

Rapporto esplicativo

**sull'avamprogetto di legge federale
sugli averi non rivendicati
(LANR)**

(Avamprogetto per la consultazione)

2000

Indice

1	Parte generale.....	6
11	Situazione iniziale	6
111	Dal 1945 al 1995	6
112	Dal 1995 ad oggi	7
112.1	Banche.....	7
112.2	Assicurazioni	8
112.3	Previdenza professionale.....	9
112.4	Decreto del 1962: indennizzo a posteriori	9
112.5	Averi di profughi civili.....	9
113	Interventi parlamentari	9
12	Diritto vigente	10
121	Diritto dei contratti	10
121.1	Il deposito di denaro.....	10
121.2	Il deposito di altre cose mobili	12
121.3	Contratto d'assicurazione.....	12
122	Diritto tutorio e successorio	13
123	Diritto internazionale privato.....	14
123.1	In generale	14
123.2	Diritto dei contratti e diritti reali.....	14
123.3	Diritto successorio.....	14
123.4	Diritto tutorio.....	16
124	Direttive dell'Associazione svizzera dei banchieri	16
13	Lacune del diritto vigente	16
131	Assenza di sanzione in caso di mancato annuncio	16
132	Eccessiva durata della mancata rivendicazione.....	17
133	Mancata considerazione della mobilità	17
14	Lavori preliminari.....	18
15	Tratti essenziali dell'avamprogetto per la consultazione	18
151	Campo d'applicazione	18
152	Obblighi dell'attore finanziario	19
153	Devoluzione alla Confederazione.....	19

154	Centrale d'informazione	20
155	Esigenze di cui non si è tenuto conto.....	20
16	Diritto comparato.....	21
2	Parte speciale	22
21	Sezione 1, articolo 1	22
22	Sezione 2.....	23
221	Articolo 2.....	23
222	Articolo 3.....	24
223	Articolo 4.....	25
23	Sezione 3, articolo 5	26
24	Sezione 4.....	27
241	Articolo 6.....	27
242	Articolo 7.....	28
243	Articolo 8.....	28
244	Articolo 9.....	30
25	Sezione 5, articolo 10	30
26	Sezione 6.....	30
261	Articolo 11	30
262	Articolo 12.....	31
27	Sezione 7	32
271	Articolo 13.....	32
272	Articolo 14.....	32
3	Ripercussioni finanziarie, sull'effettivo del personale ed economiche.....	32
4	Programma di legislatura	33
5	Rapporto con il diritto europeo	33
6	Basi giuridiche.....	33
61	Costituzionalità.....	33
62	Delega di poteri legislativi	34

Compendio

Il dibattito sul ruolo della Svizzera durante la Seconda Guerra mondiale ha dimostrato quanto sia difficile e dispendioso restituire ai legittimi aventi diritto, a distanza di anni e di decenni, averi della cui esistenza si è persa ogni memoria. Vari interventi parlamentari hanno perciò chiesto al Consiglio federale di sottoporre ad analisi le disposizioni dell'ordinamento giuridico svizzero che disciplinano i rapporti con gli averi non rivendicati; laddove necessario, il Consiglio federale avrebbe quindi dovuto sottoporre al Parlamento proposte atte a conseguire un progresso in tale ambito (P Nabholz, 96.3574; M Rechsteiner, 96.3606 e 97.3306; M Plattner, 96.3610; M Baumann; 97.3369; M Grobet, 97.3401).

È pressoché impossibile muovere rimproveri al diritto privato svizzero. I diritti del proprietario non cadono in prescrizione e il Tribunale federale ha qualificato il contratto stipulato con le casse di risparmio quale contratto di deposito (impropriamente detto) ai sensi dell'articolo 481 CO (DTF 91 II 442 segg.). È quindi praticamente esclusa la prescrizione del diritto di ripetizione del cliente nei confronti della sua banca. Il titolare di un credito o il proprietario di una cosa ha la possibilità di far valere i suoi diritti anche nel caso in cui non abbia dato sue notizie per molti anni.

La legislazione svizzera presenta nondimeno lacune nella misura in cui è priva di norme che impongano in particolare a banche e assicurazioni (attori finanziari) di ricercare i loro clienti qualora questi ultimi non diano più segni di sé per un lungo periodo, il che fa sì che gli averi rimangano in possesso degli attori finanziari. L'esperienza insegna che, prima o poi, questi ultimi sono perciò accusati di volersi arricchire degli averi non rivendicati. Va da sé che un simile sospetto - anche se si rivela infondato nella maggioranza dei casi - arreca danno alla piazza finanziaria elvetica. Vanno pertanto ricercate soluzioni che definiscano in modo chiaro come debbano procedere gli attori finanziari nel caso in cui il contatto con il cliente si interrompa e determinino il destino degli averi interessati qualora tale contatto non possa essere ripristinato neppure successivamente.

La proposta di legge federale sugli averi non rivendicati (LANR) impone agli attori finanziari di ristabilire il contatto con il cliente qualora si sia interrotto per otto anni (art. 2 cpv. 1). Gli averi che per dieci anni non sono stati rivendicati (averi non rivendicati) vanno inoltre annunciati a una centrale (centrale d'informazione) che andrà istituita dal Consiglio federale (art. 4 cpv. 1 in relazione con art. 6). Detta centrale rilascia informazioni sullo stato di tali averi alle persone che rendono verosimili i loro diritti (art. 8 cpv. 2 lett. a). Se il contatto con il cliente è interrotto per oltre cinquant'anni, gli averi relativi sono devoluti alla Confederazione (art. 5 cpv. 1), dopo che la centrale d'informazione ne ha pubblicato l'elenco (art. 9). La violazione dell'obbligo di annuncio è sanzionata penalmente (art. 11), mentre le autorità di vigilanza esistenti vegliano sugli sforzi di ricerca profusi dagli attori finanziari (art. 10).

La LANR si applica anche agli averi affidati all'attore finanziario precedentemente alla sua entrata in vigore. Norme speciali di diritto transitorio fanno sì che la legge sia di fatto applicabile nonostante l'ampiezza del campo d'applicazione temporale (art. 14).

1 Parte generale

11 Situazione iniziale

111 Dal 1945 al 1995

Ogni ordinamento giuridico è confrontato con la questione del *modus operandi* nel caso in cui il proprietario di una cosa o il titolare di un credito non dia più notizie di sé. Soltanto i milioni di morti e di profughi della Seconda guerra mondiale hanno tuttavia fatto sì che la questione degli averi non rivendicati divenisse un problema europeo, cui la Svizzera non poteva sottrarsi se non altro per il fatto che, in quanto Paese neutrale, era ritenuta da molti un luogo sicuro ("safe haven") per l'investimento di denaro o il deposito di averi patrimoniali.

In uno scambio di lettere confidenziale annesso all'*Accordo di Washington* del 1946, *Stati Uniti d'America, Gran Bretagna e Francia* chiesero alla Svizzera di devolvere alle vittoriose forze alleate, a favore delle organizzazioni d'aiuto ai rifugiati, gli averi delle vittime del nazismo defunte (cfr. Linus von Castelmur, *Schweizerisch-alliierte Finanzbeziehungen im Übergang vom Zweiten Weltkrieg zum Kalten Krieg*, 2a ed., Berna 1997, pag. 94). Essi ribadirono tale richiesta nell'ambito dell'*Accordo di liquidazione* del 1952, con cui furono abrogate le parti dell'*Accordo di Washington* che si erano rivelate inattuabili (cfr. von Castelmur, op. cit., pag. 375). Come già era accaduto nel 1946, anche in tale occasione la Svizzera assicurò alle altre parti contraenti che avrebbe esaminato la possibilità di devolvere i valori di vittime del nazismo senza eredi a relative organizzazioni assistenziali.

Gli averi non rivendicati furono inoltre oggetto di negoziati tra Svizzera e *Polonia* nel 1949 e tra Svizzera e *Ungheria* nel 1950. In ambedue i casi, la Svizzera si impegnò a consegnare ai rispettivi Stati d'origine gli averi non rivendicati di cittadini polacchi e ungheresi (cfr. Peter Hug/Marc Perrenoud, *In der Schweiz liegende Vermögenswerte von Nazi-Opfern und Entschädigungsabkommen mit Oststaaten*, Archivio federale, Fascicolo 4, Berna 1997, pag. 93 segg. e 117 segg.).

Il 20 dicembre 1962, il Parlamento licenziò infine un decreto federale, la cui durata era limitata a dieci anni, concernente gli averi in Svizzera di stranieri o di apolidi perseguitati per cause razziali, religiose e politiche (RU 1963 443). L'articolo 1 di tale decreto imponeva di dichiarare entro sei mesi tutti gli averi i cui ultimi proprietari non avevano più dato loro notizie dal 9 maggio 1945 e dei quali si sapeva o si presumeva che fossero stati vittime di persecuzioni razziali, religiose o politiche. L'articolo 5 capoverso 1 prevedeva inoltre la nomina di un curatore generale, il quale aveva il compito di ricercare i titolari degli averi non rivendicati o i loro successori legali (art. 5 cpv. 2) e, in caso di insuccesso delle ricerche, di avviare una procedura di dichiarazione di scomparsa (art. 8). Gli averi non rivendicati che non poterono essere attribuiti a seguito di tale ricerca confluirono, in virtù dell'articolo 12 capoverso 1, in un fondo istituito dal Consiglio federale. Il capitale e gli interessi di tale fondo ammontarono finalmente a 3,18 milioni di franchi. Una parte di tale

importo fu utilizzato per i pagamenti concordati nei trattati internazionali conclusi con Polonia e Ungheria (cfr. Hug/Perrenoud, op. cit., pag. 88 segg., in particolare pag. 90). L'importo residuo fu assegnato per due terzi alla Federazione svizzera delle comunità israelite e per un terzo alla Centrale svizzera d'aiuto ai rifugiati (RU 1975 533).

112 Dal 1995 ad oggi

112.1 Banche

All'inizio degli anni Novanta, alla fine della Guerra Fredda, si ridestò l'interesse per gli averi non rivendicati giacenti in Svizzera. Nel 1992, l'ex cassiere della *Jewish Agency*, Akiwa Lewinsky, unitamente al giornale inglese *Mail on Sunday* e alla *BBC*, incaricarono lo storico svizzero Jacques Picard di esaminare dal profilo scientifico un rapporto, redatto dall'avvocato di fiducia del mandante, che trattava la questione dell'amministrazione e dell'utilizzo di averi giacenti in Svizzera e appartenenti a stranieri o ad apolidi perseguitati per motivi razziali, religiosi o politici (cfr. Jacques Picard, *Switzerland and the Assets of the Missing Victims of the Nazis*, Perizia privata 1993 [Ristampa Zurigo 1996]; ted. *Die Schweiz und die Vermögen verschwundener Nazi-Opfer*, Zeitschrift des Schweizerischen Bundesarchivs, Studien und Quellen, vol. 22, Berna/Stoccarda/Vienna 1996).

L'8 settembre 1995, dietro suggerimento della Commissione federale delle banche (CFB), l'Associazione svizzera dei banchieri (ASB) emanò le "Direttive relative alla gestione degli averi senza notizie (conti, depositi e cassette di sicurezza) presso le banche svizzere" (Circolare 1193D). L'ombudsman per le banche svizzere fu inoltre designato autorità centrale per gli averi non rivendicati.

Il 12 maggio 1996, *World Jewish Congress* (WJC) e Associazione svizzera dei banchieri giunsero alla conclusione di un *Memorandum of Understanding*. Un comitato diretto da Paul Volcker (Independent Committee of Eminent Persons [ICEP]) ricevette l'incarico di esaminare la condotta delle banche svizzere in relazione agli averi non rivendicati risalenti alla Seconda Guerra mondiale.

Il 25 giugno 1997, anche la Commissione federale delle banche (CFB) invitò infine tutte le banche ad annunciarle tutti gli averi il cui titolare o il rappresentante da lui designato non aveva più dato sue notizie posteriormente all'8 maggio 1945.

Il 23 luglio 1997, l'Associazione svizzera dei banchieri pubblicò un primo elenco degli averi non rivendicati, nel quale figuravano tutti i conti aperti prima del 9 maggio 1945 da stranieri o da persone domiciliate all'estero e mai più rivendicati dalla fine della Seconda guerra mondiale. Il 29 ottobre 1997 furono pubblicati altri due elenchi. Il primo aggiornava l'elenco dei libretti e dei conti di risparmio aperti da stranieri e da persone con domicilio all'estero e da allora mai più rivendicati. Il secondo comprendeva i conti non rivendicati aperti prima del 9 maggio 1945 da svizzeri e svizzeri residenti all'estero e mai più rivendicati posteriormente a tale

data. Nella fattispecie, la condizione posta alla pubblicazione era che il credito fosse superiore a 100 franchi.

L'Associazione dei banchieri e la *fiduciaria* da essa incaricata, la *ATAG Ernst & Young*, invitarono le persone figuranti nell'elenco e i loro successori a insinuare le loro pretese entro il 31 marzo 1998. I pretendenti *stranieri* furono lasciati liberi di sottomettere il loro credito nei confronti delle banche alla giustizia ordinaria o a un tribunale arbitrale istituito dal *Comitato Volcker*¹.

Gli sforzi del *Comitato Volcker* e del tribunale arbitrale non furono affatto influenzati dalla transazione stipulata nell'autunno del 1998 tra *UBS AG, Credit Suisse Group (CSG)* e promotori delle azioni collettive statunitensi (cfr. Detlev Vagts, Jens Drolshammer e Peter Murray, *Mit Prozessieren den Holocaust bewältigen? Die Rolle des Zivilrechts und Zivilprozesses beim Versuch der Wiedergutmachung internationaler Katastrophen*, ZSR 1999, 511 segg.).

Nel mese di dicembre del 1999, il *Comitato Volcker* ha presentato il suo rapporto, al quale sono stati annessi uno studio intitolato "Treatment of dormant accounts of victims of nazi persecution" (allegato 5) e un raffronto dell'ordinamento giuridico svizzero con vari ordinamenti stranieri in materia di trattamento riservato agli averi non rivendicati. Quale parte integrante del problema, rispettivamente quale circostanza attenuante a giustificazione della condotta delle banche, il Comitato Volcker ha indicato l'assenza di una "escheat law" svizzera, vale a dire una legge che preveda la devoluzione della proprietà o di diritti allo Stato, nel caso in cui il proprietario o il titolare dei diritti non possa più essere individuato (cfr. rapporto, pag. 20). Il comitato Volcker ha di conseguenza accolto con favore, nell'ambito delle sue raccomandazioni, l'impegno del Governo svizzero a favore di una siffatta legge (cfr. rapporto, pag. 32).

112.2 Assicurazioni

Come le banche, anche il settore assicurativo si è adoperato negli ultimi anni al fine di reperire gli aventi diritto a polizze non rivendicate risalenti alla Seconda guerra mondiale. Il *Comitato Eagleburger*, nato da un *Gentleman's Agreement* concluso tra varie imprese di assicurazione europee, da una parte, e cerchie ebraiche e autorità di vigilanza assicurativa statunitensi, dall'altra, ha varato una campagna, nel mese di febbraio del 2000, che consente agli aventi diritto originari e ai loro successori di annunciare le polizze di assicurazione sulla vita che non

¹ L'accordo arbitrale riguarda, conformemente all'articolo 1, (i) „i conti aperti da persone non aventi la cittadinanza svizzera o il domicilio svizzero che sono in giacenza dal 9 maggio 1945 e vennero pubblicati dall'Associazione svizzera dei banchieri il 23 giugno 1997 o a una data successiva, e (ii) i conti aperti da cittadini svizzeri che sono in giacenza dal 9 maggio 1945 e verranno pubblicati dall'Associazione svizzera dei banchieri nell'ottobre 1997 o a una data successiva A CONDIZIONE CHE UN Arbitro Unico determini dopo consultazione con il ICEP che tali conti avevano potuto essere tenuti da intermediari svizzeri per una vittima della persecuzione nazista“.

sono state pagate. Il termine di inoltro scadrà il 31 marzo 2002. Da parte svizzera, partecipano all'accordo la *Winterthur Leben* e la *Zurich Financial Services*.

112.3 Previdenza professionale

Il 21 settembre 1998, il Consiglio federale ha presentato disegno e messaggio (FF 1998 4409 segg.) concernenti la modifica della legge sul libero passaggio nella previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LFLP; RS 831.42). L'obiettivo della revisione consisteva nel prevedere procedure che agevolassero gli assicurati (in particolare stranieri) nel determinare le sorti degli averi da essi versati a titolo di previdenza professionale e nel farne poi richiesta. Il 18 dicembre 1998, il Parlamento ha approvato il disegno, praticamente senza apportarvi modifiche. La revisione è entrata in vigore il 1° maggio 1999 (RU 1999 1384)².

112.4 Decreto del 1962: indennizzo a posteriori

All'inizio del 1999, il Consiglio federale ha pubblicato nel Foglio federale un elenco degli averi non rivendicati che, sulla base del decreto del 1962, sono stati devoluti al fondo "averi in giacenza" senza che gli aventi diritto potessero essere ricercati o rinvenuti (cfr. pto. 111). Il Consiglio federale si è dichiarato disposto - quale gesto di solidarietà - a indennizzare a posteriori gli aventi diritto (FF 1999 408 segg.).

112.5 Averì di profughi civili

Il 14 aprile 1999, il Consiglio federale ha adottato un decreto che consente ai profughi civili della Seconda Guerra mondiale, internati in quel periodo, di recuperare gli averi amministrati d'ufficio per ordine della Confederazione e che i profughi avevano abbandonato nel nostro Paese al momento di lasciare la Svizzera.

113 Interventi parlamentari

Il ridestato interesse nei confronti degli averi non rivendicati si è tradotto anche in una serie di interventi parlamentari:

² Il Parlamento ha introdotto l'obbligo per il fondo di garanzia di farsi carico degli „averi in sofferenza“ di istituti previdenziali nel frattempo liquidati (art. 56 cpv. 1 lett. b della legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità [LPP; RS 831.40]). Va in tale contesto osservato che, anche secondo tale revisione, la prescrizione delle pretese degli assicurati è retta dalle disposizioni pertinenti della LPP (art. 41) e del Codice delle obbligazioni (CO; art. 129 - 142). Le prime hanno subito una modifica a seguito della prima revisione della LPP, recentemente adottata dal Consiglio federale.

Titolo	Consiglio federale	Consiglio nazionale	Consiglio degli Stati	Contenuto
Postulato Nabholz (96.3574) "Sostanza dei cui intestatari non si hanno più notizie"	Accolto, 3.3.97	Trasmesso, 18.3.97	-	Ricerca degli aventi diritto / Estinzione del diritto su tali averi, con effetto liberatorio nei confronti delle banche, nel caso in cui non sia fatta valere alcuna pretesa / Esame di modelli stranieri
Mozione Plattner (96.3610) "Averi non rivendicati"	Trasformata in P, 3.3.97	Trasmessa quale M, 29.9.97	Trasmessa quale M, 19.3.97	Obbligo di annunciare averi non rivendicati a un servizio centrale / Accertamento dei rapporti di proprietà e salvaguardia del segreto bancario / Utilizzo degli averi non rivendicati a scopi di utilità pubblica
Mozione Rechsteiner Paul (96.3606) "Sostanza dei cui intestatari non si hanno più notizie; obbligo di notifica"	Accolta, 3.3.97	Trasmessa, 18.3.97	Trasmessa, 7.10.97	Obbligo degli istituti finanziari svizzeri di notificare gli averi non rivendicati
Mozione Gruppo liberale radicale (96.3611) "Averi non rivendicati. Creazione di un fondo"	Trasformata in P, 3.3.97	Trasmessa quale P, 18.3.97	-	Gli averi non rivendicati risalenti all'epoca della Seconda guerra mondiale vanno messi a disposizione di un fondo pubblico / Impiego di tali averi a favore di istituzioni umanitarie e d'utilità pubblica / Tutela di pretese individuali / Restituzione
Mozione Rechsteiner Paul (97.3306) "Esperienze con averi risalenti al tempo della seconda Guerra mondiale. Conseguenze legali"	Accolta, 27.8.97	Trasmessa, 10.10.97	Trasmessa, 20.6.00	Elaborazione di basi legali per il trattamento degli averi non rivendicati / Le soluzioni debbono corrispondere agli standard internazionali
Mozione Baumann J. Alexander (97.3369) "Fondi in giacenza nelle banche svizzere. Creazione di una procedura civile di diritto federale"	Trasformata in P, 19.9.97	Trasmessa quale P, 3.3.99	-	Istituzione di una procedura civile speciale per chiarire la situazione giuridica concernente gli averi non rivendicati
Mozione Grobet (97.3401) "Averi non reclamati. Il Consiglio federale deve agire"	Accolta, 19.11.97	Trasmessa, 3.3.99	Trasmessa, 20.6.00	Legislazione sugli averi non rivendicati / Norme sulla pubblicazione dei conti relativi e sull'informazione degli aventi diritto

12 Diritto vigente

121 Diritto dei contratti

121.1 Il deposito di denaro

La sorte giuridica degli averi non rivendicati dipende in modo determinante dalla qualifica dei rapporti contrattuali tra la persona che possiede averi non rivendicati (debitore) e la controparte (creditore). In tale contesto, riveste importanza primaria il contratto che la banca stipula con un cliente che apre un *conto* o un *libretto di risparmio* (cosiddetto Sparkassenvertrag).

Nella sua giurisprudenza, il Tribunale federale parte dal presupposto che il contratto stipulato con le casse di risparmio sia un *contratto di deposito* (art. 481 CO) *impropriamente detto* (DTF 100 II 153 segg., 155 segg.; in merito è critica la posizione di Benedikt Maurenbrecher, *Das verzinsliche Darlehen im schweizerischen Recht*, ASR 565, Berna 1995, pag. 147, con ulteriori rinvii). Il contratto di deposito è imperfetto poiché la banca, diversamente da quanto avviene nell'ambito del contratto di deposito perfetto, acquisisce la proprietà della cosa depositata (il denaro) ed è tenuta soltanto a restituire ulteriormente la stessa somma, unitamente all'interesse convenuto.

La qualifica giurisprudenziale del contratto con le casse di risparmio implica che la prescrizione dell'azione del cliente (deponente) nei confronti della banca (depositario), mirante alla restituzione dell'importo depositato, non ha inizio con la consegna del denaro, ma soltanto con la fine del contratto di deposito (cfr. DTF 91 II 442 segg., consid. 5a - c; critica è la posizione di Alfred Koller, *Verjährt oder nicht verjährt?* AJP 2000, pag. 243 segg., in particolare 245 seg.). Di norma è la disdetta del contratto di deposito ad opera del deponente - possibile in qualsiasi momento - a provocare la fine del contratto di deposito (art. 475 cpv. 1 CO). Pur essendo ipotizzabile, la disdetta del contratto di deposito ad opera della banca presuppone tuttavia che la banca conosca il cliente o il suo indirizzo corrente. Nel caso di averi non rivendicati, tali dati sono ignoti per definizione, il che esclude la possibilità di una disdetta del contratto di deposito da parte della banca³. Conducono allo stesso risultato le direttive dell'Associazione svizzera dei banchieri (cfr. pto. 124), secondo le quali, in presenza di averi non rivendicati, la banca deve di principio rinunciare a sciogliere i rapporti contrattuali con la clientela e a far decorrere il relativo termine di prescrizione (pto. 16 della versione del febbraio 2000; pto. 2.1 della versione del 1995). Neppure la liquidazione da parte della banca di un conto o di un libretto di risparmio non rivendicato può sostituirsi a una disdetta: la banca continua pertanto a essere debitrice della somma di cui è depositaria.

Il depositario è autorizzato a restituire o a depositare la cosa prima della fine del contratto soltanto qualora, per impreviste circostanze, egli non sia più in grado di custodirla ulteriormente con sicurezza o senza suo pregiudizio (art. 476 in relazione con art. 92 segg. CO). In caso di deposito di denaro, si presume che tale condizione non sia mai soddisfatta.

In virtù di quanto precede, il cliente della banca conserva quindi intatti i diritti sugli averi non rivendicati anche a distanza di anni e di decenni. Va giudicato diversamente soltanto il caso - invero assai raro - in cui è stato concluso un contratto di

³ A.M. Martin Widmer, *Die rechtliche Natur des Sparkassenvertrags unter besonderen Berücksichtigung der Verjährungsbestimmungen*, Tesi Berna 1951, pag. 67. Non sarà in seguito approfondita la questione delle Condizioni commerciali generali (CCG) che autorizzano la banca a disdire un contratto di risparmio anche quando non le è possibile raggiungere il cliente. L'ammissibilità di tali disposizioni è dubbia (art. 8 lett. a della legge federale contro la concorrenza sleale [LCS; RS 241]), poiché il deponente di denaro ricerca principalmente la sicurezza ma, a causa della disdetta del contratto di deposito e della conseguente possibilità di prescrizione (art. 127 segg. CO), è minacciato proprio dalla perdita del credito.

deposito di durata limitata. In tal caso, l'azione di ripetizione si prescrive in dieci anni a contare dal giorno dell'esigibilità o dallo scadere della durata contrattuale (art. 127 CO), fatte salve la sospensione e l'interruzione della prescrizione (in particolare art. 134 cpv. 1 n. 6 CO; infine DTF 124 III 449 segg., consid. 4, con ulteriori rinvii).

Onde tutelare il debitore da azioni di ripetizione ingiustificate, il Tribunale federale ha deciso di sovvertire l'onere della prova nel caso in cui il convenuto asserisca che i beni affidatigli sono stati restituiti da oltre dieci anni (cfr. DTF 91 II 442 segg., consid. 5d: "Se il convenuto asserisce che egli, o il suo predecessore legale, ha restituito i beni in questione da oltre dieci anni e l'attore non è in grado di confutarlo, l'eccezione di prescrizione opposta dal convenuto va quindi tutelata. Il summenzionato fine della prescrizione sarebbe altrimenti vanificato.").

121.2 Il deposito di altre cose mobili

La situazione giuridica del cliente che abbia depositato, in luogo di denaro, una cosa mobile e non fungibile, non è in conclusione diversa da quella del contratto stipulato con le casse di risparmio. Si è in tal caso in presenza di un *contratto di deposito propriamente detto*. Il deponente rimane proprietario della cosa e, come tale, può promuovere - senza limiti di tempo - un'azione di rivendicazione ed esigere dal depositario la restituzione della cosa (art. 641 cpv. 2 CC). È fatto salvo il caso - verosimilmente a sua volta raro - in cui la cosa è stata nel frattempo acquisita da un terzo in buona fede (art. 933 CC).

Dispone parimenti di un diritto di rivendicazione il creditore che ha depositato titoli di credito. Se questi ultimi sono depositati collettivamente, il creditore gode della cosiddetta comproprietà labile dell'insieme dei titoli di credito depositati (cfr. Tuor/Schnyder/Schmid, Das Schweizerische Zivilgesetzbuch, 11a edizione, Zurigo 1995, pag. 678, con ulteriori rinvii). Anche in tal caso il cliente non perde quindi gli averi non rivendicati.

121.3 Contratto d'assicurazione

L'ambito assicurativo è contraddistinto da norme particolari. In virtù dell'articolo 46 capoverso 1 della legge federale sul contratto d'assicurazione (LCA, RS 221.229.1), i crediti nei confronti dell'assicuratore si prescrivono "in due anni dal fatto su cui è fondata l'obbligazione". Ne consegue che, in caso di perdurante mancata rivendicazione, spesso i crediti nei confronti dell'assicuratore sono già prescritti. Sono fatti salvi i casi di sospensione e di interruzione della prescrizione (art. 134 CO).

122 Diritto tutorio e successorio

Il diritto tutorio non si cura - quantomeno nella fase iniziale - della possibilità che il contatto tra parti contraenti si interrompa per un periodo di tempo più o meno prolungato e che un bene non sia di conseguenza più rivendicato. L'articolo 393 numero 1 CC prevede che in caso di prolungata assenza di una persona d'ignota dimora vada nominato per legge un curatore perché ne amministri la sostanza, ma tale disposizione si applica soltanto se una sostanza è priva della necessaria amministrazione. Tale ipotesi non può realizzarsi se un terzo, segnatamente una banca, è incaricato dell'amministrazione della sostanza in virtù di un contratto (di deposito) ancora valido (cfr. Bernhard Schnyder/Erwin Murer, *Berner Kommentar*, n. 22 ad art. 393 CC)⁴.

La possibilità di nominare un curatore amministrativo in ragione dell'assenza del creditore è data quindi soltanto nel caso in cui la durata contrattuale sia predeterminata e si ponga pertanto, al momento dell'esigibilità della pretesa ripetitoria, il quesito di un eventuale prolungamento del contratto o di un reinvestimento. Allo stesso modo, decisioni insensate del depositario, poiché lesive dei diritti del deponente, possono provocare l'intervento dell'autorità tutoria. Il solo fatto che la somma depositata presso una banca generi interessi limitati o non ne generi affatto quando vi sarebbe la possibilità di investimenti più proficui, non giustifica tuttavia un intervento da parte dell'autorità tutoria. La ragione d'essere del contratto di deposito consiste infatti nella ricerca di sicurezza da parte del deponente, e non della redditività.

La posizione dell'autorità tutoria acquisisce maggiore rilevanza alla morte dell'avente diritto. Va in tal caso nominata un'*amministrazione dell'eredità*, qualora lo richiedano gli interessi di un erede durevolmente assente e privo di rappresentante (art. 554 cpv. 1 n. 1 CC) o non siano conosciuti tutti gli eredi (art. 554 cpv. 1 n. 3 CC). In quest'ultimo caso, mediante sufficienti pubblicazioni l'autorità competente deve diffidare gli aventi diritto, nell'ambito di un *appello agli eredi*, ad annunciarsi entro un anno (art. 555 cpv. 1 CC).

Gli articoli 554 e 555 CC non tengono conto del fatto che, in presenza di averi non rivendicati, il debitore non è a conoscenza della morte dell'avente diritto. In linea di principio, egli non ha quindi alcun motivo di segnalare detti averi all'autorità competente in materia ereditaria. Se ci si attiene al Codice civile, la situazione si modifica soltanto se l'avente diritto compie 100 anni. In tal caso va infatti promossa d'ufficio, qualora l'avente diritto sia scomparso, una procedura per la dichiarazione di scomparsa (art. 550 cpv. 1 CC). Una volta conclusa, detta procedura fa sì che, in caso di insuccesso della diffida agli eredi, gli averi non rivendicati siano devoluti

⁴ In DTF 51 II 259 segg., il Tribunale federale ha ammesso la possibilità di ordinare una curatela amministrativa (art. 393 CC) nel caso di averi della Banque de Commerce de Sibérie presso la Banca federale A.-G, dopo che la creditrice aveva perso il godimento dei diritti civili e la Svizzera non era disposta a riconoscere lo Stato russo quale successore legale.

al Cantone dell'ultimo domicilio o - per le persone che non hanno mai avuto domicilio in Svizzera - al Cantone di attinenza (art. 550 cpv. 2 CC).

123 Diritto internazionale privato

123.1 In generale

I servizi di attori finanziari svizzeri sono richiesti anche e soprattutto da clienti esteri o domiciliati all'estero. Qualora non esista alcun trattato internazionale in materia, il diritto applicabile è determinato dalla legge del 18 dicembre 1987 sul diritto internazionale privato (LDIP; RS 291)⁵.

123.2 Diritto dei contratti e diritti reali

Se le parti non hanno scelto il diritto applicabile (art. 116 LDIP), i rapporti contrattuali tra cliente e attore finanziario sono regolati dal diritto dello Stato in cui ha sede il mandatario o il depositario (statuto contrattuale; art. 117 LDIP). Ai rapporti con banche e altri attori finanziari svizzeri concernenti conti e depositi è pertanto di norma applicabile il diritto svizzero; la scelta del diritto straniero è in pratica eccezionale. La prescrizione di un credito è parimenti disciplinata dal diritto applicabile a quest'ultimo (art. 148 cpv. 1 LDIP), quindi di norma dal diritto svizzero.

Se presso un attore finanziario sono state depositate cose mobili, i diritti reali relativi sono retti dal diritto dello Stato di situazione della cosa (art. 100 LDIP). Nel caso di attori finanziari residenti in Svizzera, è quindi parimenti determinante il diritto svizzero. Ciò concerne in particolare le condizioni alle quali possono essere rivendicati gli oggetti depositati (azione petitoria o azione sul diritto di possesso).

123.3 Diritto successorio

Lo statuto contrattuale (cfr. pto. 123.2) determina se e come il titolare di un conto o il suo successore debba legittimarsi nei confronti dell'attore finanziario per poter prendere decisioni riguardo all'avere in causa. Questioni di natura successoria connesse con averi non rivendicati si pongono nel caso in cui il pretendente sostiene di essere erede del titolare del conto, oppure quando l'attore finanziario, nell'ambito della ricerca dell'avente diritto all'avere, deve individuare i successori del titolare del conto.

Se avanzano pretese su un avere, gli eredi devono provare il loro status ereditario. La prova può essere prodotta con l'ausilio di una decisione o di altri documenti (certificato ereditario, Erbschein, acte de notoriété, probate decree); il documento

⁵ In merito alle norme di collisione transitorie, si veda Daniel Girsberger, *Das internationale Privatrecht der nachrichtenlosen Vermögen in der Schweiz*, Basilea/Londra, 1997, pag. 11 segg.

straniero è riconosciuto in Svizzera qualora sia stato emesso o stilato oppure venga riconosciuto nello Stato di ultimo domicilio dell'ereditando o nello Stato di cui egli ha scelto il diritto (art. 96 cpv. 1 lett. a LDIP)⁶.

In taluni casi, gli eredi non possono tuttavia produrre la prova documentaria della loro qualità di eredi. Essi devono allora provare che il *de cuius* è defunto o scomparso e dimostrare la loro legittimazione a succedere. Se l'ereditando è già stato dichiarato morto o scomparso all'estero, la dichiarazione può essere riconosciuta in Svizzera se pronunciata nello Stato dell'ultimo domicilio noto o nello Stato di origine dell'ereditando (art. 42 LDIP). In assenza di una dichiarazione straniera di morte o di scomparsa, essa può essere se necessario redatta anche da autorità svizzere, qualora interessi degni di protezione lo giustifichino (art. 41 cpv. 2 LDIP); è dato un interesse degno di protezione quando eredi fanno valere diritti su averi non rivendicati.⁷

Una volta accertata la morte o la scomparsa del *de cuius*, le persone legittimate a succedere sono determinate dallo statuto successorio pertinente. La successione di una persona con ultimo domicilio in Svizzera è in linea di principio regolata dal diritto svizzero (art. 90 cpv. 1 LDIP). Gli stranieri con ultimo domicilio in Svizzera possono sottoporre la successione al diritto dello Stato a cui appartengono (art. 90 cpv. 2 LDIP). Se l'ultimo domicilio dell'ereditando era all'estero, la successione è regolata dal diritto richiamato dalle norme di diritto internazionale privato dello Stato di domicilio (art. 91 cpv. 1 LDIP)⁸.

Se la successione è priva di eredi, lo statuto successorio può prevedere un diritto di successione dello Stato (come ad es. l'art. 466 CC, il §1936 del BGB tedesco, l'art. 586 del codice civile italiano). Altri Stati, in particolare quelli appartenenti alla sfera giuridica anglosassone, ma anche la Francia, conoscono un diritto pubblico di devoluzione. Ne conseguono difficoltà nel caso in cui più Stati facciano valere diritti su un avere oppure qualora nessuno di essi lo rivendichi. La Svizzera, ad esempio, non fa valere pretese di alcun genere nei confronti dei beni successori di uno straniero con ultimo domicilio all'estero: né l'articolo 466, né l'articolo 550 capoverso 2 CC sono applicabili⁹.

⁶ All'atto pratico, gli effetti legittimatori della maggior parte dei certificati successori stranieri sono tuttavia limitati; si veda in merito Dallafior, *Die Legitimation des Erben*, Zurigo 1990.

⁷ FF 1983 I 226 (messaggio concernente la LDIP).

⁸ Tale rinvio a una norma di collisione straniera può comportare un retrorinvio o un rinvio ulteriore. Se la norma di collisione straniera non rimanda al diritto materiale svizzero, bensì nuovamente al DIP svizzero, ne risulta un rinvio circolare (cosiddetto "Verweisungszirkel") che è opportuno interrompere. Problemi analoghi possono emergere in caso di rinvio ulteriore (rinvii in serie o cosiddetto "Verweisungskreisel"). In sede di dottrina, sembra inoltre prevalere l'opinione secondo cui tali casi andrebbero risolti affidandosi alla soluzione per la quale opterebbero le autorità dello Stato straniero di domicilio; un'eccezione è data per i rari casi in cui esiste una connessione sostanzialmente più stretta con un altro ordinamento giuridico. Per maggiori spiegazioni Kuhn, *Der Renvoi im internationalen Erbrecht der Schweiz*, Zurigo 1998.

⁹ Per maggiori dettagli, cfr. Girsberger, op. cit. (nota 5), pag. 28 segg.

123.4 Diritto tutorio

Per motivi identici a quelli riscontrati sul piano interno, il diritto tutorio internazionale riveste scarsa importanza per l'amministrazione di averi non rivendicati (cfr. pto. 122). Per quanto attiene a provvedimenti tutori come la curatela patrimoniale, la competenza e il diritto applicabile sono determinati analogicamente dalla Convenzione dell'Aia, del 5 ottobre 1961, concernente la competenza delle autorità e la legge applicabile in materia di protezione dei minorenni (in seguito: Conv.; RS 0.211.231.01; art. 85 cpv. 2 LDIP). Le autorità tutorie svizzere del luogo di situazione di un avere non rivendicato sono competenti, in casi d'urgenza, ad adottare le misure di protezione necessarie (art. 9 Conv.). Se le autorità svizzere sono competenti, esse applicano il diritto svizzero (art. 2 Conv.). In caso di decesso dell'avente diritto straniero, può essere disposta, quale provvedimento conservativo, l'amministrazione dell'eredità da parte dell'autorità tutoria secondo gli articoli 554 seg. CC (art. 89 LDIP); ciò presuppone nondimeno che l'attore finanziario sia al corrente della morte dell'avente diritto, il che non si verifica quasi mai.

124 Direttive dell'Associazione svizzera dei banchieri

Nel mese di settembre del 1995, l'Associazione svizzera dei banchieri ha emanato per la prima volta direttive relative alla gestione di averi senza notizie (conti, depositi e cassette di sicurezza) presso le banche svizzere (cfr. pto. 112. 1). Una versione riveduta di tali direttive è stata adottata nel mese di febbraio del 2000 ed entrerà in vigore il 1° luglio del 2000. Le direttive prevedono misure preventive volte ad evitare l'interruzione dei contatti con la clientela, disposizioni concernenti la vigilanza e la gestione degli averi senza notizie, norme sulla custodia degli atti e provvedimenti utili al ripristino dei contatti con il cliente.

L'inosservanza delle direttive non è sanzionata. Vi è tuttavia la possibilità di infliggere ai membri che non vi si attengono le sanzioni previste dal diritto in materia di associazioni. Pur non avendo il carattere vincolante di una legge, le direttive possono tuttavia influenzare in modo sostanziale la prassi delle autorità di vigilanza e l'interpretazione del diritto privato (cfr. Wolfgang Wiegand/Jürg Wichtermann, BGE 125 IV 139 ff.: Die Standesregeln der Banken als "blosse" Auslegungshilfe - zur [Un-]Verbindlichkeit von Selbstregulierungen, recht 2000, pag. 28 segg.).

13 Lacune del diritto vigente

131 Assenza di sanzione in caso di mancato annuncio

In sede di commento del diritto vigente, è stato possibile dimostrare come il diritto privato svizzero tutelasse a dovere l'avente diritto dalla perdita di averi a seguito della mancata rivendicazione. Dal punto di vista giuridico, il depositario non ha praticamente alcuna possibilità di arricchirsi di averi non rivendicati (cfr. pto. 121). È parimenti previsto che, in presenza di averi non rivendicati, un'autorità proceda

in ultima analisi alla ricerca dell'avente diritto o dei suoi eredi (cfr. pto. 122). Salta tuttavia agli occhi la grossa lacuna che contraddistingue tale soluzione. Se lo scomparso ha compiuto cent'anni, l'articolo 550 capoverso 1 CC prevede certo la promozione d'ufficio di una procedura di dichiarazione di scomparsa - e quindi un appello agli eredi -, ma nessuna disposizione del diritto svizzero impone al debitore di comunicare di fatto tale circostanza all'autorità competente. L'articolo 550 capoverso 1 CC costituisce un caso di *lex imperfecta*.

Neppure il diritto penale è in grado di porre rimedio all'assenza di sanzione in caso di omesso annuncio. L'omissione di un annuncio all'autorità competente ai sensi dell'articolo 550 capoverso 1 CC non realizza né la fattispecie di *appropriazione indebita* (art. 138 CP), né quella di *amministrazione infedele* (art. 158 CP). Il segreto bancario (art. 47c della legge federale dell'8 novembre 1934 sulle banche e le casse di risparmio [LBCR; RS 952.0]) ha in passato rinsaldato i responsabili nella convinzione che, in assenza di una (più) chiara base legale, gli averi non rivendicati non vadano annunciati ad alcuna autorità.

132 Eccessiva durata della mancata rivendicazione

Anche quando un avere è infine annunciato all'autorità competente giusta l'articolo 550 capoverso 1 CC, non può essere ignorato che con ogni probabilità ciò accade soltanto dopo anni o decenni di mancata rivendicazione. Un esempio potrebbe illustrare tale situazione. Se qualcuno apre un libretto di risparmio all'età di 25 anni e in seguito non vi compie alcuna operazione fino all'età di 100 anni, può accadere con facilità che a tale epoca l'avente diritto originario e i suoi figli non siano più in vita. Va da sé che l'identificazione dell'avente diritto degli averi non rivendicati ne risulta notevolmente intralciata, non da ultimo poiché a fianco degli eredi legittimi, anche eredi istituiti possono far valere diritti nei confronti del summenzionato libretto di risparmio.

Le esperienze più recenti hanno illustrato chiaramente come una condotta ragionevole nei confronti degli averi non rivendicati presupponga che si proceda alla ricerca degli aventi diritto in modo sostanzialmente più spedito di quanto non sia avvenuto finora, cosicché tale ricerca possa essere coronata da successo e origini costi ragionevoli.

133 Mancata considerazione della mobilità

Uno sguardo anche solo fugace al Codice civile dimostra quanto esso sia fortemente marcato dall'idea che gli averi non rivendicati siti in Svizzera appartengano in linea di principio a persone vissute in Svizzera o che - quali svizzeri all'estero - hanno intrattenuto stretti legami con il nostro Paese. In assenza di eredi legittimi o istituiti, l'articolo 466 CC chiama così alla successione il Cantone (o il Comune da questi designato) in cui il de cuius ha avuto l'ultimo domicilio. L'articolo 550 capoverso 2 CC avalla tale normativa precisando che l'eredità è devoluta al Cantone di

attinenza della persona scomparsa senza lasciare eredi, se quest'ultima non ebbe mai domicilio in Svizzera.

Le lacune degli articoli 466 e 550 capoverso 2 CC non sono completamente colmate neppure dalle norme del diritto internazionale privato (cfr. pto. 123). Anzi, in ambito internazionale, risulta particolarmente arduo identificare i successori legali del titolare di averi non rivendicati e comprovarne la legittimazione (cfr. pto. 123.3).

Una regolamentazione legale favorevole tanto al singolo individuo quanto alla piazza finanziaria elvetica deve pertanto tenere conto del fatto che la crescente mobilità - soprattutto del capitale - ha fatto e continua a far sì che, in molti casi, l'unico legame con la Svizzera del titolare degli averi non rivendicati consista nel fatto che gli averi sono situati nel nostro Paese o sono amministrati da un attore finanziario svizzero.

14 Lavori preliminari

Sulla base degli interventi parlamentari di cui al punto 113, nel mese di aprile del 1997 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di chiarire la situazione giuridica concernente gli averi non rivendicati e di sottoporli - se necessario - proposte di possibili miglioramenti. In collaborazione con gli uffici interessati di altri Dipartimenti e con l'ausilio di rappresentanti della Task force e della Commissione federale delle banche, l'Ufficio federale di giustizia (UFG), cui è stato affidato tale compito, ha in seguito allestito l'avamprogetto e il rapporto esplicativo presenti. Quale importante base decisionale, egli si è in tale contesto avvalso non soltanto di modelli stranieri (cfr. pto. 16), ma anche di un documento propositivo del 26 maggio 1997, con commento dettagliato, dell'Associazione svizzera dei banchieri. Il 23 aprile 1998, il gruppo di lavoro interno all'amministrazione è stato inoltre informato esaurientemente circa gli sforzi profusi dalle banche al fine di reperire conti non rivendicati e relativi aventi diritto (cfr. pto. 112.1).

15 Tratti essenziali dell'avamprogetto per la consultazione

151 Campo d'applicazione

Il campo d'applicazione (personale) della legge proposta è incentrato sulla nozione di attore finanziario (art. 1). La nozione abbraccia persone e istituti già oggi sottoposti a vigilanza federale (banche, direzioni di fondi, commercianti di valori mobiliari e istituti assicurativi). Il campo d'applicazione proposto si distanzia pertanto - scientemente - dalla nozione di intermediario finanziario, così come prevista dalla legge federale del 10 ottobre 1997 relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario (legge sul riciclaggio [LRD]; RS 955.0). Alla base della soluzione proposta vi sono considerazioni inerenti all'attuabilità della vigilanza e l'auspicio che gli averi non rivendicati non siano associati, in modo affrettato e senza

motivo, a manovre criminali. Va poi aggiunto che, in passato, gli averi non rivendicati hanno rivestito importanza pratica unicamente presso banche e assicurazioni.

La LANR si applica anche a valori patrimoniali affidati all'attore finanziario prima dell'entrata in vigore della legge e che pertanto, con ogni probabilità, non sono rivendicati già da lungo tempo. La LANR si propone in tal modo di istituire la base legale affinché possano essere liquidati anche gli averi non rivendicati risalenti alla Seconda guerra mondiale o a un'epoca anteriore. Non è invece un obiettivo della legge quello di profondersi nuovamente in vani sforzi di ricerca. Il diritto transitorio tiene conto dei problemi particolari legati all'ampiezza del campo d'applicazione temporale (art. 14).

In presenza di fattispecie internazionali, la LANR va imperativamente applicata anche quando, sulla base della LDIP, il diritto straniero è applicabile quale statuto contrattuale; si tratta pertanto di una *norma d'applicazione necessaria* ai sensi dell'articolo 18 LDIP.

152 Obblighi dell'attore finanziario

La LANR si propone di impedire che il contatto tra l'attore finanziario e il cliente s'interrompa troppo a lungo o addirittura definitivamente. L'attore finanziario è perciò incaricato di ripristinare il contatto con il cliente qualora si sia interrotto per otto anni (art. 2 cpv. 1). Se tale tentativo non ha successo, dopo dieci anni di interruzione dei contatti l'attore finanziario è tenuto ad annunciare gli averi (art. 4 cpv. 1 in relazione con art. 6) a una centrale (centrale d'informazione) la cui istituzione spetterà al Consiglio federale. Gli accordi contrattuali che escludono tale annuncio sono nulli (art. 4 cpv. 4).

Se un attore finanziario viola gli obblighi impostigli dalla LANR, egli si espone a sanzioni da parte dell'autorità di vigilanza (art. 10 cpv. 2). La violazione intenzionale o per negligenza dell'obbligo di annuncio ad opera di un attore finanziario è inoltre punita con sanzioni penali (art. 11).

153 Devoluzione alla Confederazione

La LANR prevede che, dopo cinquant'anni a contare dall'ultimo contatto con il cliente, gli averi siano obbligatoriamente devoluti alla Confederazione (art. 5 cpv. 1). Al momento della devoluzione degli averi, decadono tutti i diritti degli aventi diritto anteriori nei confronti dell'attore finanziario (art. 5 cpv. 3).

Se la Confederazione entra infine in possesso di averi non rivendicati, ciò non è dovuto a considerazioni di natura fiscale, bensì al fatto che è nell'interesse della piazza finanziaria svizzera fare tutto il possibile affinché gli attori finanziari locali non possano essere accusati di volersi arricchire degli averi non rivendicati.

Non si può negare che la legge proposta ingerisca in situazioni patrimoniali consolidate che - quantomeno in parte - godono addirittura della garanzia della proprietà

(art. 26 Cost.). La soluzione prescelta non desta tuttavia alcuna preoccupazione quanto alla sua costituzionalità. Già il vigente diritto privato evidenzia, mediante le sue disposizioni sulla prescrizione (art. 127 segg. CO; art. 600 CC), la prescrizione acquisitiva (art. 728 e 661 seg. CC) e l'acquisizione in buona fede (art. 933 e 973 CC), come la tutela del proprietario e del creditore non possa mai essere assoluta neppure in uno Stato di diritto. Nel caso concreto, la perdita dei diritti presuppone una lunga durata dell'assenza di rivendicazione, il tentativo, controllato da un'autorità, di ristabilire il contatto con il cliente (art. 2 cpv. 1 in relazione con art. 10), un annuncio alla centrale d'informazione, garantito da sanzioni penali (art. 4 cpv. 1 in relazione con art. 11), con relative possibilità di richiedere informazioni (art. 8 cpv. 2 lett. a), nonché una tempestiva pubblicazione degli averi non rivendicati (art. 9). In sintesi, la LANR non comporta quindi un indebolimento, bensì un rafforzamento della posizione del proprietario e del creditore.

Anche la protezione della proprietà assicurata dal diritto internazionale - si pensi soprattutto all'articolo 1 del primo protocollo aggiuntivo alla CEDU, benché non ratificato dalla Svizzera - non impedisce che averi non rivendicati siano devoluti all'ente pubblico (cfr. Paul Guggenheim, *Die erblosen Vermögen in der Schweiz und das Völkerrecht*, in: *Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund 1904-1954, Festschrift zum 50 jährigen Bestehen*, pag. 107 segg.). Tale facoltà deve essere data almeno nel caso in cui l'avente diritto straniero o i suoi eredi abbiano effettivamente la possibilità di occuparsi dei loro averi (siti in Svizzera).

154 Centrale d'informazione

La legge impone al Consiglio federale l'istituzione, in seno al Dipartimento federale delle finanze, di una centrale (centrale d'informazione) per gli averi non rivendicati (art. 6), cui compete la trattazione degli annunci degli attori finanziari concernenti gli averi non rivendicati (art. 8 cpv. 1). La centrale d'informazione rilascia nel contempo informazioni alle persone che rendono verosimile il loro diritto sugli averi non rivendicati (art. 8 cpv. 2 lett. a). La centrale d'informazione stessa non procede a nessuna ricerca: tale compito spetta esclusivamente agli attori finanziari e - nell'ambito di un'esecuzione in via sostitutiva - all'autorità di vigilanza.

155 Esigenze di cui non si è tenuto conto

È indubbio che alla radice dell'esigenza di un comportamento corretto nei confronti degli averi non rivendicati vi sono le esperienze della Seconda Guerra mondiale (cfr. pti. 11 e 113). La LANR non mira tuttavia alla riparazione, bensì a evitare di ripetere in futuro gli errori commessi in materia di averi non rivendicati. Tale (modesto) obiettivo ha fatto sì che talune esigenze, ragionevoli nell'ottica della riparazione, non siano state prese in considerazione.

La LANR rinuncia a ingerire, nella misura del possibile, nella libertà contrattuale. Essa non contiene dunque proposte miranti all'abolizione della prescrizione o

anche solo alla sua proroga, interruzione o sospensione. La legge evita di pronunciarsi anche sulla questione dell'investimento di averi non rivendicati. La legge proposta mantiene infine lo *statu quo* anche per quanto concerne il diritto procedurale. Essa non introduce quindi alcuna agevolazione quanto alla prova, in sede di processo civile, del diritto su averi non rivendicati (cfr. Hans Ulrich Walder, *Rechtliches zur Frage der nachrichtenlosen Vermögenswerte auf Schweizer Banken*, SJZ 93 [1997], pag. 130 segg.).

16 Diritto comparato

Il 30 luglio 1997, l'Istituto svizzero di diritto comparato di Losanna ha presentato, su invito dell'Ufficio federale di giustizia, uno studio sulle modalità di trattazione degli averi non rivendicati all'estero, segnatamente in Germania, in Belgio, in Spagna, in Francia e negli Stati Uniti d'America (USA). L'Istituto di diritto comparato è in sintesi giunto alle conclusioni seguenti:

- "1. Germania, Austria, Italia, Belgio, Lussemburgo, Gran Bretagna, Danimarca e Svezia non prevedono particolari disposizioni legali o regolamentari concernenti gli averi non rivendicati. In merito sono applicate le norme sulla prescrizione del credito (così come previste dalla Parte generale del diritto delle obbligazioni o da leggi speciali concernenti il prestito e il deposito); in tale contesto, la durata dei termini di prescrizione varia da 10 (Svezia) a 30 anni (Germania, Austria e Belgio). Se il momento esatto dell'inizio della prescrizione è spesso controverso, è per contro chiaro che, una volta decorso inutilizzato il termine, l'istituto finanziario diviene proprietario degli averi non rivendicati. Il rigore di tale normativa è a volte attenuato dalla prassi. [...]"
2. Norvegia e Olanda conoscono disposizioni speciali sui conti bancari non rivendicati, le quali prevedono tuttavia unicamente termini di prescrizioni speciali: 20 anni in Norvegia [...] e 5 anni in Olanda [...]. Nel primo caso, il termine di prescrizione inizia a decorrere dal giorno dell'ultimo movimento del conto (accredito, addebitamento o versamento di interessi); nel secondo caso la prescrizione decorre dalla chiusura del conto. Vi è tuttavia incertezza riguardo al momento in cui un conto possa essere chiuso. La prassi bancaria olandese sembra ammettere che un conto possa essere chiuso dopo svariati e vani tentativi di contattare il deponente.

Decorso il termine di prescrizione, sia in Norvegia, sia in Olanda gli averi non rivendicati divengono proprietà dell'istituto finanziario presso il quale sono stati depositati.
3. Soltanto Spagna, Francia e la maggioranza degli Stati federali degli Stati Uniti d'America prevedono di fatto norme che si occupano in modo specifico di averi non rivendicati. Tali norme sono in generale caratterizzate da un annuncio degli averi non rivendicati a un servizio statale, il quale è eventualmente seguito dal trasferimento allo Stato della proprietà di tali averi. [...]"

2 Parte speciale

21 Sezione 1, articolo 1

L'articolo 1 si occupa del campo d'applicazione personale e materiale della legge. Giusta il capoverso 1, essa si applica agli attori finanziari, vale a dire le persone e gli istituti che accettano valori patrimoniali e che già oggi sono sottoposti a una vigilanza federale, come ad esempio banche, direzioni di fondi, commercianti di valori mobiliari e istituti assicurativi (cfr. pto. 151). Il fatto che la LANR non si applichi alle istituzioni della previdenza professionale esonerate dall'obbligo fiscale va relativizzato nel senso della modifica del 18 dicembre 1998, approvata dal Parlamento, della legge federale sul libero passaggio nella previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, la quale intende agevolare l'accesso degli assicurati ad averi del 2° pilastro dimenticati (cfr. pto. 112.3).

L'avamprogetto rinuncia a menzionare singolarmente gli averi che possono essere ritenuti non rivendicati ai sensi della legge. In linea di principio, sono contemplati tutti gli averi che possono essere accettati da un attore finanziario incluso nel campo d'applicazione della legge (cpv. 2). Crediti pecuniari e titoli di credito rivestono primaria importanza, ma è lecito pensare anche a metalli preziosi, gioielli o dipinti.

È in ogni caso necessario un *negozio bilaterale*. In assenza di quest'ultimo, la legge non si applica, ad esempio nel caso in cui le autorità non siano a conoscenza del luogo di dimora del proprietario di un fondo iscritto nel registro fondiario. La legge non si pronuncia neppure riguardo alle condizioni alle quali il proprietario che rinunci alla proprietà di una cosa mobile o di un bene immobile possa aprire la strada all'acquisizione originaria ad opera di un terzo (art. 100 LDIP, art. 718 CC).

Le pretese risarcitorie (art. 41 e 97 segg. CO) non rientrano nel campo d'applicazione della LANR. Lo stesso vale per i conti che sono stati chiusi conformemente alla legge. A tal proposito, si pensi al caso della banca che chiude un libretto di risparmio poiché le spese gravanti tale conto eccedono il credito del cliente o poiché il denaro è versato a un terzo debitamente legittimato. Costituisce per contro una chiusura illecita il caso della banca che chiude il conto individuale di un cliente accreditandone il saldo a un conto collettivo. Il risultato non muta neppure se la banca preleva l'avere in un secondo tempo, rivendicandolo per sé o destinandolo a uno scopo caritativo.

I crediti prescritti sono fonte di particolari difficoltà. In linea di principio, essi non sono averi ai sensi della LANR. Va tuttavia osservato che in taluni casi può esservi incertezza circa la prescrizione di un credito (art. 134 CO; cfr. pto. 121). Alla luce delle conseguenze penali, nel campo della vigilanza e contrattuali derivanti da una violazione dell'obbligo di annuncio, in caso di dubbio l'attore finanziario farà bene ad annunciare l'avere, senza che ciò comprometta la sua facoltà di far valere l'eccezione di prescrizione nei confronti dell'avente diritto.

Ai fini dell'applicazione della LANR è irrilevante che l'attore finanziario custodisca gli averi affidatigli separatamente, in una cassetta di sicurezza intestata al cliente, o unitamente ad altri valori patrimoniali - nell'ambito di un deposito aperto o chiuso.

Non va sottaciuto che l'accesso di tribunali e autorità svizzeri a valori patrimoniali siti all'estero è limitato dalla riserva della *lex rei sitae*; in altri termini, un attore finanziario residente in Svizzera e quindi di principio assoggettato alla LANR (e anche le autorità svizzere) può accedere a tali valori patrimoniali soltanto nella misura in cui lo consenta lo Stato straniero (cfr. pto. 123.2). A tal proposito si pensi ad esempio a titoli di credito depositati collettivamente all'estero. L'avamprogetto cerca di tenere conto della portata ristretta dell'ordinamento giuridico svizzero contemplando soltanto gli averi custoditi in Svizzera o amministrati a partire dal nostro Paese. Di conseguenza, non rientrano a priori nel campo d'applicazione della LANR averi amministrati da una filiale o da una succursale (estere) di un attore finanziario.

Il capoverso 3 concerne il campo d'applicazione temporale della legge. La disposizione in questione rammenta che la LANR abbraccia anche gli averi affidati all'attore finanziario prima della sua entrata in vigore. L'articolo 13 chiarisce le principali questioni inerenti al diritto transitorio.

22 Sezione 2

221 Articolo 2

Secondo il capoverso 1, l'attore finanziario è tenuto a cercare di ripristinare il contatto con il cliente se per otto anni non ha più avuto notizie da quest'ultimo. È considerato cliente, ai sensi del capoverso 2, la controparte o un beneficiario da essa designato (lett. a), il suo successore (lett. b) e il mandatario designato dalla controparte o dal suo successore (lett. c). La qualità di controparte, di beneficiario, di successore e di mandatario è determinata dalle norme pertinenti del diritto privato, comprese le norme di diritto internazionale privato. Il capoverso 3 offre inoltre la possibilità di rivolgersi all'avente economicamente diritto, nel caso in cui questi sia noto all'attore finanziario e non sia possibile contattare la controparte.

È ritenuta notizia qualsiasi manifestazione di una persona che origini un movimento sul conto o nel deposito oppure si rifletta nella documentazione. Non necessita di alcuna menzione particolare nella legge il fatto che né l'accredito di interessi e dividendi, né l'addebito di tasse sono considerati rilevanti nell'ottica del contatto con il cliente. È a tal fine insufficiente anche un contatto per il tramite di un indirizzo bancario. È fatto salvo un accordo contrattuale contrario (art. 4 lett. c; DTF 104 II 190 segg., consid. 2a).

Il Consiglio federale definirà nell'ambito di un'ordinanza quali misure ci si attenda dall'attore finanziario al fine di ristabilire il contatto con il cliente (art. 13 lett. a).

L'autorità di vigilanza competente veglia sul rispetto dell'obbligo di ripristinare il contatto con il cliente (art. 10).

L'obbligo dell'attore finanziario di rientrare in contatto con il cliente non sembra essere opportuno in ogni caso. Il capoverso 4 menziona le possibili eccezioni. La ricerca del cliente dev'essere conforme al principio della proporzionalità, vale a dire che la spesa da essa cagionata deve essere adeguata al valore degli averi (lett. a). Va inoltre impedito che, a causa della ricerca, il cliente subisca gravi pregiudizi. La lettera b cita la possibile confisca o il trattamento inumano nei confronti di colui che ha affidato averi a un attore finanziario ai sensi della LANR. In tal caso, la ricerca va ripresa non appena cessi il pericolo di confisca o di trattamento inumano. La possibilità che il cliente possa essere chiamato a rispondere di sottrazione fiscale non costituisce un motivo valido per rinunciare al contatto con lo stesso.

L'attore finanziario deve infine rispettare la rinuncia del cliente al contatto, espressa per scritto in sede di conclusione del contratto o in una fase successiva (lett. c). Una soluzione diversa non terrebbe conto del fatto che la ricerca ha luogo nell'interesse del cliente. Di conseguenza, le parti contraenti possono convenire anche chi si assumerà le spese della ricerca.

Anche in relazione con il capoverso 4, il Consiglio federale ha il diritto di disciplinare i dettagli relativi alle condizioni alle quali un attore finanziario non è tenuto a ripristinare il contatto con il cliente (art. 13 lett. b). Egli potrebbe ad esempio prevedere che per averi il cui ammontare sia inferiore a 500 franchi non si debba procedere alla ricerca del cliente.

Il capoverso 5 impone all'attore finanziario di informare debitamente il cliente in merito al regime legale risultante dalla LANR, in altri termini deve renderlo attento circa l'obbligo di procedere alla sua ricerca in caso di perdurante mancata rivendicazione (art. 2 cpv. 1), renderlo edotto in merito alla possibilità di rinuncia (art. 2 cpv. 4 lett. c) e comunicargli cosa accade qualora non sia svolta alcuna ricerca o qualora la stessa non dia frutto alcuno (art. 4, 5 e 9). Di norma, l'attore finanziario informa il cliente al momento di concludere il contratto. Se la conclusione del contratto è anteriore all'entrata in vigore della legge, è ipotizzabile che il cliente sia informato soltanto in un secondo tempo circa la situazione giuridica derivante dalla LANR.

222 Articolo 3

L'articolo 3 cerca di trarre insegnamento dalle esperienze con gli averi non rivendicati risalenti alla Seconda guerra mondiale. Il primo consiste nel far sì che gli attori finanziari adottino misure organizzative atte a impedire che un avere non sia più rivendicato (cpv. 1). A tal proposito si fa riferimento anche all'offerta di prodotti. Benché possa essere buona usanza che una banca apra un conto di risparmio a un neonato, ciò presuppone che i genitori ne siano informati e vi acconsentano. In

caso contrario, vi è il rischio che il conto di risparmio diventi un giorno un avere non rivendicato. Vanno rammentati in tale contesto anche gli emolumenti suscettibili di rendere assai poco conveniente la chiusura di un conto. In secondo luogo, l'attore finanziario deve essere al corrente di tutti gli averi non rivendicati che lo concernono: a tal fine, egli deve iscrivere in un registro centrale tali averi (cpv. 2 lett. a), nonché proteggerli dall'accesso di non aventi diritto (cpv. 2 lett. b). Entrambi i provvedimenti non rappresentano una novità, quantomeno in ambito bancario, bensì corrispondono sostanzialmente alle direttive dell'Associazione svizzera dei banchieri relative alla gestione degli averi senza notizie (conti, depositi e cassette di sicurezza) presso le banche svizzere (cfr. pto. 124).

La LANR non si esprime affatto sulle modalità d'investimento degli averi non rivendicati. A tal proposito, è lecito fondarsi sul contratto concluso tra attore finanziario e cliente. Se tale contratto risulta lacunoso, va completato secondo la buona fede (art. 2 cpv. 1 CC). Il completamento può comportare che un attore finanziario sia obbligato a non tenere conto delle modalità d'investimento prescelte dal cliente qualora l'operazione, a distanza di oltre dieci anni, si riveli superata e irresponsabile.

Il capoverso 3 obbliga l'attore finanziario - a complemento degli art. 962 segg. CO - a conservare la documentazione commerciale contenente informazioni sugli averi non rivendicati sino al momento della sua trasmissione alla Confederazione (art. 5 cpv. 1). Tale disposizione si prefigge di documentare senza lacune i movimenti che interessano gli averi quantomeno a partire dal momento in cui possono essere ritenuti non rivendicati.

223 Articolo 4

Il capoverso 1 impone all'attore finanziario di annunciare un avere non rivendicato alla centrale che dovrà essere istituita dal Consiglio federale (centrale d'informazione; art. 6). Un avere è ritenuto non rivendicato quando l'attore finanziario non ha più alcuna notizia del cliente da dieci anni. Per quanto concerne l'inizio di tale termine e la sua possibile interruzione, si rinvia al commento relativo all'articolo 2.

Sulla base dell'articolo 13 lettera c, il Consiglio federale emana un'ordinanza concernente i dettagli formali e materiali dell'annuncio.

Il capoverso 2 conferma e chiarisce che i crediti prescritti non vanno annunciati. Sono fatte salve le pretese derivanti da assicurazioni sulla vita. A tal proposito, in caso di mancata rivendicazione spesso non è affatto possibile accertare *ex ante* se l'evento assicurato si sia verificato o se l'eccezione di prescrizione sia fondata (art. 134 CO). È pertanto ragionevole esigere da un assicuratore sulla vita che comunichi alla centrale d'informazione l'assenza decennale di contatti con l'assicurato. Il legislatore ha assunto in linea di principio la stessa posizione nell'ambito della revisione della legge sul libero passaggio (cfr. pto. 112.3), imponendo a isti-

tuti di previdenza e di libero passaggio di informare l'Ufficio centrale del 2° pilastro qualora il contatto con l'assicurato s'interrompa (art. 24b LFLP).

Giusta il capoverso 3, l'annuncio di averi non rivendicati va effettuato entro un mese a contare dallo scadere del termine di dieci anni. Tale precisazione s'impone poiché il mancato rispetto dell'obbligo di annuncio comporta sanzioni penali (art. 11).

Il capoverso 4 stabilisce che gli accordi contrattuali che escludono o differiscono l'annuncio di averi non rivendicati alla centrale d'informazione sono nulli (art. 20 cpv. 1 CO). Si palesa in tal modo che l'annuncio alla centrale d'informazione, diversamente dalla ricerca (art. 2, in particolare cpv. 4 lett. c), serve anche l'interesse pubblico.

23 Sezione 3, articolo 5

Il capoverso 1 stabilisce che un avere è devoluto alla Confederazione se per cinquant'anni non si è più registrato alcun contatto con il cliente. Anche in tale contesto, gli accordi contrattuali di altro tenore sono nulli (art. 20 cpv. 1 CO). Alle parti contraenti è di conseguenza negata la possibilità di stipulare, ad esempio, che in caso di mancata rivendicazione l'attore finanziario debba devolvere un avere a una fondazione.

Per quanto concerne l'inizio del termine di cinquant'anni, si rinvia al commento dell'articolo 2.

Il capoverso 1 non esclude d'altronde che, sulla base delle norme del Codice civile (art. 466 e 550 cpv. 1 CC), i Cantoni o i Comuni divengano eredi per poi esigere dall'attore finanziario, in qualità di successori dell'avente diritto originario, la consegna degli averi non rivendicati.

Se lo statuto successorio è determinato da un diritto straniero, il capoverso 1 colma la lacuna relativa al caso in cui quest'ultimo non preveda alcuna regolamentazione concernente le successioni prive di eredi (cfr. pto. 123.3).

La Confederazione acquisisce *ex lege* gli averi non rivendicati. A tal fine, essa non necessita né di una dichiarazione (scritta) di cessione (art. 165 cpv. 1 CO) - la quale potrebbe comunque essere il fatto soltanto del creditore, l'esistenza del quale è per l'appunto ignota nel caso di averi non rivendicati - né di un trasferimento del possesso (art. 714 segg. CC). Il capoverso 1 impone tuttavia all'attore finanziario di trasferire gli averi interessati alla Confederazione, la quale non è quindi tenuta ad assumere un comportamento attivo.

La Confederazione subentra nella posizione giuridica dell'avente diritto precedente. Essa non può di conseguenza far valere alcuna pretesa su un credito prescritto, ma può nondimeno invocare tutti i motivi - anche quelli attinenti alla persona del creditore - che possono aver portato alla sospensione della prescrizione (art. 134 CO).

La LANR rinuncia a imporre al Consiglio federale condizioni quanto all'utilizzo dei fondi devoluti alla Confederazione in virtù del capoverso 1.

È immaginabile che, una volta scaduto il termine trentennale, un avere non possa con certezza essere ritenuto non rivendicato. In tal caso (eccezionale), in un primo tempo sarà ovviamente necessario rinunciare alla devoluzione dell'aver, al fine di chiarire la natura della vantata pretesa di un cliente sull'aver in questione. Giusta il capoverso 2, l'attore finanziario deve comunicare tale circostanza alla Confederazione.

Com'è comprensibile, gli attori finanziari sono disposti a separarsi da un avere soltanto se hanno la certezza che la controparte non potrà più citarli in giustizia per tale titolo. Il capoverso 3 enuncia pertanto che, con la devoluzione degli averi alla Confederazione, l'attore finanziario non può più essere citato in giustizia e le pretese dell'avente diritto precedente decadono. Ovviamente, beneficiano di tale disposizione soltanto gli attori finanziari che hanno ottemperato agli obblighi derivanti dalla LANR, il che può essere smentito in particolare quando un attore finanziario non adotta provvedimenti di nessun genere al fine di ripristinare il contatto con il cliente (art. 2 cpv. 1). In tal caso, egli non rischia soltanto sanzioni amministrative (art. 10 cpv. 2), ma anche di essere citato in risarcimento dei danni dall'avente diritto precedente (art. 97 CO) - a dispetto della devoluzione dell'aver alla Confederazione.

Scientemente, la LANR non contiene alcuna disposizione in virtù della quale la Confederazione risponde del caso in cui, decorso il termine di cui al capoverso 1, dovesse manifestarsi un avente diritto precedente. Sotto quest'aspetto, la situazione giuridica presenta caratteristiche differenti rispetto a quanto previsto negli Stati Uniti che, in virtù di termini sostanzialmente più brevi e della rinuncia alla ricerca del cliente, considerano lo Stato un semplice proprietario fiduciario di averi non rivendicati (cfr. *Uniform Unclaimed Property Act* [1995], Prefatory note: "This Act retains the custodial feature of the 1954 Act and the 1981 Act. Thus, the State does not take title to unclaimed property, but takes custody only, and holds the property in perpetuity for the owner.").

Visto e considerato che le pretese dell'avente diritto precedente decadono con la devoluzione degli averi non rivendicati alla Confederazione, è infine superfluo che l'attore finanziario consegni alla Confederazione la documentazione concernente i rapporti col cliente conservata sino al momento della devoluzione (art. 3 cpv. 3).

24 Sezione 4

241 Articolo 6

L'articolo 6 incarica il Consiglio federale di istituire una centrale per gli averi non rivendicati (centrale d'informazione). L'avamprogetto osserva che tale centrale va integrata nel Dipartimento federale delle finanze. La LANR si esprime quindi in modo chiaro avverso una soluzione esterna, in cui la centrale d'informazione

andrebbe collocata all'esterno dell'Amministrazione federale. È lecito partire dal presupposto che una centrale d'informazione interna alla Confederazione rappresenti a lungo termine una soluzione più economica ed efficiente rispetto a quella di una persona giuridica esterna all'amministrazione, da costituire unicamente a tal fine e cui vanno attribuite competenze di diritto pubblico.

La centrale d'informazione è un organo federale ai sensi dell'articolo 3 lettera h della legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1). Di conseguenza, all'attività della centrale d'informazione si applicano in particolare gli articoli 16 segg. LPD, concernenti il trattamento di dati personali da parte di organi federali. Sono fatte salve le disposizioni speciali della LANR.

242 Articolo 7

L'articolo 7 concerne il finanziamento della centrale d'informazione. A tal fine, sono previsti un emolumento (amministrativo) per il rilascio e il diniego di informazioni (art. 8 cpv. 2 lett. a) e una tassa gravante gli averi non rivendicati annunciati. L'importo della tassa dipende dall'ammontare dell'avere annunciato e non supera i 10'000 franchi. Il Consiglio federale disciplina i dettagli (art. 13 lett. d). Oltre a definire le spese computabili, egli determinerà in particolare le modalità di riscossione, segnatamente nella fase iniziale, durante la quale la centrale d'informazione dà avvio alle sue attività e dovrebbe originare spese relativamente elevate. In tale contesto è opportuno, nella misura del possibile, mantenere un rapporto adeguato tra tassa e avere, nonché perseguire l'uguaglianza di trattamento dei clienti. Poiché la legge si limita a fissare la soglia superiore della tassa, spetterà al Consiglio federale decidere se e in quale misura andranno esentati importi poco elevati. Nel caso di averi privi di carattere pecuniario, sarà prevista una regolamentazione speciale, quale ad esempio la sospensione sino al momento in cui il cliente rivendica l'avere in questione. L'attore non è quindi tenuto, in nessun caso, ad anticipare la tassa. La soluzione proposta è flessibile: essa tiene conto del fatto che oggi nessuno è a conoscenza né del numero o dell'ammontare degli averi che saranno annunciati alla centrale d'informazione, né della frazione di tali averi che sarà infine devoluta alla Confederazione in virtù dell'articolo 5 capoverso 1.

243 Articolo 8

La centrale d'informazione ha il compito di ricevere e di elaborare gli annunci concernenti averi non rivendicati ai sensi dell'articolo 4 (cpv. 1). Essa deve pertanto essere in grado di fornire in qualsiasi momento informazioni sugli averi non rivendicati, sugli aventi diritto e sugli attori finanziari coinvolti. Alla centrale d'informazione non compete alcuna mansione di ricerca degli aventi diritto. In virtù dell'articolo 2, tale compito è di esclusiva competenza dell'attore finanziario.

Il capoverso 2 stabilisce a quali autorità la centrale d'informazione possa rilasciare informazioni. Va da sé che l'accesso ai dati della centrale d'informazione non può

essere concesso incondizionatamente a tutti gli interessati. Di contro, non si tratta neppure di esigere dal postulante che, a tale stadio della procedura, fornisca una prova certa della sua legittimazione materiale. Ai sensi della lettera a, è sufficiente che l'avente diritto - effettivo o presunto - renda *verosimile* il suo diritto. A tal fine, egli produrrà di norma documenti dello stato civile che certificano la morte dell'avente diritto e la parentela con il defunto.

La decisione della centrale d'informazione (rilascio o diniego di informazioni) è una decisione ai sensi dell'articolo 5 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021). Ne consegue in particolare l'obbligo della centrale d'informazione di notificare le proprie decisioni per scritto (art. 34 cpv. 1 PA). Nella fase antecedente l'emanazione della decisione, essa deve inoltre riconoscere alle parti il diritto di essere sentite (art. 29 PA). Tale obbligo vige in particolare nei confronti dell'attore finanziario verosimilmente in possesso di informazioni che mettano seriamente in dubbio la legittimazione del pretendente.

Il fatto che la legittimazione non vada comprovata, ma semplicemente resa verosimile, significa che la decisione della centrale d'informazione non può vincolare l'attore finanziario (debitore). Una banca può quindi negare, ad esempio, la liquidazione e il versamento di un libretto di risparmio anche qualora sia partita dal principio - unitamente alla centrale d'informazione - che il pretendente abbia effettivamente potuto rendere verosimile il suo diritto sugli averi non rivendicati. In tal caso, all'avente diritto non resta altro da fare che intentare azione contro la banca e provare il suo diritto. La LANR non prevede a tal proposito norme speciali né in materia di foro, né in materia probatoria.

L'accesso ai dati della centrale d'informazione va garantito anche alle autorità di vigilanza e alle autorità di perseguimento penale, nella misura in cui esse necessitano dei dati per l'adempimento delle loro mansioni legali (cpv. 2 lett. b). Si chiarisce in tal modo che autorità nazionali ed estere non dispongono di accesso incondizionato ai dati in possesso della centrale d'informazione. Tale centrale non deve divenire uno strumento di ricerca di beni a fini fiscali o di esecuzione forzata. La lettera b corrisponde sostanzialmente alla normativa prevista dalla legge sul riciclaggio di denaro (art. 34 cpv. 2 e 35 cpv. 2 LRD). Ciò vale anche per il capoverso 3, che istituisce una procedura elettronica di richiamo.

La lettera c rinvia agli obblighi derivanti dalla legge federale del 26 giugno 1998 sull'archiviazione (LAR; RS 152.1), ai sensi della quale tutti i documenti della centrale d'informazione devono essere offerti all'Archivio federale e vanno allestiti di conseguenza (art. 6 LAR e art. 3 dell'ordinanza dell'8 settembre 1999 relativa alla legge federale sull'archiviazione [OLAR]; RS 152.11). Tale regolamentazione non concerne i documenti degli attori finanziari che vanno conservati soltanto fino al momento della devoluzione di averi non rivendicati alla Confederazione (art. 3 cpv. 3) e non vanno consegnati né alla centrale d'informazione, né all'Archivio federale.

244 Articolo 9

L'articolo 9 prevede che la centrale d'informazione pubblichi un elenco degli averi non rivendicati di importo superiore a 100 franchi prima della loro devoluzione alla Confederazione. La pubblicazione va effettuata cinque anni prima dello scadere del termine trentennale di cui all'articolo 5 capoverso 1. Si offre in tal modo ai potenziali aventi diritto un'ultima opportunità (e tempo a sufficienza) per rivolgersi all'attore finanziario interessato onde ottenere la consegna dell'avere loro spettante. Il Consiglio federale disciplina i dettagli della pubblicazione (art. 13 lett. e). È ad esempio ipotizzabile che gli averi non rivendicati siano pubblicati periodicamente nel Foglio federale, disponibile già oggi non soltanto in forma cartacea.

25 Sezione 5, articolo 10

Il rispetto degli obblighi di cui agli articoli 2, 3 e 4 richiede l'esercizio di una vigilanza sugli attori finanziari. Tale mansione è assolta dalle autorità di vigilanza esistenti previste da leggi speciali. La *Commissione delle banche* vigila quindi sul rispetto della LANR da parte degli attori finanziari che già attualmente soggiacciono al suo controllo, e l'*Ufficio federale delle assicurazioni private* è competente quanto all'osservanza della presente legge da parte degli assicuratori privati.

26 Sezione 6

261 Articolo 11

Una legge che persegue una condotta politicamente responsabile nei confronti degli averi non rivendicati non può prescindere - oltre alla prevista vigilanza sugli intermediari finanziari (art. 10) - da una presenza minima di sanzioni penali.

Il capoverso 1 commina la multa sino a 200'000 franchi agli attori finanziari che non annunciano entro il termine alla centrale d'informazione gli averi non rivendicati (art. 4). In caso di recidiva, la multa ammonta almeno a 50'000 franchi. Gli importi prescelti coincidono con quelli di cui agli articoli 36 e 37 LRD.

Oltre alla violazione intenzionale dell'obbligo di annuncio, è punibile anche la violazione per negligenza. Il capoverso 1 conferma in tal modo l'articolo 333 capoverso 2 CP, secondo il quale le contravvenzioni previste da altre leggi federali sono punibili anche quando sono dovute a negligenza, purché non risulti dalla disposizione applicabile che la contravvenzione è punita solo se è commessa intenzionalmente. Agisce con negligenza anche chi, a causa della carente organizzazione dell'azienda, ha perso la visione d'insieme dei contatti coi clienti e omette perciò un annuncio alla centrale d'informazione.

Il capoverso 2 ricalca, per quanto concerne il perseguimento penale e la prescrizione, la soluzione prevista dall'articolo 39 LRD. Ai sensi di tale articolo, alle infrazioni di cui ai capoversi 1 e 2 è applicabile la legge sul diritto penale amministrativo (RS 313.0). Autorità di perseguimento e di giudizio è il Dipartimento federale

delle finanze. L'azione penale si prescrive in cinque anni. La prescrizione può essere prolungata, mediante interruzione, al massimo della metà del termine.

Tra la comminatoria penale di cui al capoverso 1 e quella di cui all'articolo 37 LRD vi è concorso ideale. Analoga è la situazione giuridica concernente le fattispecie del Codice penale. È quindi punibile sia in virtù del capoverso 1, sia per appropriazione indebita, ad esempio, chi aliena un dipinto affidatogli, non rivendicato da oltre dieci anni, in luogo di annunciarlo alla centrale d'informazione conformemente all'articolo 4.

262 Articolo 12

L'articolo 11 si occupa di questioni procedurali. Il capoverso 1 dispone che la procedura di ricorso contro decisioni dell'autorità di vigilanza è retta dalle disposizioni della legge speciale pertinente, mentre alle decisioni della centrale di informazione si applicano le disposizioni generali della procedura federale.

Il capoverso 1 non concerne il caso in cui alla centrale d'informazione sia rivolta una domanda d'accesso ai sensi dell'articolo 8 LPD. In tal caso si applica l'articolo 25 LPD e la decisione della centrale d'informazione va impugnata dinanzi alla Commissione federale della protezione dei dati.

Gli attori finanziari che, sulla base della LANR o della relativa ordinanza, cercano di contattare il cliente, ottemperano a un obbligo legale. In tale contesto, ai sensi del capoverso 2 non può essere loro rimproverata la violazione di un segreto professionale (cfr. art. 47 LBCR e art. 43 della legge federale sulle borse e il commercio di valori mobiliari [LBVM; RS 954.1]). La situazione giuridica non muta neppure se l'attore finanziario non ha avuto la possibilità di informare in modo appropriato il cliente in merito al suo obbligo di procedere a una ricerca (art. 2 cpv. 5), in quanto al momento dell'entrata in vigore della legge l'aver gli era già stato affidato.

La LANR non comporta nessun altro "privilegio". L'obbligo del servizio di controllo degli abitanti di rilasciare informazioni (e l'eventuale tassa relativa), ad esempio, è quindi esclusivamente disciplinato dalle disposizioni cantonali e comunali pertinenti.

Il capoverso 3 determina la procedura nell'ambito della quale la Confederazione fa valere la pretesa di cui all'articolo 5 capoverso 1 nei confronti di un attore finanziario. Nell'interesse dell'efficacia dell'attività amministrativa, si propone che il Dipartimento federale delle finanze possa disporre la consegna dell'aver non rivendicato. La Confederazione non è pertanto tenuta a intentare azione contro l'attore finanziario presso la sua sede o eventualmente presso il luogo di situazione della cosa.

27 Sezione 7**271 Articolo 13**

L'articolo 13 sancisce la competenza del Consiglio federale a emanare un'ordinanza. Le questioni da disciplinare in tale contesto sono state presentate in sede di commento alle singole disposizioni.

272 Articolo 14

L'articolo 14 concerne il diritto transitorio. Il capoverso 1 prevede che siano annunciati alla centrale d'informazione anche gli averi che, al momento dell'entrata in vigore della LANR, sono già ritenuti non rivendicati; vale a dire gli averi in merito ai quali da dieci anni non vi è più alcun contatto con il cliente (art. 4 cpv. 1). L'annuncio va effettuato entro un anno a partire dall'entrata in vigore della legge. In tal caso, l'attore finanziario non è tenuto a cercare di contattare il cliente.

Giusta il capoverso 2, gli averi di cui al capoverso 1 vanno pubblicati. La pubblicazione è necessaria anche nel caso in cui gli averi in questione siano già stati resi noti al pubblico in precedenza (cfr. pto. 112.1). L'articolo 8 capoverso 3 è applicabile per analogia. Non vanno pertanto pubblicati averi il cui importo è inferiore a 100 franchi.

Affinché gli aventi diritto ad averi non rivendicati dispongano del tempo sufficiente all'insinuazione delle loro pretese, il capoverso 3 enuncia che la devoluzione alla Confederazione può aver luogo al più presto cinque anni dopo l'entrata in vigore della LANR. Non sono previste deroghe supplementari all'articolo 5 capoverso 1. Vanno pertanto consegnati alla Confederazione anche gli averi rinvenuti dalla Commissione Volcker ma per i quali non era stato possibile rintracciare l'avente diritto.

3 Ripercussioni finanziarie, sull'effettivo del personale ed economiche

L'articolo 6 esige l'istituzione di una centrale per gli averi non rivendicati. È per il momento difficile stimare l'entità dei mezzi finanziari e di personale necessari a tal fine. La spesa, quantomeno nella fase iniziale, non va tuttavia sottovalutata. A medio e lungo termine è invece possibile presumere che risorse finanziarie e di personale modeste saranno sufficienti a registrare gli annunci di averi non rivendicati in entrata e a rilasciare le relative informazioni (art. 8). Gli esborsi finanziari necessari a tal fine non saranno a carico dell'ente pubblico, bensì saranno sostenuti da coloro che dalla LANR traggono anche profitto (art. 7).

È infine pressoché impossibile stimare l'entità degli averi che saranno devoluti alla Confederazione in virtù del fatto che per cinquant'anni non vi sono più stati contatti con il cliente (art. 5 cpv. 1)¹⁰.

Analoghe difficoltà e incertezze pone la valutazione delle ripercussioni della LANR sull'economia. Il passato dimostra che in particolare le banche hanno dovuto pagare un prezzo elevato per l'assenza di disposizioni adeguate in materia di averi non rivendicati (cfr. pto. 112.1). La LANR si propone di sopprimere simili costi, rafforzando in tal modo l'economia svizzera.

4 Programma di legislatura

La legge sugli averi non rivendicati figura nel programma di legislatura 1999 - 2003 nella sezione dedicata all'economia e alla competitività, alla voce "altri oggetti" (FF 2000 2094).

5 Rapporto con il diritto europeo

Il diritto europeo non prevede norme esplicitamente consacrate alla condotta degli Stati membri nei confronti degli averi non rivendicati. Meritano tuttavia attenzione le disposizioni del diritto comunitario sulla libertà di circolazione dei capitali (art. 73b segg. del Trattato CE). Tali articoli esigono che gli investitori residenti all'estero ricevano di principio lo stesso trattamento riservato agli investitori residenti entro i confini nazionali.

Anche la Convenzione europea dei diritti dell'uomo si occupa degli averi non rivendicati soltanto nella misura in cui l'articolo 1 del primo protocollo aggiuntivo, non ratificato dalla Svizzera, esige il rispetto della proprietà.

La legge proposta non lascia intravedere alcuna possibilità di conflitto né con il diritto comunitario né con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

6 Basi giuridiche

61 Costituzionalità

Come indicato nell'ingresso, la LANR poggia sugli articoli 98 e 122 Cost. Tale fondamento costituzionale coincide, per quanto concerne l'articolo 122 Cost. (precedente art. 64), con quello del decreto federale del 20 dicembre 1962 concernente gli averi in Svizzera di stranieri o di apolidi perseguitati per cause razziali, religiose

¹⁰ In presenza di termini sostanzialmente più brevi, negli Stati Uniti sono stati devoluti a servizi statali, nel 1997, averi per un ammontare di 2 miliardi di dollari (cfr. Andreas J. Baer, *The Handling of Dormant Accounts in the U.S.*, Independent study with Professor Dr. H. Bernstein, Duke University School of Law, Washington 1998, pag. 13). Benché in merito non esistano dati certi, va presunto che un'ampia porzione di tale somma non sarà più rivendicata dai legittimi proprietari o creditori (Baer, op. cit., pag. 9 segg.).

o politiche (cfr. pto. 111). Costituisce una novità il rinvio all'articolo 98 Cost., che conferisce alla Confederazione il diritto di esercitare una vigilanza sugli attori finanziari.

62 Delega di poteri legislativi

La LANR delega al Consiglio federale vari poteri legislativi e decisionali. Egli è così tenuto a istituire una centrale per gli averi non rivendicati (art. 6) e a definire i dettagli concernenti il suo finanziamento (art. 7 e 13 lett. d). L'esecutivo federale è inoltre tenuto a disciplinare, per via d'ordinanza, i dettagli relativi alla ricerca o alla rinuncia della stessa, come pure all'annuncio di averi non rivendicati (art. 13 lett. a - c). Il Consiglio federale è infine chiamato a definire le modalità di pubblicazione, ad opera della centrale d'informazione, degli averi non rivendicati (art. 9 e 13 lett. f).