprio mandatario in ogni Paese dello SEE. Il mandatario ha il compito di liquidare tutte le pretese derivanti da incidenti all'estero delle vittime della circolazione del Paese in cui opera. Gli Svizzeri vittime di un incidente all'estero possono quindi rivolgersi in Svizzera al mandatario che rappresenta l'assicurazione responsabilità civile competente. Viceversa pure gli assicuratori svizzeri devono designare nei Paesi dello SEE i propri mandatarî responsabili per la liquidazione delle pretese di chi vi risiede.

²¹ Cfr. n. 1.3.2.

Per la *liquidazione dei sinistri* è di fondamentale importanza l'articolo 79c D-LCStr che stabilisce per tutti gli organi di liquidazione (assicuratori della responsabilità civile, mandatari incaricati, Ufficio nazionale di assicurazione, Fondo nazionale di garanzia, Confederazione e Cantoni) un termine di tre mesi entro cui nei casi indiscussi va presentata un'offerta d'indennizzo e, negli altri casi, va fornita una risposta motivata alla richiesta d'indennizzo. Questa disposizione non si applica solo ai casi esteri (come accadrebbe se la legge si limitasse a recepire la direttiva) ma anche a quelli interni. Prescrivendo questo termine la Commissione europea ha voluto porre un freno alle lungaggini talvolta eccessive degli assicuratori nella gestione dei casi²².

Se il liquidatore dei sinistri non rispetta queste prescrizioni, in base all'articolo 79d D-LCStr la vittima della circolazione può inoltrare la richiesta di indennizzo all'organismo d'indennizzo gestito dal Fondo nazionale di garanzia. Questo ente deve concedere all'organo competente per la liquidazione un termine suppletorio di due mesi. Se il termine scade inutilizzato *l'organismo d'indennizzo* provvede autonomamente alla liquidazione del sinistro.

2 Parte speciale Commento ai disegni di legge

2.1 Commento alle disposizioni della legge sulla circolazione stradale (LCStra)²³

Art. 73 Veicoli a motore e velocipedi della Confederazione e dei Cantoni

In base all'articolo 73 capoversi 1 e 2 LCStr la Confederazione e i Cantoni non sono assoggettati all'obbligo dell'assicurazione²⁴ e non sono pertanto tenuti a designare un mandatario incaricato della liquidazione dei sinistri all'estero cui potrebbe rivolgersi il cittadino straniero coinvolto in Svizzera in un incidente con autoveicoli della Confederazione o dei Cantoni. Per i casi di responsabilità civile relativi a veicoli non assicurati la direttiva prescrive che il centro d'informazioni indichi alla persona lesa l'organismo competente nel Paese in questione.

Il proposto *capoverso 3* stabilisce ora che la Confederazione e i Cantoni disciplinano i danni causati dai veicoli di cui sono responsabili conformemente alle disposizioni valide per le assicurazioni sulla responsabilità civile. Ciò significa che:

- la Confederazione e i Cantoni devono designare all'interno del Paese gli organi competenti per la liquidazione dei sinistri e comunicarne i nomi al centro d'informazione;
- la Confederazione e i Cantoni sono tenuti a rispettare le prescrizioni sulla liquidazione dettate dalla LCStr (art. 79c D-LCStr) e in particolare il previsto termine di tre mesi;

²² Questa disposizione corrisponde alla regolamentazione attualmente in vigore in Svizzera, che contempla già il termine di tre mesi (cfr. art. 43 cpv. 3 e art. 53 cpv. 4 dell'ordinanza del 20 novembre 1959 sull'assicurazione dei veicoli, OAV, RS **741.31**).

²³ **RS 741.01**

²⁴ Tale eccezione è in armonia con il diritto delle direttive europee (cfr. art. 4 lett. a della prima direttiva sull'assicurazione autoveicoli, 72/166/CEE).

- se la Confederazione o i Cantoni non si attengono a queste prescrizioni, l'organismo d'indennizzo, su richiesta della parte lesa, liquida il caso ed esercita poi un diritto di regresso nei loro confronti.

Art. 74 Ufficio nazionale di assicurazione

L'articolo 74 D-LCStr stabilisce i compiti dell'Ufficio nazionale di assicurazione. Le nuove disposizioni attribuiscono all'Ufficio la gestione del centro d'informazione e menzionano esplicitamente le sue competenze in materia di assicurazione di confine.

Il *capoverso 1* riprende le disposizioni del vigente articolo 74 capoverso 1.

Dal profilo materiale il *capoverso 2 lettera a* corrisponde all'ordinamento giuridico attuale (art. 74 cpv. 3). Già oggi i danni provocati da ciclisti stranieri devono essere coperti dal Fondo nazionale di garanzia (cfr. art. 50 dell'ordinanza del 20 novembre 1959²⁵ sull'assicurazione dei veicoli, OAV) poiché nella maggior parte dei casi essi non sono assicurati. Se il ciclista che ha provocato il danno si è procurato un contrassegno per velocipedi, il danno è coperto dall'istituto di assicurazione competente.

Le prestazioni dell'Ufficio nazionale di assicurazione anche in futuro non potranno superare le esigenze minime in materia di copertura assicurativa previste dalla legge in Svizzera. Questo principio è stabilito dal *capoverso 2 lettera a* con la formula «nella misura in cui essi siano sottoposti all'obbligo di concludere un'assicurazione». L'obbligo di concludere un'assicurazione è ad esempio limitato all'importo minimo. Perciò l'Ufficio nazionale di assicurazione rifonde un danno superiore a questo importo minimo solo se il veicolo che l'ha provocato proviene da un Paese che prescrive una copertura assicurativa minima superiore a quella svizzera oppure se esso in base a una polizza assicurativa beneficia di una copertura supplementare e l'assicurazione estera si dichiara disposta a coprire i danni (cfr. art. 40 cpv. 3 OAV).

Le assicurazioni sociali sono subrogate nei diritti della vittima della circolazione nella misura in cui hanno indennizzato quest'ultima. Le loro prestazioni devono pertanto essere coordinate con quelle dell'Ufficio nazionale d'assicurazione. Del rimanente i *capoversi 3 e 4* corrispondono al vigente articolo 74 capoversi 5 e 6 secondo periodo.

Art. 76 Fondo nazionale di garanzia

Come finora l'articolo 76 stabilisce i compiti del Fondo nazionale di garanzia.

Il *capoverso 1* riprende le disposizioni del vigente articolo 76 capoverso 1. La seconda frase («Essi [gli istituti d'assicurazione] sopportano l'esborso in modo proporzionale») e l'articolo 76 capoverso 4 lettera c possono essere abrogati poiché le relative disposizioni sono già previste nell'articolo 76a capoversi 1 e 3 in base a cui i detentori di veicoli a motore sono tenuti a versare, accanto al premio, un contributo per la copertura dell'esborso che non è quindi a carico degli assicuratori.

Rispetto all'ordinamento vigente, il disegno di legge introduce le modifiche seguenti.

In Svizzera il Fondo di garanzia funge da organismo di indennizzo conformemente alle disposizioni della direttiva (*cpv. 2 lett. c*).

È introdotta la cosiddetta copertura in caso d'insolvenza (*cpv. 2 lett. b*). Il Fondo di garanzia copre quindi i danni provocati da veicoli immatricolati in Svizzera in caso di fallimento dell'assicuratore. Anche se finora un caso simile non si è mai verificato poiché l'Ufficio federale delle assicurazioni private vigila regolarmente e in modo esauriente sulla solvenza degli assicuratori, non si può escluderlo a priori. Finora la copertura in caso d'insolvenza garantita dal Fondo nazionale di garanzia si applicava solo in caso di fallimento dell'assicuratore di un veicolo straniero che aveva provocato un danno in Svizzera. In questo caso il Fondo nazionale di garanzia deve intervenire poiché il danno è stato provocato da un veicolo straniero. Viceversa, esso sarebbe tenuto a intervenire²⁶ anche in caso di fallimento dell'assicuratore di un veicolo svizzero che ha provocato danni all'estero. Le disposizioni in vigore sono quindi discriminanti nei confronti dei cittadini svizzeri. Con il presente disegno di legge si garantisce una protezione completa per qualsiasi caso d'insolvenza.

La proposta copertura in caso d'insolvenza corrisponde d'altronde alle disposizioni vigenti negli altri Paesi europei.

Le assicurazioni sociali sono subrogate nei diritti della vittima della circolazione nella misura in cui hanno indennizzato quest'ultima. Le loro prestazioni devono pertanto essere coordinate con quelle dell'Ufficio nazionale d'assicurazione. Del rimanente il *capoverso 3* corrisponde al *vigente capoverso 4* lettere a e b.

Il *capoverso 4* riprende senza modifiche l'attuale *capoverso 6*.

Il *capoverso 5 lettera a* comprende invece una nuova disposizione: il Consiglio federale può obbligare il Fondo nazionale di garanzia a versare anticipazioni qualora la copertura del danno sia controversa fra il Fondo medesimo e l'assicuratore. In questo modo si soddisfa una delle esigenze imposte dalla terza direttiva sull'assicurazione veicoli²⁷.

Il *capoverso 5 lettera b* assume essenzialmente la funzione finora esercitata dall'articolo 79. Quest'ultimo concede al Consiglio federale la facoltà di escludere parti lese residenti all'estero dal diritto d'azione nei confronti del Fondo nazionale di garanzia e dell'Ufficio nazionale di assicurazione se il Paese di domicilio o di origine prevede per le parti lese svizzere un trattamento peggiore rispetto a quello garantito ai propri cittadini. Si tratta di una disposizione non più attuale in questa forma. Il nostro Consiglio non ha mai fatto uso della possibilità di porre limiti al dovere d'intervento dell'Ufficio nazionale di assicurazione. Le prestazioni del Fondo nazionale di garanzia sono invece riservate unicamente alle persone provenienti da Paesi che concedono i medesimi diritti alle vittime della circolazione svizzere. Il Fondo nazionale di garanzia ha concluso in questo ambito accordi con tutti i Paesi dell'Europa occidentale e centrale e con alcuni dell'Europa dell'Est, conformemente all'articolo 54 *capoverso 2 lettera b OAV*. Questo modo di procedere ha dato buoni

²⁶ In modo definitivo, ovvero con un diritto di regresso unicamente nei confronti della massa fallimentare.

²⁷ Art. 4 della direttiva 90/232/CEE:
«In caso di controversia tra l'organismo di cui all'articolo 1 paragrafo 4 della direttiva 84/5/CEE e l'assicuratore della responsabilità civile su chi debba indennizzare la vittima, gli Stati membri prendono le misure adeguate affinché sia designata la parte tenuta a pagare senza indugio l'indennizzo in un primo tempo.».

risultati e la presente revisione di legge non prevede quindi modifiche in questo ambito.

Art. 76a Finanziamento

Il finanziamento dell'Ufficio nazionale di assicurazione e del Fondo nazionale di garanzia è garantito con un contributo riscosso presso i detentori di veicoli a motore dagli assicuratori della responsabilità civile per veicoli. Si mantiene qui il sistema già applicato oggi.

Un'innovazione è costituita dal fatto che i contributi dei detentori di veicoli a motore dovranno coprire anche i costi del centro d'informazioni (art. 79a D-LCStr) e dell'organismo d'indennizzo (art. 79d D-LCStr).

Art. 76b Disposizioni comuni

L'articolo 76b D-LCStr riunisce diverse disposizioni finora contenute negli articoli 74 e 76.

Nuova è la disposizione di protezione dei dati prevista al *capoverso 3*. Essa ricalca per analogia le disposizioni dell'articolo 84 della legge federale del 18 marzo 1994²⁸ sull'assicurazione malattie e dell'articolo 97a della legge federale del 20 marzo 1981²⁹ sull'assicurazione contro gli infortuni. Contemporaneamente essa recepisce l'articolo 5 capoverso 5 della direttiva che costituisce un presupposto per l'adesione della Svizzera agli accordi da stipulare fra i centri d'informazione e fra gli organi d'indennizzo.

Le disposizioni degli attuali articoli 74 capoverso 2 e 76 capoverso 2 obbligano il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) a designare un assicuratore gerente. Il proposto *capoverso 4 lettera a* prevede invece unicamente la possibilità di una tale designazione da parte del Fondo nazionale di garanzia e dell'Ufficio nazionale di assicurazione. L'esigenza imposta dal diritto vigente avrebbe potuto già essere soppressa nel corso dell'ultima revisione relativa alla liberalizzazione del mercato poiché la legittimazione passiva appartiene al Fondo nazionale di garanzia e all'Ufficio nazionale di assicurazione e non agli istituti d'assicurazione che li rappresentano.

Il *capoverso 4 lettera b* riprende essenzialmente le disposizioni contenute nell'articolo 55 capoverso 1 OAV. In base a questa collaudata regolamentazione l'Ufficio nazionale di assicurazione e il Fondo nazionale di garanzia concludono già oggi convenzioni di diritto privato con gli organi esteri corrispondenti per facilitare il traffico attraverso il confine e per tutelare le vittime della circolazione in questo ambito. Riteniamo opportuno concedere questa possibilità anche all'Ufficio nazionale di assicurazione e al Fondo nazionale di garanzia per l'adempimento dei nuovi compiti di loro competenza. Pur non essendo ancora possibile sapere se e in che misura saranno concluse convenzioni di questo genere, vanno però gettate già oggi le basi affinché in caso di bisogno si possa operare in questo senso.

Il *capoverso 5* riprende essenzialmente le disposizioni dell'attuale articolo 74 capoverso 6 primo periodo.

²⁸ RS 832.10

²⁹ RS 832.20

Art. 79 Parti lese estere residenti all'estero

Si veda il commento all'articolo 76b D-LCStr.

Art. 79a Centro d'informazione

Si veda anche quanto esposto nella parte generale.

Il centro d'informazione deve mettere a disposizione di tutte le persone lese, indipendentemente dalla loro provenienza, le informazioni necessarie per far valere le pretese nei confronti delle persone civilmente responsabili in Svizzera.

L'obbligo di fornire informazioni sulle persone estere civilmente responsabili può essere imposto solo nella misura in cui il centro d'informazione abbia concluso i necessari accordi con i corrispondenti centri esteri. Lo scambio d'informazioni funzionerà regolarmente quando gli altri Paesi concederanno alla Svizzera la piena reciprocità.

Per l'accesso ai dati delle assicurazioni tramite Internet la Svizzera prevede una soluzione di compromesso. Per evitare gli abusi³⁰ l'accesso ai dati non sarà pubblico ma ristretto a un determinata cerchia di utenti (UNA, Uffici e centri d'informazione esteri).

Art. 79b Mandatari incaricati della liquidazione dei sinistri

Si veda anche quanto esposto nella parte generale.

Il *capoverso 1* impone agli istituti d'assicurazione ammessi in Svizzera ad esercitare un'assicurazione di responsabilità civile per i veicoli a motore – compresi quelli con sede al fuori dello SEE – di designare un mandatario incaricato della liquidazione dei sinistri nei Paesi appartenenti allo Spazio economico europeo. Questo obbligo però si applica solo nei confronti dei Paesi che accordano la reciprocità.

Inoltre gli assicuratori devono annunciare al centro d'informazioni il nome e l'indirizzo di ogni mandatario incaricato della liquidazione dei sinistri designato. Tale obbligo sussiste anche nei confronti dei centri d'informazione dei Paesi dello SEE ma nell'applicazione pratica potrebbe poi essere adempito dal centro d'informazione svizzero.

Il *capoverso 2* tiene conto del limite geografico della tutela delle vittime di incidenti all'estero che non si estende oltre lo Spazio economico europeo. Al bisogno il Consiglio federale può però estendere la protezione alle vittime di incidenti all'estero provenienti da altri Paesi, sempre che questi ultimi concedano alla Svizzera la reciprocità.

I *capoversi 3 e 4* disciplinano gli obblighi, i compiti e la posizione giuridica del mandatario incaricato della liquidazione dei sinistri, recependo le rispettive disposizioni della direttiva europea.

Art. 79c Liquidazione dei sinistri

L'articolo 79c D-LCStr recepisce le disposizioni della direttiva relative alla liquidazione dei sinistri. Per ulteriori spiegazioni si vedano le corrispondenti spiegazioni

³⁰ Ad es. consultazione dei dati iscritti nel registro in vista di acquisizioni.

sviluppate nella parte generale. Come detto, le disposizioni si applicano anche nei casi interni.

Il termine di tre mesi inizia a decorrere dal momento in cui la persona lesa si rivolge all'organo competente.

Art. 79d Organismo d'indennizzo

L'articolo 79d D-LCStr riprende le disposizioni della direttiva relative all'organismo di indennizzo. Anche in questo ambito si fa riferimento a quanto esposto nella parte generale. Come detto, si può far capo all'organismo d'indennizzo anche per i casi interni.

Il Consiglio federale precisa in dettaglio i compiti dell'organismo d'indennizzo e ne stabilisce in particolare gli obblighi in materia d'informazione (nei confronti degli assicuratori e degli organismi d'indennizzo esteri) nel periodo direttamente successivo alla ricezione della richiesta d'indennizzo. Fra gli obblighi d'informazione figurerà fra l'altro anche l'obbligo di annunciare all'Ufficio federale delle assicurazioni private i casi che potrebbero condurre all'imposizione di sanzioni.

L'organismo d'indennizzo può risarcire gli Svizzeri vittima di un incidente della circolazione all'estero soltanto se vi è la garanzia che l'organismo d'indennizzo estero accetta il suo regresso. Tale garanzia è data quando all'organismo d'indennizzo svizzero viene inoltrata una conferma di garanzia relativa al caso in questione oppure quando, come di regola sarà il caso, con l'organismo d'indennizzo estero è stata conclusa una convenzione in merito. Il medesimo principio si applica nei casi in cui gli organismi d'indennizzo esteri esercitano il regresso nei confronti dell'organismo d'indennizzo svizzero.

Sarebbe opportuna un'adesione dell'organismo d'indennizzo svizzero alla convenzione degli organi d'indennizzo dei Paesi dello SEE prevista dall'articolo 6 paragrafo 3 lettera a della direttiva europea. Ad ogni modo andranno rispettati i principi sanciti dalla convenzione in materia di rimborso fra organi d'indennizzo.

Art. 79e Reciprocità

Si vedano in merito anche le spiegazioni nella parte generale.

La direttiva europea è trasposta autonomamente nel diritto svizzero. Questo implica che le disposizioni degli articoli 79a a 79d, tranne alcune eccezioni, non sono direttamente applicabili in Svizzera poiché si fondano su un sistema di accordi tra Stati. L'articolo 79e rende esplicito che le disposizioni di questi articoli rappresentano unicamente la parte svizzera del sistema e che il nostro Paese può partecipare a tale sistema soltanto con il concorso degli altri Stati. La reciprocità che la Svizzera si sforzerà di ottenere presso gli altri Stati è intesa a garantire il concorso di questi ultimi e, per conseguenza, l'applicazione effettiva delle regole della quarta direttiva trasposte nel diritto svizzero.

Le disposizioni il cui campo d'applicazione è stato esteso ai casi puramente nazionali si applicano in questi casi indipendentemente dalla reciprocità. Ad esempio, nei casi nazionali l'obbligo per un assicuratore della responsabilità civile per veicoli a motore con sede in Svizzera di reagire entro tre mesi a una domanda d'indennizzo presentata da una vittima con domicilio in Svizzera (art. 79c D-LCStr) si applica

senz'altro, poiché non essendo coinvolto un altro Stato non è nemmeno richiesta la condizione della reciprocità.

La reciprocità è indispensabile in particolare per i seguenti motivi:

- per poter risarcire le persone domiciliate in Svizzera che sono vittime all'estero di un incidente della circolazione causato da una persona domiciliata e assicurata all'estero, l'organismo d'indennizzo svizzero deve poter esercitare il regresso sul corrispondente organismo estero. In caso contrario, non sarebbe autorizzato a versare alcuna prestazione e il costo dei danni graverebbe sui detentori svizzeri di veicoli (cfr. commento all'art. 79*d*);
- se gli istituti ammessi all'esercizio dell'assicurazione civile per veicoli a motore in Svizzera sono tenuti a designare un mandatario incaricato per la liquidazione dei sinistri in ogni Paese membro dello SEE, nell'interesse delle persone lese residenti in Svizzera bisogna garantire che anche gli assicuratori esteri designino dal canto loro i mandatarî incaricati per la liquidazione dei sinistri in Svizzera. Un assicuratore della responsabilità civile ammesso in Svizzera non sarà tenuto a nominare un mandatario per la liquidazione dei sinistri in uno Stato dello SEE che non obbliga gli assicuratori ammessi sul suo territorio a nominare un tale mandatario in Svizzera³¹.

Art. 104a Veicolo e registro dei detentori di veicoli

L'adeguamento alla quarta direttiva sull'assicurazione autoveicoli rende infine necessarie alcune piccole modifiche dell'articolo 104*a* LCStr che non è ancora entrato in vigore.

2.2 **Commento alle disposizioni della legge sulla sorveglianza degli assicuratori (LSA)**³²

Art. 8 Domanda

La nuova disposizione contenuta nel capoverso 2^{bis} lettera b subordina l'autorizzazione all'esercizio dell'assicurazione di responsabilità civile all'adempimento di un'ulteriore requisito. Gli assicuratori infatti devono annunciare all'Ufficio federale delle assicurazioni private i mandatarî per la liquidazione dei sinistri designati conformemente all'articolo 79*b* D-LCStr sia al momento della domanda sia in caso di successivi cambiamenti. In questo caso non è necessario prevedere una clausola di reciprocità poiché quella prevista dall'articolo 79*e* D-LCStr riserva già la possibilità di applicare l'articolo 79*b* D-LCStr.

³¹ In virtù della quarta direttiva europea sull'assicurazione autoveicoli, l'obbligo di nominare un mandatario in ogni Stato dello SEE permane invece per quegli assicuratori della responsabilità civile per autoveicoli aventi sede in Svizzera e ammessi pure in uno Stato dello SEE, indipendentemente dalla trasposizione della quarta direttiva nel nostro Paese.

³² RS 961.01

Art. 38b e 49 Sorveglianza della liquidazione dei sinistri

L'articolo 12 della direttiva europea stabilisce che la violazione delle sue prescrizioni va punita con sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive. Ciò si riferisce in particolare al rispetto del termine di tre mesi. Il proposto articolo 38b D-LSA attribuisce all'Ufficio federale delle assicurazioni private la sorveglianza sulla liquidazione dei sinistri, che costituisce un'attività fondamentale degli istituti di assicurazione. L'applicazione per analogia della disposizione di diritto penale amministrativo contenuta nell'articolo 49 LSA mette a disposizione dell'autorità di sorveglianza le sanzioni necessarie per garantire una corretta liquidazione dei sinistri nel settore della responsabilità civile per i veicoli a motore.

3 Conseguenze

3.1 Conseguenze finanziarie

3.1.1 Per la Confederazione

Per la Confederazione continuerà a valere immutato l'obbligo di prendere a carico i danni causati dai suoi autoveicoli. Il disegno di legge non comporterà pertanto alcun aumento dei costi legati alla liquidazione dei sinistri. La designazione degli organi incaricati della liquidazione dei sinistri avviene mediante atto unico e nella maggior parte dei casi è già avvenuta³³.

Anche negli altri ambiti non sorgono costi supplementari. Il collegamento tra l'Ufficio nazionale di assicurazione e il registro dei veicoli e dei detentori di veicoli è già previsto dal diritto in vigore.

3.1.2 Per i Cantoni

Anche i Cantoni devono designare gli organi competenti per la liquidazione dei sinistri all'interno del Paese. Le considerazioni sulle conseguenze finanziarie esposte sopra si applicano per analogia ai Cantoni.

3.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Le innovazioni proposte non hanno alcuna ripercussione sull'effettivo del personale, né per la Confederazione, né per i Cantoni.

³³ Cfr. art. 26 dell'ordinanza del 31 marzo 1971 concernente gli autoveicoli della Confederazione e i loro conducenti (OACC; RS **741.541**).

3.3 Conseguenze per l'economia

3.3.1 Per le società d'assicurazione

Gli assicuratori dovranno creare in tutti gli Stati europei un'infrastruttura per la liquidazione dei sinistri. È difficile stimare i costi che ne deriveranno considerato l'ampio margine di manovra accordato agli assicuratori. Va tuttavia sottolineato che gli assicuratori svizzeri con sede negli Stati dello SEE dovranno in ogni caso creare un'infrastruttura di questo genere in virtù della direttiva europea, indipendentemente dal fatto che essa sia recepita o meno dalla Svizzera.

3.3.2 Per i consumatori

L'Ufficio nazionale di assicurazione e il Fondo nazionale di garanzia dovranno ampliare la loro infrastruttura per svolgere le funzioni di centro d'informazione e di organo d'indennizzo. Questo ampliamento comporterà spese supplementari in ambito informatico e renderà necessarie risorse supplementari nell'ambito del personale.

Il Fondo di garanzia dovrà aumentare i suoi accantonamenti in virtù del fatto che gli incomberà la copertura in caso d'insolvenza (art. 76 cpv. 2 lett. b D-LCStr).

Le due associazioni coprono le loro spese tramite un contributo ad uso vincolato prelevato presso i detentori di autoveicoli³⁴. Presumibilmente i nuovi compiti attribuiti all'Ufficio nazionale di assicurazione e del Fondo nazionale di garanzia comporteranno un aumento di tale contributo annuo a carico dei detentori di autoveicoli. Attualmente il contributo ammonta a 4,20 franchi l'anno per autoveicolo³⁵. L'aumento presumibile sarà di poco più di un franco l'anno per veicolo. In tal modo il contributo complessivo dovrebbe corrispondere al livello della fine degli anni novanta, quando le due associazioni erano state create. Va ricordato infine che il calcolo del contributo necessita dell'approvazione dell'Ufficio federale delle assicurazioni private: tale procedura permette di escludere aumenti arbitrari dei contributi.

4 Programma di legislatura

Il presente oggetto non figura nel programma di legislatura, è tuttavia stato annunciato con la decisione del nostro Consiglio del 14 novembre 2001 sugli obiettivi del Consiglio federale per il 2002³⁶ e figura in quella sede tra gli oggetti parlamentari più importanti previsti per il primo semestre 2002. L'oggetto è urgente poiché le disposizioni della quarta direttiva europea sull'assicurazione autoveicoli entrano in vigore per gli Stati membri della CE il 20 gennaio 2003. La direttiva comporta un ampliamento del «sistema della carta verde» nell'ambito dell'assicurazione di responsabilità civile per autoveicoli, sistema cui la Svizzera partecipa già tramite l'Ufficio nazionale di assicurazione e il Fondo nazionale di garanzia. Per garantire il funzionamento continuo del sistema le modifiche della legislazione svizzera devono entra-

³⁴ In merito all'uso vincolato di tali contributi cfr. Fuhrer/Büchler, op. cit., pp. 96 segg.

³⁵ Rispettivamente 8,40 fr. per gli autoveicoli pesanti e 2,10 fr. per le motociclette.

³⁶ Gli obiettivi del Consiglio federale possono essere consultati all'indirizzo internet seguente: <http://www.admin.ch/ch/i/bk/zieleI02.pdf> (stato: 01.03.2002).

re in vigore contemporaneamente alle disposizioni della direttiva europea. Le disposizioni concernenti la protezione delle vittime di incidenti all'estero necessitano inoltre della garanzia di reciprocità da parte degli Stati dello SEE: tale reciprocità dovrà essere ottenuta dagli Stati in questione per via diplomatica prima dell'entrata in vigore delle disposizioni. Queste condizioni quadro richiedono un trattamento prioritario del disegno e l'adozione delle modifiche di legge da parte delle Camere al più tardi entro la sessione autunnale del 2002.

5 Rapporto con il diritto europeo

Con il disegno di legge il contenuto della direttiva CE è trasposto autonomamente nel diritto svizzero. L'efficacia di tale trasposizione è garantita da una clausola di reciprocità (si vedano in merito le spiegazioni nella parte generale e il commento all'art. 79e D-LCStr).

6 Basi legali

6.1 Costituzionalità

Le disposizioni del disegno si fondano sugli articoli 82 capoverso 1 e 98 capoverso 3 della Costituzione federale (RS 101).

6.2 Delega di competenze legislative

Vari articoli del disegno contengono deleghe di competenze legislative al Consiglio federale. Si tratta degli articoli seguenti (sono indicate solo le norme che contengono innovazioni sotto il profilo materiale):

- articolo 74 capoverso 3 lettera b e articolo 76 capoverso 3 lettera c D-LCStr: competenza del Consiglio federale di coordinare le prestazioni delle assicurazioni sociali con quelle dell'Ufficio nazionale di assicurazione e del Fondo nazionale di garanzia;
- articolo 76b capoverso 5 D-LCStr: competenza del Consiglio federale di attribuire all'Ufficio nazionale di assicurazione e al Fondo nazionale di garanzia ulteriori compiti nell'ambito della protezione delle vittime della circolazione. Una delega di questo genere, applicabile all'Ufficio nazionale di assicurazione, figura già nell'articolo 74 capoverso 6;
- articolo 76 capoverso 5 lettera a D-LCStr: nuova competenza del Consiglio federale di obbligare il Fondo nazionale di garanzia a versare anticipazioni quando l'assenza di un assicuratore tenuto a risarcire il danno è contestata (cfr. il commento all'art. 76 D-LCStr);
- articolo 79a capoversi 2 e 3 D-LCStr: competenza del Consiglio federale di disciplinare il contenuto delle informazioni che devono essere fornite dal centro d'informazioni e di obbligare terzi a fornire al centro d'informazione i dati necessari.

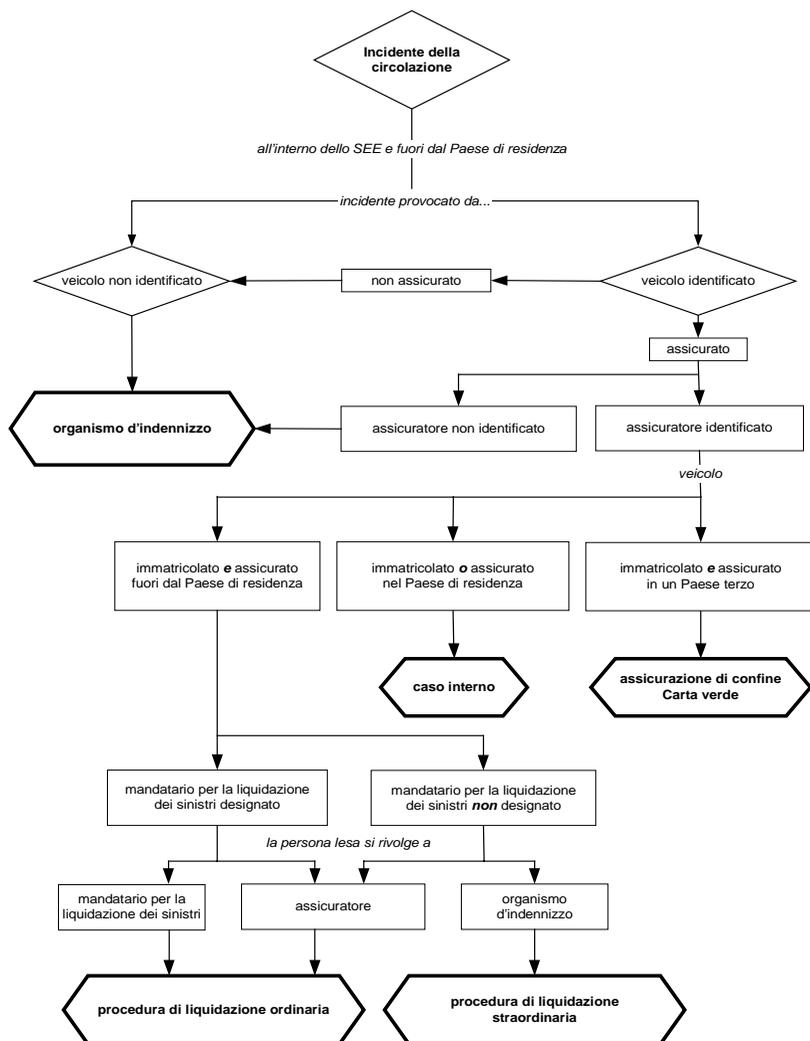
6.3

Entrata in vigore

Il nostro Consiglio determina l'entrata in vigore. A tale scopo si atterrà nel limite del possibile allo scadenziario previsto per la messa in atto della direttiva europea (art. 10 par. 1 della direttiva). L'entrata in vigore delle due modifiche di legge è pertanto prevista per il 20 gennaio 2003.

3383

Schema riassuntivo



Schema riassuntivo (cont.)

