

03.035

Messaggio

concernente una legge sulla sorveglianza delle imprese di assicurazione (legge sulla sorveglianza degli assicuratori [LSA]) e la modifica della legge federale sul contratto d'assicurazione

del 9 maggio 2003

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di legge federale sulla sorveglianza delle imprese di assicurazione e un disegno di modifica della legge federale sul contratto d'assicurazione.

Nel contempo vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | |
|--------|---------|---|
| 1996 M | 96.3043 | Adeguamento della legge sul contratto d'assicurazione per rispondere alle esigenze dei consumatori (LCA) (N 21.6.96, Vollmer; S 11.12.96) |
| 1999 P | 99.3006 | Condizioni in materia di fondi propri delle banche / Vigilanza delle imprese di bancassicurazione (N 9.3.99, Commissione dell'economia e dei tributi CN 98.033) |
| 2001 M | 00.3722 | Legge sulla sorveglianza degli assicuratori: promuovere la prevenzione dei danni causati dagli elementi naturali (N 23.3.01, Schmid Odilo; S 18.09.01) |

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

9 maggio 2003

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il diritto in materia di sorveglianza degli assicuratori è attualmente ripartito su cinque leggi federali. Questa dispersione normativa provoca talvolta incertezze presso i destinatari delle norme, in particolare le imprese di assicurazione. Nel quadro della presente revisione si intende migliorare la chiarezza del diritto di sorveglianza riunendo le leggi federali vigenti in un solo atto legislativo, rendendo così più facile l'applicazione del diritto.

Il riassetto del diritto svizzero in materia di sorveglianza ha luogo in un momento in cui l'UE ha ampiamente realizzato il mercato interno e l'armonizzazione normativa nel settore assicurativo. Nel quadro della presente revisione è stato possibile tenere adeguatamente conto dei principali sviluppi a livello paneuropeo. Al di là del fondamentale spostamento dell'accento dal controllo preventivo a un controllo a posteriori dei prodotti assicurativi (vale a dire le condizioni generali d'assicurazione e le tariffe dei premi), vanno menzionati il potenziamento della sorveglianza della solvibilità mediante il miglioramento degli strumenti di sorveglianza (tra cui l'introduzione di un margine di solvibilità orientato ai rischi e del cosiddetto «attuario responsabile») e della protezione dei consumatori (tra cui il miglioramento della trasparenza e l'introduzione della sorveglianza degli intermediari assicurativi).

Affinché il nuovo diritto in materia di sorveglianza tenga debitamente conto dei cambiamenti intervenuti nel mercato finanziario, il disegno di revisione è inoltre stato integrato con un capitolo a sé stante sulla sorveglianza dei gruppi assicurativi e dei conglomerati finanziari in cui predomina l'attività assicurativa. In vista dell'armonizzazione del diritto di sorveglianza nell'intero settore dei mercati finanziari, si propone nel contempo di rivedere la legge sulle banche e la legge sulle borse per quanto riguarda la sorveglianza dei gruppi finanziari e dei conglomerati in cui predomina l'attività bancaria.

In seguito alla soppressione del controllo preventivo dei prodotti assicurativi e al conseguente potenziamento della concorrenza, si rivela necessario, soprattutto per motivi legati al diritto della protezione dei consumatori, modificare la legge sul contratto d'assicurazione. In particolare si intende sancire nella legge un obbligo per l'assicuratore d'informare in merito al contenuto essenziale del contratto, migliorando così la trasparenza nei confronti dello stipulante. In tale contesto gli assicuratori saranno segnatamente obbligati a fornire indicazioni sui principi di calcolo applicati per determinare le eccedenze e la partecipazione alle stesse nonché informazioni concernenti i valori di riscatto e di trasformazione. Il disegno di revisione della legge sul contratto d'assicurazione tiene inoltre conto di ulteriori esigenze legate alla concorrenza e alla protezione dei consumatori, quali la soppressione del principio dell'indivisibilità dei premi e l'introduzione del requisito della causalità nei casi di reticenza.

Inizialmente era previsto che i disegni di revisione, nella versione di allora, fossero sottoposti al Parlamento già nell'autunno 2001. Diversi sviluppi hanno tuttavia ritardato l'oggetto, inducendo a rielaborare i disegni: in vista di un avvicinamento alla sorveglianza bancaria, le proposte iniziali di introdurre una sorveglianza di

gruppi e di conglomerati hanno portato alla formulazione di prescrizioni analoghe, a livello di legge, nell'ambito della sorveglianza bancaria; questo fatto, unitamente ai risultati del rapporto finale del «gruppo di esperti Zufferey» del dicembre 2000 e della successiva istituzione della «commissione di esperti Zimmerli», ha messo in discussione queste proposte in vista della costituzione di un'autorità preposta alla sorveglianza integrata dei mercati finanziari, facendo apparire opportuno attendere l'elaborazione della nuova legge sulla sorveglianza dei mercati finanziari e, nel contempo, verificare nel contesto della sorveglianza dei mercati finanziari l'intera problematica della sorveglianza di gruppi e di conglomerati e dei relativi strumenti di sorveglianza. Tale verifica è stata attuata nel quadro dei lavori della commissione di esperti Zimmerli, che ha apportato le necessarie modifiche al disegno di legge. Benché non si possa escludere che la nuova legge sulla sorveglianza dei mercati finanziari dia luogo a modifiche puntuali, un differimento dell'oggetto non si giustifica; infatti, la legge sulla sorveglianza degli assicuratori, con i suoi nuovi strumenti, è indispensabile per l'esecuzione materiale della sorveglianza degli assicuratori anche in seno a un'autorità preposta alla sorveglianza integrata dei mercati finanziari.

Messaggio

1	Parte generale
1.1	Situazione iniziale
1.1.1	Legge sulla sorveglianza degli assicuratori
1.1.1.1	In generale

L'attuale sorveglianza esercitata dalla Confederazione sul settore delle assicurazioni private si basa sulla legge federale del 23 giugno 1978 sulla sorveglianza degli istituti d'assicurazione privati (legge sulla sorveglianza degli assicuratori, LSA, RS 961.01), come pure sulle quattro leggi federali elencate qui di seguito:

- legge federale del 4 febbraio 1919 sulla cauzione delle società estere d'assicurazione (legge sulle cauzioni, LC, RS 961.02);
- legge federale del 25 giugno 1930 sulla garanzia degli obblighi derivanti da assicurazione sulla vita (LGOAss, RS 961.03);
- legge federale del 20 marzo 1992 sull'assicurazione diversa dall'assicurazione sulla vita (legge sull'assicurazione contro i danni, LADa, RS 961.71);
- legge federale del 18 giugno 1993 sull'assicurazione diretta sulla vita (legge sull'assicurazione vita, LAssV, RS 961.61).

La suddivisione della materia in queste diverse leggi, alcune delle quali risalgono a diversi decenni orsono, e nelle relative ordinanze pregiudica la comprensione dei testi e la certezza giuridica. Per tale motivo abbiamo ritenuto necessario riunire in una sola legge federale l'intero diritto di sorveglianza degli assicuratori.

In Svizzera, negli ultimi anni lo sviluppo del diritto di sorveglianza è stato caratterizzato segnatamente dal processo di uniformazione europea in atto nel settore del diritto delle assicurazioni. Infatti, il 10 ottobre 1989 è stato concluso l'Accordo tra la Confederazione svizzera e la Comunità economica europea in ambito di assicurazione diversa dall'assicurazione vita (Accordo CEE, RS 0.961.01). Tale accordo, che fa riferimento alla libertà di stabilimento degli istituti d'assicurazione svizzeri ed europei in materia di assicurazione contro i danni, è stato attuato con la LADa.

Poco tempo dopo è stata emanata la legge sull'assicurazione vita e, a seguito del rifiuto dell'adesione allo Spazio economico europeo, sono state introdotte numerose disposizioni nel quadro del cosiddetto programma Swisslex. Tali disposizioni, che rispecchiano l'*acquis communautaire* al momento dell'approvazione, implicano tuttavia una clausola di reciprocità che subordina la loro entrata in vigore alla conclusione di trattati di diritto internazionale. Ad eccezione dell'accordo con il Principato del Liechtenstein (vedi n. 1.1.1.5), la Svizzera non ha ancora concluso alcun trattato di questo genere. L'esistenza di numerose disposizioni di legge sinora rimaste lettera morta contribuisce ulteriormente a pregiudicare la chiarezza dell'attuale diritto di sorveglianza. A causa della mancanza di chiarezza, sono soprattutto gli assicuratori e intermediari assicurativi esteri a incontrare serie difficoltà quando vogliono informarsi circa le condizioni per un eventuale esercizio della loro attività nel nostro Paese.

1.1.1.2 Sorveglianza attuale

Attualmente la sorveglianza consiste principalmente nel controllo e nella garanzia della solidità finanziaria degli istituti d'assicurazione sulla base dei rapporti che essi devono presentare all'autorità di sorveglianza. Vengono inoltre effettuate ispezioni nelle sedi delle società, mentre tutti i prodotti di assicurazione il cui contenuto (condizioni generali di assicurazione) e prezzo (tariffe) necessitano di un'approvazione prima della loro utilizzazione sono sottoposti a un controllo esteso.

1.1.1.3 Intenti della revisione legislativa

In particolare a livello europeo si è potuto constatare uno sviluppo della sorveglianza caratterizzato da un controllo più rigido della solvibilità e dalla progressiva sostituzione del controllo preventivo sistematico dei prodotti con un controllo a posteriori. Questo spostamento dell'accento richiede un adattamento degli strumenti di sorveglianza. Il disegno di nuova legge sulla sorveglianza degli assicuratori intende raggiungere tale obiettivo pur conservando il principio della sorveglianza materiale. La sorveglianza materiale dello Stato consente all'autorità di sorveglianza di intervenire materialmente in qualsiasi momento, ad esempio quando lo richiede la tutela degli interessi degli assicurati, nell'esercizio di un istituto d'assicurazione (cfr. messaggio del 5 maggio 1976 concernente una nuova legge federale sulla sorveglianza degli istituti d'assicurazione privati, in FF 1976 II 870 seg., n. 232).

1.1.1.4 Nuovo orientamento della sorveglianza / Task Force

Nell'estate 2002 il Dipartimento federale di giustizia e polizia ha istituito due commissioni incaricate di esaminare l'attività dell'UFAP: la Commissione «Trasparenza», diretta dal Prof. Dr. Martin Janssen, e la Commissione «Mandati e competenze dell'UFAP», diretta dal Prof. Dr. Gerhard Schmid. Le commissioni hanno presentato i loro rapporti tra i mesi di settembre e novembre 2002. Esse avanzano proposte per un nuovo orientamento della sorveglianza degli assicuratori, tra cui anche una proposta concernente l'istituzione di una Task Force incaricata di appoggiare l'UFAP nella definizione del nuovo orientamento.

La Task Force è stata istituita nel novembre 2002 dal nuovo direttore dell'UFAP, il quale ne ha pure assunto la direzione. Lo scopo era di esaminare, dal punto di vista degli esperti indipendenti, l'avamprogetto di nuova legge sulla sorveglianza degli assicuratori (testo per la procedura di consultazione) e formulare eventuali proposte di modifica. Data l'urgenza di alcuni contenuti dell'avamprogetto (p. es. la sorveglianza degli intermediari assicurativi), non erano auspicabili ulteriori ritardi e si è quindi rinunciato a un riassetto radicale del testo, cosa che avrebbe richiesto una nuova consultazione. Affinché la Task Force potesse comunque godere della piena libertà nel proprio operato, le sue proposte sono state suddivise nelle tre categorie seguenti:

1. proposte destinate ad essere integrate nell'attuale disegno di legge;
2. proposte destinate ad essere integrate nella relativa ordinanza;

3. proposte che richiederebbero un'analisi approfondita, e probabilmente anche una nuova consultazione, e che quindi devono essere rinviate a un secondo momento.

Sia per l'ordinanza che riguardo a una futura revisione parziale della legge (categorie 2 e 3) vi è una serie di proposte, sulle quali non ci soffermeremo tuttavia nel presente messaggio. In questo momento sono importanti le proposte della Task Force in merito all'avamprogetto per la consultazione (categoria 1), le quali sono confluite nel presente testo. Oltre ad alcuni adeguamenti minori, si tratta essenzialmente dei tre settori seguenti:

- a. adeguamento della definizione della solvibilità (in particolare gli art. 8 e 9). Il testo attuale permette di calcolare il margine di solvibilità tenendo conto dei rischi effettivamente assunti dall'impresa di assicurazione, in particolare i rischi di natura finanziaria e operativa. In tal modo la Svizzera anticipa i futuri sviluppi nei Paesi dell'UE. Ovviamente, come nel diritto vigente, devono essere rispettate le regole dell'UE. Nell'ordinanza pertinente occorrerà provvedere affinché questa anticipazione delle future regole dell'UE (e anche di tendenze su scala mondiale) non arrechi pregiudizi alla piazza finanziaria svizzera, cosa che può essere garantita emanando corrispondenti regole di transizione. Lo scopo è di rafforzare a lungo termine la nostra piazza finanziaria.
- b. potenziamento dell'autorità di sorveglianza nell'ambito della «corporate governance» (in particolare gli art. 14, 23, 24, 27–30, 45).
- c. rafforzamento della sorveglianza allo scopo di imporre le esigenze legate alla trasparenza e alla protezione dei consumatori (in particolare gli art. 31, 36 seg., 38 seg., 44 seg., 83 seg. nonché art. 3 D-LCA).

I punti b e c tengono conto del fatto che l'intento principale della nuova legge consiste nell'abolire il controllo preventivo dei prodotti. Al suo posto saranno introdotti non solo un controllo rafforzato e affinato, ma anche strumenti di sorveglianza più efficaci nei settori «corporate governance», trasparenza e protezione dei consumatori. In questo ambito rientra anche la precisazione dei compiti dell'attuario responsabile.

La Task Force è giunta alla conclusione che l'avamprogetto per la consultazione contiene gli aspetti essenziali del nuovo orientamento e che deve essere completato unicamente a proposito dei tre settori menzionati sopra. Queste integrazioni sono state discusse con le associazioni interessate (datori di lavoro, lavoratori, Associazione svizzera degli assicuratori, protezione dei consumatori); le loro osservazioni sono state considerate nella misura in cui si trovavano in sintonia con gli obiettivi del nuovo orientamento e se appariva fattibile integrarle senza procedere a una consultazione.

1.1.1.5 Eurocompatibilità

Il nuovo orientamento della sorveglianza ha lo scopo di raggiungere un secondo obiettivo della revisione, ovvero il miglioramento dell'eurocompatibilità del diritto svizzero in materia. La libera circolazione dei servizi potrà tuttavia essere realizzata soltanto se con gli Stati in questione viene concluso un accordo di diritto internazio-

nale – come ad esempio i Bilaterali II – che garantisca l'equivalenza e il riconoscimento delle prescrizioni e delle misure in materia di diritto di sorveglianza. Il 19 dicembre 1996 la Svizzera ha intanto stipulato con il Principato del Liechtenstein un accordo sull'assicurazione diretta (RS 0.916.514), entrato in vigore il 9 luglio 1998. Tale accordo definisce il quadro normativo nel quale si garantiscono la libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi in materia di assicurazione diretta tra la Svizzera e il Liechtenstein, riconoscendo inoltre l'equivalenza dei diritti di sorveglianza di entrambi i Paesi. Analogamente al sistema instaurato nell'Unione europea dalle «terze direttive in materia di assicurazione», la sorveglianza delle operazioni assicurative effettuate da un intermediario assicurativo, da un'istituzione o a titolo di libera prestazione di servizio è esercitata dal Paese in cui ha sede sociale l'impresa di assicurazione. L'accordo e il relativo allegato riportano le prescrizioni direttamente applicabili che completano le regole esistenti del diritto interno, in modo da permettere che il sistema funzioni in maniera equivalente in entrambi i Paesi (messaggio e testo dell'accordo, FF 1997 II 179 segg.).

1.1.1.6 Interventi parlamentari

Il 14 dicembre 2000 il consigliere nazionale Odilo Schmid ha presentato una mozione (00.3722 Legge sulla sorveglianza degli assicuratori: promuovere la prevenzione dei danni causati dagli elementi naturali), il cui testo recita:

«Il Consiglio federale è incaricato di sottomettere al Parlamento, unitamente al progetto di revisione della legge sulla sorveglianza degli assicuratori (LSA), in corso di preparazione, delle proposte che permettono di mettere la prevenzione dei danni dovuti agli elementi naturali su un piede di parità con la prevenzione degli incendi.»

Il 14 febbraio 2001 ci siamo dichiarati disposti ad accettare la mozione. Il 23 marzo 2001, il Consiglio nazionale ha deciso, senza discussione né opposizione, di accoglierla. Il 18 settembre 2001 anche il Consiglio degli Stati ha deciso in questo senso, aderendo alla proposta della sua commissione che aveva sottolineato che la mozione avrebbe implicato soltanto un'estensione delle possibilità d'impiego dei contributi finora destinati alla lotta contro gli incendi. Di questa mozione si è tenuto conto nel formulare l'articolo 85 del disegno di legge sulla sorveglianza degli assicuratori.

Il 26 gennaio 1999 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale ha depositato il seguente postulato (99.3006 Condizioni in materia di fondi propri delle banche/Vigilanza delle imprese di bancassicurazione):

- «1. Il Consiglio federale è invitato, d'intesa con le cerchie interessate, a presentare al Parlamento un rapporto sulle banche, nel quale deve in particolare esaminare le esigenze in materia di fondi propri che si pongono in relazione con le operazioni effettuate per proprio conto dalle banche e in relazione con i rischi del sistema. Se del caso deve sottoporre al Parlamento provvedimenti per ridurre i rischi connessi con tali operazioni.
2. Il Consiglio federale è parimenti incaricato di agire in modo da sostenere, nell'ambito dei negoziati del Comitato di Basilea, un inasprimento generale delle condizioni in materia di fondi propri delle banche e degli istituti finanziari attivi a livello internazionale.

3. *Infine, il Consiglio federale è incaricato di presentare al Parlamento un progetto di legge che disciplini la vigilanza delle imprese di bancassicurazione.»*

Il nostro Consiglio si è detto disposto ad accettare il postulato. Il numero 3 dell'intervento parlamentare interessa anche le imprese di assicurazione che fanno parte di un gruppo di imprese attive in diversi settori di servizi finanziari. Nel presente disegno di legge è disciplinata la vigilanza sui conglomerati assicurativi e, mediante opportuno adeguamento della legge sulle banche nel quadro delle disposizioni finali, anche sui conglomerati finanziari. In questo modo teniamo conto del numero 2 del postulato, in cui si chiede di rafforzare i requisiti in materia fondi propri a proposito dei gruppi di imprese.

1.1.2 Legge sul contratto d'assicurazione

Il vigente diritto in materia di contratto d'assicurazione, che disciplina i rapporti tra le parti contrattuali, si fonda sulla legge federale del 2 aprile 1908 sul contratto d'assicurazione (LCA, RS 221.229.1). Nonostante la LCA si sia dimostrata in generale conforme alle esigenze della prassi, nel frattempo sono state sollevate importanti critiche su alcune disposizioni. Soprattutto la dottrina lamenta da tempo la mancanza di un equilibrio sufficiente tra gli obblighi degli assicuratori e quelli degli stipulanti e degli aventi diritto. Questa situazione era stata alla base di un intervento parlamentare del consigliere nazionale David (90.732 Contratto d'assicurazione. Revisione totale della legge), trasmessoci sotto forma di postulato il 14 dicembre 1990 (Boll. Uff. N 1990 2426). In quella occasione il nostro Consiglio aveva ritenuto che la necessità di una revisione totale della legge sul contratto d'assicurazione non fosse di assoluta urgenza, pur riconoscendo che a proposito di alcuni punti la legge desse adito a critiche. Avevamo inoltre osservato che una revisione totale era prematura, soprattutto tenuto conto degli sviluppi che si stavano verificando, all'interno della Comunità economica europea, nel settore del diritto di sorveglianza e del diritto privato delle assicurazioni.

Due punti del diritto in materia di contratto d'assicurazione che in passato hanno dato adito a critiche sono stati oggetto, da un lato, di un intervento da parte della Commissione dei cartelli (cfr. n. 1.1.2.1) e, dall'altro, della mozione Vollmer (cfr. n. 1.1.2.2): si tratta del principio dell'indivisibilità del premio (art. 24 LCA) e delle sorti del contratto d'assicurazione in caso di cambiamento di proprietario dell'oggetto dell'assicurazione (art. 54 LCA).

1.1.2.1 Raccomandazioni della Commissione dei cartelli

Nel quadro di un sondaggio sulla rinuncia ad accaparrarsi assicurati nell'ambito dell'assicurazione di responsabilità civile e casco per autoveicoli, l'allora Commissione dei cartelli (oggi Commissione della concorrenza) ha formulato le seguenti raccomandazioni all'attenzione del nostro Consiglio (cfr. «Pubblicazioni della Commissione svizzera dei cartelli e del Sorvegliante dei prezzi», 3/1995, pag. 171 seg.):

«L'articolo 24 della legge sul contratto d'assicurazione deve essere riveduto in modo tale da sancirvi il principio della divisibilità del premio.

Occorre valutare l'opportunità di rivedere l'articolo 54 della legge sul contratto d'assicurazione nel senso di sopprimere gli ostacoli all'accesso al mercato legati alla disposizione concernente il passaggio di proprietà.»

Analizzando le conseguenze dell'articolo 24 LCA, la Commissione dei cartelli ha constatato che soprattutto sul mercato dell'assicurazione di responsabilità civile e casco per autoveicoli l'applicazione del principio dell'indivisibilità comporta la perdita di una parte del premio per l'assicurato che desidera rescindere il contratto in occasione di un cambiamento di veicolo o di detentore. A questo proposito, la Commissione ha sottolineato che gli stipulanti che intendono cambiare il veicolo nel corso dell'anno vengono ampiamente privati della loro libertà contrattuale e che quindi risulta difficile per ogni nuovo concorrente entrare nel mercato in questione. Per questi motivi la Commissione dei cartelli ci ha raccomandato di rivedere l'articolo 24 LCA e di sancire nella legge il principio della divisibilità del premio (cfr. in merito anche il n. 2.2.2).

Dall'articolo 54 LCA risulta che il rischio del bene assicurato spetta sempre all'assicuratore nel momento del cambiamento di proprietario e che del premio scaduto al momento del trapasso rispondono sia l'acquirente che il proprietario anteriore. Secondo la Commissione, l'articolo pone un problema di portata generale dal punto di vista della politica della concorrenza poiché limita l'accesso al mercato ad ogni nuovo assicuratore. Considerata la distinzione tra proprietario e detentore, la Commissione ritiene che occorra relativizzare l'importanza dell'articolo 54 LCA nel settore dei veicoli. Queste considerazioni hanno indotto la Commissione dei cartelli a raccomandare al nostro Consiglio di rivedere l'articolo 54 LCA ai fini di una maggiore libertà di accesso al mercato (cfr. in merito anche il n. 2.2.2).

1.1.2.2 Interventi parlamentari

- a) Del postulato David si è riferito nel numero 1.1.2.
- b) Il 6 marzo 1996, il consigliere nazionale Vollmer ha depositato una mozione (96.3043 Adeguamento della legge sul contratto d'assicurazione per rispondere alle esigenze dei consumatori, LCA), recante il testo seguente:

«Il Consiglio federale è incaricato di approntare immediatamente la revisione degli articoli 24 e 54 della legge federale sul contratto d'assicurazione. Il principio dell'indivisibilità del premio sancito dall'attuale articolo 24 è definito anche dalla Commissione dei cartelli «fossile storico» che contraddice l'odierna giustizia contrattuale.»

Articolo 24 LCA

«Nell'interesse dei consumatori che, sulla base dell'odierna regolamentazione, perdono, segnatamente nel caso del cambiamento del veicolo, una parte dei premi ove mutino l'assicuratore, occorre sancire nella legge il principio della divisibilità del premio.»

Articolo 54 LCA

«Il disciplinamento previsto dal capoverso 1, giusta il quale in caso di cambiamento di proprietario, il contratto d'assicurazione passa in principio all'acquirente, impedisce ai nuovi assicuratori l'accesso al mercato e, di conseguenza, ha da essere riveduto.»

Nella nostra dichiarazione scritta del 15 maggio 1996 abbiamo segnalato la nostra disponibilità ad accettare la mozione. Il 21 giugno 1996, il Consiglio nazionale ha deciso, senza opposizione né discussione, di accoglierla. L'11 dicembre 1996 l'ha accolta anche il Consiglio degli Stati. Gli argomenti adottati dal relatore del Consiglio degli Stati a sostegno della mozione corrispondono in larga misura agli argomenti posti a fondamento delle raccomandazioni della Commissione dei cartelli (cfr. n. 1.1.2.1).

1.2 Risultati della procedura preliminare

1.2.1 In generale

Il 16 settembre 1998, il nostro Collegio ha autorizzato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) a sottoporre, per parere, gli avamprogetti di revisione del diritto di sorveglianza degli assicuratori e di modifica della legge sul contratto d'assicurazione al Tribunale federale, al Tribunale federale delle assicurazioni, ai Cantoni, ai partiti politici e alle organizzazioni interessate. La procedura di consultazione è durata sino alla fine di gennaio 1999. In tutto sono pervenuti 74 pareri dettagliati (dei due Tribunali federali, di 24 Cantoni, 3 partiti politici e altri 45 fra enti e organizzazioni).

1.2.2 Legge sulla sorveglianza degli assicuratori

Nell'insieme, i partecipanti alla consultazione hanno approvato i principali obiettivi perseguiti dall'avamprogetto, ossia:

- il nuovo orientamento della sorveglianza mediante lo spostamento dell'accento dal controllo preventivo dei prodotti a un controllo a posteriori e una maggiore vigilanza sulla solvibilità delle imprese;
- il miglioramento dell'eurocompatibilità;
- la concentrazione del diritto di sorveglianza in un unico testo di legge.

1.2.3 Legge sul contratto d'assicurazione

Anche a proposito della legge sul contratto d'assicurazione sono stati accolti con favore i principali obiettivi perseguiti dalla revisione (adattamento al nuovo diritto di sorveglianza, in particolare il miglioramento dell'informazione degli assicurati, modifiche sollecitate da interventi parlamentari).

1.2.4 Punti controversi

Se da un lato le proposte di revisione del diritto di sorveglianza degli assicuratori e di modifica della legge sul contratto d'assicurazione sono state accolte favorevolmente nel loro insieme, dall'altro le risposte fornite durante la consultazione hanno rivelato profonde divergenze su numerosi punti essenziali, addirittura opinioni diametralmente opposte riguardo al modo di concretizzare questi obiettivi. Qui di seguito si elencano i punti più controversi.

1.2.4.1 Legge sulla sorveglianza degli assicuratori

- Rinuncia a controlli sistematici preliminari delle tariffe, anche per i prodotti assicurativi inerenti alle assicurazioni sociali;
- mantenimento del divieto di esercitare direttamente attività estranee all'assicurazione;
- estensione del potere di intervento dell'autorità di sorveglianza in caso di comportamento abusivo delle imprese di assicurazione e degli intermediari assicurativi nei confronti degli assicurati;
- rapporto tra l'attuario responsabile e l'autorità di sorveglianza;
- categorie di intermediari assicurativi assoggettati alla sorveglianza e introduzione di un registro degli intermediari assicurativi;
- foro e rimedi giuridici in caso di ricorsi nel diritto delle assicurazioni private.

1.2.4.2 Legge sul contratto d'assicurazione

- Estensione dell'obbligo dell'assicuratore d'informare gli assicurati e sanzioni in caso di violazione di tale obbligo;
- eventuali deroghe al principio della divisibilità del premio, che deve sostituire l'attuale principio dell'indivisibilità del premio;
- diritto dell'assicuratore di modificare unilateralmente un contratto in corso;
- sorti del contratto d'assicurazione in caso di cambiamento di proprietario dell'oggetto dell'assicurazione.

1.2.5 Modifica degli avamprogetti in seguito alla consultazione

1.2.5.1 Legge sulla sorveglianza degli assicuratori

Le modifiche dei punti controversi (cfr. n. 1.2.4) rivelatesi necessarie in seguito alla consultazione sono commentate, se necessario, nell'ambito delle osservazioni relative alle singole disposizioni del disegno. Riteniamo comunque opportuno esporre preliminarmente determinate questioni importanti.

1.2.5.1.1 Avvio ed esercizio dell'attività assicurativa

- a) Secondo l'attuale diritto di sorveglianza, un'impresa che desideri avviare un'attività nel settore assicurativo deve informare in modo circostanziato l'autorità di sorveglianza, nell'ambito del cosiddetto piano d'esercizio, sull'insieme delle attività che intende esercitare. Il piano d'esercizio necessita dell'approvazione preliminare dell'autorità di sorveglianza, la quale viene rilasciata soltanto se l'autorità è persuasa che l'impresa di assicurazione offra ogni tipo di garanzia per quanto riguarda la solvibilità, l'organizzazione e la gestione degli affari. Anche le modifiche successive del piano d'esercizio esigono l'approvazione preliminare dell'autorità di sorveglianza.

L'avamprogetto si attiene ai termini del diritto vigente mantenendo l'esigenza che l'autorità di sorveglianza approvi gli elementi principali del piano d'esercizio prima di rilasciare l'autorizzazione. Per contro, l'obbligo dell'approvazione preventiva per la modifica successiva di determinate parti del piano d'esercizio è sostituito con una procedura semplificata (cfr. in merito il n. 2.1.2.2.1).

La proposta degli assicuratori di rinunciare alla procedura d'approvazione per le modifiche del piano d'esercizio e di prevedere una notifica a posteriori esclusivamente per le modifiche considerate importanti è respinta per non privare la sorveglianza di uno dei suoi strumenti essenziali. Inoltre, la distinzione tra elementi considerati «importanti» e elementi considerati «insignificanti» non costituisce un criterio applicabile per esaminare le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione o della loro modifica.

- b) L'avamprogetto prevedeva, conformemente alla legislazione bancaria, che soltanto le imprese che hanno ottenuto un'autorizzazione d'esercizio possono far comparire il termine «assicurazione» o «assicuratore» nella loro ragione sociale o nella pubblicità. Gli ostacoli materiali emersi nella consultazione hanno portato a rinunciare a un simile disciplinamento nel disegno.

1.2.5.1.2 Calcolo della solvibilità

In passato il margine di solvibilità, ossia, semplificando, il capitale necessario al di là delle riserve tecniche, veniva calcolato principalmente in funzione del volume d'affari (premi incassati e onere dei sinistri). È vero che il margine di solvibilità, in seguito alla sottovalutazione degli attivi, riceveva un supplemento implicito per i rischi d'investimento; tuttavia, la sottovalutazione veniva calcolata in un periodo in cui i mercati finanziari erano caratterizzati da una minore volatilità rispetto ad oggi. Quando, in un passato recente, alcune compagnie assicurative hanno investito parti considerevoli del proprio capitale in strumenti ad alto rischio e i mercati dei capitali sono divenuti più volatili, è risultato che il margine di solvibilità non offriva più la necessaria sicurezza. Per tale motivo, in futuro il controllo della solvibilità dovrà tenere conto dei rischi tecnici d'assicurazione, dei rischi d'investimento e dei rischi operativi (cfr. in merito il n. 1.1.1.4 e il commento all'art. 9 nel n. 2.1.2.2.2). Il necessario margine di solvibilità sarà quindi più grande se un'impresa di assicurazione dispone di un portafoglio d'investimenti ad alto rischio con forti concentrazioni dei

rischi. Analogamente, le esigenze di solvibilità che deve soddisfare un'impresa di assicurazione saranno più elevate se la stessa è esposta a importanti rischi operativi, dovuti magari a una *corporate governance* non ottimale. A causa del loro carattere tecnico, le specificazioni esatte di un simile calcolo della solvibilità orientato ai rischi non possono essere oggetto della legge e andranno quindi definite in sede di ordinanza.

1.2.5.1.3 Attuario responsabile

Il disegno prevede che ogni impresa di assicurazione designi un «attuario responsabile». Ciò si è rivelato necessario soprattutto in seguito al passaggio dal controllo preventivo al controllo a posteriori dei prodotti assicurativi e all'inasprimento del controllo della solvibilità. Tra i compiti dell'attuario responsabile figurano la scelta delle basi tecniche, il calcolo delle riserve tecniche, la valutazione delle ripercussioni finanziarie dell'attività dell'impresa e la garanzia del rispetto delle pertinenti prescrizioni legali (cfr. anche il n. 2.1.2.3.3).

L'avamprogetto prevedeva che l'attuario responsabile fosse tenuto a informare l'autorità di sorveglianza qualora gli organi responsabili dell'impresa di assicurazione non avessero adottato i provvedimenti necessari per ovviare alle inosservanze evidenti. Alcuni partecipanti alla consultazione hanno espresso il giustificato timore che una simile doppia funzione – all'interno dell'impresa e nei confronti dell'autorità di sorveglianza – potesse produrre nell'attuario un conflitto d'interessi. Pertanto il disegno non prevede più alcun legame diretto tra l'attuario responsabile e l'autorità di sorveglianza. I rapporti periodici sull'attività e le relative constatazioni che l'attuario deve presentare saranno trasmessi alla direzione dell'impresa di assicurazione, mentre l'autorità di sorveglianza li riceverà soltanto se li richiede. Tale richiesta può essere formulata in qualsiasi momento, in virtù delle competenze generali che spettano all'autorità di sorveglianza sulla base della sorveglianza materiale. In tal modo essa sarà in particolare in grado di influire sull'adozione dei provvedimenti derivanti dalle constatazioni dell'attuario responsabile.

1.2.5.1.4 Sorveglianza degli intermediari assicurativi

- a) L'assoggettamento degli intermediari assicurativi alla sorveglianza e l'introduzione di un registro degli intermediari assicurativi sono stati accolti favorevolmente.

L'avamprogetto prevedeva di introdurre nel diritto di sorveglianza una distinzione, simile a quella operata nel diritto del contratto d'assicurazione, tra intermediari che si occupano dell'intermediazione dei contratti e intermediari che li concludono. Diversi partecipanti alla consultazione hanno invece chiesto di rinunciare a tale criterio di distinzione e di differenziare gli intermediari assicurativi in funzione del loro rapporto con le imprese di assicurazione. Il disegno di legge, tenuto conto delle peculiarità del mercato svizzero, fa sua tale proposta e divide gli intermediari assicurativi in due categorie: i mediatori assicurativi (i quali non sono legati alle imprese di assicurazione) e gli altri intermediari assicurativi. La distinzione degli intermediari assicu-

rativi in funzione della natura dei loro legami con le imprese di assicurazione è la stessa che si trova alla base della normativa europea sugli intermediari assicurativi, in cui si distinguono gli intermediari che concludono contratti senza essere legati a particolari imprese di assicurazione, gli intermediari che esercitano la loro attività per conto di uno o più assicuratori e gli agenti occasionali.

- b) La questione dell'obbligo per gli intermediari assicurativi di iscriversi in un registro speciale ha incontrato sia plauso che contestazione. Alcuni partecipanti alla consultazione hanno auspicato che chiunque eserciti a titolo professionale un'attività di intermediazione debba essere obbligatoriamente iscritto nel registro, indipendentemente dalle sue competenze rappresentative, mentre altri partecipanti (tra cui gli assicuratori) si sono detti favorevoli all'iscrizione facoltativa nel registro.

Il disegno prevede ora l'iscrizione obbligatoria per i mediatori assicurativi. Tale iscrizione è subordinata a diversi requisiti, soprattutto per quanto concerne le qualifiche professionali e la sicurezza finanziaria. L'iscrizione deve essere effettuata in un registro centrale. L'autorità di sorveglianza avrà il diritto e l'obbligo di esaminare periodicamente se le condizioni d'iscrizione sono ancora rispettate e, se del caso, decidere la revoca dell'iscrizione. Inoltre, ogni impresa di assicurazione dovrà essere in grado di indicare, su relativa richiesta, se un intermediario assicurativo è legato all'impresa di assicurazione e se, di conseguenza, l'impresa è tenuta a rispondere degli atti dell'intermediario come dei propri, indipendentemente dal fatto che l'intermediario sia autorizzato o no da una normativa interna a eseguire tali atti e che agisca in qualità di persona ausiliaria ai sensi del Codice delle obbligazioni (cfr. in merito anche il n. 2.2.2).

1.2.5.1.5 Tribunali

Le controversie nel diritto delle assicurazioni sociali e nel diritto delle assicurazioni private non sottostanno alla medesima via giudiziaria. Questa circostanza è stata talvolta criticata, soprattutto nel contesto delle assicurazioni complementari alle assicurazioni sociali e in particolare nell'ambito dell'assicurazione malattie. Per questo motivo i partecipanti alla consultazione erano stati invitati a esprimersi sulla proposta di dichiarare i Tribunali delle assicurazioni, attualmente competenti per le assicurazioni sociali, competenti anche per le controversie che sorgono nel diritto delle assicurazioni private, indipendentemente dal ramo assicurativo interessato.

Tale proposta è stata respinta quasi all'unanimità. I Tribunali federali, pressoché tutti i Cantoni che si sono espressi e la maggior parte delle organizzazioni che hanno partecipato alla consultazione hanno fatto valere argomenti rilevanti dal profilo giuridico e pratico contro un simile cambiamento di sistema, chiedendo quindi di mantenere lo statu quo. Ciononostante, nel diritto delle assicurazioni sociali il legislatore è libero di prevedere soluzioni specifiche per singoli settori, come ha già fatto a proposito delle assicurazioni complementari all'assicurazione sociale malattie semplificando le prescrizioni procedurali (art. 47 cpv. 2 e 3 LSA).

1.2.5.1.6 Gruppi assicurativi e conglomerati assicurativi

1.2.5.1.6.1 Situazione iniziale

Il riassetto del diritto di sorveglianza delle assicurazioni avviene in un periodo caratterizzato da un numero sempre maggiore di cambiamenti strutturali del mercato assicurativo e finanziario, e ciò non solo in Svizzera, ma anche a livello internazionale. Questo ha fatto sì che in diversi Paesi, non solo europei, la sorveglianza degli assicuratori, delle banche e delle borse e talvolta anche altre autorità di sorveglianza, in particolare quelle relative alle casse pensioni, siano state riunite in un'unica autorità di sorveglianza dei mercati finanziari. Questa tendenza sta delineandosi anche in Svizzera. A monte di tali sviluppi si trova la crescente interconnessione delle banche, delle assicurazioni e di altre imprese attive in ambito finanziario, la quale pone in evidenza l'insufficienza di una sorveglianza isolata delle singole imprese. Per questo motivo, già il 27 ottobre 1998 l'Unione europea ha emanato una direttiva concernente una sorveglianza supplementare di imprese di assicurazione che fanno parte di un gruppo assicurativo¹, mentre il 16 dicembre 2002 ha emanato una direttiva analoga che disciplina la sorveglianza supplementare di imprese di assicurazione, banche e borse che fanno parte di un conglomerato finanziario². L'importanza dell'attività degli assicuratori svizzeri nell'UE e il fatto che la Svizzera non ne è membro fanno sì che diverse grandi imprese svizzere siano assoggettate a una sorveglianza supplementare da parte di un'autorità di sorveglianza in uno Stato membro dell'UE, conformemente alla direttiva UE sulla sorveglianza di gruppi. La diversità delle norme di sorveglianza cui sono dunque soggette le compagnie svizzere e la mancanza di basi legali per la necessaria cooperazione tra le autorità di sorveglianza in Svizzera e negli Stati membri dell'UE fanno apparire come grande lacuna il fatto che nel diritto svizzero non sia sancita una sorveglianza di gruppi e di conglomerati. È anche per questo motivo che si rivela urgentemente necessario introdurre prescrizioni corrispondenti. È vero che le autorità competenti hanno sviluppato strumenti di sorveglianza specifici per i conglomerati che comprendono unità economiche del settore bancario e assicurativo, ma tali strumenti si orientano unicamente a casi singoli e applicarli ad altri casi risulta estremamente oneroso. In tale contesto, inoltre, non sarebbero praticamente considerati gli aspetti specifici della sorveglianza dei gruppi assicurativi.

Appare quindi imprescindibile istituire basi legali per la sorveglianza supplementare di gruppi e conglomerati assicurativi.

1.2.5.1.6.2 Rapporto sulla «Regolamentazione e vigilanza del mercato finanziario in Svizzera»

Il gruppo di esperti «Vigilanza sui mercati finanziari», costituito nel 1998 dal Dipartimento federale delle finanze e presieduto dal prof. Jean-Baptiste Zufferey, è stato incaricato di esaminare punti forti e deboli della regolamentazione e della sorveglianza dei mercati finanziari in Svizzera e di formulare raccomandazioni in merito.

¹ Direttiva 98/78/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27.10.1998, GU L 330 del 5.12.1998, pag. 1–12.

² Direttiva 2002/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16.12.2002, GU L 35 dell'11.2.2003, pag. 1–27.

Il rapporto finale, presentato nel novembre 2000, contiene diverse raccomandazioni concernenti i vari settori della sorveglianza e l'organizzazione della vigilanza sui mercati finanziari. Per quanto riguarda il settore assicurativo, il gruppo di esperti propone di focalizzare la vigilanza in primo luogo sulla protezione degli assicurati, motivo per cui ha anche accolto favorevolmente l'idea di fondo, che sottende anche al presente disegno, dell'avamprogetto per la consultazione. In tale contesto il gruppo di esperti ha giudicato opportuno anche il previsto passaggio dal controllo obbligatorio preventivo dei prodotti al controllo a posteriori nonché il rafforzamento della sorveglianza fondamentale finalizzata a garantire la solvibilità delle imprese. Questo principio, che vige già da qualche anno nell'assicurazione diversa dall'assicurazione sulla vita – ad eccezione dell'assicurazione complementare all'assicurazione malattie e dell'assicurazione contro i danni causati dagli elementi naturali –, deve ora essere attuato completamente. Nel contempo occorre sancire le condizioni quadro necessarie alla protezione degli assicurati (quali l'istituzione della funzione di attuario responsabile, la regolamentazione dell'attività degli intermediari o il miglioramento delle informazioni destinate agli assicurati). Il previsto rafforzamento dei compiti degli organi di revisione può sembrare in contrasto con l'affermazione del gruppo di esperti secondo cui non sarebbe necessario introdurre un sistema di sorveglianza dualista. Occorre tuttavia sottolineare che, da un lato, il diritto attuale permette già di ricorrere a terzi (ad es. a società di revisione) per l'adempimento di taluni compiti di sorveglianza e che, dall'altro, lo sviluppo del mercato finanziario in direzione della formazione di gruppi e conglomerati giustifica il maggiore ricorso a terzi specialmente qualificati nell'adempimento della sorveglianza (cfr. in merito i n. 2.1.2.3.5 e 2.1.2.5.1). Non può essere attuata la raccomandazione di sopprimere il divieto delle attività cosiddette estranee all'assicurazione. Come ha constatato lo stesso gruppo di esperti, nelle direttive dell'UE vi sono prescrizioni chiare che vietano alle imprese di assicurazione di esercitare attività non immediatamente legate agli affari assicurativi. Da un lato, la Svizzera è già a contatto con il diritto dell'UE per via dell'accordo concernente l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita (Accordo CEE, RS 0.961.1), mentre dall'altro, in vista di eventuali futuri accordi bilaterali, il nostro Consiglio non intende creare inutili divergenze rispetto al diritto dell'UE (cfr. in merito il n. 2.1.2.2.2).

1.2.5.1.6.3 Disposizioni concernenti la sorveglianza di gruppi assicurativi e conglomerati assicurativi

Il presente disegno accoglie la raccomandazione del gruppo di esperti di rafforzare la sorveglianza dei gruppi assicurativi e dei conglomerati finanziari in cui predomina l'attività assicurativa ai sensi delle direttive dell'UE e di portare avanti, allo scopo di trarne esperienze, la pratica esistente in materia di sorveglianza dei conglomerati finanziari introdotta congiuntamente dalle autorità di sorveglianza degli assicuratori e dalle autorità di sorveglianza delle banche. A questo scopo si tratta ora di istituire le basi giuridiche mancanti nel settore assicurativo, badando a non pregiudicare gli ulteriori lavori legati allo sviluppo di una sorveglianza esauriente dei mercati finanziari e all'istituzione di un'autorità integrata di sorveglianza dei mercati finanziari. La commissione di esperti presieduta dal professor Ulrich Zimmerli, istituita il 30 novembre 2001 (cfr. in merito il n. 2.1.3.5.1.1), era incaricata di affinare per quanto necessario, entro i limiti del suo mandato, le disposizioni legali concernenti la sor-

veglianza delle imprese di bancassicurazione e dei conglomerati, tenendo conto delle disposizioni proposte nell'ambito dell'attuale revisione della legge sulla sorveglianza degli assicuratori. La commissione di esperti, riunitasi in varie occasioni, si è occupata in maniera approfondita delle disposizioni in questione e ha formulato le sue proposte, delle quali si è tenuto conto nel presente disegno.

1.2.5.2 Legge sul contratto d'assicurazione

Diversi partecipanti alla consultazione hanno deplorato il fatto che la revisione del diritto di sorveglianza non fosse accompagnata da una revisione totale della LCA, ritenuta superata sia a livello di contenuto che di struttura. Altri partecipanti, senza opporsi a una revisione totale da attuarsi in un secondo momento, hanno auspicato una rigorosa limitazione della revisione in corso alle sole modifiche rese necessarie dagli obiettivi della revisione del diritto di sorveglianza (cfr. n. 1.2.3) e dalla mozione Vollmer (cfr. n. 1.1.2.2). Il nostro disegno di modifica della LCA corrisponde alla seconda opzione.

I numeri 1.2.5.2.2 e 1.2.5.2.3 ragguagliano circa i punti non trattati nella presente revisione parziale della LCA. Le altre modifiche rispetto all'avamprogetto sono trattate, se necessario, nel commento alle diverse disposizioni del disegno (cfr. n. 2.2).

1.2.5.2.1 Reticenza e obbligo d'informare

Se alla conclusione del contratto la persona soggetta all'obbligo di fare dichiarazioni (di norma il futuro stipulante) ha dichiarato inesattamente o ha taciuto un fatto rilevante che conosceva o doveva conoscere (reticenza; art. 6 LCA), l'assicuratore non è vincolato al contratto se ne recede entro quattro settimane da quando ha avuto cognizione della reticenza (rescissione del contratto *ex tunc*). La conseguenza prevista nel diritto vigente in caso di reticenza (diritto dell'assicuratore di sciogliere il contratto *ex tunc*; obbligo dello stipulante di restituire le prestazioni ricevute, mentre l'assicuratore conserva il proprio diritto al premio convenuto) è considerata troppo severa segnatamente dalla dottrina. Per attenuare la severità della normativa in vigore, il disegno propone di sancire, al posto di un diritto di ritirarsi dal contratto, un diritto di rescissione e di consentire all'assicuratore di liberarsi dall'obbligo di fornire la sua prestazione soltanto a condizione che esista un *nesso causale* tra il fatto taciuto o dichiarato in modo inesatto e il sinistro intervenuto in seguito.

All'obbligo dello stipulante di rispondere in maniera corretta e completa a tutte le domande poste dall'assicuratore affinché quest'ultimo possa valutare il rischio assicurato corrisponde l'*obbligo dell'assicuratore d'informare* in merito al contenuto essenziale del contratto, previsto nel disegno di modifica della LCA. Allo stipulante viene così conferito, simmetricamente, un diritto di recesso per il caso in cui l'assicuratore violasse a sua volta i propri obblighi d'informazione precontrattuali.

1.2.5.2.2 Nessun diritto generale di recesso per i contratti d'assicurazione

L'avamprogetto prevedeva per entrambe le parti un diritto di recesso dal contratto dopo tre anni, indipendentemente dalla durata contrattuale fissata al momento della conclusione. (Nell'assicurazione sulla vita, lo stipulante ha già oggi, sulla base dell'articolo 89 LCA, il diritto di recedere dal contratto se il premio è stato pagato almeno per un anno. L'articolo 90 capoverso 2 LCA consente all'avente diritto, in determinati casi, di sciogliere il contratto mediante riscatto se i premi sono stati pagati per almeno tre anni).

Nel presente disegno di revisione della LCA, si rinuncia all'introduzione di un diritto generale di recesso dai contratti d'assicurazione. Una simile modifica esulerebbe dai limiti della revisione parziale proposta (cfr. n.1.2.5.2). Inoltre, diversi partecipanti alla consultazione hanno fatto notare che, in un mercato liberalizzato, non spetta certo al legislatore intervenire nella determinazione della durata dei contratti.

1.2.5.2.3 Diritto dell'assicuratore di modificare unilateralmente un contratto in corso

L'avamprogetto conteneva una disposizione riguardante le clausole contrattuali che permettono all'assicuratore di aumentare unilateralmente il premio. La normativa proposta prevedeva che gli effetti di un tale aumento si sarebbero prodotti non prima di trenta giorni dalla sua comunicazione scritta allo stipulante, il quale avrebbe avuto il diritto di recedere dal contratto per la data dell'aumento del premio. Inoltre, il diritto di adeguare il premio avrebbe potuto essere esercitato soltanto se le circostanze determinanti per il calcolo del premio fossero cambiate dopo la conclusione del contratto. In tal modo, l'avamprogetto escludeva la possibilità di modificare arbitrariamente i premi dei contratti in corso.

Alcuni partecipanti alla procedura di consultazione hanno chiesto che la legge vietasse espressamente qualsiasi modifica dei contratti a livello unilaterale. Altri partecipanti, sostanzialmente gli assicuratori, hanno invece respinto tale proposta soprattutto perché il diritto di modificare unilateralmente i premi dei contratti in corso non sarebbe potuto essere esercitato senza restrizioni.

Indipendentemente dalle divergenze emerse nella procedura di consultazione, nel presente disegno si è rinunciato a introdurre una disposizione relativa al diritto dell'assicuratore di modificare unilateralmente un contratto in corso, in quanto ciò avrebbe travalicato i limiti fissati per la presente revisione (cfr. n. 1.2.3). Tuttavia ciò non significa che l'assicuratore possa esercitare senza restrizioni il diritto di modificare unilateralmente un contratto in corso. È vero che in seguito al passaggio al controllo a posteriori dei prodotti verrà a cadere la verifica preventiva delle clausole di adeguamento dei contratti per quanto riguarda la chiarezza e l'oggettività. Il contenuto e la portata del diritto dell'assicuratore di modificare unilateralmente i contratti devono tuttavia orientarsi ai principi generali del CO, il quale è applicabile in via sussidiaria. Quanto alla loro ammissibilità, siffatte clausole continueranno ad essere verificate, per sondaggio, da parte dell'autorità di sorveglianza.

2 **Parte speciale**
2.1 **Legge sulla sorveglianza degli assicuratori**
2.1.1 **In generale**

Mentre la LSA vigente parla di «istituti di assicurazione», il disegno usa l'espressione «imprese di assicurazione», la quale corrisponde alla terminologia attualmente utilizzata soprattutto nella legislazione europea. Questa modifica puramente formale non ha alcuna ripercussione sul campo d'applicazione della sorveglianza.

Nel disegno non è più indicato esplicitamente che la legge si rivolge soltanto alle imprese di assicurazione private. Questa precisazione è divenuta obsoleta in quanto l'articolo 98 capoverso 3 Cost. attribuisce alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni soltanto sul settore delle assicurazioni private.

Diverse disposizioni del disegno sono riprese materialmente dal diritto vigente. Per il loro commento si rimanda di conseguenza ai nostri messaggi relativi alle leggi in questione.

2.1.2 **Commento alle singole disposizioni**
2.1.2.1 **Capitolo 1: Oggetto, scopo e campo d'applicazione**

Art. 1 **Oggetto e scopo**

Secondo il disegno, l'oggetto della legge consiste nel disciplinamento della sorveglianza delle imprese di assicurazione e degli intermediari assicurativi da parte della Confederazione. Tale sorveglianza si riferisce alle assicurazioni private (art. 98 cpv. 3 Cost.). Lo scopo della sorveglianza non può essere definito in modo esaustivo. Nel contesto dell'elaborazione dell'attuale legge sulla sorveglianza, tale questione era stata oggetto di una perizia legale del prof. Hans Huber del 26 luglio 1974, le cui conclusioni conservano la loro validità³. Secondo Huber, dando per scontato che la migliore definizione dello scopo di una legge risulta dalle disposizioni della legge stessa, un articolo sullo scopo appositamente formulato potrà inglobare soltanto singoli aspetti. Analogamente alla vigente legge sulla sorveglianza, il disegno di legge ha «in particolare» lo scopo di proteggere gli assicurati dai rischi d'insolvenza delle imprese di assicurazione e dagli abusi. Tuttavia, come affermava Huber nel 1974, la sorveglianza ha «ovviamente» anche lo scopo di tutelare gli interessi pubblici, oppure, come diceva nella perizia, di garantire che il settore assicurativo «funzioni in conformità alle prescrizioni». Ciò significherebbe anche, ad esempio, una sana concorrenza, anche se la legge stessa «non persegue obiettivi inerenti alla compensazione della concorrenza o di politica economica o congiunturale». La formula che centrerrebbe bene, particolarmente oggi, le aspettative della popolazione, dell'economia e della politica, a livello nazionale e internazionale, deve quindi contenere, in maniera molto generale, la forza, l'integrità e l'affidabilità dell'economia assicurativa in Svizzera. Sono, questi ultimi, gli elementi che stanno alla base di numerose disposizioni del presente disegno di legge.

³ Cfr. messaggio del 5.5.1976, FF 1976 II 879 seg.

Come nell'attuale legge sulla sorveglianza degli assicuratori⁴, anche nel presente disegno di legge la nozione di «assicurati» è da intendersi in senso molto lato, di modo che la sorveglianza deve essere esercitata per proteggere gli stipulanti, gli assicurati ai sensi del contratto d'assicurazione, gli aventi diritto, i danneggiati (in particolare nell'assicurazione di responsabilità civile) e persino le persone interessate a un'assicurazione oppure, per usare un termine spesso utilizzato per designare gli assicurati, i consumatori.

Art. 2 Campo d'applicazione

Al pari della legge vigente, il disegno non definisce la nozione di assicurazione, ma lascia tale compito alla prassi. A tale riguardo, l'aspetto determinante è costituito, oltre che da specifici criteri per la qualifica come assicuratore, dal fatto che un'impresa assuma essa stessa un rischio assicurativo.

Alla sorveglianza sottostanno, come attualmente, tutte le imprese di assicurazione private, sempre che non ne siano esonerate esplicitamente. Anche le succursali svizzere di assicuratori esteri in Svizzera continuano a sottostare alla sorveglianza per le loro attività in Svizzera. Il disegno di legge precisa che le succursali estere sottostanno alla sorveglianza in Svizzera anche qualora esercitino un'attività all'estero a partire dalla Svizzera (art. 2 cpv. 1 lett. a e b). In tal modo si intende tenere conto del fatto che gli assicuratori esteri che concludono contratti d'assicurazione esclusivamente con clienti all'estero e quindi, secondo il diritto vigente, non sottostanno alla sorveglianza in Svizzera possono invece suscitare, per il fatto che svolgono tale attività tramite una succursale in Svizzera, l'ingannevole impressione di sottostare proprio alla sorveglianza in Svizzera.

Anche in futuro saranno esonerate dalla sorveglianza, come nel diritto vigente (art. 4 cpv. 1 lett. a LSA), le imprese di assicurazione estere che in Svizzera praticano esclusivamente la riassicurazione (art. 2 cpv. 2 lett. a).

Secondo il disegno, non sottostanno alla sorveglianza secondo la LSA nemmeno le imprese di assicurazione sottoposte a una sorveglianza speciale in virtù del diritto federale (art. 2 cpv. 2 lett. b). Questo vale, ad esempio, per gli istituti di previdenza del personale iscritti nel registro della previdenza professionale (art. 48 cpv. 1 della legge del 25 giugno 1982⁵ sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, LPP) e per altri istituti di previdenza per il personale che, senza essere iscritti a registro, sottostanno a una sorveglianza particolare (sovraobbligatoria). Contrariamente a quanto previsto dal diritto in vigore (art. 4 cpv. 2 lett. c e c^{bis} LSA), a proposito degli istituti d'assicurazione in favore del personale di più datori di lavoro, il disegno non pretende che fra questi ultimi sussistano stretti vincoli economici o finanziari, mentre per quanto riguarda gli istituti d'assicurazione in favore del personale di associazioni professionali o interprofessionali, esso non pretende che l'assicurazione sia esercitata come compito accessorio né che venga assicurato soltanto il loro personale, i loro membri e i lavoratori da questi occupati.

Anche le casse malati riconosciute sono esonerate dalla sorveglianza poiché sono sorvegliate dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali. Soltanto l'esercizio delle assicurazioni complementari è sorvegliato dall'Ufficio federale delle assicurazioni

⁴ Cfr. messaggio del 5.5.1976, FF 1976 II 879
⁵ RS 831.40

private (UFAP; art. 21 cpv. 2 della legge sull'assicurazione malattie⁶, LAMal). A questo proposito non si prevedono cambiamenti.

Dall'*articolo 2 capoverso 1 lettera c* risulta, in connessione con l'articolo 38 del disegno, che un intermediario assicurativo è sottoposto alla sorveglianza secondo la LSA se l'oggetto dell'intermediazione è costituito da un affare inerente all'assicurazione diretta o alla riassicurazione soggetta a sorveglianza. Questo vale anche per i casi in cui altre leggi sottopongono alla sorveglianza secondo la LSA l'esercizio di determinati rami assicurativi, come accade attualmente per le assicurazioni menzionate nell'articolo 12 capoverso 2 LAMal.

L'*articolo 2 capoverso 3* del disegno (analogamente all'art. 4 cpv. 1 lett. b della LSA vigente) legittima l'autorità competente a esonerare dalla sorveglianza le imprese di assicurazione di esigua importanza economica o che riguarda solo una cerchia ristretta di assicurati. La nuova formulazione, in particolare la soppressione del criterio della prestazione irrilevante, permette di escludere dalla sorveglianza anche le cosiddette società *captive* (autoassicurazione esterna in forma di società giuridicamente autonoma, fondata o acquistata a tale scopo dallo stipulante o da più stipulanti) – e in special modo anche quelli con sede in Svizzera –, in quanto verosimilmente avranno soltanto una cerchia ristretta di assicurati. Potrebbero inoltre essere esonerate dalla sorveglianza anche le società *captive* estere appartenenti a un gruppo industriale che assicurano esclusivamente imprese del gruppo insediate in Svizzera. L'esonero di società *captive* potrebbe entrare in linea di conto soprattutto quando ciò risultasse opportuno a causa degli sviluppi nel contesto internazionale. Eccezioni all'obbligo di sorveglianza sarebbero inoltre ipotizzabili nel caso di accordi secondari di natura affine a quella assicurativa relativi a contratti d'altro genere che non hanno una grande importanza economica e non si riferiscono a rischi essenziali. Il disegno non definisce in termini quantitativi la nozione di "esigua importanza economica", la quale è suscettibile di essere influenzata da diversi fattori come, ad esempio, i rischi assicurati o l'ammontare delle prestazioni. L'autorità di sorveglianza dovrà pronunciarsi di volta in volta tenendo conto in particolare del bisogno di protezione degli assicurati⁷.

2.1.2.2 Capitolo 2: Avvio dell'attività assicurativa

2.1.2.2.1 Sezione 1: Autorizzazione

Art. 3 Obbligo d'autorizzazione

Per essere ammesse all'attività di assicurazione, le imprese sottoposte alla sorveglianza (indicate nella legge con l'espressione «imprese di assicurazione») devono aver ottenuto un'autorizzazione dell'autorità di sorveglianza, che la rilascia se sono adempite le condizioni previste dall'articolo 6.

⁶ RS 832.10

⁷ Nella sentenza Lessol contro Dipartimento federale di giustizia e polizia, del 6 marzo 1981, il Tribunale federale si è pronunciato in merito all'applicazione dell'articolo 4 capoverso 1 lettera b dell'attuale LSA che prevede l'esonero della sorveglianza per gli istituti di assicurazione di esigua importanza economica (DTF 107 Ib 54).

L'obbligo dell'autorizzazione vale anche per le imprese di assicurazione con sede all'estero che esercitano un'attività in Svizzera. Contrariamente al diritto attualmente in vigore (p. es. art. 7 cpv. 2 LSA), il disegno proposto non comprende più le disposizioni particolari applicabili se esistono accordi tra la Svizzera e gli Stati in materia di stabilimento e libera prestazione dei servizi che permettono di facilitare l'esercizio dell'attività assicurativa. Al posto di tali disposizioni, l'*articolo 2 capoverso 1 lettera b* D-LSA riserva in maniera generale le disposizioni contrarie dei trattati internazionali.

Secondo l'*articolo 3 capoverso 2*, le fusioni, le scissioni e le trasformazioni dell'impresa⁸ non implicano automaticamente un trasferimento di tutte le autorizzazioni rilasciate alle imprese interessate.

Art. 4 e 5 Domanda d'autorizzazione e piano d'esercizio

La domanda d'autorizzazione da inoltrare va accompagnata da un piano d'esercizio, condizione già in vigore attualmente. Tuttavia, per motivi di sicurezza del diritto e per rispondere alle necessità d'informazione degli interessati, l'articolo 4 del disegno contiene un maggior numero di dettagli rispetto alla norma attuale (art. 8 LSA). Anche le imprese di assicurazione con sede all'estero devono consegnare un piano d'esercizio per praticare un'attività di assicurazione in Svizzera (cfr. art. 15 del disegno).

Si prevede, come finora, che determinate modifiche del piano d'esercizio devono essere sottoposte ad approvazione prima della loro realizzazione (*art. 5 cpv. 1*), mentre altre sono considerate approvate se, entro un termine prestabilito, l'autorità di sorveglianza non avvia una procedura d'esame (*art. 5 cpv. 2*).

Alcune parti del piano d'esercizio sono commentate più avanti, se necessario, in relazione a disposizioni del disegno che prevedono regole particolari. Inoltre si possono fare le seguenti osservazioni:

ad art. 4 cpv. 2 lett. b: in questa disposizione rientrano segnatamente indicazioni concernenti l'ispettorato interno qualificato (cfr. n. 2.1.2.3.5).

L'attività assicurativa esercitata da un'impresa svizzera all'estero violando le prescrizioni locali in materia di autorizzazione potrebbe essere pregiudizievole per l'immagine della Svizzera e dell'intero settore assicurativo svizzero. Pertanto un'impresa di assicurazione intenzionata e estendere all'estero la sua attività deve provare di essere autorizzata a esercitare l'attività assicurativa nel Paese interessato.

ad art. 4 cpv. 2 lett. d: le riserve legali comprendono in particolare anche le riserve tecniche ai sensi dell'*articolo 16*;

ad art. 4 cpv. 2 lett. f: questa disposizione, che concerne sia le persone fisiche che quelle giuridiche, ha lo scopo, in connessione con l'*articolo 21*, di consentire all'autorità di sorveglianza di conoscere e valutare le partecipazioni determinanti di un'impresa di assicurazione;

ad art. 4 cpv. 2 lett. g: questa disposizione comprende, indipendentemente dalla forma giuridica e dall'organizzazione dell'impresa di assicurazione nonché della

⁸ Riguardo alla fusione, la scissione e la trasformazione dell'impresa in generale, si veda il nostro messaggio del 13 giugno 2000 a sostegno di una legge sulla fusione (FF 2000 3765).

denominazione della funzione nel singolo caso, tutti i decisori e responsabili dell'impresa (cfr. anche n. 2.1.2.2.2);

ad art. 4 cpv. 2 lett. k: il disegno non prevede né un'approvazione né una comunicazione sistematica delle condizioni di assicurazione e delle tariffe. Allo scopo di assicurare che un'impresa copra soltanto i rischi per la cui assicurazione è stata chiesta un'autorizzazione, il piano d'esercizio deve rendere conto dei rami assicurativi previsti e del genere di rischi da assicurare;

ad art. 4 cpv. 2 lett. m: i mezzi menzionati sono diversi dai mezzi finanziari; vengono disciplinati i mezzi diretti e indiretti, personali e materiali, comprese la qualifica dell'équipe medica e la qualità degli strumenti di cui deve disporre l'impresa per far fronte ai suoi impegni;

ad art. 4 cpv. 2 lett. n: il piano di riassicurazione e il piano di retrocessione devono comprendere in particolare anche i nomi dei singoli riassicuratori e retrocessionari;

ad art. 4 cpv. 2 lett. p: questi conti e bilanci di previsione rappresentano una delle basi della decisione per il rilascio dell'autorizzazione; a causa della loro natura, essi non possono subire modifiche in corso di esercizio, ragione per la quale non sono menzionati nell'articolo 5;

ad art. 4 cpv. 2 lett. q: questa disposizione riguarda le imprese di assicurazione che fanno parte di gruppi assicurativi o di conglomerati assicurativi (cfr. anche n. 2.1.2.3.2).

L'articolo 5 capoverso 1 secondo periodo prescrive che le modifiche del piano d'esercizio risultanti da fusioni, scissioni e trasformazioni dell'impresa necessitano dell'approvazione preventiva dell'autorità di sorveglianza.

Dall'articolo 5 capoverso 2 risulta che i contratti mediante i quali si delegano funzioni a terzi devono essere sottoposti preventivamente all'autorità di sorveglianza, indipendentemente dalla forma e dal momento in cui avviene la delega.

Art. 6 Rilascio dell'autorizzazione

Come nel diritto vigente (allegati dell'ordinanza sull'assicurazione vita, RS 961.611 e dell'ordinanza sull'assicurazione contro i danni, RS 961.711), il nostro Consiglio stilerà un elenco dei rami assicurativi (cpv. 3). Come finora, tale elenco sarà in sintonia con le direttive dell'UE, le quali sottopongono alla sorveglianza anche le attività tradizionalmente esercitate dalle imprese di assicurazione nonostante non corrispondano rigorosamente alla nozione di assicurazione (p. es. «prestazioni di assistenza per turisti» e «capitalizzazione»). Questo assoggettamento alla sorveglianza non pregiudica il trattamento delle attività in questione sul piano fiscale.

Finora l'autorizzazione a esercitare l'attività assicurativa veniva rilasciata a una singola impresa di assicurazione se adempiva per se stessa le condizioni legali. In vista dell'introduzione di una sorveglianza di gruppi e di conglomerati, tale premessa non è più sufficiente. Specialmente se si tratta di un'impresa di assicurazione appartenente a un gruppo assicurativo estero o a un conglomerato estero, deve essere garantito sin dall'inizio che una corrispondente sorveglianza di gruppi o di conglomerati sia esercitata da un'autorità di sorveglianza dei mercati finanziari. Per autorità di sorveglianza dei mercati finanziari vanno intese autorità di sorveglianza che vigilano su imprese di assicurazione, banche o borse (cfr. anche n. 2.1.2.7, art. 78–80). Le

autorizzazioni rilasciate saranno pubblicate (cpv. 4), come attualmente, nel Foglio ufficiale svizzero di commercio.

2.1.2.2 Sezione 2: Condizioni

Art. 7 Forma giuridica

Soltanto le forme di società anonima e di società cooperativa sono ammesse. Per le imprese straniere, possono essere ammesse altre forme giuridiche sulla base dei trattati internazionali.

Art. 8 Capitale minimo

Il diritto in vigore fissa per il capitale minimo prescritto un limite di 5 a 10 milioni di franchi nell'assicurazione vita e di 600 000 a 10 milioni di franchi nell'assicurazione contro i danni. Il disegno di revisione prevede un limite di 3 a 20 milioni di franchi (per tutti i rami assicurativi). In tal modo si intende tenere conto non solo dell'evoluzione del valore monetario e della situazione economica degli assicuratori, bensì anche delle più rigorose prescrizioni dell'UE in materia di solvibilità. Per le società cooperative, il capitale si presenta generalmente sotto forma di una riserva che non può essere modificata senza l'approvazione dell'autorità di sorveglianza (art. 5 cpv. 1 del disegno). Come già attualmente, il nostro Collegio fisserà in sede di ordinanza il limite determinante del capitale minimo necessario nei singoli rami assicurativi.

L'articolo 87 capoverso 5 concede un termine di due anni alle imprese di assicurazione esistenti per adattare, se necessario, il loro capitale alla nuova prescrizione.

Art. 9 Fondi propri

Al pari del diritto vigente, il margine di solvibilità deve essere rispettato conformemente alla normativa dell'UE. Tuttavia, il disciplinamento proposto prevede inoltre che il margine di solvibilità necessario tenga conto non solo del volume d'affari, ma anche dei rischi cui è esposta l'impresa di assicurazione. I rischi in questione possono essere di qualsiasi tipo: rischi finanziari legati alla composizione degli attivi, rischi tecnici che superano il valore atteso dei sinistri nonché rischi operativi che possono derivare dall'esercizio generale, dalla struttura e dalle relazioni d'affari dell'impresa di assicurazione nonché dal contesto aziendale e politico.

Inglobando tutti i rischi rilevanti, il margine di solvibilità necessario rende maggiormente giustizia alle caratteristiche peculiari delle diverse imprese di assicurazione. Ad esempio, una strategia d'investimento rischiosa o una gestione operativa dei rischi inadeguata dovrà poggiare su un capitale supplementare; per contro, un'impresa che riduce i rischi grazie a un *asset-liability matching* adeguato vedrà ridursi anche il margine di solvibilità. In tale contesto è molto importante la qualità della gestione dei rischi (cfr. anche il commento all'art. 22). Con questo nuovo orientamento in fatto di margine di solvibilità, la Svizzera anticipa anche futuri sviluppi nei Paesi dell'Unione europea («Solvency II»).

Nel disegno non figurano più le espressioni «fondo di garanzia» (un terzo del margine di solvibilità) e «fondo di garanzia minimo» (capitale minimo necessario per

l'esercizio di uno o più rami assicurativi determinati). In seguito all'aumento del limite globale del capitale minimo, previsto dal disegno (*art. 8*), il fondo di garanzia minimo non ha più alcun significato proprio. Al pari del margine di solvibilità, nel diritto vigente il fondo di garanzia svolge un ruolo nel contesto dei provvedimenti relativi al diritto di sorveglianza: se i fondi propri computabili del margine di solvibilità non raggiungono il minimo prescritto, l'autorità di sorveglianza è obbligata a esigere un piano di risanamento destinato a ripristinare condizioni sane, mentre se l'insufficienza riguarda il fondo di garanzia (perdita di capitale nella misura di due terzi dei fondi propri prescritti dalla legge) essa esige un piano di finanziamento a breve scadenza. Nella prassi, la distinzione tra piano di risanamento e piano di finanziamento non è rilevante. In caso di insufficienze di natura finanziaria, l'autorità di sorveglianza deve adottare i provvedimenti conservativi adeguati, peraltro previsti dal disegno (*art. 49*). Nella prassi la priorità è accordata al finanziamento, vale a dire all'acquisizione di nuovo capitale proprio, o con un'iniezione di capitale da parte degli azionisti o prelevando dal mercato dei capitali fondi supplementari con carattere di capitale proprio.

Art. 10 Fondo d'organizzazione

Anche in questo settore, il disegno riprende la normativa in vigore.

Il fondo d'organizzazione è destinato principalmente a coprire le spese di costituzione e di sviluppo di un'impresa o le spese conseguenti a un notevole sviluppo della sua attività. Il nostro Consiglio può prevedere, mediante ordinanza, che questo fondo può essere sciolto con il consenso dell'autorità di sorveglianza quando non lo si ritiene più necessario.

Art. 11 Scopo dell'impresa

Il disegno non si pronuncia più esplicitamente sul principio di divieto di esercitare attività estranee all'assicurazione. Tuttavia, in linea di principio, le imprese di assicurazione dovranno continuare a praticare solo attività direttamente connesse con l'attività assicurativa. L'autorità di sorveglianza può concedere deroghe a questo principio, il quale corrisponde alla legislazione europea e la cui obbligatorietà per la Svizzera sul piano del diritto internazionale risulta dall'articolo 10.1 lettera b dell'Accordo sull'assicurazione contro i danni (Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea concernente l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita, RS 0.961.1). Questa normativa non pregiudica il trattamento fiscale dei prodotti assicurativi offerti dalle imprese di assicurazione.

L'esercizio indiretto di attività estranee all'assicurazione (mediante partecipazioni), attualmente oggetto dell'articolo 12 capoverso 2 LSA, è disciplinato nell'*articolo 21* del disegno.

Art. 12 Cumulo dell'esercizio dell'assicurazione sulla vita e di altri rami assicurativi

Il principio di separazione dei rami assicurativi viene mantenuto, ma il disegno contempla la possibilità di esercitare senza restrizioni l'assicurazione malattia e l'assicurazione contro gli infortuni parallelamente all'assicurazione sulla vita.

Art. 13 Adesione all'Ufficio nazionale di assicurazione
 e al Fondo nazionale di garanzia

Un'impresa che intende esercitare l'attività nel ramo dell'assicurazione di responsabilità civile dei veicoli a motore deve aderire all'Ufficio nazionale di assicurazione e al Fondo nazionale di garanzia secondo gli articoli 74 e 76 LCStr.

Art. 14 Garanzia di un'attività irreprensibile

Secondo il diritto in vigore, il controllo dell'attitudine professionale e dell'integrità morale si basa sulla clausola generale dell'articolo 10 LSA. In vista del nuovo orientamento della sorveglianza, risulta necessario prevedere una disposizione speciale concernente le esigenze che dovranno soddisfare i decisori e/o i responsabili di un'impresa di assicurazione e l'attuario responsabile. In tale contesto l'autorità di sorveglianza non ha soltanto la competenza di definire le capacità professionali necessarie di singole persone. È piuttosto pensabile che essa definisca in modo astratto, sulla base della presente disposizione, i requisiti per la qualifica dei rispettivi organi nel loro insieme (p. es., la maggioranza del consiglio d'amministrazione deve disporre di conoscenze in materia assicurativa, l'organo di revisione interno deve possedere una formazione adeguata e avere esperienza nel settore assicurativo). La situazione è analoga per i casi in cui determinate funzioni dell'impresa di assicurazione sono delegate ad altre persone fisiche o giuridiche.

Il nostro Consiglio definisce le qualifiche professionali dell'attuario responsabile attuando l'articolo 23 e quelle degli intermediari assicurativi attuando l'articolo 42.

In base all'*articolo 87 capoverso 4*, compete al nostro Collegio stabilire i termini di adattamento per adempiere le esigenze d'ordine professionale.

2.1.2.2.3 Sezione 3: Condizioni complementari per le imprese di assicurazione estere

Art. 15

Il *capoverso 1* di questa disposizione, conforme al diritto in vigore, completa il contenuto del piano d'esercizio delle imprese di assicurazione straniera. In particolare si mantiene l'obbligo per le imprese di designare un mandatario generale per dirigere l'attività in Svizzera, ma si rinuncia all'esigenza di praticare l'attività da almeno tre anni nel Paese della sede sociale prima di poter presentare una domanda d'autorizzazione.

L'importo della cauzione da depositare è calcolato dall'autorità di sorveglianza sulla base delle condizioni del piano d'esercizio dell'impresa. Attualmente la cauzione è stabilita dall'articolo 12 dell'ordinanza del 29 novembre 1993 sull'assicurazione vita (RS 961.611) e dall'articolo 12 dell'ordinanza dell'8 settembre 1993 sull'assicurazione contro i danni (RS 961.711).

Le lettere c ed e del capoverso 1 vanno intese alla luce di quanto dispone il capoverso 2: secondo l'accordo sugli assicuratori, l'autorità di sorveglianza rilascia alle imprese di assicurazione danni con sede nell'UE l'autorizzazione a esercitare l'attività per una succursale in Svizzera semplicemente sulla base di un attestato di solvibilità

rilasciato dall'autorità di sorveglianza del Paese in cui hanno la loro sede sociale; esse non sono nemmeno obbligate a depositare una cauzione. Le imprese di assicurazione con sede nel Principato del Liechtenstein sono autorizzate a svolgere l'attività oltre frontiera non appena l'autorità del Liechtenstein preposta alla sorveglianza degli assicuratori ha notificato tale intenzione all'omologa autorità svizzera. Tutte le altre imprese di assicurazione devono fornire la prova che la loro dotazione di capitale corrisponde all'incirca a quella di una compagnia svizzera e che, tenuto conto dell'auspicata estensione dell'attività in Svizzera, continuano a disporre di una solvibilità sufficiente ai sensi delle pertinenti prescrizioni svizzere. Esse devono inoltre depositare una cauzione.

La riserva relativa ai trattati internazionali, menzionata nel *capoverso 2*, dovrà quindi permettere di introdurre, all'occorrenza, la libera prestazione dei servizi, il controllo sull'insieme delle attività delle imprese di assicurazione da parte dell'autorità di sorveglianza del Paese in cui si trova la sede sociale (compresi gli eventuali controlli effettuati nelle sedi) e le regole particolari per la sorveglianza dei gruppi assicurativi o dei conglomerati assicurativi multinazionali (cfr. in merito n. 2.1.2.7). Le esperienze fatte nell'ambito dell'Accordo con il Principato del Liechtenstein, il cui diritto di sorveglianza corrisponde a quello dell'Unione europea, hanno mostrato che gli accordi internazionali possono essere attuati anche senza modificare il diritto nazionale. Si può quindi partire dal presupposto che anche nel caso di futuri accordi internazionali non sarebbe praticamente necessario modificare in maniera essenziale i compiti e le competenze dell'autorità di sorveglianza svizzera.

2.1.2.3 Capitolo 3: Esercizio dell'attività assicurativa

2.1.2.3.1 Sezione 1: Dotazione finanziaria

Art. 16 Riserve tecniche d'assicurazione

Le riserve tecniche d'assicurazione hanno lo scopo di mantenere la solvibilità delle imprese di assicurazione. Il disegno sancisce l'obbligo fondamentale di costituire riserve tecniche sufficienti per tutte le attività esercitate dall'impresa. I dettagli saranno affidati all'ordinanza.

Art. 17 Patrimonio vincolato

La legislazione attualmente in vigore non disciplina in modo uniforme la garanzia delle pretese dell'assicurato in ambito di assicurazione sulla vita e di assicurazione diversa dall'assicurazione sulla vita. Mentre la prima prevede un fondo di sicurezza, la seconda contempla un patrimonio vincolato. Essendo queste due istituzioni molto simili per quanto riguarda la funzione e la gestione, sembra opportuno prevedere in futuro soltanto un solo tipo di patrimonio specifico.

Art. 18 Importo legale del patrimonio vincolato

Il sistema di determinazione dell'importo legale corrisponde sostanzialmente allo stesso indicato nel diritto attualmente in vigore. Il previsto supplemento alle riserve tecniche d'assicurazione ha lo scopo di coprire la crescita delle pretese derivanti dai contratti d'assicurazione che si registra nel corso dell'anno.

Sinora, nel calcolo dell'importo legale le quote delle riserve tecniche degli assicuratori diretti coperte dai contratti di riassicurazione hanno potuto essere dedotte nell'assicurazione diversa dall'assicurazione sulla vita (principio del computo al netto). Per contro, nell'assicurazione sulla vita l'ammontare delle riserve da costituire è stato determinato in funzione delle prestazioni che deve fornire l'assicuratore diretto, indipendentemente dall'esistenza e dalla copertura della riassicurazione (principio del computo al lordo). L'evoluzione dei corsi di borsa negli ultimi anni ha evidenziato quanto possano essere importanti le riserve tecniche d'assicurazione calcolate senza riduzioni. In linea di principio, il disegno di revisione si basa quindi dapprima su un importo legale calcolato secondo il principio del computo al lordo, vale a dire senza la riassicurazione (che può essere incerta); l'autorità di sorveglianza deve tuttavia avere la competenza di tenere in considerazione, nell'ambito dell'articolo 20, le quote dei riassicuratori alle riserve tecniche computandole come valori di copertura tenendo conto della situazione finanziaria dell'assicuratore primario e della solvibilità del rispettivo riassicuratore.

Art. 19 Copertura del patrimonio vincolato

Gli elementi del patrimonio vincolato servono a garantire o soddisfare le pretese derivanti da contratti d'assicurazione in caso d'insolvenza.

In caso di trasferimento del portafoglio assicurativo, in linea di principio anche il patrimonio vincolato viene trasferito all'impresa che riprende il portafoglio. Questa regola vale sia per i trasferimenti volontari che per i trasferimenti obbligatori (cfr. anche n. 2.1.2.5.5). Tuttavia è possibile derogare a questo principio (ad es. nel caso in cui l'impresa che riprende il portafoglio dispone già di sufficienti elementi patrimoniali vincolati). Le deroghe presuppongono un'approvazione o un ordine dell'autorità di sorveglianza.

Art. 20 Prescrizioni concernenti il patrimonio vincolato

La delega all'autorità di sorveglianza della competenza di emanare disposti ordinativi è imposta dalla natura tecnica della materia da disciplinare. Come menzionato a proposito dell'articolo 18, nel computare i valori di copertura l'autorità di sorveglianza dovrà applicare il principio del computo al netto, a meno che la situazione finanziaria dell'assicuratore primario o la dubbia solvibilità del riassicuratore non depongano a favore dell'applicazione del principio del computo al lordo. Il nostro Collegio emanerà prescrizioni che chiariranno in quali casi e in che misura sia possibile ricorrere alle pretese contro i riassicuratori per coprire l'importo regolamentare del patrimonio vincolato.

Nell'emanare le disposizioni esecutive occorrerà fra l'altro badare che le pretese relative al patrimonio vincolato non possano divenire oggetto di pretese relative al computo.

Art. 21 Partecipazioni

La presente disposizione, che riguarda la sorveglianza della partecipazione delle e alle imprese di assicurazione, corrisponde alle prescrizioni dell'Unione europea. Si tratta principalmente delle partecipazioni qualificate di imprese di assicurazione svizzere ad altre imprese, indipendentemente dal fatto che anche queste siano impre-

se di assicurazione o meno. Le persone fisiche e giuridiche che detengono partecipazioni qualificate a un'impresa sono tenute ad annunciarsi, anche se a loro volta non sono attive in questo settore. Se ritiene che una partecipazione di un'impresa di assicurazione arrechi pregiudizio agli assicurati, l'autorità di sorveglianza può ad esempio esigere che l'impresa alieni tale partecipazione.

2.1.2.3.2 Sezione 2: Gestione dei rischi

Art. 22

I requisiti organizzativi specifici posti alla sorveglianza di imprese di assicurazione non sono formulati in maniera astratta. Ciò che si chiede è piuttosto la capacità concreta di attuare una gestione di tutti i rischi essenziali dell'impresa. Per gestione dei rischi intendiamo l'individuazione, la valutazione e la considerazione non solo dei rischi tecnici (versante dei passivi del bilancio), bensì anche dei rischi relativi agli investimenti (versante degli attivi del bilancio). Ciò significa che un'impresa di assicurazione deve anche essere in grado di quantificare ed eventualmente limitare i rischi finanziari, quali i rischi inerenti al mercato o i rischi di credito legati agli investimenti. La sorveglianza pone inoltre esigenze anche per una gestione adeguata degli altri rischi operativi. Una delle esigenze consiste nel fatto che nella gestione dell'impresa di assicurazione devono essere realizzati i principi della *corporate governance*, vale a dire, ad esempio, che le responsabilità sono definite in modo chiaro, le funzioni di vigilanza sono indipendenti dalle funzioni esecutive, i decisori sono sufficientemente qualificati e il necessario scambio di informazioni è garantito. A proposito della gestione dei rischi va da sé che la legge non può sancire prescrizioni di validità generale, ma che è l'impresa stessa che, scegliendo un modello idoneo di gestione dei rischi, deve tenere adeguatamente conto delle proprie esigenze particolari. L'autorità di sorveglianza dovrà definire requisiti adeguati, orientati alle peculiarità specifiche delle imprese di assicurazione. Queste osservazioni sono determinanti anche per l'attuazione dell'articolo 9.

2.1.2.3.3 Sezione 3: Attuario responsabile

Art. 23 e 24

Sebbene oggi molte imprese di assicurazione ricorrano già ai servizi di un attuario, appare necessario prescrivere a tutte le imprese la nomina di un attuario responsabile. Soprattutto perché, con il nuovo orientamento della sorveglianza, l'autorità di sorveglianza non potrà più influenzare l'assetto dei prodotti e dei prezzi mediante l'approvazione preventiva delle tariffe e le condizioni d'assicurazione.

L'attuario responsabile ha il compito di valutare correttamente le conseguenze finanziarie dell'attività dell'impresa per la quale lavora e di verificare il rispetto delle regole e degli standard che permettono di garantirne la solvibilità. Nel caso in cui questa sia minacciata o siano minacciati gli interessi degli assicuratori, l'attuario deve proporre alla direzione le misure da adottare.

L'attuario responsabile non deve soltanto valutare i rischi tecnici, ma effettuare anche una valutazione della situazione complessiva dei rischi. Tale valutazione comprende in particolare (ma non esclusivamente) anche i rischi finanziari degli investimenti. Se parti di questa funzione sono già assunte da altre persone responsabili, ad esempio da un *chief risk officer*, l'attuario responsabile deve informarsi presso tale persona circa i rischi in questione e integrare nel suo rapporto la loro valutazione. L'attuario responsabile deve anche provvedere affinché siano utilizzate basi attuariali appropriate. Per basi attuariali appropriate si intende, fra l'altro, che vengano impiegati modelli attuariali adeguati e che si parta da ipotesi per i parametri posti a fondamento (mortalità, interessi, ammontare del danno ecc.) che tengano conto del genere dei rischi assicurati e dei possibili sviluppi futuri.

L'adempimento di questi obiettivi del diritto di sorveglianza presuppone che i compiti dell'attuario responsabile siano definiti in maniera uniforme. Per tale motivo, secondo il *capoverso 4* l'autorità di sorveglianza ha la competenza di emanare prescrizioni complementari concernenti i compiti dell'attuario responsabile e il contenuto minimo del rapporto che quest'ultimo deve presentare.

Se il volume dell'attività di un'impresa di assicurazione lo giustifica, l'attuario può svolgere altri compiti, eventualmente anche in seno ad altre imprese.

2.1.2.3.4 Sezione 4: Rapporti

Art. 25 Rapporto di gestione e rapporto di sorveglianza

Il rafforzamento del controllo della solvibilità fa sì che le imprese debbano consegnare il più presto possibile i loro rapporti all'autorità di sorveglianza.

Il diritto attualmente in vigore (art. 22 LSA) prevede che le imprese di assicurazione diretta devono presentare all'autorità di sorveglianza, entro il 30 giugno di ogni anno, un rapporto sull'esercizio svolto. Per contro, l'avamprogetto prevedeva di anticipare il termine al 30 aprile. Questa proposta ha sollevato il parere negativo dell'Associazione svizzera d'assicurazioni (ASA) che ha fatto valere le difficoltà pratiche del coordinamento con la chiusura dei conti secondo il diritto delle obbligazioni. Tuttavia, tenuto conto dell'interesse preponderante che l'autorità di sorveglianza sia informata precocemente, il disegno conserva il termine del 30 aprile (il 30 giugno per le imprese di riassicurazione) per la consegna del rapporto all'autorità di sorveglianza. Il disegno di legge introduce una denominazione specifica per il rapporto destinato all'autorità di sorveglianza («rapporto di sorveglianza»).

È importante che nel rapporto di sorveglianza destinato all'Ufficio federale delle assicurazioni private sia specificato come viene gestita l'impresa di assicurazione e come si tiene conto delle esigenze dei diversi gruppi di aventi diritto. L'impresa di assicurazione dovrà rivelare all'autorità di sorveglianza quali sono gli standard di *corporate governance* internazionalmente riconosciuti che essa adotta, e in che forma, e per quali aspetti ne diverge.

La *corporate governance* è stata inserita anche in altri punti del disegno di legge:

- l'impresa di assicurazione deve essere organizzata in maniera adeguata ed essere in grado di individuare, limitare e controllare tutti i rischi essenziali (art. 22);

- i requisiti in materia di solvibilità sono definiti in funzione dei rischi cui è esposta l'impresa di assicurazione (art. 9);
- l'attuario responsabile allestisce un rapporto destinato alla direzione, in cui presenta le insufficienze riscontrate (art. 24);
- si esigono qualifiche professionali e l'indipendenza dall'organo di revisione (art. 28).

Questi quattro requisiti corrispondono a elementi importanti di una buona *corporate governance*, ma non sono gli unici. Si pensi al modo in cui viene retribuita la direzione. La questione diviene rilevante se un sistema di compensazione a favore della direzione mette in forse il perseguimento dello scopo aziendale o mina la fiducia nella compagnia.

Il rapporto di sorveglianza, come sinora, dovrà in primo luogo rendere conto dell'esercizio trascorso. Esso dovrà tuttavia anche occuparsi degli sviluppi futuri e informare, ad esempio, sui possibili cambiamenti della strategia degli investimenti, sulla futura combinazione dei prodotti oppure sulle modifiche previste nella gestione dei rischi. Siffatte informazioni sulla strategia futura possono fornire all'autorità di sorveglianza indicazioni importanti con riguardo alla solvibilità.

Le richieste di cui al capoverso 4 conterranno anche una strutturazione contabile dell'attività ai fini di una rappresentazione trasparente, in particolare dei settori essenziali dell'assicurazione vita.

L'obbligo di allestire il conto del gruppo per i gruppi con sede in Svizzera risulta dall'articolo 663e CO. Questo rapporto deve essere presentato all'autorità di sorveglianza dalla centrale del gruppo. Le imprese di assicurazione che fanno parte di un gruppo con sede all'estero devono inoltrare il rapporto del gruppo, se viene allestito, come allegato ai propri rapporti tramite la sua succursale o la società svizzera affiliata.

Il disegno prevede ora anche per le succursali – quali unità giuridicamente non indipendenti – l'obbligo di presentare un rapporto di gestione distinto per le loro attività in Svizzera (conformemente all'art. 662 CO; conto economico, bilancio, allegato, rapporto annuale).

L'articolo 87 capoverso 2 del disegno fissa un periodo transitorio di un anno per consentire alle imprese di assicurazione svizzere di adattarsi al nuovo sistema.

Art. 26 Disposizioni particolari concernenti il rendiconto

Questa disposizione corrisponde in ampia misura al diritto in vigore. In quanto *lex specialis*, le rispettive regole prevalgono sulle prescrizioni del Codice delle obbligazioni.

Il capoverso 1 mantiene la premessa per la costituzione di una riserva che tiene conto anche degli interessi degli assicurati. Da un lato, la tesorizzazione di utili dovrà poter essere inserita nel piano d'esercizio, orientandola così anche agli interessi degli assicurati. Inoltre, la costituzione di riserve latenti nelle riserve tecniche d'assicurazione, ai sensi di un'iscrizione al bilancio con prudente criterio, non sarà limitata dalle condizioni stabilite nel CO per tutelare gli azionisti.

Il *capoverso 2* garantisce, in connessione con l'articolo 10, che i fondi destinati a coprire i costi legati all'avvio dell'attività siano disponibili al di là dei fondi propri necessari per la previsione dei rischi.

Il *capoverso 3* estende, analogamente alle norme del diritto bancario, la possibilità di orientare il rendiconto delle imprese di assicurazione alle peculiarità del settore. Il diritto vigente ammette disposizioni in deroga al CO unicamente per la stima degli attivi e l'iscrizione al bilancio dei plusvalori. Non sarebbe sensato disciplinare in maniera isolata l'iscrizione al bilancio sul versante degli attivi. La nuova disposizione rende possibile emanare prescrizioni concernenti il conto annuale nel suo insieme. Questa estensione è necessaria anche per il fatto che la sorveglianza di gruppi e di conglomerati deve fondarsi su conti annuali consolidati. La delega al Consiglio federale garantisce che le prescrizioni possano essere adeguate, a mano a mano, allo sviluppo del rendiconto. La nuova prescrizione permette anche – in particolare per la sorveglianza di gruppi e di conglomerati – di tenere in considerazione le norme internazionali in materia di rendiconto.

2.1.2.3.5 Sezione 5: Revisione

Art. 27 Vigilanza interna sugli affari

Molte imprese di assicurazione dispongono già oggi di un ispettorato interno. Tuttavia, tra un'impresa e l'altra vi sono notevoli differenze nell'organizzazione nell'impostazione del controllo interno, la cui importanza è fortemente aumentata negli ultimi anni. Pertanto le imprese saranno ora obbligate dalla legge a istituire, a complemento della revisione esterna, un sistema efficace di controllo interno nonché un ispettorato indipendente dalla gestione, sempre che l'autorità di sorveglianza non le esoneri da tale obbligo in singoli casi giustificati. Se l'impresa di assicurazione fa parte di un gruppo assicurativo o di un conglomerato assicurativo, l'ispettorato deve esercitare la sua attività anche a livello del gruppo o del conglomerato.

Art. 28 Organo di revisione esterno

Questa disposizione è nuova. Essa si basa sulla legislazione introdotta durante una revisione del diritto della società anonima (art. 727 segg. CO) e prescrive a tutte le imprese di assicurazione, siano esse società anonime o società cooperative, la designazione di revisori particolarmente qualificati. La legislazione in materia di sorveglianza delle assicurazioni diviene in questo senso conforme alla legislazione del settore bancario.

Analogamente alla legislazione sulle banche, le imprese di assicurazione possono tuttavia incaricare soltanto gli organi di revisione autorizzati dall'autorità di sorveglianza a effettuare la revisione di imprese di assicurazione. Tale «riconoscimento» è nuovo nel settore assicurativo. Il nostro Consiglio stabilirà le condizioni per il riconoscimento (*cpv. 4*).

Secondo l'articolo 727c CO, i revisori devono essere indipendenti dal consiglio di amministrazione e dall'azionista che dispone della maggioranza dei voti. Il disegno prescrive inoltre (*cpv. 2*) l'indipendenza nei confronti dell'impresa di assicurazione da sottoporre a revisione, tenendo così conto della possibilità che per un'impresa di

assicurazione può essere scelta una forma giuridica diversa dalla società anonima. Non devono inoltre esservi rapporti di dipendenza tra i revisori e imprese appartenenti al gruppo assicurativo o al conglomerato assicurativo da sottoporre a revisione. L'obbligo di ragguagliare un *controllore speciale*, previsto nell'articolo 730 capoverso 2 secondo periodo CO, non è pregiudicato dall'articolo 28 del disegno.

Art. 29 Compiti dell'organo di revisione esterno

Il disegno introduce una definizione generale dei compiti dell'organo di revisione. Secondo il capoverso 3, l'autorità di sorveglianza può ordinare esami particolari da parte dell'organo di revisione. Lo spunto per un simile ordine può essere costituito sia da una segnalazione secondo il capoverso 2 da parte dell'organo di revisione sia da cause estranee (p. es. l'evoluzione generale del mercato). Va da sé che nelle sue istruzioni l'autorità di sorveglianza non deve incaricare l'organo di revisione di eseguire esami esaustivi in ogni caso e sistematicamente. In considerazione dell'onere che ne deriva e soprattutto anche dei costi che in ultima analisi dovranno essere sostenuti dagli assicurati, essa lo incaricherà piuttosto di concentrare gli esami sui fatti essenziali (principio della proporzionalità).

Art. 30 Obbligo di notificazione dell'organo di revisione esterno

Al pari del controlling interno, l'organo di revisione esterno ha acquisito molta importanza negli ultimi anni. L'informazione che esso recepisce dalla visione degli affari di un'impresa di assicurazione può essere della massima importanza ai fini della protezione efficace degli assicurati. L'organo di revisione deve pertanto notificare immediatamente all'autorità di sorveglianza le sue constatazioni e i fatti rilevati. Simili fatti non devono riguardare esclusivamente la solvibilità dell'impresa di assicurazione. Entrano in linea di conto anche processi che possono ledere in altro modo gli interessi degli assicurati e che spesso vengono individuati solo per caso, come ad esempio la violazione di prescrizioni inerenti alla protezione dei dati.

2.1.2.3.6 Sezione 6: Disposizioni particolari per singoli rami assicurativi

Art. 31 Disposizioni restrittive

La presente disposizione corrisponde per analogia al vigente articolo 7 capoverso 1 secondo periodo LSA, secondo cui il Consiglio federale può emanare prescrizioni restrittive per i diversi rami assicurativi (p. es. assicurazione cauzioni, crediti o malattie). Entrano fra l'altro in considerazione prescrizioni che concretizzano il disciplinamento relativo al sistema dei premi e al finanziamento. Siffatte disposizioni possono essere importanti segnatamente in relazione all'assicurazione malattie e vita, in quanto si tratta di settori particolarmente sensibili quanto alla protezione degli assicurati e spiccatamente bisognosi di protezione in seguito alla soppressione dell'obbligo dell'autorizzazione preventiva. Questa norma di legge conferisce al nostro Consiglio la competenza di fissare, nel diritto regolamentare, paletti che le imprese di assicurazione devono rispettare per motivi legati al mantenimento della solvibilità, ma in particolare anche per proteggere gli assicurati dagli abusi (per l'assicu-

razione vita cfr. anche il n. 2.2.2). Nel settore delle assicurazioni complementari all'assicurazione sociale malattie, ad esempio, il nostro Collegio può obbligare le imprese di assicurazione a motivare in maniera sufficiente, dal profilo statistico, le loro tariffe e a controllarle, nonché emanare prescrizioni sul sistema di finanziamento e disposizioni concernenti i gruppi d'età superiori allo scopo di proteggere gli assicurati più anziani. Può parimenti rivelarsi necessario stabilire principi per la costituzione di riserve adeguate, la cui valutazione da parte dell'autorità di sorveglianza acquisirà importanza in seguito alla soppressione del controllo preventivo delle tariffe, oppure emanare specifiche disposizioni di trasparenza (informazioni sui prodotti) per singoli rami assicurativi. Sull'articolo 31 non potranno essere fondate soltanto disposizioni relative al rapporto tra impresa di assicurazione e autorità di sorveglianza, bensì anche al rapporto tra impresa di assicurazione e assicurati.

Art. 32 Assicurazione della protezione giuridica

L'*articolo 32* corrisponde al diritto in vigore e, come attualmente, sarà completato in sede di ordinanza da ulteriori disposizioni necessarie in questo ramo, che in parte concernono le relazioni contrattuali tra assicuratore e stipulante (cfr. l'ordinanza del 18 novembre 1992 sull'assicurazione della tutela giudiziaria (Protezione giuridica, RS 961.22)). Si tratta essenzialmente dell'eliminazione di conflitti d'interessi cui può essere esposto l'assicuratore protezione giuridica nel disbrigo di pratiche alla cui copertura egli si è impegnato con il contratto d'assicurazione. I conflitti d'interessi possono nascere segnatamente quando si produce uno scambio illecito di dati assicurativi tra l'assicurazione protezione giuridica e altri rami assicurativi.

Art. 33 Assicurazione contro i danni causati dagli elementi naturali

Questa disposizione corrisponde al diritto vigente (art. 38a LSA).

Art. 34 Assicurazione di responsabilità civile per i veicoli a motore

La presente disposizione corrisponde al vigente articolo 8 capoverso 2^{bis} lettera b LSA (RU 2003 232), approvato dal Parlamento il 4 ottobre 2002 nel quadro dell'attuazione della quarta direttiva dell'UE sull'assicurazione autoveicoli e destinato a migliorare la protezione svizzera delle vittime della strada.

Art. 35 Riassicurazione

In linea di massima anche i riassicuratori sono sottoposti alla stessa sorveglianza degli assicuratori diretti, tranne se si tratta di imprese straniere che esercitano in Svizzera solo la riassicurazione (cfr. *art. 2 cpv. 2 lett. a* del disegno). Se dispongono della corrispondente autorizzazione, gli assicuratori diretti possono esercitare anche la riassicurazione e, in tal caso, sono considerati anche riassicuratori. Vi sono comunque notevoli differenze tra gli assicuratori diretti che esercitano la riassicurazione e le imprese di assicurazione che esercitano esclusivamente la riassicurazione. Risulta pertanto giustificato escludere questi ultimi riassicuratori dall'applicazione di determinate disposizioni. Il *capoverso 1* elenca le disposizioni attaggiate agli assicuratori diretti e che quindi non sono applicabili alle imprese di assicurazione che esercitano esclusivamente la riassicurazione.

Per motivi legati al mantenimento della solvibilità, è imprescindibile che i tassi d'interesse garantiti dalle imprese di assicurazione nei contratti siano fissati con prudenza e che, in tale contesto, si tenga adeguatamente conto di possibili oscillazioni e variazioni dei redditi realizzabili con gli investimenti di capitali. Le esperienze fatte dall'autorità di sorveglianza mostrano che, ai fini della concorrenza, le imprese di assicurazione tendono a ottenere vantaggi di mercato concedendo maggiori interessi garantiti. Sinora si è garantito nella procedura d'approvazione delle tariffe che il tasso d'interesse tecnico garantito non superasse il tetto massimo. Sopprimendo l'esame preventivo delle tariffe, viene meno tale meccanismo di controllo. Per questo motivo si conferisce al nostro Consiglio la competenza di fissare il tasso d'interesse tecnico massimo per il settore dell'assicurazione vita. A questo scopo ci orienteremo agli standard internazionali – in particolare la direttiva 92/96/CEE del Consiglio del 10 novembre 1992⁹ che coordina le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita e che modifica le direttive 79/267/CEE e 90/619/CEE (terza direttiva assicurazione vita) –, secondo cui l'interesse garantito può ammontare al massimo al 60 per cento del tasso d'interesse dei prestiti obbligazionari dello Stato.

D'altro canto occorre tuttavia anche evitare che allo stipulante vengano messi in conto premi eccessivi e che non partecipi alle eccedenze o vi partecipi in misura ridotta. Secondo il diritto in vigore, l'autorità di sorveglianza esamina pertanto anche la distribuzione delle eccedenze. In futuro ciò non sarà più possibile. Assieme al controllo preventivo dei prodotti verrà meno anche l'obbligo di presentare all'autorità di sorveglianza, per approvazione, i piani delle eccedenze. La questione della partecipazione alle eccedenze rimane di particolare importanza fintanto che la rescissione anticipata del contratto d'assicurazione sulla vita non sarà possibile senza perdere prestazioni assicurative, per cui sono determinanti motivi di tecnica assicurativa, non essendo quindi garantita una premessa irrinunciabile per il libero mercato, ossia il libero passaggio degli assicurati. Fintanto che la situazione sarà tale, la protezione degli assicurati dovrà essere garantita in altro modo. Ai fini della trasparenza, il capoverso 2 prescrive pertanto che le imprese di assicurazione debbano allestire un conteggio annuale verificabile che ragguagli circa la partecipazione alle eccedenze. Da questo conteggio dovrebbe fra l'altro essere desumibile su quali basi sia stato calcolato l'utile, quale parte dell'utile sia stata utilizzata per alimentare le riserve e secondo quale chiave sia stato distribuito agli assicurati l'utile residuo. Il nostro Consiglio si riserva il diritto di emanare prescrizioni concernenti le basi per il calcolo della partecipazione alle eccedenze, l'estensione della distribuzione delle stesse e le modalità d'informazione degli assicurati. Vista la portata della prescrizione, è opportuno non fondarle soltanto sull'articolo 31, bensì prevedere un'apposita normativa esplicita. Nel contempo va però ricordato che la soppressione del controllo preventivo dei prodotti è motivato, non da ultimo, da considerazioni di politica concorrenziale; in tal modo si intende procurare all'assicurato una gamma di prodotti più attrattiva, tra cui anche la partecipazione alle eccedenze. Di questo aspetto occorrerà tenere conto anche nella formulazione dei disposti ordinativi.

Parallelamente al disciplinamento inerente al diritto di sorveglianza, anche il disegno di revisione del diritto in materia di contratto d'assicurazione impone all'assicura-

⁹ GU L 360 del 9.12.1992, pag. 1.

tore l'obbligo d'informare lo stipulante. L'assicuratore dovrà informare segnatamente sulle basi di calcolo, la determinazione della partecipazione alle eccedenze e i valori di riscatto e di trasformazione. L'*articolo 3* del disegno di revisione della LCA non contiene un elenco esaustivo delle informazioni da fornire e delega al nostro Collegio la definizione dettagliata del contenuto dell'obbligo d'informare (in merito all'intera questione, cfr. il n. 2.2.2).

Art. 37 Disciplinamento particolare per l'esercizio della previdenza professionale

Più che l'assicurazione vita individuale, è l'assicurazione vita collettiva nella previdenza professionale a richiedere disposizioni particolari per proteggere gli assicurati. Per vari motivi, nell'ambito della previdenza professionale non possono agire tutte le leggi del libero mercato. I motivi risiedono da un lato nell'obbligatorietà e dall'altro nella mancanza del libero passaggio assoluto. È quindi necessario che il nostro Consiglio emani prescrizioni sulle modalità di calcolo delle eccedenze dichiarate e sui principi di distribuzione delle eccedenze. In tale contesto è di primaria importanza che le eccedenze dichiarate vengano trasferite alle fondazioni di previdenza.

Il Parlamento ha discusso approfonditamente tali questioni nell'ambito della revisione della legge federale del 25 giugno 1982¹⁰ sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP), proponendo per il settore dell'assicurazione vita collettiva di introdurre un nuovo articolo 6a nella legge del 18 giugno 1993¹¹ sull'assicurazione vita. Proponiamo di riprendere tale disposizione, il cui tenore era ancora in discussione al momento della nostra redazione finale, come articolo 37 del presente disegno.

2.1.2.4 Capitolo 4: Intermediari assicurativi

Il disegno prevede di sottoporre gli intermediari assicurativi alla legislazione di sorveglianza. Il disciplinamento si orienta in ampia misura alla direttiva 2002/92/CE sull'intermediazione assicurativa, approvata dall'UE il 15 gennaio 2003 (GU L 9 pag. 3). Il disegno di revisione della LSA ne riprende alcuni elementi, quali l'obbligo d'iscrizione per determinati intermediari o l'esigenza di qualifiche professionali adeguate e della garanzia finanziaria (cfr. anche n. 1.2.5.1.4).

Parallelamente all'introduzione di disposizioni particolari concernenti gli intermediari, proponiamo una modifica dell'articolo 34 LCA (Responsabilità dell'assicuratore per i suoi intermediari) (cfr. n. 2.2.2).

Art. 38 Definizione

L'*articolo 38* del disegno si concentra su due categorie di intermediari: primo, gli intermediari legati in qualche modo – di regola per contratto, ma possibilmente anche solo fattivamente e implicitamente mediante accordi di onorario – a una o più imprese di assicurazione e agiscono in primo luogo per loro incarico e nel loro inte-

¹⁰ RS 831.40

¹¹ RS 961.61

resse; secondo, gli intermediari che intrattengono un rapporto contrattuale con i loro clienti e quindi difendono probabilmente in primo luogo gli interessi degli stipulanti. La definizione tiene conto del fatto che gli intermediari recano le denominazioni più disparate. Risulta opportuno definire la nozione soprattutto in rapporto alla proibizione di esercitare determinate attività d'intermediazione (art. 39) e all'obbligo di farsi iscrivere nello specifico registro (art. 41).

Art. 39 Attività d'intermediazione proibita

Questa prescrizione corrisponde al diritto in vigore (art. 16 LSA).

Art. 40 Registro

Il disegno prevede una particolare iscrizione a registro (Registro degli intermediari assicurativi). L'organo incaricato dell'iscrizione dovrà verificare se le condizioni sono soddisfatte. Risulta ragionevole affidare la tenuta del registro alla stessa autorità di sorveglianza.

Lo scopo del registro è di rendere più trasparenti le relazioni contrattuali.

Art. 41 Iscrizione a registro

Istituire un obbligo d'iscrizione per tutti gli intermediari sarebbe un provvedimento eccessivo e comporterebbe verosimilmente un onere amministrativo che appare superfluo. Dal punto di vista della protezione dei consumatori, l'obbligo di registrazione si impone in primo luogo per le persone che agiscono in qualità di intermediari assicurativi senza essere legate a una o più imprese di assicurazione (sorvegliate). Le persone giuridiche devono essere iscritte nel registro nella loro funzione di intermediari assicurativi; esse dovranno provare che dispongono di un numero sufficiente di collaboratori che hanno le qualifiche richieste e sono essi medesimi iscritti nel registro (cfr. art. 42 cpv. 1 lett. a del disegno). Per essere iscritti, gli intermediari sottostanti all'obbligo d'iscrizione a registro devono annunciarsi entro sei mesi all'autorità di sorveglianza (art. 87 cpv. 3). Il nostro Consiglio parte dal presupposto che per tale termine le condizioni non saranno adempiute in tutti i loro aspetti; esso ha pertanto previsto la possibilità di concedere un ulteriore periodo transitorio per l'acquisizione delle qualifiche professionali (art. 87 cpv. 4).

Gli intermediari che, *de facto* o *de iure*, sono legati a determinati assicuratori non sottostanno all'obbligo d'iscrizione. Tuttavia, visto che queste attività d'intermediazione e consulenza svolge un ruolo considerevole nella prassi, risulta opportuno permettere a queste persone di farsi iscrivere in una rubrica speciale del registro. In tal caso esse devono adempiere le stesse condizioni delle persone obbligate a farsi iscrivere.

Art. 42 Condizioni per l'iscrizione a registro

Avranno la possibilità di iscriversi solo le persone che abbiano ottenuto un livello di conoscenze sufficiente. Secondo l'articolo 87 capoverso 4, il nostro Collegio può prevedere un periodo transitorio per l'acquisizione delle qualifiche professionali.

L'assicurazione di responsabilità civile professionale, o una garanzia equivalente, serve a proteggere gli assicurati che si fondano sulla consulenza di un intermediario

assicurativo in vista della conclusione o dell'intermediazione di contratti d'assicurazione.

Art. 43 **Obbligo d'informare**

L'obiettivo essenziale di questo articolo consiste nel garantire che il consumatore possa sapere in maniera inequivocabile se l'intermediario che lo consiglia è legato a una o più imprese di assicurazione o se è indipendente.

2.1.2.5 **Capitolo 5: Sorveglianza**

2.1.2.5.1 **Sezione 1: In generale**

Art. 44 **Compiti**

L'articolo 44 capoverso 1 rispecchia la doppia funzione della sorveglianza. Da una parte, essa vigila sulla solvibilità delle imprese di assicurazione e dall'altra protegge gli assicurati contro gli abusi. Questa ultima funzione conserva il suo significato, tanto più che l'autorità di sorveglianza non effettua più controlli sistematici e preventivi sui prodotti assicurativi. Tuttavia la possibilità del controllo a posteriori sussiste per tutti i prodotti, non da ultimo anche per i prodotti conclusi a complemento di una copertura di base nell'abito delle assicurazioni sociali (p. es. un'assicurazione complementare all'assicurazione malattie). Conformemente alla richiesta avanzata da diversi partecipanti alla consultazione, questi prodotti devono essere oggetto di una sorveglianza particolarmente attenta.

La sorveglianza verte innanzitutto sull'attività svolta dalle imprese di assicurazione in Svizzera, ma si riferisce anche agli effetti diretti e indiretti che un'attività all'estero può esercitare in particolare sulla solvibilità degli assicuratori svizzeri.

L'articolo 44 capoverso 1 lettera e corrisponde al diritto in vigore (art. 38b LSA).

L'articolo 44 capoverso 1 lettera f, che prevede l'impedimento di abusi, intende garantire che le imprese di assicurazione e gli intermediari assicurativi si comportino in modo corretto e conforme alle prescrizioni nei confronti degli assicurati. Questa legislazione non include soltanto la legge sul contratto d'assicurazione, ma anche gli altri testi legislativi che possono interessare le relazioni tra assicuratore e assicurato (ad es. in materia di circolazione stradale, di energia nucleare o di protezione dei dati). La soglia di intervento dell'autorità di sorveglianza non cambia rispetto al diritto in vigore (art. 17 LSA). Un comportamento ai danni dell'assicurato e degli aventi diritto va considerato abusivo solo nel momento in cui è suscettibile di reiterarsi più volte oppure nei confronti di più persone. Rientra in queste eventualità l'esempio di un contratto che contenga condizioni di assicurazione preformulate che comportano sistematicamente svantaggi per gli assicurati. Ovviamente possono sempre prodursi casi isolati, senza che si debba subito parlare di abuso. In questi casi l'autorità di sorveglianza non deve assumere una funzione quasi giudiziaria.

Il disegno non contiene un elenco di forme possibili di intervento da parte dell'autorità di sorveglianza, poiché esse sono giudicate in base alla natura dell'abuso in questione e agli effetti ai quali rimediare.

Se adotta provvedimenti che implicano un'iscrizione nel registro di commercio, l'autorità di sorveglianza è tenuta a informarne il competente ufficio del registro di commercio, il quale procederà all'iscrizione.

Secondo l'*articolo 44 capoverso 2*, in futuro sarà possibile ricorrere regolarmente all'organo di revisione o ad altri terzi per far controllare il rispetto del diritto di sorveglianza. In tal modo, l'autorità di sorveglianza ha la possibilità – analogamente a quanto avviene nell'ambito della sorveglianza svizzera delle banche – di sfruttare, ai fini della sorveglianza, il know-how e le risorse di organi di revisione qualificati. Il maggior profitto sarà registrato verosimilmente nel quadro della sorveglianza di gruppi e di conglomerati. Nel contesto della sorveglianza di conglomerati, questa possibilità acquisisce un'importanza supplementare in quanto il ricorso all'organo di revisione potrebbe essere imprescindibile per la valutazione del settore estraneo all'assicurazione.

Art. 45 Diritto di controllare e obbligo d'informare

I controlli che l'autorità di sorveglianza può effettuare secondo il *capoverso 1* possono interessare sia le condizioni dell'obbligo di sottoporsi alla sorveglianza sia l'insieme delle attività delle imprese di assicurazione e degli intermediari.

L'obbligo delle imprese di assicurazione di fornire all'autorità le informazioni necessarie per la sua sorveglianza, come previsto nel *capoverso 2*, si applicherà anche agli intermediari e agli organi di revisione e di controllo.

Affinché possa adottare per tempo i provvedimenti necessari per proteggere gli assicurati, l'autorità di sorveglianza deve essere informata tempestivamente in merito a problemi particolari con cui un'impresa di assicurazione potrebbe essere confrontata. A tale scopo la direzione dell'impresa è obbligata, secondo il *capoverso 3*, a informare immediatamente l'autorità di sorveglianza in merito a tutti eventi importanti.

Allo scopo di tenere conto dell'evoluzione economica – in particolare all'interno di gruppi assicurativi – occorre ammettere la possibilità delegare funzioni. Ma ciò non deve ostacolare l'esercizio della sorveglianza di un'impresa di assicurazione. Per questo motivo, il *capoverso 4* estende l'obbligo d'informare alle persone che assumono le funzioni delegate. Per la delega delle funzioni entra in linea di conto, ad esempio, la delega a terzi della gestione patrimoniale, dello sviluppo dei prodotti, della liquidazione dei sinistri, dell'organizzazione del servizio esterno o della contabilità.

Art. 46 Rapporto dell'autorità di sorveglianza

Questa disposizione impone all'autorità di sorveglianza di presentare sistematicamente e periodicamente un rapporto sulla propria attività. I bilanci delle imprese di assicurazione, che attualmente sono pubblicati nel Foglio ufficiale svizzero di commercio, dovranno ora figurare nel rapporto in questione. Tuttavia, il rapporto non deve costituire l'unica possibilità d'informare. Come sinora, e anche in misura crescente, l'autorità di sorveglianza si servirà del proprio sito Internet, dei media, di manifestazioni informative e di altri canali per informare l'opinione pubblica in merito a eventi e sviluppi nonché sulle proprie attività inerenti alla sorveglianza.

Art. 47 Pubblicazione di decisioni

Finora l'autorità di sorveglianza pubblicava solo sporadicamente le decisioni in materia di sorveglianza. Mancava infatti un obbligo legale. Con la presente revisione si intende ovviare all'inconveniente, in modo da aumentare la trasparenza dell'attività di sorveglianza e per far sì che gli attori del mercato siano informati sui principi della sorveglianza.

L'*articolo 47 capoverso 2* del disegno riprende il diritto in vigore sulle decisioni di diritto privato delle assicurazioni. La pubblicazione di queste decisioni costituisce un elemento indispensabile della sorveglianza poiché permette, ad esempio, di ottenere le informazioni sulle difficoltà incontrate nell'applicazione pratica delle disposizioni contrattuali o nel riconoscimento del diritto degli assicurati di ottenere le prestazioni. Le decisioni inoltrate sono pubblicate periodicamente sotto la responsabilità dell'autorità di sorveglianza.

Art. 48 Finanziamento della sorveglianza degli assicuratori

La revisione totale del diritto di sorveglianza offre l'occasione per adeguare il finanziamento della sorveglianza alle attuali disposizioni costituzionali (art. 164 cpv. 1 lett. d Cost.) e alle nuove esigenze poste all'autorità di sorveglianza. L'attuale denominazione della tassa «emolumento (annuale)», non è corretta e viene quindi cambiata in «tassa di sorveglianza». Gli emolumenti sono prestazioni pecuniarie versate dalla persona assoggettata per una prestazione statale riferibile ad essa a titolo individuale (equivalenza individuale). I contributi globali calcolati sulla base dell'entità dei premi non costituiscono tuttavia l'esatto controvalore dell'attività svolta dall'autorità di sorveglianza riferibile alle singole imprese. L'esperienza ha dimostrato che sono proprio le imprese di assicurazione con un esiguo volume di premi incassati che possono procurare all'autorità di sorveglianza un onere lavorativo proporzionalmente elevato. Ed è anche per questo motivo che il disegno di revisione introduce la possibilità, analogamente al sistema della sorveglianza bancaria, di riscuotere emolumenti per singole attività di sorveglianza. In tal modo si intende ad esempio coprire la registrazione degli intermediari assicurativi. Ma sarà possibile riscuotere emolumenti anche per singole procedure amministrative particolarmente onerose. Nel calcolare la tassa di sorveglianza annua, si dovrà tenere conto degli emolumenti incassati. L'importo forfettario annuo sarà calcolato come finora (cfr. art. 52 e 53 dell'ordinanza dell'11 settembre 1931 sulla sorveglianza, RS 961.05) in funzione dei premi percepiti da ogni impresa rispetto al totale dei premi percepiti da tutte le imprese, laddove ciò sia possibile; per gli intermediari il volume dei premi costituirebbe un valore di calcolo insufficiente in quanto non si prevede di chiedere loro di presentare conti annuali. In questo caso, di conseguenza, per determinare l'importo forfettario annuo occorrerà, se gli emolumenti riscossi si rivelano insufficienti, basarsi sull'onere (p. es. il numero di richieste di terzi in merito a intermediari assicurativi) incumbente all'autorità di sorveglianza nel contesto delle attività di sorveglianza legate alla tenuta del registro.

2.1.2.5.2

Sezione 2: Provvedimenti conservativi

In generale, le disposizioni del disegno relative ai provvedimenti conservativi raggruppano le norme del diritto attualmente in vigore¹². Tali provvedimenti sono la conseguenza della mancanza di organizzazione e della insufficienza finanziaria e possono essere adottati indipendentemente dall'insorgere di abusi ai sensi dell'*articolo 44* del disegno.

Art. 49 Principio

Questa disposizione sancisce il principio della cosiddetta sorveglianza materiale e costituisce una delle basi della competenza dell'autorità di prendere, durante tutta l'attività dell'impresa di assicurazione, provvedimenti di sorveglianza che possono riferirsi, oltre che alle imprese di assicurazione, anche a terzi (p. es. a banche depositate nel quadro della garanzia del patrimonio vincolato). Il *capoverso 1* rappresenta la generale di possibili provvedimenti dell'autorità di sorveglianza, mentre il *capoverso 2* fornisce un elenco non esaustivo di possibilità d'intervento. L'autorità di sorveglianza ha per esempio la competenza di sostituire l'organo di revisione scelto dall'impresa di assicurazione. In virtù della clausola generale (lett. g) sono ipotizzabili anche altri provvedimenti. L'autorità di sorveglianza può ad esempio esigere il pagamento della parte non liberata del capitale azionario, attribuzioni supplementari al fondo di organizzazione oppure il consolidamento del capitale. Sulla base della presente disposizione, essa può anche, come sinora, ordinare la realizzazione di piani finanziari o di risanamento, nonostante tali provvedimenti, come pure il limite dei fondi propri «fondo di garanzia», non siano più menzionati espressamente, rispetto al diritto anteriore, come importo parziale del margine di solvibilità (cfr. il commento all'art. 9, n. 2.1.2.2.2). L'autorità di sorveglianza può inoltre esigere, in qualsiasi momento, il consolidamento del patrimonio vincolato. In quanto *lex specialis*, il diritto in materia di sorveglianza degli assicuratori prevale sulla legge federale dell'11 aprile 1889¹³ sull'esecuzione e sul fallimento (LEF), segnatamente gli articoli 285 segg. Alla luce della revoca dell'autorizzazione (art. 59), i provvedimenti conservativi vanno intesi come *ultima ratio*. Tra quelli elencati nel *capoverso 2*, occorre evidenziare la revoca di organi dirigenti dell'impresa di assicurazione, che è il corrispettivo dell'*articolo 14* (cfr. n. 2.1.2.2.2).

Art. 50 Liquidazione

Gli *articoli 50-52* corrispondono in ampia misura a disposizioni vigenti, sparse in diverse leggi.

Art. 51 Dichiarazione di fallimento

Il diritto di sorveglianza mira a prorogare il più lungo possibile la messa in stato di fallimento di un'impresa di assicurazione. Per questo motivo, la dichiarazione di fallimento richiede l'autorizzazione preliminare dell'autorità di sorveglianza. Quando un'impresa avvisa il giudice dell'eccedenza di debiti (art. 725 cpv. 2 CO), ed è

¹² Sui provvedimenti conservativi in generale, vedi: Daniel Staehelin, Der Schutz der Versicherten im Insolvenzrecht, in: Fritz Reichert-Facilides/Anton K. Schnyder, *Versicherungssrecht in Europa; Kernperspektiven am Ende des 20. Jahrhunderts*, pag. 247 seg.

¹³ RS 281.1

tenuta ad avvisarlo, o se un creditore accetta il fallimento, il giudice avvisa senza tardare l'autorità di sorveglianza e può differire la sua decisione sulla dichiarazione di fallimento. Se, ad esempio, un risanamento non appare più possibile o nessun'altra impresa di assicurazione è disposta a riprendere il portafoglio o il prodotto della realizzazione del patrimonio vincolato (*art. 49 cpv. 2 lett. e* del disegno) appare insufficiente, l'autorità di sorveglianza autorizza la dichiarazione di fallimento.

Art. 52 Liquidazione del fallimento

Come finora, l'autorità di sorveglianza può designare un'amministrazione speciale di fallimento e accordarle tutte le competenze dell'assemblea dei creditori (*cpv. 1*). In caso di fallimento, il disegno riconosce agli assicuratori un diritto analogo al diritto di pegno del patrimonio vincolato delle imprese di assicurazione (*cpv. 4*). Ciò significa che con il ricavato – dedotti i costi d'inventario, amministrazione e vendita del patrimonio vincolato (*art. 262 cpv. 2 LEF*) – vengono coperti i crediti derivanti dai contratti d'assicurazione garantiti secondo l'*articolo 17*. Soltanto un'eventuale eccedenza è versata alla massa fallimentare.

2.1.2.5.3 Sezione 3: Provvedimenti conservativi supplementari applicabili all'assicurazione sulla vita

Art. 53 e 54

Le prescrizioni degli articoli 53 (*Fallimento dell'impresa di assicurazione*) e 54 (*Liquidazione fallimentare del patrimonio vincolato*), corrispondenti al diritto in vigore, disciplinano gli eventuali effetti esercitati da un fallimento sui contratti d'assicurazione.

Nelle assicurazioni diverse dall'assicurazione sulla vita, il contratto d'assicurazione si estingue quattro settimane dopo la dichiarazione di fallimento. In questo lasso di tempo i contraenti hanno la possibilità di procurarsi una copertura assicurativa presso un'altra impresa (*art. 37 cpv. 1 LCA*). Al contrario, i contratti d'assicurazione sulla vita non si estinguono automaticamente in seguito alla dichiarazione di fallimento (*art. 53 cpv. 1* del disegno).

L'*articolo 53 capoverso 2* elenca diversi provvedimenti conservativi supplementari che l'autorità di sorveglianza può adottare prima della dichiarazione di fallimento.

2.1.2.5.4 Sezione 4: Provvedimenti conservativi supplementari applicabili alle imprese di assicurazione estere

Art. 55-57

Come nel diritto in vigore, il disegno prevede prescrizioni particolari per le imprese di assicurazione estere in liquidazione o fallimento (*art. 55 Esclusione dei crediti di terzi*, *art. 56 Foro d'esecuzione e realizzazione forzata*, *art. 57 Restrizioni della facoltà di disporre*).

Art. 58 Rinuncia

Il disegno dispone espressamente la presentazione di un piano di liquidazione per le imprese di assicurazione che rinunciano a una o più autorizzazioni precedentemente ottenute. Tale piano deve indicare in particolare i dati concernenti la procedura prevista per la cessazione dell'attività assicurativa.

Art. 59 Revoca dell'autorizzazione

La revoca dell'autorizzazione è il provvedimento più severo del diritto di sorveglianza. La pratica mostra la rarità dell'applicazione, ma per motivi di protezione degli assicurati non è possibile rinunciarvi. Prima di decidere in tal senso, l'autorità di sorveglianza esaminerà tuttavia provvedimenti meno radicali.

Non soddisfa più le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione (*cpv. 1 lett. a*) un'impresa che, ad esempio, non è in grado di risanare la sua situazione finanziaria entro i termini imposti o che non adempia ai suoi obblighi in virtù della legislazione in materia di sorveglianza o che non offra più la garanzia di un'attività irreprensibile. Non soddisfano più le condizioni di rilascio dell'autorizzazione nemmeno le imprese che non l'hanno adoperata per un periodo di sei mesi. In tal senso anche le direttive dell'Unione europea stabiliscono il ritiro dell'autorizzazione se l'impresa non l'ha adoperata entro un termine di dodici mesi o vi ha rinunciato espressamente oppure ha cessato l'esercizio della sua attività per un periodo superiore a sei mesi, salvo se lo Stato membro interessato non preveda, in questo caso, la caducità dell'autorizzazione¹⁴. Se l'autorizzazione è revocata, l'autorità di sorveglianza deve controllare innanzitutto che l'impresa di assicurazione non assicuri nuovi clienti. Per proteggere gli assicurati i cui contratti sono ancora validi, l'autorità di sorveglianza può in particolare, secondo il *capoverso 2*, adottare provvedimenti appropriati per proteggere il patrimonio.

Art. 60 Trasferimento del portafoglio

La normativa relativa al trasferimento del portafoglio assicurativo corrisponde in gran parte al diritto in vigore. L'*articolo 19 capoverso 2* completa questa disposizione prevedendo il passaggio dei beni del patrimonio all'impresa che riprende il portafoglio. Come finora, il trasferimento di un portafoglio implica il trasferimento *ex lege* di tutti i contratti d'assicurazione di cui fanno parte.

Analogamente alla normativa attuale (art. 39 *cpv. 5 LSA*), il *capoverso 3* conferisce allo stipulante un diritto di recesso in caso di trasferimento del portafoglio, nella

¹⁴ Art. 22 della prima direttiva 73/239/CEE del Consiglio del 24 luglio 1973 recante coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative in materia di accesso e di esercizio dell'assicurazione diretta diversa dell'assicurazione sulla vita, GU L 228 dell'11.8.1992, pag. 1, modificata dall'art. 14 della direttiva 92/49/CEE del Consiglio del 18.6.1992 che coordina le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'assicurazione diretta diversa dell'assicurazione sulla vita e che modifica le direttive 73/239/CEE e 88/357/CEE (terza direttiva assicurazione non vita), GU L 228 del 16.8.1973, pag. 3.

misura in cui non ha manifestato l'intenzione di stabilire rapporti contrattuali con il nuovo partner.

Invece l'articolo 60 capoverso 4 del disegno consente, conformemente alla prassi vigente, di escludere un diritto di recesso dal momento in cui il trasferimento del portafoglio non implica, dal punto di vista economico, cambiamenti di controparte contrattuale, sebbene, a livello formale e legale del diritto privato, cambi l'identità dell'assicuratore. In tal modo, la fusione di istituti non estingue il diritto di poiché essa è nettamente distinta dal trasferimento di portafoglio.

Art. 61 Pubblicazioni

Questa disposizione si ispira agli articoli 39 e 41 della LSA vigente.

2.1.2.6 Capitolo 6: Disposizioni particolari concernenti la sorveglianza dei gruppi assicurativi e dei conglomerati assicurativi

Il capitolo 6 del presente disegno contiene disposizioni particolari circa la sorveglianza dei gruppi assicurativi e dei conglomerati assicurativi. Per motivi di praticabilità, il capitolo è suddiviso in due sezioni dalla sistematica praticamente identica. La definizione introduttiva di gruppo assicurativo e di conglomerato assicurativo è seguita da disposizioni relativi ai presupposti e alla procedura della subordinazione dei gruppi assicurativi e, rispettivamente, dei conglomerati assicurativi alla particolare sorveglianza e alla sua delimitazione nel contesto internazionale. Al centro delle disposizioni materiali si collocano le prescrizioni relative alla sorveglianza dei rischi e dei mezzi propri del gruppo o del conglomerato. Analogamente alla legge sulla sorveglianza degli assicuratori nel suo insieme (cfr. art. 1 e il commento nel n. 2.1.2.1), anche le prescrizioni concernenti i gruppi assicurativi e i conglomerati assicurativi servono in primo luogo a proteggere gli assicurati. In definitiva, si tratta di garantire che la solvibilità di un'impresa di assicurazione non venga pregiudicata dalla sua subordinazione e i suoi impegni nei confronti di altre imprese.

2.1.2.6.1 Sezione 1: Gruppi assicurativi

Art. 62 Gruppo assicurativo

Un gruppo assicurativo è l'unione economica di numerose imprese. Nella fattispecie si tratta di imprese di assicurazione. È però sufficiente che l'unione avvenga tra una sola impresa di assicurazione con altre imprese estranee a questo settore.

Art. 63 Assoggettamento alla sorveglianza di gruppi

Nel capoverso 1 è sancita in generale la possibilità della competenza nazionale per la sorveglianza sui gruppi assicurativi. Per la competenza dell'autorità svizzera di vigilanza basta che una sola impresa di assicurazione organizzata secondo il diritto svizzero faccia parte del gruppo o che quest'ultimo sia effettivamente diretto a partire dalla Svizzera. Con questa formulazione si intendono, peraltro, anche (parti di)

gruppi che oggettivamente rientrano nella sfera di competenza di autorità estere preposte alla sorveglianza.

Il *capoverso 2* risponde ai timori degli assicuratori svizzeri secondo i quali le istanze di sorveglianza estere rivendicano ingiustamente il diritto di sorvegliare il gruppo assicurativo. Se l'autorità svizzera di sorveglianza trae la conclusione che nel contesto internazionale e a causa della maggior vicinanza essa è la più adatta alla sorveglianza del gruppo rispetto alle autorità di sorveglianza estere, essa rivendicherà la competenza ad esercitare tale sorveglianza e, se del caso, ripartirne le mansioni nella maniera più adeguata. Dal punto di vista del diritto procedurale, l'autorità di sorveglianza concederà ovviamente alle imprese del gruppo incorporate in Svizzera il diritto di essere sentite.

Art. 64 Relazione con la sorveglianza individuale

Dal punto di vista concettuale, la sorveglianza di gruppi è effettuata, concordemente agli standard internazionali, in modo supplementare rispetto alla sorveglianza individuale.

Art. 65 Garanzia di un'attività irreprensibile

Le disposizioni sulla garanzia concernenti la sorveglianza individuale (cfr. commento all'art. 14) si applicano per analogia ai quadri a livello di gruppo assicurativo.

Art. 66 Vigilanza sui rischi

Se è ampiamente condiviso che la concentrazioni dei rischi riguardano la totalità delle società del gruppo ed, eventualmente, ad esse devono limitarsi, molto meno marcata è la comprensione della necessità di sorvegliare i processi interni al gruppo. Occorre tuttavia – ispirandosi alle direttive UE che fanno da modello in tale contesto – istituire una base in tal senso mediante una norma di delega per l'emanazione di prescrizioni in questo campo. L'obiettivo non può essere quello di inglobare tutti i processi interni al gruppo; tanto lo scopo della sorveglianza di gruppi (cfr. il commento introduttivo al presente capitolo, n. 2.1.2.6) quanto il principio di proporzionalità dell'attività amministrativa focalizzeranno l'analisi sui processi essenziali. L'autorità di sorveglianza deciderà, in maniera adeguata al fabbisogno di monitoraggio che evolverà dinamicamente a seconda delle circostanze, se la sorveglianza debba avvenire sotto forma di resoconto o mediante provvedimenti più severi.

Art. 67 Fondi propri

I fondi propri computabili devono essere definiti mediante un'ordinanza del Consiglio federale. Per contro, i fondi propri occorrenti sono determinati dall'autorità di sorveglianza, che grazie alla maggior familiarità con la materia è più adatta all'emanazione di prescrizioni di natura tecnica. Questa delega permette inoltre di reagire tempestivamente alle situazioni nuove.

La base per la computabilità dei fondi propri è in genere il bilancio consolidato del gruppo assicurativo, il che neutralizza le transazioni interne al gruppo quali prestiti o la molteplice utilizzazione del capitale proprio (*double-gearing*).

I fondi propri necessari per il gruppo sono fondati sulle prescrizioni di solvibilità valide per le singole società. Nella misura in cui tale procedura non comporta ineguaglianze di trattamento possono essere applicate su richiesta basi di calcolo internazionalmente riconosciute, come ad esempio quelle applicate nella direttiva UE sulla sorveglianza dei gruppi assicurativi. L'autorità di sorveglianza, nella determinazione dei fondi propri complessivi necessari, tiene conto dei rischi di altre settori aziendali nella misura in cui la solvibilità specificamente assicurativa non lo facesse o lo facesse in maniera insufficiente.

Art. 68 Revisione esterna

Sempre analogamente alla sorveglianza individuale (cfr. commento agli art. 28 e 29), deve essere garantito che anche il gruppo assicurativo disponga di una revisione esterna. Di norma si tratterà dell'organo di revisione della principale impresa di assicurazione del gruppo.

Art. 69 Obbligo d'informare

La sorveglianza di un gruppo assicurativo può essere esercitata in maniera sensata e funzionale solo se l'autorità di sorveglianza può attingere illimitatamente a tutte le informazioni e documentazioni rilevanti in materia di sorveglianza. Per questo motivo, l'*articolo 69* sancisce un obbligo di informare per tutte le imprese, assicurative o estranee a questo settore, che compongono il gruppo assicurativo. Le informazioni relative possono essere reperite presso le imprese che appartengono al gruppo, fornite da esso stesso o attinte attraverso l'assistenza amministrativa (cfr. anche n. 2.1.2.7).

Nei casi in cui occorre chiarire se debba essere disposta una sorveglianza di gruppi e quali imprese ne siano coinvolte, l'autorità di sorveglianza, fondandosi sull'*articolo 2 capoverso 1 lettera d* e sull'*articolo 3*, può, già nell'ambito della procedura di assoggettamento, chiedere a tutte le imprese potenzialmente interessate le informazioni di cui ha bisogno.

2.1.2.6.2 Sezione 2: Conglomerati assicurativi

Art. 70 Conglomerato assicurativo

Il «conglomerato assicurativo» è il conglomerato con il «baricentro assicurativo»; il suo corrispettivo è il conglomerato con il «baricentro finanziario» (conglomerato finanziario), che è disciplinato nella modifica della legge sulle banche (*art. 3c cpv. 2*).

Il conglomerato assicurativo si differenzia dal gruppo assicurativo per il fatto che il gruppo comprende, oltre al settore assicurativo (ed eventuali settori non regolamentati), almeno una banca o un commerciante di valori mobiliari. Il settore finanziario inglobato al gruppo non deve prevalere, anche se deve rivestire una notevole importanza economica. La prassi della sorveglianza definirà i valori soglia ispirandosi a quelli usuali in seno all'UE conformemente alla direttiva europea sui conglomerati.

Art. 71 Assoggettamento alla sorveglianza di conglomerati

La subordinazione di un conglomerato assicurativo alla sorveglianza di conglomerati segue le stesse regole della subordinazione di un gruppo assicurativo alla sorveglianza di gruppi (cfr. commento all'art. 63).

Il *capoverso 2* disciplina la decisione circa la competenza dell'autorità di sorveglianza e la delimitazione della sorveglianza rispetto ad altre autorità di sorveglianza nazionali o estere in maniera corrispondente a quella dell'*articolo 63 capoverso 2*. Le due disposizioni si differenziano soltanto per il fatto che nel contesto dei conglomerati assicurativi sono possibili anche contatti con organi nazionali ed esteri preposti alla vigilanza sulle banche e sui commercianti di valori mobiliari.

Art. 72 Relazione con la sorveglianza individuale e di gruppi

La sorveglianza di un conglomerato assicurativo non dispensa dalla responsabilità subordinata della sorveglianza nei confronti dei gruppi assicurativi o finanziari. Sussiste ugualmente l'obbligo di sorveglianza individuale sulle imprese regolamentate. Nella prassi non si dovrebbe escludere, almeno quando la responsabilità incombe sulla stessa autorità di sorveglianza, un certo sgravio per le imprese di assicurazione.

Art. 73 Garanzia di un'attività irreprensibile

Le disposizioni sulla garanzia concernenti la sorveglianza individuale si applicano per analogia anche ai quadri dirigenti a livello di conglomerato assicurativo, come per i gruppi assicurativi (*art. 65*).

Art. 74 Vigilanza sui rischi

Le prescrizioni riguardanti la vigilanza sui rischi a livello di conglomerato corrispondono a quelli del gruppo assicurativo (cfr. commento all'art. 66). Il vincolo che collega imprese sottoposte a sistemi di sorveglianza differenti può stimolare il trasferimento di attività ai fini del «regulatory arbitrage». La sorveglianza sui processi interni ai conglomerati serve ad impedire abusi con simili possibilità.

Art. 75 Fondi propri

Il bilancio consolidato del conglomerato assicurativo serve, come nel caso dei gruppi assicurativi (cfr. commento all'art. 67), quale base per il computo dei fondi propri. I fondi propri necessari sono determinati in base alle regole specifiche del settore. Il fabbisogno complessivo di fondi propri risulta poi dalla somma delle esigenze del settore assicurativo con quelle del settore bancario («block-building approach»). Questa procedura garantisce in particolare una considerazione adeguata dei rischi specifici dei settori.

Art. 76 Revisione esterna

Analogamente alla sorveglianza di gruppi (*art. 68*), anche per la sorveglianza di conglomerati deve essere garantito che vi sia una revisione esterna.

Art. 77 Obbligo d'informare

Il tenore normativo dell'*articolo 77* corrisponde a quello dell'*articolo 69*.

2.1.2.7 Capitolo 7: Cooperazione e procedura

Art. 78 Scambio d'informazioni a livello nazionale

La disposizione sancisce in futuro lo scambio di informazioni tra l'Ufficio federale delle assicurazioni private e le altre autorità svizzere in materia di sorveglianza dei mercati finanziari. Una disposizione analoga figurava già nell'articolo 50 del disegno di revisione totale della legge sulla Banca nazionale e sarà inserita anche nella legge sulle banche e nella legge sulle borse (art. 23^{bis} D-LBCR; art. 34^{bis} D-LBVM). Si arriverà in tal modo anche a una stretta interdipendenza dei vari settori della sorveglianza del mercato finanziario e alla garanzia di una sorveglianza di ampia portata. Inoltre, è presumibile che altri campi d'attività di interesse reciproco ne saranno interessati. Il volume dello scambio d'informazioni è tuttavia stabilito dall'interesse dell'autorità che lo richiede nella misura in cui possono essere trasmesse soltanto le informazioni e documentazioni che necessitano effettivamente all'autorità richiedente per l'adempimento dei suoi compiti di sorveglianza.

Art. 79 Cooperazione con le autorità di sorveglianza estere

La collaborazione con le autorità estere preposte alla sorveglianza delle assicurazioni è attualmente disciplinata nell'articolo 17 della legge sulla assicurazione sulla vita (RS 961.61) e nell'articolo 28 della legge sull'assicurazione contro i danni (RS 961.71).

Il disegno prevede di delegare al nostro Consiglio la competenza di disciplinare lo scambio di informazioni con le autorità estere di sorveglianza nell'ambito di trattati. Questi non richiedono più il consenso del Parlamento, tuttavia devono tenere conto delle restrizioni menzionate nell'*articolo 79* riguardante l'utilizzazione delle informazioni da parte delle autorità estere nel quadro dei trattati internazionali. Il disegno di legge non subordina l'assistenza amministrativa a tali trattati. Essi sono comunque opportuni in quanto vi si può sancire l'obbligo di prestare assistenza amministrativa, disciplinandone parimenti i dettagli.

Ai fini della sorveglianza dei gruppi assicurativi e dei conglomerati assicurativi, l'*articolo 79* permette lo scambio con altre autorità di sorveglianza dei mercati finanziari.

L'*articolo 79* contiene una prescrizione che dal profilo contenutistico corrisponde in ampia misura alla disposizione dell'articolo 23^{sexies} della legge sulle banche (RS 952.0), la quale è tuttavia stata migliorata dal punto di vista redazionale ai fini della leggibilità e trasparenza.

Art. 80 Verifiche transfrontiera

L'*articolo 80* costituisce infine la base legale per un controllo in loco da parte dell'autorità di sorveglianza svizzera all'estero. Questo disciplinamento è necessario in quanto una sorveglianza effettiva dei gruppi e dei conglomerati non può arrestarsi

alla frontiera svizzera ma deve estendersi a tutte le imprese del gruppo o del conglomerato. In merito, il *capoverso* 2 permette, specularmente, il controllo in loco da parte di autorità di sorveglianza estere in Svizzera. Viene in tal modo garantita la reciprocità agli Stati esteri, il che è normalmente la premessa affinché lo Stato estero interessato consenta il controllo da parte dell'autorità di sorveglianza svizzera.

L'*articolo 80* contiene una prescrizione che dal profilo contenutistico corrisponde in ampia misura alla disposizione dell'articolo 23^{septies} della legge sulle banche (RS 952.0); tuttavia, per motivi di maggiore intelligibilità e trasparenza, la norma è stata rimaneggiata a livello redazionale.

Art. 81 Commissione di ricorso

La disposizione relativa alla Commissione di ricorso in materia di sorveglianza delle assicurazioni private non subisce modifiche quanto al contenuto. L'incremento della diversità dei prodotti e il progressivo abbandono del controllo preliminare di questi ultimi accrescono l'importanza del ruolo della commissione e della sua giurisprudenza.

Art. 82 Contenzioso

Questa disposizione corrisponde all'articolo 47 della LSA vigente (cfr. anche il n. 1.2.5.1.5).

2.1.2.8 Capitolo 8: Disposizioni penali

Contrariamente al diritto vigente, il concetto al quale è improntato il disegno di revisione prevede la necessità di una disposizione per la sanzione dell'inosservanza di prescrizioni d'ordine in quanto i reati rilevanti in materia di sorveglianza sono ora enumerati nella legge e suddivisi in fattispecie di contravvenzioni e delitti. In tal modo si tiene adeguatamente conto del principio della legalità motivato dai principi dello Stato di diritto, attuando nel contempo la tendenza alla rinuncia ai reati di inosservanza delle prescrizioni d'ordine. Grazie all'applicabilità delle legge federale del 22 marzo 1974¹⁵ sul diritto penale amministrativo (cfr. commento agli art. 83 e 84) rimane comunque salvaguardata la possibilità di una punizione diretta dell'impresa di assicurazione per reati minori; inoltre, in occasione della revisione della Parte generale del Codice penale dovrà essere introdotta la punibilità sussidiaria delle persone giuridiche in materia di delitti (cfr. commento all'art. 84).

Un ulteriore vantaggio della nuova sistemica consiste nell'armonizzazione concettuale tra diritto penale generale e diritto penale amministrativo¹⁶ suddividendo, d'ora in poi i reati in gruppi sulla base della comminatoria. Rispetto al vigente articolo 50, in base al quale la suddivisione è tra contravvenzioni e delitti e la loro modalità (negligenza/intenzionalità), la nuova disposizione è fondata sulla comminatoria (multa/detenzione o multa) e quindi nuovamente orientata alla gravità del reato perpetrato.

¹⁵ RS 313.0

¹⁶ Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (RS 311.0).

Rispetto al diritto in vigore, le multe sono state sensibilmente aumentate. Attualmente, l'inosservanza di prescrizioni d'ordine è punita con la multa sino a 5000 franchi, mentre i delitti e le contravvenzioni sono puniti con la detenzione sino a sei mesi o la multa sino a 40 000 franchi. In un contesto economico nel quale si possono realizzare guadagni milionari commettendo infrazioni, questi importi non risultano più adeguati e non sortiscono più alcun effetto. Questo dato di fatto ha indotto ad analoghe modifiche di legge in altri campi giuridici (p. es. nel diritto inerente alla concorrenza). È inoltre in fase di preparazione una revisione della Parte generale del Codice penale, che mira anch'essa a fissare il tetto delle multe a un livello sensibilmente più elevato.

Per questi motivi, il disegno di revisione prevede che le contravvenzioni possono essere punite con la multa sino a 100 000 franchi e i delitti con la detenzione o la multa sino a 1 milione di franchi. L'ammontare della multa per i delitti si trova ancora ben al disotto degli importi applicati nel settore dei mercati finanziari all'estero, ma corrisponde pressappoco alla proposta avanzata nel quadro della revisione della Parte generale del Codice penale, motivo per cui appare adeguato. Le nuove multe sono anche in sintonia con il nuovo assetto complessivo delle disposizioni penali nel settore dei mercati finanziari, previsto nell'ambito dell'elaborazione della nuova legge sulla sorveglianza dei mercati finanziari.

Per i reati spiccatamente di poco conto, rimane salva la disposizione derogatoria dell'articolo 7 del diritto penale amministrativo, secondo cui in caso di reati per i quali entra in considerazione una multa sino a 5000 franchi è possibile condannare direttamente l'impresa. Secondo il messaggio (FF 1999 1822, n. 217.421), questa riserva sussisterà anche dopo l'entrata in vigore della revisione del Codice penale.

Art. 83 Contravvenzioni

L'*articolo 83* disciplina i reati di gravità minore che sono puniti quali contravvenzioni. Vi sono inclusi la violazione degli obblighi di comunicare di cui all'*articolo 21* o la presentazione non tempestiva del rapporto di gestione e del rapporto di sorveglianza secondo l'*articolo 25*. La disposizione è pure la base legale per la sanzione contro la violazione di prescrizioni esecutive o decisioni. L'*articolo 83* capoverso 1 lettera g rappresenta una *lex specialis* rispetto all'*articolo 292* del Codice penale. L'intenzionalità dell'atto è punito con la multa fino a 100 000 franchi mentre la negligenza con la multa massima di 50 000 franchi. Il perseguimento e la valutazione di questi reati rientra nelle competenze dell'autorità di sorveglianza che applica le disposizioni del diritto penale amministrativo. In tal modo, l'autorità di sorveglianza ha la possibilità di pubblicare la decisione penale, anche nel nuovo diritto, nella misura in cui vi è un interesse in tal senso (art. 61 CP in connessione con l'art. 2 del diritto penale amministrativo). Nel caso in cui una persona fisica, nell'ambito della sua attività per una comunità di persone o per una persona giuridica, commette una contravvenzione, l'*articolo 7* del diritto penale amministrativo prevede la punibilità della comunità di persone o delle persone giuridiche interessate se la multa applicabile non supera i 5000 franchi e se la determinazione delle persone fisiche punibili secondo l'*articolo 6* esige provvedimenti d'inchiesta sproporzionati all'entità della pena. Questa disposizione permette in tal modo di condannare al pagamento di una multa l'impresa di assicurazione per la quale la persona fisica ha operato.

Art. 84 Delitti

La prevista norma sui delitti riprende in parte il diritto vigente, ma tiene conto anche di nuove fattispecie di una certa gravità rilevanti in materia di diritto di sorveglianza, quali la riduzione del patrimonio vincolato.

Il diritto vigente sancisce che le persone giuridiche non sono, per principio, punibili. La revisione della Parte generale del Codice penale prevede tuttavia, nell'articolo 102 del disegno, la punibilità sussidiaria di imprese (persone giuridiche, società e ditte individuali) nel caso in cui un delitto, a causa dell'organizzazione lacunosa dell'impresa, non può essere attribuito a una persona fisica. La pena prevista è una multa fino a 5 milioni di franchi. Il nuovo articolo 102, attraverso l'articolo 333 capoverso 1 CP, sarebbe applicabile anche nel campo della LSA.

L'istruzione e la valutazione delle fattispecie inerenti ai delitti spetta ai Cantoni. Sussiste tuttavia anche qui la possibilità della pubblicazione della sentenza penale secondo l'articolo 61 in connessione con l'articolo 333 capoverso 1 del Codice penale.

2.1.2.9 Capitolo 9: Disposizioni finali

Art. 85 Esecuzione

La questione della delega di competenze al nostro Consiglio è esaminata nel numero 6.2 del presente messaggio.

Secondo la LSA in vigore, l'autorità di sorveglianza è l'Ufficio federale delle assicurazioni private, fatte salve alcune funzioni di sorveglianza che spettano al Dipartimento federale di giustizia e polizia. Il disegno prevede in futuro la concentrazione di tutti i compiti di sorveglianza in una sola istanza, designata dal nostro Collegio (*cpv. 1 secondo periodo*).

Il *capoverso 3* permette ai Cantoni, come sinora, di percepire dalle imprese di assicurazione modici contributi destinati alla protezione contro il fuoco. Il disegno aggiunge ora, quale possibile destinazione di tali contributi, la prevenzione dei danni causati dagli elementi naturali. Questa estensione era stata sollecitata dalla mozione Odilo Schmid, che chiedeva di promuovere nella LSA la prevenzione dei danni causati dagli elementi naturali (cfr. il n. 1.1.2.2). Una simile estensione risulta ragionevole in quanto tiene conto dello stretto legame esistente tra i provvedimenti di protezione contro il fuoco e quelli relativi alla prevenzione dei danni causati dagli elementi naturali, ad esempio nei settori della formazione, dell'equipaggiamento o dell'organizzazione degli organismi di sicurezza locali. La prevista equiparazione dei due tipi di provvedimenti è basata sul legame, già esistente fin dal 1993 nella LSA e ripreso nel presente disegno (*art. 31*), tra l'assicurazione contro l'incendio e l'assicurazione dei danni causati dagli elementi naturali. Analogamente a tale legame, fondato in primo luogo su considerazioni d'ordine sociopolitico (cfr. FF 1991 IV 23-24), la proposta estensione delle possibilità d'utilizzazione dei contributi percepiti può essere fondata sulla competenza della Confederazione, prevista nell'articolo 98 capoverso 3 della Costituzione federale, di legiferare in materia di assicurazioni private. Questa disposizione costituzionale conferisce alla sola Confederazione il diritto di legiferare in tale materia. Casi di finanziamento di provvedimenti

preventivi mediante supplementi sui premi assicurativi sono riscontrabili anche nella legge sull'assicurazione malattie, nella legge sull'assicurazione contro gli infortuni e nella legge federale sul contributo alla prevenzione degli infortuni stradali.

Art. 86 Abrogazione e modifica del diritto vigente

Le cinque leggi che disciplinano attualmente la sorveglianza delle imprese di assicurazione (elencate nel n. 1.1.1.1) sono abrogate.

Le modifiche proposte di atti legislativi federali sono enumerate nell'allegato del disegno e commentate qui di seguito.

Art. 87 Disposizioni transitorie

L'*articolo 87* prevede i termini di adeguamento che riguardano soprattutto la data limite di consegna dei rapporti da parte delle imprese, le esigenze in materia di formazione professionale per gli attuari responsabili e gli intermediari iscritti e l'aumento del capitale prescritto nell'*articolo 8*. Il *capoverso 6* è rivolto ai gruppi assicurativi e ai conglomerati assicurativi che già prima dell'entrata in vigore della presente legge sono stati sottoposti a un regime specifico di sorveglianza.

2.1.3 Allegato II: Modifica di atti legislativi

2.1.3.1 Numero 1: Codice delle obbligazioni¹⁷

Il contenuto degli articoli 671 capoverso 6 e 860 capoverso 4 è ripreso nell'*articolo 26 capoverso 1 primo periodo* del disegno, allo scopo di raggruppare le prescrizioni specifiche in materia di rendiconto delle imprese di assicurazione.

2.1.3.2 Numero 2: Legge federale del 25 giugno 1976 concernente un contributo alla prevenzione degli infortuni nella circolazione stradale

Il disegno mantiene la sorveglianza esercitata sulla riscossione e versamento dei contributi alla prevenzione degli infortuni nella circolazione stradale in base all'articolo 10 della legge del 25 giugno 1976 su un contributo alla prevenzione degli infortuni nella circolazione stradale (RS 741.81) e dell'articolo 4 dell'ordinanza del 13 dicembre 1976 concernente un contributo alla prevenzione degli infortuni nella circolazione stradale (RS 741.811). In questo settore, l'importo di tale contributo è fissato in sede di ordinanza e l'autorità di sorveglianza non procede all'approvazione delle tariffe.

Le modifiche proposte per l'articolo 10 della legge derivano dal disciplinamento della competenza in materia di sorveglianza nel presente disegno.

¹⁷ Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni) (RS 220).

2.1.3.3 Numero 3: Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (art. 68 cpv. 2 LPP)

Il disegno della LSA non prevede più le procedure di controllo e di approvazione sistematica preliminare delle tariffe applicabili dalle imprese di assicurazione, ad eccezione della tariffa uniforme dell'assicurazione contro i danni causati dagli elementi naturali. La proposta di abrogare l'articolo 68 capoverso 2 della LPP (RS 831.40), che contempla l'esame da parte dell'autorità di sorveglianza delle tariffe applicabili alla previdenza professionale legalmente prescritta, è appropriata al nuovo orientamento della sorveglianza delle imprese di assicurazione private. Ma anche in questo settore occorre dedicare un'attenzione particolare ai controlli per sondaggio a posteriori (cfr. n. 2.1.2.5.1).

L'approvazione di tariffe è inoltre prevista in diverse ordinanze del Consiglio federale, che andranno anch'esse adeguate a tempo debito (art. 26 cpv. 2 dell'ordinanza sull'assicurazione contro i danni [RS 961.711] per i rischi sull'assicurazione sulla vita, l'assicurazione malattia e l'assicurazione malattia complementare, art. 44 cpv. 3 dell'ordinanza sull'assicurazione dei veicoli [RS 741.31] per i premi dell'assicurazione di confine).

2.1.3.4 Numeri 4 e 5

Si tratta di modifiche puramente formali indotte dalle modifiche dei rinvii alla legge sulla sorveglianza degli assicuratori.

2.1.3.5 Numeri 6 (Legge federale del 8 novembre 1934 sulle banche e le casse di risparmio) e 7 (Legge federale del 24 marzo 1995 sulle borse e il commercio di valori mobiliari)

2.1.3.5.1 Introduzione

2.1.3.5.1.1 Gruppo di esperti «Vigilanza sui mercati finanziari»

Il Dipartimento federale delle finanze ha istituito un gruppo di esperti in materia di sorveglianza dei mercati finanziari, il quale ha presentato il proprio rapporto finale nel novembre 2000. Questo documento trattava anche la questione della sorveglianza dei conglomerati e raccomandava di adottare una soluzione flessibile e adeguata alle circostanze specifiche dei singoli conglomerati¹⁸. Nel suo parere, la Commissione federale delle banche (CFB) si era espressa a favore di una simile flessibilità, aggiungendo che occorreva tuttavia conferire alla sua prassi attuale, anche in armonia con l'evoluzione in tal senso nell'ambito della UE, una migliore base legale nella legge sulle banche e, a titolo complementare, nella legge sulle borse. Il disciplinamento attuale non soddisfa la CFB soprattutto perché, in mancanza di corrispondenti

¹⁸ «Regolamentazione e vigilanza del mercato finanziario in Svizzera», novembre 2000, rapporto finale del gruppo di esperti «Vigilanza sui mercati finanziari», raccomandazioni n. 22-25, pag. 13.

possibilità offerte dalla legge, la sorveglianza di un conglomerato è in parte possibile soltanto sulla base di un assoggettamento volontario.

2.1.3.5.1.2 Commissione Zimmerli

Il gruppo di esperti Zimmerli, istituito dal nostro Consiglio, è stato consultato in più occasioni, d'intesa con l'Ufficio federale delle assicurazioni private, nel corso della primavera e dell'estate 2002.

2.1.3.5.1.3 Prassi attuale della CFB in materia di sorveglianza di gruppi e conglomerati

La sorveglianza dei gruppi nel settore bancario *stricto sensu*, come pure nell'ambito finanziario (escluse le assicurazioni), esiste da molti anni e costituisce una prassi consolidata e ampiamente incontestata della CFB. Per quanto riguarda i conglomerati finanziari alla cui testa non si trova una banca ma una holding, inizialmente la CFB ha dovuto ricorrere a una costruzione ad hoc, che consisteva nel responsabilizzare la banca più importante del conglomerato. In una fase successiva si è consolidata la sorveglianza adeguata eseguita in collaborazione e d'intesa con gli organi dirigenti del conglomerato (modello sviluppato con l'esempio concreto del Credit Suisse Group). Il disegno non implica quindi grandi cambiamenti della prassi seguita dalla CFB in materia di sorveglianza sulle banche e i commercianti di valori mobiliari, ma ne costituisce il disciplinamento in sede legale.

Contrariamente a quanto previsto nel presente disegno, nella vigente legge sulle banche (legge federale dell'8 novembre 1934 su le banche e le casse di risparmio, LBCR, RS 952.0) non vi è alcuna disposizione relativa alla sorveglianza dei gruppi e dei conglomerati. Accanto alla prassi descritta sopra, esistono alcune regole a livello di ordinanza. A tale riguardo, la prescrizione relativa ai fondi propri e alla ripartizione dei rischi su base consolidata, contenuta nell'articolo 14 della legge sulle borse (legge federale del 24 marzo 1995 sulle borse e il commercio di valori mobiliari, LBVM, RS 954.1), rappresenta un'eccezione.

2.1.3.5.1.4 Concezione della revisione della LBCR e della LBVM

Dal profilo materiale le disposizioni proposte corrispondono essenzialmente alle proposte di revisione della LSA. Le leggi si distinguono tuttavia per quanto concerne la loro sistematica. Infatti, nella LBCR tutte le disposizioni relative alla sorveglianza dei gruppi e dei conglomerati sono riunite in modo compatto, in sette articoli successivi, tra le condizioni di autorizzazione. Nella LBVM vi sono due norme che rinviano alla LBCR. Dal canto suo, il disegno di revisione della LSA sfrutta invece l'occasione di una revisione totale ed inserisce le disposizioni relative alla sorveglianza dei gruppi e dei conglomerati in un capitolo autonomo. Inoltre, in un confronto diretto con questo disegno di revisione manca nella legge sulle banche un passo analogo a quello del D-LSA (art. 78 LSA) circa lo scambio nazionale di informazioni. Ciò è

dovuto al fatto che una disposizione siffatta è accolta nella legge sulle banche nell'ambito della revisione, in fase già avanzata, della legge sulla Banca nazionale.

Il disegno prevede per la *legge sulle banche*, nel capo secondo «Autorizzazione a esercitare l'attività», sette nuovi articoli consecutivi (art. 3b-3h LBCR) concernenti la sorveglianza di gruppi e conglomerati. Dal punto di vista della sistematica, questi articoli si collocano immediatamente dopo le condizioni generali per il rilascio dell'autorizzazione per tutte le banche (art. 3 LBCR) e le disposizioni sulle banche cantonali (art. 3a LBCR). Essi precedono invece le disposizioni speciali relative alle banche dominate da stranieri (art. 3^{bis} - 3^{quater} LBCR). Gli articoli 3f-h LBCR contengono soltanto i principi essenziali delle regole di sorveglianza materialmente applicabili. Il disciplinamento dei dettagli è delegato alla Commissione delle banche.

Per quanto concerne le prescrizioni attuali, la sola modifica riguarda l'articolo 3^{bis} capoverso 1^{bis} LBCR, dove è stralciata l'esigenza della sorveglianza su base consolidata adeguata per le banche dominate da stranieri. Il passaggio eliminato è ripreso, praticamente alla lettera, nel nuovo articolo 3b LBCR, ora applicabile a tutte le banche.

La revisione della *legge sulle borse* è di lieve entità. La legge contiene due rinvii concernenti l'applicazione per analogia delle regole della legge sulle banche: da un lato, nell'articolo 10 capoverso 5 e, dall'altro, nella riformulazione dell'articolo 14 LBVM. La differenza materiale tra i due atti legislativi consiste nel fatto che un gruppo finanziario o un conglomerato finanziario ai sensi della legge sulle borse comprende, anziché una banca sottostante alla sorveglianza della CFB, un commerciante di valori mobiliari.

2.1.3.5.1.5 Eurocompatibilità

Negli ultimi 18 anni, il principale partner commerciale della Svizzera, l'Unione europea, ha profuso sforzi considerevoli per istituire il mercato unico anche nel settore dei servizi. Sta a dimostrarlo il grande numero di direttive emanate in materia di sorveglianza. Tali direttive non riguardano soltanto la sorveglianza di istituti isolati¹⁹, bensì, in modo crescente dall'inizio degli anni Novanta, anche la sorveglianza di gruppi omogenei²⁰. A queste si aggiungono diverse direttive concernenti in particolare la dotazione di fondi propri²¹ e i conti consolidati²². Questi sforzi erano stati giustificati con il fatto che soltanto l'introduzione di standard minimi europei in materia di sorveglianza avrebbe permesso di assicurare prestazioni finanziarie d'elevata qualità.

¹⁹ Enti creditizi (banche), direttiva 2000/12/CE (consolidamento della prima e della seconda direttiva bancaria; modificata dalla direttiva 2000/28/CE); imprese d'investimento, direttiva 93/11/CEE; società di assicurazione diretta (senza il settore vita), direttive 73/239/CEE, 92/49/CEE; assicurazioni sulla vita, direttive 79/267/CEE, 92/96/CEE.

²⁰ Banche e imprese d'investimento, direttiva 2000/12/CE; assicurazioni, direttiva 98/78/CE.

²¹ Direttiva 93/6/CEE sull'adeguatezza patrimoniale delle imprese d'investimento e degli enti creditizi (modificata dalle direttive 98/31/CE e 98/33/CE).

²² Quarta direttiva 78/660/CEE e Settima direttiva 83/349/CEE sui conti annuali e taluni tipi di società.

L'11 febbraio 2003 la Commissione europea ha pubblicato la direttiva sui conglomerati 2002/87/CE del 16 dicembre 2002²³. Essa si basa sul piano d'azione in materia di prestazioni finanziarie e sull'obiettivo definito dal Consiglio dei ministri in occasione della Conferenza di Lisbona, secondo cui l'integrazione dei mercati finanziari dovrà essere terminata nel 2005. La Commissione europea ritiene che l'adozione di una direttiva specifica in tema di sorveglianza dei conglomerati sia necessaria per due motivi: da un lato, a causa dell'assenza di un disciplinamento europeo dello statuto di determinati tipi di gruppi finanziari (p. es. i gruppi orizzontali) e per il fatto che non siano disciplinati alcuni importanti aspetti legati alla sorveglianza dei conglomerati; dall'altro, allo scopo di eliminare talune incoerenze (si possono ad esempio menzionare il diverso trattamento, da un settore all'altro, di alcune questioni identiche inerenti alla sorveglianza oppure l'esistenza di casi in cui uno stesso gruppo finanziario sottostà a diverse direttive settoriali).

Le modifiche della LBCR, della LBVM e della LSA che proponiamo nel disegno sono conformi ai principi della direttiva europea, che chiede il rispetto di prescrizioni speciali in materia di fondi propri nonché provvedimenti aggiuntivi destinati a individuare e limitare i rischi nell'ambito dei conglomerati. Per i massimi livelli della direzione del conglomerato è inoltre posta l'esigenza della garanzia di un'attività irreprensibile. Secondo la presente proposta sono tuttavia disciplinati nella legge soltanto i principi generali della sorveglianza dei gruppi e dei conglomerati.

2.1.3.5.2 Modifica della legge sulle banche

Art. 3b Esigenza di una sorveglianza dei gruppi e dei conglomerati nel settore finanziario quale condizione per il rilascio dell'autorizzazione per l'istituto singolo

La proposta sancisce il principio secondo cui la Commissione delle banche può subordinare all'esistenza di una sorveglianza consolidata adeguata (svizzera o estera) il rilascio di un'autorizzazione a una banca che fa parte di un gruppo finanziario o di un conglomerato finanziario. In assenza di una simile sorveglianza, la Commissione può anche attuare essa stessa la sorveglianza consolidata. La regola concerne ora tutte le banche, mentre in precedenza era esplicitamente prevista soltanto per le banche dominate da stranieri ed era applicata anche ai gruppi finanziari svizzeri unicamente in virtù di una prassi della Commissione delle banche improntata al principio della parità di trattamento. L'articolo 3^{bis} capoverso 1^{bis} LBCR è modificato di conseguenza (cfr., qui appresso, il commento all'*art. 3^{bis} cpv. 1*).

²³ Direttiva 2002/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2002, relativa alla vigilanza supplementare degli enti creditizi, delle imprese di assicurazione e delle imprese d'investimento appartenenti a un conglomerato finanziario, che modifica le direttive 73/239/CEE, 79/267/CEE, 92/49/CEE, 92/96/CEE, 93/6/CEE e 93/22/CEE del Consiglio e le direttive 98/78/CE e 2000/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

Art. 3c Definizione di gruppo finanziario e di conglomerato finanziario
ai sensi della legge sulle banche

Il *capoverso 1* definisce in modo esteso la nozione di gruppo finanziario: è sufficiente che l'attività principale del gruppo si svolga nel settore finanziario (senza settore assicurativo) e che un'impresa del gruppo sia sottoposta alla sorveglianza individuale (sorveglianza svizzera o estera di una banca o un commerciante di valori mobiliari). Sul modello della disposizione sul consolidamento dei fondi propri attualmente in vigore, vale a dire l'articolo 13a capoverso 1 dell'ordinanza sulle banche (ordinanza del 17 maggio 1972 sulle banche e le casse di risparmio, OBCR, RS 952.02), l'elemento determinante per la definizione del gruppo consiste nell'unità economica costituita dalle imprese. Ai sensi di un proseguimento e di una precisazione della formulazione dell'articolo 13a dell'ordinanza sulle banche e dell'attuale articolo 14 della legge sulle borse, il criterio determinante per un gruppo finanziario è costituito dal fatto che una o più imprese sottostanti alla sorveglianza individuale siano giuridicamente obbligate o di fatto costrette a sostenere una società del gruppo.

Un gruppo finanziario comprende almeno una banca o un commerciante di valori mobiliari. Per motivi di chiarezza, il commerciante di valori mobiliari è citato espressamente nella legge sulle banche benché un'applicazione per analogia della legge sulle banche, fondata sull'articolo 10 capoverso 5 e sul nuovo articolo 14 della legge sulle banche, porterebbe allo stesso risultato.

Un conglomerato finanziario presuppone, conformemente al *capoverso 2*, un gruppo di imprese con almeno una banca o un commerciante di valori mobiliari, ai quali si aggiunge un'impresa di assicurazione. Si è in presenza di un conglomerato finanziario dominato dal settore bancario o da quello del commercio di valori mobiliari e rilevante per il diritto di sorveglianza se prevale il settore finanziario, il settore assicurativo riveste una «notevole importanza economica» e le imprese formano un'unità economica oppure se – analogamente alle disposizioni concernenti i gruppi finanziari – a causa di altre circostanze si può presumere che una o più imprese sottoposte alla sorveglianza individuale siano giuridicamente obbligate o di fatto costrette a sostenere altre società del gruppo.

Un conglomerato finanziario è sempre, ai sensi della legge sulle banche, anche un gruppo finanziario, mentre da un gruppo finanziario in senso stretto è escluso il settore assicurativo. In sintonia con la futura normativa dell'UE, di un gruppo finanziario deve far parte almeno una banca o un commerciante di valori mobiliari, mentre un conglomerato finanziario ingloba, oltre a una banca o un commerciante, almeno un'impresa di assicurazione (art. 3 cpv. 2 LBCR)²⁴. In seno a un conglomerato finanziario non è tuttavia necessaria la presenza contemporanea di società appartenenti a tutti e tre i settori (banche, commercianti di valori mobiliari e imprese di assicurazione).

Art. 3d Subordinazione, competenza svizzera e coordinamento a livello nazionale e internazionale

In linea di principio, la Commissione delle banche può sempre rivendicare la sua competenza per la sorveglianza consolidata se la sua decisione riguarda un gruppo

²⁴ Cfr., in merito, gli articoli 2 numeri 13-14 e 3 della direttiva europea in materia di conglomerati.

finanziario o un conglomerato finanziario ai sensi della LBCR che dispone di una banca o di un commerciante di valori mobiliari in Svizzera (art. 3d cpv. 1 lett. a LBCR) oppure che è effettivamente gestito a partire dalla Svizzera, ad esempio per il tramite di una società holding o di persone fisiche domiciliate in Svizzera (art. 3d cpv. 1 lett. b LBCR). Il concetto di «*gestione effettiva*» ha lo scopo di evitare che la Commissione delle banche debba assumersi la sorveglianza di un gruppo o di un conglomerato che non è altro che una cosiddetta «*società fantasma*», priva di qualsiasi funzione direttiva reale in Svizzera.

Se un gruppo finanziario opera al di là dei confini svizzeri, generalmente sono coinvolte più autorità di sorveglianza dei mercati finanziari. Per quanto concerne i conglomerati finanziari, eventualmente interviene anche l'autorità svizzera di sorveglianza degli assicuratori, ossia l'Ufficio federale delle assicurazioni private. Secondo l'articolo 3 capoverso 2 LBCR, la Commissione delle banche è espressamente autorizzata e obbligata ad accordarsi con le autorità di sorveglianza coinvolte in merito all'esercizio della sorveglianza di gruppi o conglomerati. Gli interessi dei gruppi finanziari o dei conglomerati finanziari svizzeri sono espressamente tutelati in quanto la Commissione delle banche non manca di consultare tali imprese prima di pronunciarsi.

La concertazione comprende tre aspetti. In primo luogo si tratta di determinare l'autorità di sorveglianza investita della competenza primaria (*lead regulator* o *lead coordinator*). In secondo luogo, la sorveglianza consolidata implica che tutte le autorità di sorveglianza coinvolte si accordino tra di loro in merito alle questioni di competenza e alle modalità della cooperazione. Se, nel caso concreto, spetta alla Commissione delle banche, in quanto principale responsabile, assumersi la sorveglianza consolidata di un gruppo finanziario o di un conglomerato finanziario, di regola essa svolgerà il suo compito di coordinamento basandosi sulle informazioni raccolte presso il gruppo (cfr. art. 3h cpv. 3 LBCR) e sulle prescrizioni, sempre vigenti, in materia di assistenza amministrativa. È pure ipotizzabile che sia necessario, oltre a un *lead regulator* (p. es. un'autorità di sorveglianza delle assicurazioni in un conglomerato finanziario), anche un «*sub-lead regulator*» (p. es. la Commissione delle banche, la cui competenza sarebbe limitata al settore finanziario). Le modalità della cooperazione in materia di sorveglianza e di scambio d'informazioni²⁵ sono stabilite caso per caso o in maniera generalizzata tra le autorità di sorveglianza. In tal modo sarà possibile evitare lacune o doppioni nel sistema di sorveglianza. Un simile coordinamento esiste già oggi, come dimostrano gli esempi di UBS SA, Credit Suisse Group e Zurich Financial Services Group, tutti e tre attivi a livello mondiale.

Infine, anche a proposito della sorveglianza consolidata il *capoverso* 2 rimanda agli articoli 3f - 3h LBCR, che elencano in modo puntuale le regole materiali della sorveglianza. La legge concede alla Commissione delle banche la competenza di disciplinare i relativi dettagli sia a livello generale e astratto sia nel singolo caso concreto.

Art. 3e Relazione con la sorveglianza individuale

Ai fini di una chiarificazione è detto espressamente che la sorveglianza dei gruppi e dei conglomerati riveste un carattere complementare e che pertanto la sorveglianza

²⁵ Cfr., a questo proposito, anche gli articoli 10-12 della direttiva europea in materia di conglomerati.

individuale non deve essere trascurata. Naturalmente, sarà tuttavia opportuno sfruttare le sinergie, soprattutto quando i compiti spettano alla stessa autorità di sorveglianza.

Premessa agli articoli 3f-3h

Gli elementi essenziali della sorveglianza dei gruppi finanziari e dei conglomerati finanziari da parte della Commissione delle banche sono riuniti in tre articoli; negli articoli 3f e 3h si è derogato, per la brevità delle norme in questione, al principio di disciplinare un solo argomento per ogni articolo.

Art. 3f Garanzia di un'attività irreprensibile, organizzazione adeguata e gestione dei rischi

Conformemente alla prassi attuale della Commissione delle banche, la direzione ai massimi livelli di un gruppo finanziario o di un conglomerato finanziario deve offrire la garanzia di un'attività irreprensibile (*art. 3f cpv. 1 LBCR*) e il gruppo o conglomerato deve essere organizzato in maniera adeguata affinché possa individuare i rischi e farvi fronte (*art. 3f cpv. 2 LBCR*)²⁶. La citazione della garanzia, supplementare rispetto alla stessa esigenza già esistente per quanto riguarda l'istituto singolo (*art. 3 cpv. 2 lett. c LBCR*) è ritenuta utile.

L'esigenza che un gruppo finanziario debba disporre, ai suoi massimi livelli, di una revisione interna qualificata è implicita nella nozione di «organizzazione adeguata».

Art. 3g Prescrizioni sui fondi propri, liquidità, ripartizione dei rischi, posizioni interne ai gruppi in materia di rischi e documentazione contabile

Per quanto attiene ai gruppi finanziari, questo disciplinamento include soltanto un'esplicita base legale per disposizioni in gran parte già esistenti a livello di ordinanza. Le regole relative alle esigenze in materia di fondi propri, alla concentrazione dei rischi, alle transazioni all'interno del gruppo e alla liquidità devono in particolare essere stabilite nel rispetto degli standard internazionali. A questo proposito sono determinanti, fra gli altri, i lavori corrispondenti del Joint Forum (on Financial Conglomerates), che è un raggruppamento di autorità di sorveglianza in materia di banche, commercio di valori mobiliari e assicurazioni, nonché le regole settoriali esistenti (Comitato di Basilea per la sorveglianza bancaria nel settore bancario). Se vi sono motivi legati al diritto in materia di sorveglianza, è anche possibile esigere standard differenti. D'altro canto, la Commissione delle banche deve tenere presente la questione della competitività internazionale dei gruppi finanziari e dei conglomerati finanziari sottoposti alla sorveglianza in Svizzera. Tenuto conto della grande complessità e dei rapidi cambiamenti di questi standard, risulta opportuno che le norme materiali applicabili non vengano emanate dal nostro Consiglio, ma dalla Commissione delle banche (*art. 3g LBCR*).

Mentre nel *capoverso 1* il disegno sancisce una competenza normativa per i gruppi finanziari, per quanto riguarda i conglomerati finanziari la Commissione delle

²⁶ Cfr., a questo proposito, anche l'art. 9 della direttiva europea in materia di conglomerati.

banche può preferire, conformemente al *capoverso 2*, la decisione a livello di caso singolo al disciplinamento generale astratto.

Art. 3h Compiti della revisione esterna e diritto generalizzato d'ispezione e diritto all'informazione dell'autorità di sorveglianza

I gruppi finanziari e i conglomerati finanziari devono disporre di un organo di revisione esterno indipendente (*art. 3h cpv. 1 LBCR*). Deve trattarsi di una società di revisione riconosciuta ai sensi della legge sulle banche. La revisione del gruppo o del conglomerato non deve tuttavia limitarsi a un semplice esame dei libri contabili, ma comprende anche il controllo del rispetto delle prescrizioni in materia di sorveglianza. A questo proposito può rivelarsi necessario che la Commissione delle banche tenga conto delle circostanze concrete per determinare il contenuto del rapporto di revisione, motivo per cui il disegno la autorizza a disciplinare tale questione per quanto riguarda i gruppi finanziari e i conglomerati finanziari. La Commissione delle banche è inoltre autorizzata a ordinare l'espletamento di esami specifici circa gli aspetti della sorveglianza dei gruppi e dei conglomerati, delegandoli eventualmente a periti esterni (*art. 3h cpv. 2 LBCR*). Si è rinunciato a modificare le prescrizioni del capo nono «*Vigilanza e revisione*» della legge sulle banche, soprattutto nel momento attuale in cui alcune proposte per l'assetto del sistema di revisione nella sorveglianza bancaria sono già oggetto di esame.

Una sorveglianza efficace dei gruppi o dei conglomerati è possibile soltanto se le imprese che formano il gruppo finanziario o il conglomerato finanziario sono obbligate a fornire alle autorità di sorveglianza tutte le informazioni necessarie all'esercizio della sorveglianza dei gruppi, e se sono in grado di farlo (*art. 3h cpv. 3 LBCR*). L'obbligo d'informare non si limita alle imprese svizzere del gruppo o del conglomerato, ma in linea di principio si estende anche alle imprese estere dello stesso.

Art. 3bis cpv. 1bis Modifica relativa all'autorizzazione rilasciata alle banche dominate da stranieri che fanno parte di un gruppo finanziario

Grazie alla nuova formulazione dell'*articolo 3b capoverso 1 LBCR*, la normativa sinora applicabile unicamente alle banche dominate da stranieri è ora generalizzata. Secondo il nuovo diritto, ogni banca appartenente a un gruppo finanziario deve dimostrare che l'insieme del gruppo è sottoposto a una sorveglianza consolidata adeguata.

Nell'*articolo 3bis capoverso 1bis LBCR* è stata mantenuta la seconda parte della disposizione previgente, che autorizza la Commissione delle banche, nel caso di un gruppo operante su scala transfrontaliera (e ora anche di un conglomerato finanziario), a subordinare il rilascio dell'autorizzazione al consenso delle autorità estere. Ciò permette, come finora, di evitare che un gruppo finanziario operi in Svizzera contro la volontà di un'autorità estera competente in materia di sorveglianza. Anche in futuro la Commissione delle banche potrebbe rifiutarsi di rilasciare un'autorizzazione, nonostante le altre condizioni siano soddisfatte, adducendo come motivazione legittima il mancato consenso delle autorità estere principalmente competenti per la sorveglianza del gruppo o del conglomerato.

Disposizioni transitorie

Dovranno annunciarsi spontaneamente alla Commissione delle banche soltanto i gruppi finanziari e i conglomerati finanziari che non gestiscono banche e non dispongono di un'autorizzazione a operare come commerciante di valori mobiliari. Non è escluso che simili gruppi finanziari o conglomerati finanziari siano rimasti finora sconosciuti all'autorità di sorveglianza. Per quanto concerne gli altri gruppi e conglomerati, la Commissione delle banche intraprenderà d'ufficio i passi necessari. Essa potrà anche incaricare le società di revisione riconosciute di individuare, nel quadro delle loro attività, i casi in cui occorre adottare provvedimenti di sorveglianza nei confronti di gruppi finanziari o di conglomerati finanziari e di annunciare questi casi alla Commissione delle banche.

In questo caso, in conformità al disegno di revisione della LSA, si prevede un periodo transitorio di due anni. Anche se, di fatto, tutti i gruppi finanziari e tutti i conglomerati finanziari importanti che esercitano prevalentemente un'attività bancaria e operano in Svizzera sono già sottoposti a una sorveglianza consolidata, l'esperienza ha mostrato, al momento dell'introduzione della legge sulle borse, che le risorse dell'autorità di sorveglianza sono insufficienti per concludere entro un termine più breve le procedure necessarie. Il capoverso 3 consente inoltre di prorogare il termine, a condizione che la relativa domanda sia sufficientemente motivata.

2.1.3.5.3 Modifica della legge sulle borse

Come è stato detto nell'introduzione, la legge sulle borse non riprende testualmente la formulazione proposta per la legge sulle banche. Da un lato si tratterebbe di inutili ripetizioni. Dall'altro, la soluzione adottata permette di evitare che le lievi divergenze fra le due leggi per quanto riguarda la definizione del gruppo finanziario assumano un'importanza eccessiva. Secondo la LBCR, infatti, il gruppo finanziario deve obbligatoriamente comprendere una banca, mentre per la LBVM è determinante la presenza di un commerciante di valori mobiliari.

L'*articolo 10 capoverso 5 LBVM*, che è praticamente identico all'*articolo 3^{bis} capoverso 1^{bis} LBCR*, rinvia in generale alle disposizioni relative all'autorizzazione previste dalla legge sulle banche. Il disegno propone infine di riformulare anche l'*articolo 14 LBVM* introducendo un rinvio generale alla legge sulle banche. L'unica menzione del consolidamento a livello di legge nel medesimo articolo creerebbe confusione in quanto le nuove disposizioni materiali concernenti i gruppi e i conglomerati si spingono oltre le prescrizioni sui fondi propri e la ripartizione dei rischi.

2.1.3.5.4 Procedura di consultazione presso una cerchia ristretta di interessati

Fra il 13 luglio e il 15 settembre 2001, la Commissione delle banche ha sottoposto a procedura di consultazione il suo primo progetto dell'11 luglio 2001, invitando a esprimersi associazioni direttamente interessate e rappresentanti dell'economia. Anche per quanto riguarda la LSA, le esaurienti consultazioni avvenute nella primavera

e nell'estate del 2002 nell'ambito dei lavori della commissione peritale Zimmerli hanno comportato parecchi adeguamenti.

Dal punto di vista della sistematica e della natura tecnica della materia e della sua dinamica, né la LBCR né la LBVM né la LSA si prestano a un disciplinamento legale dettagliato delle regole materiali in materia di sorveglianza, come avevano proposto alcuni partecipanti alla procedura di consultazione. Deve quindi essere sufficiente richiamarsi in maniera puntuale ai diversi settori disciplinati (garanzia di un'attività irreprensibile, organizzazione e gestione dei rischi, fondi propri, ripartizione dei rischi, presentazione dei conti e compiti dell'organo di revisione esterno).

2.1.3.6 Numero 8: Legge federale relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario

2.1.3.6.1 Intermediazione assicurativa

L'articolo 12 della legge federale del 10 ottobre 1997 relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario (legge sul riciclaggio di denaro, LRD, RS 955.0), in connessione con l'articolo 2 capoverso 2 lettera c LRD, sottopone gli assicuratori vita, a proposito del controllo dei provvedimenti di lotta al riciclaggio di denaro, all'autorità di sorveglianza istituita da una legge specifica, vale a dire all'autorità di sorveglianza degli assicuratori. Alla base di questo assoggettamento si trova l'idea che in tal modo si possano evitare doppioni nella sorveglianza e che sia più opportuno che l'autorità di sorveglianza, che sorveglia comunque gli assicuratori vita a norma di legge, si assuma nel contempo la sorveglianza secondo la LRD. Secondo la proposta di revisione della legge sulla sorveglianza degli assicuratori, gli intermediari assicurativi sono ora sottoposti alla sorveglianza degli assicuratori. Anche gli intermediari assicurativi possono esercitare attività rilevanti per il riciclaggio di denaro e sinora, in questi casi, hanno dovuto sottoporsi direttamente all'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro. Per gli stessi motivi adottati a proposito degli assicuratori vita, per quanto riguarda il controllo dei provvedimenti di lotta al riciclaggio di denaro risulta opportuno sottoporre anche gli intermediari assicurativi all'autorità di sorveglianza istituita da una legge specifica, vale a dire all'autorità di sorveglianza degli assicuratori.

2.1.3.6.2 Distribuzione di quote di fondi d'investimento

2.1.3.6.2.1 Non assoggettamento dei distributori

L'assoggettamento dell'attività di distribuzione alla legge sul riciclaggio di denaro è abrogato a causa dell'esiguo rischio di riciclaggio che comporta tale attività. Secondo l'articolo 2 capoverso 3 primo periodo LRD, gli intermediari finanziari del settore non bancario sono in linea di principio persone che «a titolo professionale, accettano o custodiscono valori patrimoniali di terzi o forniscono aiuto per investirli o trasferirli». Di conseguenza, nell'ambito della consulenza in materia di investimenti e della gestione patrimoniale, un assoggettamento alla LRD si giustifica unicamente se il potenziale intermediario finanziario, sulla base di una procura corrispondente,

effettua investimenti per conto di un cliente oppure se può disporre degli elementi patrimoniali di quest'ultimo (cfr. art. 2 cpv. 3 lett. e ed f LRD; FF 1996 III 1011 seg.). Una delle condizioni per ricevere un'autorizzazione per la distribuzione è per contro costituita dalla conclusione di un contratto scritto di distribuzione con la direzione del fondo nonché con la banca depositaria o il rappresentante di un fondo estero d'investimento, in cui alla persona fisica in questione sia «espressamente vietato accettare pagamenti per l'acquisto di quote» (cfr. art. 22 cpv. 1 lett. f dell'ordinanza del Consiglio federale del 19 aprile 1994 sui fondi d'investimento (ordinanza sui fondi d'investimento, OFI; RS 951.311)). Quindi, considerato che i distributori non accettano elementi patrimoniali estranei né dispongono di procure, la scarsa rilevanza dell'attività di distribuzione con riguardo al rischio di riciclaggio di denaro giustifica l'abrogazione dell'articolo 2 capoverso 3 lettera d LRD.

2.1.3.6.2.2 Istituzione di una base legale per l'assoggettamento di società di gruppi alla sorveglianza istituita da una legge specifica

Con la modifica dell'articolo 13 LRD si istituisce una chiara base legale affinché le società di gruppi che esercitano un'attività secondo l'articolo 2 capoverso 3 LRD e appartengono a un intermediario finanziario sottostante a una sorveglianza istituita da una legge specifica possano essere assoggettate alla medesima sorveglianza (istituita da una legge specifica) per quanto riguarda l'osservanza degli obblighi secondo la LRD. Il campo d'applicazione delle Direttive per la lotta contro il riciclaggio di denaro, emanate dalla Commissione federale delle banche²⁷, contempla già oggi le società di gruppi esteri di banche e commercianti di valori mobiliari che non sottostanno ad alcuna sorveglianza istituita da una legge specifica secondo l'articolo 2 capoverso 2 LRD, ma che esercitano un'attività finanziaria secondo l'articolo 2 capoverso 3 LRD.²⁸ Questa disposizione, volta a garantire che a livello di gruppo vengano standard equivalenti in materia di riciclaggio di denaro, è mutuata dalla nuova ordinanza della CFB sul riciclaggio di denaro²⁹, che entrerà in vigore il 1° luglio 2003 e sostituirà le citate direttive in materia di riciclaggio di denaro. La normativa dell'articolo 13 capoverso 2 D-LRD ha lo scopo di evitare doppiioni tra la sorveglianza istituita da una legge specifica, segnatamente da parte della Commissione delle banche, e il regime di sorveglianza dell'Autorità di controllo, e di permettere una sorveglianza uniforme consolidata del riciclaggio di denaro all'interno del gruppo finanziario anche quando a quest'ultimo appartengono società di gruppi che non sottostanno ad alcuna sorveglianza istituita da una legge specifica.

L'assoggettamento a una sorveglianza istituita da una legge specifica non è impre-scindibile. Esso è inoltre possibile esclusivamente per gli intermediari finanziari secondo l'articolo 2 capoverso 3 LRD che appartengono a un gruppo sottostante a una sorveglianza istituita da una legge specifica (art. 13 cpv. 2 lett. a D-LRD). Allo scopo di garantire la parità di trattamento tra gli intermediari finanziari sottostanti a una

²⁷ Circolare 98/1: Direttive intese a combattere e impedire il riciclaggio di denaro, del 26.03.1998.

²⁸ Circolare 98/1 n. marg. 5.

²⁹ Cfr. art. 2 cpv. 2 dell'ordinanza della Commissione federale delle banche del 18 dicembre 2002 relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro RS 955.022.

sorveglianza istituita da una legge specifica e quelli che esercitano un'attività identica ma sottostanno alla sorveglianza da parte dell'autorità di controllo, l'articolo 13 capoverso 2 lettera b D-LRD prescrive che l'intermediario finanziario deve osservare le condizioni di cui all'articolo 14 capoverso 2 LRD. L'articolo 13 capoverso 2 lettera c D-LRD ha lo scopo di garantire che l'autorità di sorveglianza istituita da una legge specifica riceva dalla società di gruppo tutti gli atti e documenti di cui essa necessita per adempiere i propri compiti (cfr. art. 19 LRD). Il gruppo è tenuto a sorvegliare e imporre che le sue società osservino gli obblighi secondo la LRD (art. 13 cpv. 2 lett. d D-LRD).

2.2 Legge sul contratto d'assicurazione

2.2.1 In generale

Per quanto riguarda la portata della revisione, rimandiamo al numero 1.2.5.2 del presente messaggio.

2.2.2 Commento alle disposizioni del disegno

Art. 3 **Obbligo d'informare dell'assicuratore**

Il nuovo articolo 3 impegna l'assicuratore ad informare lo stipulante, prima della conclusione del contratto, sulla propria identità e sul contenuto essenziale del contratto. La legge non definisce il contenuto essenziale del contratto, tuttavia la dottrina (Willy Koenig, *Schweizerisches Privatversicherungsrecht*, 3^a ed., 1967, pag. 68; Alfred Maurer, *Schweizerisches Privatversicherungsrecht*, Verlag Stämpfli & Cie AG Bern, 3^a ed., 1995, pagg. 245, 274, 288) e la giurisprudenza ritengono essenziali la prestazione in caso di insorgenza dell'evento assicurato, la controprestazione (premio), il rischio assicurato, gli oggetti protetti dalla copertura assicurativa e la durata del contratto (inizio e fine).

L'informazione fornita dall'assicuratore su base volontaria va oltre i punti essenziali del contratto da concludere. La realizzazione del postulato dell'eurocompatibilità implica tuttavia che gli obblighi d'informare dell'assicuratore devono attenersi alla legge. Per quanto riguarda più precisamente l'informazione dell'assicurazione relativa ai prezzi della prestazione dei servizi, l'evoluzione del diritto svizzero ha reso indispensabile una normativa sull'indicazione dei prezzi; nell'ordinanza sull'indicazione dei prezzi³⁰, il nostro Consiglio aveva rinunciato a disciplinare il settore assicurativo, tuttavia manifesta ora la sua intenzione di tenerne conto nell'ambito della modifica della legge sul contratto d'assicurazione proposta nel presente messaggio.

L'*articolo 3* non contiene alcun catalogo esaustivo circa le informazioni da comunicare e delega il disciplinamento specifico del contenuto dell'obbligo d'informare al nostro Consiglio. Andranno previste soprattutto le informazioni concernenti il diritto applicabile, il foro, le conseguenze della violazione degli obblighi precontrattuali o contrattuali oppure dello scioglimento anticipato del contratto. L'assicuratore dovrà

³⁰ RS 942.211

ragguagliare anche circa i diritti di recesso e le relative conseguenze finanziarie e concretizzare le basi di calcolo e le modalità inerenti alla partecipazione alle eccedenze, ai valori di riscatto e ai valori di trasformazione (*art. 3 cpv. 1 lett. e*). L'obbligo d'informare vige anche nell'ambito dei contratti relativi alla previdenza professionale (*art. 3 cpv. 3*). In tale contesto occorrerà in particolare adottare provvedimenti intesi a garantire che i lavoratori assicurati siano informati in merito alle modifiche essenziali dei contratti, segnatamente in merito alla rescissione del contratto d'assicurazione concluso dall'istituto di previdenza in favore del personale e l'impresa di assicurazione sulla vita, oppure in merito al suo annullamento da parte dell'impresa di assicurazione sulla vita in seguito al ritardo dell'istituto di previdenza in favore del personale nel pagare i premi.

Inoltre, potrebbe trattarsi di informazioni sul calcolo delle tariffe, quando i premi possono essere modificati unilateralmente nel contratto in corso e gli indici trattenuti nei casi di contratti a prestazioni variabili. Le informazioni relative alla natura e all'estensione dei legami degli intermediari con le imprese di assicurazione (cfr. *art. 41 cpv. 1* del disegno di legge sulla sorveglianza degli assicuratori) rappresentano pure informazioni precontrattuali ai sensi della legge.

Dal punto di vista della protezione dei dati, nell'ambito delle assicurazioni private uno dei problemi principali per gli stipulanti è costituito dalla scarsa trasparenza del trattamento dei dati. La trasparenza, però, può essere data unicamente se è comprensibile. Ciò non sarebbe garantito in caso di informazione soltanto orale, suscettibile di dar luogo ad abusi. Pertanto il disegno prevede che, prima della conclusione del contratto, allo stipulante deve essere rilasciata una corrispondente dichiarazione dalla quale sia desumibile in che modo vengano trattati i suoi dati personali e che può essere inoltrata anche all'assicurato, se non è identico allo stipulante.

Il futuro stipulante deve poter prendere conoscenza di tutte le informazioni prescritte prima della conclusione del contratto. Di norma, l'assicuratore consegna all'assicurato un documento corrispondente. Il disegno non esclude tuttavia l'invio elettronico di tale documento, che il destinatario stampa da sé conferendogli una forma fisica. L'*articolo 3* non costituisce un ostacolo alla conclusione del contratto secondo modalità diverse da quelle finora indicate (un consenso tra l'assicuratore e il futuro stipulante su una proposta presentata e vincolante). Tuttavia il progetto non consente qualsiasi forma di conclusione del contratto, ad esempio la conclusione del contratto per telefono senza un precedente contatto tra gli interessati.

Art. 3a Violazione dell'obbligo d'informare

L'obbligo d'informare dell'assicuratore, previsto dall'*articolo 3* del disegno, interviene parallelamente all'obbligo dello stipulante d'informare in maniera completa e corretta (*art. 6 LCA*). Ne consegue che la violazione dell'assicuratore del suo obbligo d'informare è punibile in base al diritto privato allo stesso modo della reticenza dell'assicurato.

Nell'*articolo 3a* si rinuncia alla disposizione di annullare il contratto in caso di violazione di tale obbligo. Tuttavia, lo stipulante deve avere la possibilità di recedere dal contratto. A questo proposito, il disegno prevede un limite di tempo: tale diritto può essere esercitato unicamente entro quattro settimane dalla conoscenza della violazione, ma al più tardi due anni dopo la conclusione del contratto.

Art. 6 e 8

La nozione di reticenza corrisponde a quella del diritto vigente.

Nel caso in cui desideri recedere dal contratto a causa di una reticenza, l'assicuratore dovrà comunicarlo in forma scritta entro un termine di quattro settimane dalla conoscenza della reticenza (*cpv. 1 e 2*). Se il contratto è sciolto a seguito di un caso di reticenza, l'assicuratore è libero dall'obbligo di prestazioni solo per i sinistri la cui insorgenza o l'estensione siano connessi alla reticenza. Di conseguenza, l'obbligo dell'assicuratore di fornire la prestazione rimane intatto se la reticenza non ha influito sull'insorgenza del sinistro o l'estensione della prestazione da fornire. Nei rimanenti casi, tale obbligo viene meno. Se ha già fornito prestazioni, l'assicuratore ha diritto al rimborso (nesso causale [*cpv. 3*]; cfr. sull'insieme il n. 1.2.5.2.1.).

L'adeguamento dell'articolo 8 LCA consegue alla modifica dell'articolo 6 (cfr. il n. 1.2.5.2.1).

Art. 24 Divisibilità del premio

L'attuale articolo 24 LCA disciplina il principio della divisibilità del premio secondo il quale, salvo disposizione contraria del contratto o della presente legge, «*il premio convenuto per il periodo di assicurazione in corso è dovuto interamente anche quando l'assicuratore non abbia sopportato il rischio che per una parte di questo periodo*».

Originariamente il principio della indivisibilità del premio è stato giustificato soprattutto dal fatto che un sinistro può insorgere in qualsiasi momento nel corso del periodo di assicurazione e pertanto l'assicuratore deve poter disporre dell'integrità del premio durante tutto il periodo. La dottrina ritiene tuttavia da molto tempo che questa argomentazione sia discutibile e che il principio dell'indivisibilità del premio non sia assoluto, ma si basi su alcune considerazioni di ordine pratico. (Per quanto riguarda le critiche più recenti sul principio di indivisibilità, si rimanda ai n. 1.1.2.1 e 1.1.2.2 del presente messaggio).

Il disegno di revisione della LCA tiene conto delle critiche espresse e introduce il principio della *divisibilità* del premio quando il contratto è rescisso o sciolto prima della scadenza. Un'unica eccezione è prevista dall'*articolo 42 capoverso 3* del disegno.

Il ribaltamento del principio dell'indivisibilità del premio implica l'abrogazione degli articoli 25-27 della LCA vigente.

Art. 34

L'*articolo 34* si riferisce alla responsabilità dell'assicuratore per i suoi agenti. La disposizione attuale è alla base della distinzione tra gli agenti che trattano gli affari e gli agenti che li concludono. Questa distinzione è talvolta fonte di insicurezza per gli stipulanti nei confronti delle trattative con l'intermediario. Il testo ne propone pertanto l'eliminazione. La nozione di «intermediario assicurativo» va intesa ai sensi dell'*articolo 38* del disegno di legge sulla sorveglianza degli assicuratori.

Il capoverso 2 dell'attuale articolo 34 dispone che l'agente «*non ha facoltà di modificare le condizioni generali di assicurazione né in favore né a danno dello stipulante*». Tale capoverso può essere abrogato. In effetti, in virtù della nuova versione

dell'articolo 34, gli atti degli agenti impegnano sempre le imprese di assicurazione da essi rappresentate.

Art. 42 cpv. 2 e 3

L'introduzione del principio di divisibilità del premio rende superflua la disposizione sulle sorti del premio in caso di recesso dal contratto conseguentemente a un danno parziale (cpv. 2).

Il capoverso 3 definisce l'unico caso in cui lo stipulante non ha diritto a un rimborso di quote del premio se scioglie il contratto prima della sua scadenza. Sarebbe urtante se l'assicuratore, dopo avere pagato le spese derivanti dall'acquisizione dello stipulante, dalla valutazione del rischio e dall'allestimento della polizza, dovesse rimborsare una parte sostanziosa del primo premio, che viene impiegato in ampia misura per coprire tali spese, in seguito a un recesso nel corso del primo anno di durata contrattuale.

Art. 46a

- a) Le norme relative al luogo dell'adempimento di un contratto di assicurazione che figuravano nella LSA (capitolo intitolato «Luogo dell'adempimento, foro e luogo dell'esecuzione») sono state parzialmente trasferite nella LCA in occasione dell'entrata in vigore della legge del 24 marzo 2000 sul foro (RS 272). La proposta modifica dell'articolo 46a LCA mira a trasferire integralmente nella LCA le norme relative al luogo dell'adempimento.
- b) Dal 1° gennaio 2001, le norme relative al foro per le controversie che riguardano i contratti di assicurazione non figurano più nel diritto di sorveglianza degli assicuratori, ma nella legge sul foro (cfr. cap. quinto «Luogo dell'adempimento, foro e luogo dell'esecuzione», LSA, RS 961.01, nella versione precedente l'elaborazione della legge sul foro). Data l'importanza che tale questione rivestirà in futuro nelle relazioni tra le imprese di assicurazione e gli assicurati, proponiamo qui di seguito i principali passaggi a questo proposito contenuti nel nostro messaggio del 18 novembre 1998 concernente la legge sul foro (FF 1999 2427 seg., n. 245 ad art. 23 del disegno di legge sul foro [art. 22 della legge recante la rubrica «Contratti conclusi con consumatori»]):

«Il presente disegno istituisce un foro che può essere adito per tutte le controversie derivanti da contratti dei consumatori. Questo nuovo foro semplifica notevolmente il diritto della competenza ratione loci in materia di cause dei consumatori – oggi estremamente confuso – rafforzando nel contempo la protezione di questi ultimi.

Secondo il capoverso 1, la competenza per territorio in materia di controversie tra fornitori e consumatori si determina anzitutto in funzione della ripartizione dei ruoli nella causa:

- *Se l'azione è proposta dal consumatore, questi può adire sia il giudice del suo domicilio sia il giudice del domicilio o della sede del fornitore (lett. a). (...)*
- *L'azione del fornitore va invece promossa dinanzi al giudice del domicilio del (consumatore) convenuto (lett. b); (...)*

(...) Anche le controversie derivanti da contratti di assicurazione possono costituire cause in materia di diritto dei consumatori (...). Non è quindi necessario – nemmeno nell’ottica della procedura civile sociale – adottare norme di competenza specifiche, come invece ancora previsto dall’avamprogetto e dal diritto internazionale europeo (...). Neppure la LDIP si occupa specificamente delle controversie in materia di assicurazioni poiché, nell’ambito internazionale generale, i fori istituiti dagli articoli 112 (domicilio del convenuto, stabile organizzazione in Svizzera di un assicuratore straniero) e 114 LDIP (fori per le azioni dei consumatori) valgono anche per tali controversie.

Possono stare in giudizio come consumatori non soltanto il contraente dell’assicurazione ma anche l’assicurato o il beneficiario (*idem* art. 11 cpv. 1 CL). Tutte le persone con cui il contratto d’assicurazione conferisce diritti o impone obblighi possono quindi essere controparti processuali dell’assicuratore. Anche gli aventi causa entrano in considerazione. Per designare la controparte dell’assicuratore, il diritto interno in vigore utilizza il termine «assicurato» (cfr. art. 28 della legge sulla sorveglianza degli assicuratori); questa nozione viene tuttavia interpretata in modo estensivo.

Il nuovo «foro dei consumatori», (...), consente di abrogare - o di modificare - l’articolo 28 della legge sulla sorveglianza degli assicuratori e l’articolo 46a della legge federale sul contratto d’assicurazione (...); anche il foro speciale del luogo della situazione della cosa previsto dall’articolo 28 capoverso 3 LSA per le azioni fondate sull’assicurazione contro gli incendi è ormai superfluo poiché risulta già da altre disposizioni del presente disegno (ad es., per i fondi dall’art. 20). Può inoltre essere abrogato l’articolo 29 LSA, giacché nell’ambito internazionale della LDIP e la CL garantiscono una tutela efficace degli assicurati: il foro internazionale e il luogo dell’adempimento alla sede della stabile organizzazione svizzera dell’assicuratore straniero sono già contemplati dall’articolo 112 capoverso 2 LDIP e dall’articolo 50 capoverso 1 LEF.»

Art. 54

L’attuale articolo 54 LCA stabilisce che se l’oggetto dell’assicurazione cambia proprietario, i diritti e gli obblighi derivanti dal contratto d’assicurazione passano all’acquirente. Inoltre l’assicuratore dispone di un diritto di recesso dal contratto quando ha conoscenza del trapasso.

Questa norma è stata discussa sia dalla Commissione dei cartelli sia dalla mozione Vollmer (cfr. n. 1.1.2.1 e 1.1.2.2).

Durante la consultazione, i partecipanti si sono espressi a favore sia del mantenimento del passaggio automatico del contratto all’acquirente, accompagnato della possibilità di recesso, sia dell’estinzione del contratto in caso di passaggio di proprietà.

L’articolo 54 LCA, che non distingue tra il passaggio di proprietà di fondi e il passaggio dei beni mobili, ha sollevato in passato molte critiche per quanto riguarda le sorti delle quote di premi già versate quando si pone fine al contratto in seguito a un cambiamento di proprietario (o di detentore nel caso dell’assicurazione di autoveicoli). La rinuncia al principio di indivisibilità permette di rispondere a una parte

delle critiche, ma non risolve tutte le difficoltà pratiche che implica un passaggio automatico dei contratti.

Per questo motivo l'*articolo 54* del disegno prevede che si ponga fine al contratto di assicurazione quando si verifica un cambiamento di proprietà dell'oggetto assicurato; si applica il principio della divisibilità del premio previsto dall'*articolo 24*.

Contrariamente a quanto previsto dall'*articolo 54* LCA, la legge sulla circolazione stradale (RS 741.01) non vincola il contratto alla proprietà, ma alla qualità del detentore di un veicolo. Per questo motivo l'*articolo 67* capoverso 1 LCStr non viene modificato e, in quanto *lex specialis*, prevale sull'*articolo 54* LCA. Ne consegue che il contratto di assicurazione passa automaticamente al nuovo detentore con i relativi diritti e obblighi. Come finora, il nuovo detentore può porre fine a tal contratto se, munito di una nuova licenza di circolazione, dimostra all'autorità che rilascia il permesso di circolazione di aver concluso un contratto con un altro assicuratore. Il precedente assicuratore è autorizzato a recedere dal contratto entro quattordici giorni da quando ha avuto conoscenza del cambiamento del detentore (art. 67 cpv. 2 LCStr). Di conseguenza, le pretese di eventuali parti lese nei confronti dell'assicuratore sono garantite anche quando non è stato segnalato il cambiamento di detentore. In virtù del nuovo *articolo 24* LCA, il premio è dovuto unicamente fino alla fine del contratto anche per l'assicurazione sulla responsabilità civile per gli autoveicoli.

Art. 55 cpv. 1

L'*articolo 55* capoverso 1 LCA prevede che le disposizioni relative al cambiamento di proprietario di cui all'*articolo 54* sono applicabili in caso di fallimento dello stipulante e la massa gli subentra nel contratto.

Tenuto conto del cambiamento contemplato dall'*articolo 54*, è necessario consentire la fine del contratto anche in caso di fallimento dello stipulante e apportare le modifiche necessarie al *capoverso 1 dell'articolo 55*, rimanendo in vigore l'eccezione dell'*articolo 55* capoverso 2 sui beni esclusi da pignoramento.

Art. 89a

La frase introduttiva di questo articolo si riferisce all'*articolo 9* della legge sull'assicurazione vita (LAssV), la quale sarà abrogata nell'ambito della revisione della LSA. L'*articolo 9* era stato introdotto, dopo il responso negativo allo SEE, nel quadro del programma legislativo «Swisslex» e quindi si basa, conformemente allo stato della legislazione UE di allora, sulla seconda direttiva relativa all'assicurazione vita, che limitava la libertà di fornire servizi alla conclusione di contratti su iniziativa dello stipulante. Sinora, tuttavia, con l'UE non è stato concluso alcun accordo assicurativo in materia, di modo che l'*articolo 89a*, che garantisce allo stipulante il diritto di recesso anche in caso di conclusione transfrontaliera di contratti, è rimasto lettera morta. L'Accordo assicurativo Svizzera/CEE del 10 ottobre 1989³¹ si applica soltanto all'assicurazione danni e rappresenta unicamente un accordo relativo alla sede di agenzie e succursali a livello della prima direttiva sull'assicurazione contro i danni. Nel frattempo sono entrate in vigore le terze direttive assicurative, con la libertà totale di fornire servizi, le quali non sono coperte per quanto riguarda l'arti-

³¹ Accordo del 10.10.1989 tra la Confederazione Svizzera e la CEE concernente l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita (RS 0.961.1).

colo 9 LAssV. L'Accordo assicurativo Svizzera- Liechtenstein è fondato su queste direttive. Il proposto stralcio del riferimento obsoleto all'articolo 9 LAssV estende il campo d'applicazione dell'articolo 89a a tutti i contratti conclusi in libero regime di prestazione di servizi, vale a dire, al momento attuale, ai contratti conclusi con assicuratori vita con sede nel Liechtenstein.

Art. 94a

Al pari dell'articolo 89a, la presente disposizione fa riferimento alla legge sull'assicurazione vita, e più precisamente agli articoli 12 e 13, i quali disciplinano esplicitamente la conclusione transfrontaliera di contratti d'assicurazione sulla vita su iniziativa dello stipulante con imprese di assicurazione con sede in uno «Stato contraente», nozione definita nell'articolo 13 LAssV. Anche in questo caso, il riferimento diviene obsoleto a causa dell'abrogazione della legge sull'assicurazione vita. Tuttavia, contrariamente all'articolo 89a, l'articolo 94a non conferisce diritti allo stipulante, ma gliene sottrae: infatti, esso dichiara non applicabili gli articoli 90-94 (imperativi) in caso di conclusione transfrontaliera di contratti. Per lo stipulante ciò significa, fra l'altro, la soppressione del diritto di trasformazione e di riscatto e l'impossibilità di far verificare presso l'Ufficio federale delle assicurazioni private i valori di liquidazione e quelli di trasformazione e di riscatto. Non sono chiari i motivi di questo pregiudizio subito dallo stipulante in Svizzera in seguito alla conclusione del contratto in libero regime di prestazione di servizi. Verosimilmente la causa andrà ricercata nella difficoltà di verificare la trasformazione e il riscatto in mancanza di basi tariffali. Le esperienze fatte sinora con l'autorità di sorveglianza del Liechtenstein, la quale non procede a verifiche di valori di trasformazione e di riscatto, hanno mostrato che la collaborazione tra le autorità di sorveglianza offre possibilità di soluzione. Abrogando l'articolo 94a, gli articoli 90-94 diventano nuovamente applicabili anche ai contratti conclusi in maniera transfrontaliera.

Art. 97

Anche gli *articoli 24* (Divisibilità del premio) e *46a* (Luogo dell'adempimento) vanno aggiunti alla lista delle prescrizioni che non possono essere modificate (disposizioni assolutamente imperative).

Art. 98

Le seguenti disposizioni del disegno vengono ad aggiungersi alle prescrizioni che non possono essere modificate mediante convenzione a danno dello stipulante o dell'avente diritto: gli *articoli 3 e 3a* (Obbligo d'informare dell'assicuratore) e *54* (Cambiamento di proprietario). Va aggiunto anche l'articolo 89 (Diritto di recesso dello stipulante).

Gli articoli 25 e 26 secondo periodo sono abrogati dal disegno e pertanto non figurano più nell'elenco dell'articolo 98 capoverso 1.

Art. 100 cpv. 2

La norma di rinvio dell'articolo 100 capoverso 2 è manifestamente incompleta. Essa accorda invero all'assicurato disoccupato il diritto di passaggio dall'assicurazione collettiva a quella individuale. Tuttavia, in seguito all'assenza del rinvio all'articolo 71

capoverso 2 della legge federale sull'assicurazione malattie (RS 832.10), l'assicurato perde in tal modo il diritto all'informazione che inerisce al diritto di passaggio e le modalità collegate (conseguenze dell'omessa informazione, termine per l'esercizio del diritto di passaggio). È pertanto ragionevole che l'articolo 100 capoverso 2 sia completato mediante un rinvio corrispondente all'articolo 71 capoverso 2 LAMal.

Art. 101 cpv. 1 n. 2

La modifica di questa disposizione deriva, da un lato, dalla nuova formulazione delle eccezioni alla sorveglianza nell'*articolo 2* del disegno di nuova legge sulla sorveglianza degli assicuratori (vedi n. 2.1.2 del presente messaggio) e, dall'altro, dalla soppressione della sorveglianza semplificata. Con la «deroga alla deroga», nella seconda parte del numero 2 ci si riferisce, in forma generale e astratta, all'assicurazione malattie complementare, esercitata dalle casse malati («riconosciute») sottoposte all'UFAS e sorvegliate dall'autorità di sorveglianza degli assicuratori.

Art. 101a–101c

Gli articoli 101a, 101b e 101c sono scaturiti, come gli articoli 89a e 94a, dai disegni di legge Eurolex in vista dell'adesione allo SEE e sono in seguito stati integrati nel diritto vigente nel quadro della legislazione conseguente a Swisslex. I rinvii alla legge sull'assicurazione contro i danni (LADa) e alla legge sull'assicurazione vita (LAssV), abrogate con la presente revisione, richiedono anche in questo caso un adeguamento formale delle prescrizioni.

Per l'articolo 101a non è invece necessaria alcuna modifica. In relazione all'oggetto in questione, tale disposizione definisce, in modo astratto e sganciato dalla legge sull'assicurazione vita, la fattispecie fondamentale della prestazione di servizi transfrontaliera nel quadro di un accordo assicurativo, sulla base della reciprocità.

L'articolo 101b richiede, al di là dell'adeguamento formale, due integrazioni: nella frase introduttiva del capoverso 1 si parla, in relazione alla legge sull'assicurazione contro i danni, della «situazione del rischio». La corrispondente definizione (art. 2a cpv. 3 LADa) è inserita nell'articolo 101b quale nuovo capoverso 5. Analogamente, nel capoverso 1 lettera f si parla, con riferimento relazione alla legge sull'assicurazione contro i danni, di «grandi rischi». Questa definizione (art. 2a cpv. 6 LADa) è integrata come nuovo capoverso 6.

Per quanto riguarda l'articolo 101c, occorre adeguare formalmente il primo periodo del capoverso 1. Con la nuova formulazione, il campo d'applicazione della disposizione non è più limitato, come anteriormente, ai contratti conclusi in maniera transfrontaliera su iniziativa dello stipulante (conformemente alla seconda direttiva dell'UE sull'assicurazione vita³²). Con l'entrata in vigore delle terze direttive sull'assicurazione vita, questa limitazione è stata soppressa nell'UE³³. Estendendo il campo d'applicazione a tutti i contratti conclusi in ambito transfrontaliero, si tiene ora conto anche dei contratti conclusi con assicuratori vita con sede nel Liechtenstein (in merito, cfr. anche il commento agli art. 89a e 94a D-LCA).

³² Art. 13 della seconda direttiva del Consiglio del 8.11.1990 (90/619/CEE), GU L 330/50 del 29.11.1990.

³³ Art. 37 della direttiva 92/96/CEE del Consiglio del 10.11.1992, GU L 360/1 del 9.12.1992.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

3.1.1 Ripercussioni sulla Confederazione

Il passaggio dal controllo preliminare dei prodotti e la sua sostituzione con prove per sondaggio eseguite a posteriori, la verifica delle modifiche del piano d'esercizio e i nuovi compiti (legati all'attuario responsabile, alla sorveglianza dei gruppi e dei conglomerati, agli intermediari, al rispetto degli obblighi d'informare ecc.) presuppongono un aumento, difficilmente quantificabile, dell'effettivo del personale. Anche il nuovo controllo della solvibilità, basato sui rischi, richiede un maggiore impiego di specialisti nel campo della gestione dei rischi finanziari e operativi e dei modelli di capitale. È prevedibile che questi specialisti non potranno essere acquisiti se non vengono loro corrisposti i salari usuali nell'economia privata, i quali vanno ben oltre la scala salariale della Confederazione. Siffatte assunzioni sono già ammesse dal diritto vigente (art. 51a dell'ordinanza sulla sorveglianza, RS 961.05). Ad ogni modo non ci si aspetta un incremento dei costi netti per la Confederazione, dato che le spese per la sorveglianza sono coperte da emolumenti percepiti dalle imprese di assicurazione e dagli intermediari sottoposti a sorveglianza.

3.1.2 Ripercussioni su Cantoni e Comuni

La sorveglianza degli assicuratori viene esercitata dalla Confederazione e i costi sono coperti da tasse versate dalle imprese di assicurazione e dagli intermediari assicurativi che soggiacciono alla sorveglianza. Le modifiche della legge sul contratto d'assicurazione riguardano il diritto privato e non richiedono perciò alcun intervento statale. Il progetto non avrà pertanto alcuna ripercussione su Cantoni e Comuni.

3.2 Ripercussioni sull'economia nazionale

Conformemente alle nostre Direttive del 15 settembre 1999³⁴ concernenti la presentazione delle conseguenze per l'economia dei progetti di atti normativi federali, i progetti devono essere esaminati in base ai punti seguenti:

3.2.1 Necessità e possibilità dell'intervento statale

La Costituzione federale conferisce alla Confederazione la competenza legislativa in materia di assicurazioni private e nel contempo la competenza in materia di sorveglianza³⁵. Valgono tuttora i motivi addotti per il mantenimento della sorveglianza

³⁴ FF 2000 932

³⁵ Cfr. FF 1997 I 1 (messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale).

statale citati nel messaggio del 5 maggio 1976³⁶ per una nuova legge federale sulla sorveglianza degli istituti privati di assicurazione; la sorveglianza statale è legittimata soprattutto dall'importanza economica del settore delle assicurazioni private e dalla necessità di tutelare gli interessi degli assicurati.

Il disegno di revisione della LCA è in relazione alla revisione del diritto di sorveglianza, ma anche a interventi politici (cfr. n. 1.2.5.2).

3.2.2 Conseguenze per i singoli gruppi della società

Né il disegno di legge sulla sorveglianza, né il disegno della revisione della LCA implicano considerevoli modifiche delle spese che le imprese devono sostenere. La funzione dell'attuario responsabile contemplata esplicitamente nel disegno corrisponde a una funzione che esiste già nella maggior parte delle imprese. Per quanto riguarda gli intermediari assicurativi, l'introduzione di una sorveglianza combinata a un sistema di iscrizione a registro comporterà in teoria solo spese amministrative legate all'iscrizione stessa; le altre esigenze soprattutto in materia di qualifiche professionali degli intermediari mirano al mantenimento della qualità dei consigli da cui i consumatori possono trarre vantaggio.

3.2.3 Conseguenze per l'economia generale

Il nuovo diritto di sorveglianza e la revisione della LCA non implicheranno cambiamenti radicali del comportamento degli interessati, tenuto conto del quadro relativamente limitato delle modifiche legislative proposte. L'approvazione dei disegni dovrebbe permettere di mantenere attrattiva la piazza economica che si è venuta a creare con l'arrivo sul mercato di nuove imprese di assicurazione (il numero delle imprese di assicurazione e di riassicurazione sottoposte a sorveglianza è passato da 143 alla fine del 1993 a 180 alla fine del 2000, alle quali vanno aggiunte 57 casse malati sorvegliate nell'esercizio dell'assicurazione malattia complementare).

3.2.4 Disciplinamenti alternativi

Il disegno di revisione del diritto di sorveglianza comporta la rinuncia totale all'obbligo di autorizzazione per i prodotti assicurativi e in teoria consente solo controlli a posteriori; anche per alcuni punti del piano d'esercizio, l'esigenza di un'approvazione preliminare per le modifiche viene sostituita con un obbligo di annunciare tali modifiche. Esiste la possibilità di affidare alcuni compiti agli organi di revisione delle imprese di assicurazione; tuttavia il mantenimento del sistema di sorveglianza materiale che ha sempre caratterizzato il diritto svizzero in merito (vedi *art. 36* del disegno di legge sulla sorveglianza degli assicuratori e il commento all'*art. 48*) esige che sia lo Stato stesso ad esercitare la parte più consistente della sorveglianza.

³⁶ FF 1976 II 859

3.2.5 Aspetti pratici dell'esecuzione

Uno dei principali obiettivi della rielaborazione del diritto di sorveglianza è di rendere più agevole la comprensione resa difficile dalla dispersività della materia nei vari atti legislativi federali modificati frequentemente in questi ultimi anni. La revisione deve facilitare l'applicazione del diritto di sorveglianza, in particolare per le imprese direttamente interessate, e migliorare la certezza giuridica.

Il disegno di legge contiene inoltre le basi che permettono di coordinare le procedure a livello nazionale e internazionale, soprattutto in materia di sorveglianza dei gruppi assicurativi e dei conglomerati finanziari.

4 Programma di legislatura

La revisione del diritto di sorveglianza delle imprese di assicurazione private e la modifica della legge sul contratto d'assicurazione figurano nel programma di legislatura 1995-1999, sotto il titolo «Liberalizzazione e nuovo orientamento della vigilanza in materia assicurativa». Questo oggetto è stato rinviato al periodo 1999-2003, dato che le numerose divergenze delle opinioni emerse durante la consultazione (cfr. n. 1.2.5 del presente messaggio) hanno reso necessario approfondire ulteriormente gli avamprogetti. L'oggetto è annunciato nel programma di legislatura 1999-2003 (FF 2000 2037, n. 2.2).

5 Rapporto con il diritto europeo

Il diritto vigente nell'Unione europea nel settore delle assicurazioni private comprende le direttive e raccomandazioni seguenti:

- * Direttiva 64/225/CEE del Consiglio, del 25 febbraio 1964³⁷, volta a sopprimere in materia di riassicurazione e di retrocessione le restrizioni alle libertà di stabilimento ed alla libera prestazione dei servizi
- * Prima direttiva 73/239/CEE del Consiglio, del 24 luglio 1973³⁸, recante coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative in materia di accesso e di esercizio dell'assicurazione direttiva diversa dall'assicurazione sulla vita
- * Direttiva 76/580/CEE del Consiglio, del 29 giugno 1976³⁹, che modifica la direttiva 73/239/CEE recante coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative in materia di accesso e di esercizio dell'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita
- * Direttiva 77/92/CEE del Consiglio, del 13 dicembre 1976⁴⁰, concernente misure destinate a facilitare l'effettivo esercizio della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi per le attività di agente e di mediatore di

³⁷ GU P 056 del 4.4.1964, pag. 878

³⁸ GU L 228 del 16.8.1973, pag. 3

³⁹ GU L 189 del 13.7.1976, pag. 13

⁴⁰ GU L 26 del 31.1.1977, pag. 14

assicurazioni (ex gruppo 630 CITI) comprendente segnatamente misure transitorie per tali attività

- * Direttiva 78/473/CEE del Consiglio, del 30 maggio 1978⁴¹, relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in materia di coassicurazione comunitaria
- * Prima direttiva 79/267/CEE del Consiglio, del 5 marzo 1979⁴², recante coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'accesso all'attività dell'assicurazione diretta sulla vita ed il suo esercizio
- * Direttiva 84/641/CEE del Consiglio, del 10 dicembre 1984⁴³, che modifica, per quanto riguarda in particolare l'assistenza turistica, la prima direttiva (73/239/CEE) recante coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative in materia di accesso e di esercizio dell'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita
- * Direttiva 87/343/CEE del Consiglio, del 22 giugno 1987⁴⁴, che modifica, per quanto riguarda l'assicurazione crediti e l'assicurazione cauzione, la prima direttiva 73/239/CEE recante coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative in materia di accesso e di esercizio dell'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita
- * Direttiva 87/344/CEE del Consiglio, del 22 giugno 1987⁴⁵, recante coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative all'assicurazione tutela giudiziaria
- Seconda direttiva 88/357/CEE del Consiglio, del 22 giugno 1988⁴⁶, recante coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita, e alla fissazione delle disposizioni volte ad agevolare l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi e che modifica la direttiva 73/239/CEE
- Direttiva 90/618/CEE del Consiglio, dell'8 novembre 1990⁴⁷, che modifica, in particolare per quanto riguarda l'assicurazione di responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli, la direttiva 73/239/CEE e la direttiva 88/357/CEE recante coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita
- Seconda direttiva 90/619/CEE del Consiglio, dell'8 novembre 1990⁴⁸, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'assicurazione diretta sulla vita, fissa le disposizioni destinate a facilitare l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi e modifica la direttiva 79/267/CEE

41 GU L 153 del 7.6.1978, pag. 25

42 GU L 63 del 13.3.1979, pag. 1

43 GU L 339 del 27.12.1984, pag. 21

44 GU L 185 del 4.7.1987, pag. 72

45 GU L 185 del 4.7.1987, pag. 77

46 GU L 172 del 4.7.1988, pag. 1

47 GU L 330 del 29.11.1990, pag. 44

48 GU L 330 del 29.11.1990, pag. 50

- * Direttiva 91/371/CEE del Consiglio, del 20 giugno 1991⁴⁹, relativa all'applicazione dell'accordo tra la Comunità economica europea e la Confederazione svizzera concernente l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita
- * Regolamento (CEE) n. 2155 del Consiglio, del 20 giugno 1991⁵⁰, che adotta disposizioni particolari per l'applicazione degli articoli 37, 39 e 40 dell'accordo tra la Comunità economica europea e la Confederazione svizzera concernente l'assicurazione diretta diversa dell'assicurazione sulla vita
- * Direttiva 91/674/CEE del Consiglio, del 19 dicembre 1991⁵¹, relativa ai conti annuali e ai conti consolidati delle imprese d'assicurazione
- Raccomandazione 92/48/CEE della Commissione, del 18 dicembre 1991⁵², sull'intermediazione assicurativa
- Direttiva 92/49/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1992⁵³, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita e che modifica le direttive 73/239/CEE e 88/357/CEE (terza direttiva assicurazione non vita)
- * Direttiva 92/96/CEE del Consiglio, del 10 novembre 1992⁵⁴, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita che modifica le direttive 79/267/CEE e 90/619/CEE (terza direttiva assicurazione vita)
- * Direttiva 98/78/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 ottobre 1998⁵⁵, relativa alla vigilanza supplementare sulle imprese di assicurazione appartenenti ad un gruppo assicurativo
- * Direttiva 2001/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2001⁵⁶, in materia di risanamento e liquidazione delle imprese di assicurazione
- Direttiva 2002/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 marzo 2002⁵⁷, che modifica la direttiva 79/267/CEE del Consiglio per quanto riguarda il margine di solvibilità delle imprese di assicurazione sulla vita
- Direttiva 2002/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 marzo 2002⁵⁸, che modifica la direttiva 73/239/CEE del Consiglio per quanto riguarda il margine di solvibilità delle imprese di assicurazione nei rami diversi dall'assicurazione sulla vita
- Direttiva 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2002⁵⁹, concernente la commercializzazione a distanza di servizi

49 GU L 205 del 27.7.1991, pag. 2
50 GU L 205 del 27.7.1991, pag. 1
51 GU L 374 del 31.12.1991, pag. 7
52 GU L 19 del 28.1.1992, pag. 32
53 GU L 228 del 11.8.1992, pag. 1
54 GU L 360 del 9.12.1992, pag. 1
55 GU L 330 del 5.12.1998, pag. 1
56 GU L 110 del 20.4.2001, pag. 28
57 GU L 77 del 20.3.2002, pag. 11
58 GU L 77 del 20.3.2002, pag. 17
59 GU L 271 del 9.10.2002, pag. 16

finanziari ai consumatori e che modifica la direttiva 90/619/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE e 98/27/CE

- Direttiva 2002/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2002⁶⁰, relativa alla vigilanza supplementare sugli enti creditizi, sulle imprese di assicurazione e sulle imprese di investimento appartenenti ad un conglomerato finanziario e che modifica le direttive 73/239/CEE, 79/267/CEE, 92/49/CEE, 92/96/CEE, 93/6/CEE e 93/22/CEE del Consiglio e le direttive 98/78/CE e 2000/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio
- Direttiva 2002/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 dicembre 2002⁶¹, sulla intermediazione assicurativa.

Il diritto svizzero è già armonizzato con le direttive e raccomandazioni contrassegnate da un asterisco.

Durante l'elaborazione del disegno di nuova legge sulla sorveglianza delle assicurazioni, si è tenuto conto, nei limiti del rispetto dell'esercizio della sorveglianza in Svizzera, dei lavori già effettuati o tuttora in corso in seno all'Unione europea. Anche l'introduzione di un obbligo d'informare dell'assicuratore nel disegno di modifica della legge sul contratto d'assicurazione è improntata alle prescrizioni vigenti nell'Unione europea.

I disegni che vi sottoponiamo contribuiscono ad avvicinare il diritto svizzero alla legislazione europea, anche se non comprendono la libera prestazione dei servizi transfrontalieri, elemento essenziale del diritto europeo, la cui introduzione dovrebbe essere subordinata alla conclusione di accordi internazionali basati sulla reciprocità dei diritti e degli obblighi delle imprese di assicurazione e delle autorità di sorveglianza.

6 Basi giuridiche

6.1 Costituzionalità

Il disegno di legge sulla sorveglianza degli assicuratori si basa sulle seguenti disposizioni della Costituzione federale⁶²:

- articolo 82 (Circolazione stradale), per le disposizioni relative all'assicurazione sulla responsabilità civile per gli autoveicoli (*art. 13* del disegno di legge sulla sorveglianza degli assicuratori);
- articolo 98 (Banche e assicurazioni), il cui capoverso 3 prevede che la Confederazione «emana prescrizioni sul settore delle assicurazioni private»;
- articolo 117 (Assicurazione contro le malattie e gli infortuni), su cui si basa la sorveglianza delle imprese che esercitano la loro attività in questi rami assicurativi o nelle rispettive assicurazioni complementari;
- articolo 122 (Diritto civile), in quanto alcune disposizioni riguardano il diritto in materia di contratto d'assicurazione, come le disposizioni sull'assi-

⁶⁰ GU L 35 del 11.2.2003, pag. 1

⁶¹ GU L 9 del 15.1.2003, pag. 3

⁶² RS 101

curazione contro i danni causati dagli elementi naturali o le disposizioni che potranno essere emanate in virtù della delega di competenze prevista nel disegno (ad esempio nell'assicurazione della protezione giuridica);

- articolo 123 (diritto penale) concernente le disposizioni penali del presente disegno.

6.2 Delega di competenze legislative

Il disegno di legge sulla sorveglianza degli assicuratori e la modifica della legge sul contratto d'assicurazione contengono alcune deleghe di competenze legislative che vanno oltre la mera emanazione di disposizioni d'esecuzione. La grande dinamica sul mercato finanziario richiede tuttavia un'elevata flessibilità nell'emanazione dei disciplinamenti generali e astratti necessari in questo settore, cosa che giustifica la delega di competenze al nostro Consiglio. La legislazione in materia di sorveglianza comprende inoltre questioni tecniche complesse, il cui disciplinamento sarà affidato, per maggiore affinità pratica, all'autorità di sorveglianza. In ogni caso, l'ambito della delega di competenze è limitato a un campo ben circoscritto.

6.2.1 Norme di delega al Consiglio federale

Queste deleghe interessano gli *articoli 2 capoverso 4* (definizione dell'attività assicurativa esercitata in Svizzera), *6 capoverso 3* (designazione dei rami assicurativi), *8 capoverso 2* (disposizioni sul capitale), *9 capoverso 3* (prescrizioni concernenti i fondi propri), *10 capoverso 2* (fondo d'organizzazione), *14 capoverso 2* (qualifiche professionali), *16 capoverso 2* (prescrizioni relative alle riserve tecniche), *20* (prescrizioni concernenti il patrimonio vincolato), *23 capoverso 2* (qualifiche professionali dell'attuario responsabile), *26 capoverso 3* (prescrizioni sulla valutazione), *28 capoverso 3* (condizioni relative al riconoscimento degli organi di revisione e dei revisori), *31* (prescrizioni restrittive per i diversi rami assicurativi), *32* (prescrizioni concernenti l'assicurazione di protezione giuridica), *33 capoversi 4 e 5* (assicurazione contro i danni causati dagli elementi naturali), *36 capoverso 1* (tasso d'interesse tecnico), *36 capoverso 3* (partecipazione alle eccedenze), *37 capoverso 3* (prescrizioni concernenti la trasparenza nella previdenza professionale), *40 capoverso 3* (registro degli intermediari), *42 capoverso 2* (qualifiche professionali e garanzie finanziarie degli intermediari), *43 capoverso 3* (obbligo d'informare degli intermediari), *44 capoverso 3* (compiti dell'autorità di sorveglianza), *48 capoverso 3* (tassa di sorveglianza ed emolumenti), *67 capoverso 1* e *75 capoverso 1* (determinazione dei fondi propri del gruppo assicurativo o del conglomerato assicurativo).

In questi casi si tratta di questioni che dovrebbero poter essere disciplinate in maniera molto dettagliata sulla base di condizioni concrete del mercato e che, quando cambiano tali condizioni, dovrebbero poter essere modificate nuovamente senza grande dispendio. Il coinvolgimento dei destinatari delle norme nell'elaborazione di simili prescrizioni è garantito dal fatto che l'*articolo 85 capoverso 2* obbliga il nostro Consiglio a consultare le organizzazioni interessate prima di emanare prescrizioni. Quali siano tali organizzazioni interessate dipende nel caso concreto dalla materia da disciplinare. Oltre al mondo assicurativo si tratterà, di norma, anche delle

organizzazioni dei consumatori. Tenuto conto dell'elevato numero di deleghe di competenze e dell'importanza degli oggetti cui si riferiscono, durante la consultazione è stata particolarmente sottolineata la necessità di tali consultazioni.

Gli *articoli 79 capoverso 5 e 80 capoverso 8* conferiscono inoltre al Collegio governativo la competenza di disciplinare mediante trattati internazionali la cooperazione con le autorità estere preposte alla sorveglianza dei mercati finanziari. Si tratta di una cooperazione tecnica necessaria per garantire la sorveglianza di gruppi e di conglomerati.

Secondo il nuovo *articolo 3 capoverso 4 della legge sul contratto d'assicurazione*, il nostro Consiglio riceve la competenza di definire il contenuto dell'obbligo d'informare.

6.2.2 Norme di delega all'autorità di sorveglianza

I seguenti aspetti sono delegati all'autorità di sorveglianza in quanto il loro disciplinamento risulta in primo luogo dalle esperienze maturate nell'esecuzione della sorveglianza: *articoli 22 capoverso 2* (genere e sorveglianza dei rischi), *24 capoverso 4* (compiti dell'attuario responsabile e contenuto del suo rapporto), *25 capoverso 2* (requisiti posti al rapporto di sorveglianza), *66* (vigilanza sui rischi all'interno del gruppo), *74* (vigilanza sui rischi all'interno del conglomerato), *67 capoverso 2 e 75 capoverso 2* (determinazione dei fondi propri necessari del gruppo assicurativo o del conglomerato assicurativo).

A proposito dell'ultimo caso menzionato, occorre sottolineare che la determinazione dei fondi propri computabili (volume) rimane di competenza del nostro Collegio, mentre l'autorità di sorveglianza stabilisce i fondi propri necessari (genere e computo), in quanto in tale contesto si applicano standard internazionali il cui assetto è costantemente sottoposto a discussioni e sviluppi in seno alle organizzazioni internazionali, segnatamente in seno all'Associazione internazionale degli organi di sorveglianza degli assicuratori (International Association of Insurance Supervisors, IAIS).

Indice

Compendio	3234
1 Parte generale	3236
1.1 Situazione iniziale	3236
1.1.1 Legge sulla sorveglianza degli assicuratori	3236
1.1.1.1 In generale	3236
1.1.1.2 Sorveglianza attuale	3237
1.1.1.3 Intenti della revisione legislativa	3237
1.1.1.4 Nuovo orientamento della sorveglianza / Task Force	3237
1.1.1.5 Eurocompatibilità	3238
1.1.1.6 Interventi parlamentari	3239
1.1.2 Legge sul contratto d'assicurazione	3240
1.1.2.1 Raccomandazioni della Commissione dei cartelli	3240
1.1.2.2 Interventi parlamentari	3241
1.2 Risultati della procedura preliminare	3242
1.2.1 In generale	3242
1.2.2 Legge sulla sorveglianza degli assicuratori	3242
1.2.3 Legge sul contratto d'assicurazione	3242
1.2.4 Punti controversi	3243
1.2.4.1 Legge sulla sorveglianza degli assicuratori	3243
1.2.4.2 Legge sul contratto d'assicurazione	3243
1.2.5 Modifica degli avamprogetti in seguito alla consultazione	3243
1.2.5.1 Legge sulla sorveglianza degli assicuratori	3243
1.2.5.1.1 Avvio ed esercizio dell'attività assicurativa	3244
1.2.5.1.2 Calcolo della solvibilità	3244
1.2.5.1.3 Attuario responsabile	3245
1.2.5.1.4 Sorveglianza degli intermediari assicurativi	3245
1.2.5.1.5 Tribunali	3246
1.2.5.1.6 Gruppi assicurativi e conglomerati assicurativi	3247
1.2.5.1.6.1 Situazione iniziale	3247
1.2.5.1.6.2 Rapporto sulla «Regolamentazione e vigilanza del mercato finanziario in Svizzera»	3247
1.2.5.1.6.3 Disposizioni concernenti la sorveglianza di gruppi assicurativi e conglomerati assicurativi	3248
1.2.5.2 Legge sul contratto d'assicurazione	3249
1.2.5.2.1 Reticenza e obbligo d'informare	3249
1.2.5.2.2 Nessun diritto generale di recesso per i contratti d'assicurazione	3250
1.2.5.2.3 Diritto dell'assicuratore di modificare unilateralmente un contratto in corso	3250
2 Parte speciale	3251
2.1 Legge sulla sorveglianza degli assicuratori	3251
2.1.1 In generale	3251
2.1.2 Commento alle singole disposizioni	3251
2.1.2.1 Capitolo 1: Oggetto, scopo e campo d'applicazione	3251

2.1.2.2	Capitolo 2: Avvio dell'attività assicurativa	3253
2.1.2.2.1	Sezione 1: Autorizzazione	3253
2.1.2.2.2	Sezione 2: Condizioni	3256
2.1.2.2.3	Sezione 3: Condizioni complementari per le imprese di assicurazione estere	3258
2.1.2.3	Capitolo 3: Esercizio dell'attività assicurativa	3259
2.1.2.3.1	Sezione 1: Dotazione finanziaria	3259
2.1.2.3.2	Sezione 2: Gestione dei rischi	3261
2.1.2.3.3	Sezione 3: Attuario responsabile	3261
2.1.2.3.4	Sezione 4: Rapporti	3262
2.1.2.3.5	Sezione 5: Revisione	3264
2.1.2.3.6	Sezione 6: Disposizioni particolari per singoli rami assicurativi	3265
2.1.2.4	Capitolo 4: Intermediari assicurativi	3268
2.1.2.5	Capitolo 5: Sorveglianza	3270
2.1.2.5.1	Sezione 1: In generale	3270
2.1.2.5.2	Sezione 2: Provvedimenti conservativi	3273
2.1.2.5.3	Sezione 3: Provvedimenti conservativi supplementari applicabili all'assicurazione sulla vita	3274
2.1.2.5.4	Sezione 4: Provvedimenti conservativi supplementari applicabili alle imprese di assicurazione estere	3274
2.1.2.5.5	Sezione 5: Cessazione dell'attività assicurativa	3275
2.1.2.6	Capitolo 6: Disposizioni particolari concernenti la sorveglianza dei gruppi assicurativi e dei conglomerati assicurativi	3276
2.1.2.6.1	Sezione 1: Gruppi assicurativi	3276
2.1.2.6.2	Sezione 2: Conglomerati assicurativi	3278
2.1.2.7	Capitolo 7: Cooperazione e procedura	3280
2.1.2.8	Capitolo 8: Disposizioni penali	3281
2.1.2.9	Capitolo 9: Disposizioni finali	3283
2.1.3	Allegato II: Modifica di atti legislativi	3284
2.1.3.1	Numero 1: Codice delle obbligazioni	3284
2.1.3.2	Numero 2: Legge federale del 25 giugno 1976 concernente un contributo alla prevenzione degli infortuni nella circolazione stradale	3284
2.1.3.3	Numero 3: Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (art. 68 cpv. 2 LPP)	3285
2.1.3.4	Numeri 4 e 5	3285
2.1.3.5	Numeri 6 (Legge federale del 8 novembre 1934 sulle banche e le casse di risparmio) e 7 (Legge federale del 24 marzo 1995 sulle borse e il commercio di valori mobiliari)	3285
2.1.3.5.1	Introduzione	3285
2.1.3.5.1.1	Gruppo di esperti «Vigilanza sui mercati finanziari»	3285
2.1.3.5.1.2	Commissione Zimmerli	3286

2.1.3.5.1.3 Prassi attuale della CFB in materia di sorveglianza di gruppi e conglomerati	3286
2.1.3.5.1.4 Concezione della revisione della LBCR e della LBVM	3286
2.1.3.5.1.5 Eurocompatibilità	3287
2.1.3.5.2 Modifica della legge sulle banche	3288
2.1.3.5.3 Modifica della legge sulle borse	3293
2.1.3.5.4 Procedura di consultazione presso una cerchia ristretta di interessati	3293
2.1.3.6 Numero 8: Legge federale relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario	3294
2.1.3.6.1 Intermediazione assicurativa	3294
2.1.3.6.2 Distribuzione di quote di fondi d'investimento	3294
2.1.3.6.2.1 Non assoggettamento dei distributori	3294
2.1.3.6.2.2 Istituzione di una base legale per l'assoggettamento di società di gruppi alla sorveglianza istituita da una legge specifica	3295
2.2 Legge sul contratto d'assicurazione	3296
2.2.1 In generale	3296
2.2.2 Commento alle disposizioni del disegno	3296
3 Ripercussioni	3304
3.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale	3304
3.1.1 Ripercussioni sulla Confederazione	3304
3.1.2 Ripercussioni su Cantoni e Comuni	3304
3.2 Ripercussioni sull'economia nazionale	3304
3.2.1 Necessità e possibilità dell'intervento statale	3304
3.2.2 Conseguenze per i singoli gruppi della società	3305
3.2.3 Conseguenze per l'economia generale	3305
3.2.4 Disciplinamenti alternativi	3305
3.2.5 Aspetti pratici dell'esecuzione	3306
4 Programma di legislatura	3306
5 Rapporto con il diritto europeo	3306
6 Basi giuridiche	3309
6.1 Costituzionalità	3309
6.2 Delega di competenze legislative	3310
6.2.1 Norme di delega al Consiglio federale	3310
6.2.2 Norme di delega all'autorità di sorveglianza	3311
Legge federale sulla sorveglianza delle imprese di assicurazione (Legge sulla sorveglianza degli assicuratori, LSA) (Disegno)	3315
Legge federale sul contratto d'assicurazione (Disegno)	3350