

10.467

**Iniziativa parlamentare
Prevenire l'indebitamento vietando la pubblicità
dei piccoli crediti**

**Rapporto della Commissione dell'economia e dei tributi
del Consiglio nazionale**

del 28 gennaio 2014

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge federale sul credito al consumo, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato.

28 gennaio 2014

In nome della Commissione:

Il presidente, Ruedi Noser

Compendio

Il presente progetto di legge (P-LCC) è stato elaborato in risposta all'iniziativa parlamentare 10.467 del 18 giugno 2010 della consigliera nazionale Josiane Aubert. L'iniziativa chiede di vietare nella legge federale del 23 marzo 2001 sul credito al consumo (LCC; RS 221.214.1) la pubblicità a favore dei piccoli crediti, allo scopo di contrastare il pericolo d'indebitamento a cui sono in particolare esposti gli adolescenti e i giovani adulti.

La maggioranza della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) condivide questa richiesta e chiede di approvare il presente progetto di legge. Una minoranza della Commissione reputa che il progetto sia controproducente e propone di non entrare in materia. Al termine dei lavori della Sottocommissione istituita per l'attuazione dell'iniziativa parlamentare, la CET-N ha tuttavia deciso di vietare nella LCC solo le forme aggressive di pubblicità per il credito al consumo e di non introdurre un divieto generale (art. 36a P-LCC). D'intesa con i rappresentanti dei rami economici interessati, ha inoltre proposto una soluzione basata sull'autoregolamentazione del settore, lasciando a quest'ultimo il compito di definire la nozione di pubblicità aggressiva. La Commissione si è dichiarata soddisfatta del progetto di convenzione proposto dal settore. Il presente progetto di legge prevede che chi viola il divieto di pubblicità aggressiva sia passibile di una multa fino a un massimo di 100 000 franchi (art. 36b P-LCC). Si intende così garantire che possano essere sanzionate anche le imprese che operano nel settore della mediazione di crediti senza essere soggette alla convenzione. Nel caso in cui non si arrivasse alla conclusione di una convenzione di autoregolamentazione, è data al Consiglio federale la possibilità, in via sussidiaria, di disciplinare la materia e di definire quale pubblicità è considerata aggressiva. (art. 36a P-LCC). Una minoranza della Commissione chiede inoltre che il Consiglio federale verifichi il contenuto della convenzione.

Su raccomandazione della propria Sottocommissione, la Commissione ha approvato ulteriori modifiche della LCC. Il presente progetto contiene condizioni più rigorose per l'esame della capacità creditizia (art. 31 P-LCC). Inoltre, i creditori dovranno in futuro notificare alla Centrale d'informazione per i crediti al consumo i dati errati forniti intenzionalmente dal consumatore all'atto dell'esame della capacità creditizia (art. 25 P-LCC). Una minoranza della Commissione propone infine di estendere il campo di applicazione della LCC anche ai cosiddetti «crediti veloci» (art. 7 P-LCC).

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 Iniziativa parlamentare

Il 18 giugno 2010 la consigliera nazionale Josiane Aubert ha depositato l'iniziativa parlamentare (Iv. Pa.) 10.467 Prevenire l'indebitamento vietando la pubblicità dei piccoli crediti. Nella motivazione faceva osservare che i piccoli crediti svolgono un ruolo importante nell'innescare l'indebitamento e che spesso quest'ultimo instaura a sua volta un circolo vizioso, estremamente difficile da spezzare, che può condurre alla povertà e all'emarginazione sociale. Di frequente si cade nella spirale dell'indebitamento già in giovane età. Per tale motivo anche la Commissione federale per l'infanzia e la gioventù (CFIG) ha chiesto di vietare questo tipo di pubblicità¹.

Il 18 aprile 2011 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N), incaricata dell'esame preliminare, ha raccomandato al suo Consiglio, con 13 voti contro 9 e 1 astensione, di non dare seguito all'iniziativa parlamentare, argomentando in primo luogo che un divieto di fare pubblicità costituirebbe un'ingerenza eccessiva nella libertà economica. In disaccordo con questa richiesta, il 27 settembre 2011 il Consiglio nazionale ha deciso, con 97 voti contro 73, di dare seguito all'iniziativa. Come la sua omologa del Consiglio nazionale, il 31 ottobre 2011 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati, con 5 voti contro 2 e 2 astensioni, ha proposto al plenum di non dare seguito all'iniziativa parlamentare. Il Consiglio degli Stati non ha tuttavia aderito a questa decisione e, con 19 voti contro 17, ha deciso il 19 dicembre 2011 di dare seguito all'iniziativa. La CET-N è stata pertanto incaricata secondo l'articolo 111 capoverso 1 della legge del 13 dicembre 2002² sul Parlamento (LParl) di elaborare un proprio progetto.

1.2 Lavori della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale

Il 30 gennaio 2012 la CET-N ha istituito una Sottocommissione composta di cinque membri incaricata di elaborare il progetto preliminare e il rapporto esplicativo relativi all'iniziativa parlamentare 10.467. Presieduta dalla consigliera nazionale Ada Marra (PS, VD), la Sottocommissione si è riunita complessivamente sette volte e ha sentito i rappresentanti delle seguenti organizzazioni interessate: l'Associazione delle città svizzere, il servizio di consulenza in materia di debiti della Città di Berna («Bernern Schuldenberatung») e il servizio di Consulenza Caritas per il risanamento dei debiti, l'Associazione svizzera delle banche di credito e degli istituti finanziari («Verband Schweizerischer Kreditbanken und Finanzierungsinstitute», VSKF), l'Associazione svizzera delle società di leasing («Schweizerischer Leasingverband», SLV), la comunità d'interessi dei produttori di carte di pagamento («Interessengemeinschaft der Zahlkartenindustrie», KARTAC) e Pubblicità svizzera (PS). L'Ufficio federale di statistica (UST) ha fornito alla Sottocommissione informazioni in

¹ Rapporto della CFIG: «Giovani e povertà: un tabù da abbattere!», agosto 2007, pag. 60
seg.

² RS 171.10

merito all'entità e alla struttura dell'indebitamento privato in Svizzera. La Sottocommissione ha inoltre seguito da vicino il processo di elaborazione di una convenzione di autoregolamentazione da parte del settore delle banche di credito e degli istituti finanziari.

Ai sensi dell'articolo 112 capoverso 1 LParl, la Sottocommissione è stata coadiuvata nel suo lavoro dal Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP).

Il 14 maggio 2013 la CET-N ha preso atto del rapporto finale della Sottocommissione e si è espressa favorevolmente sul fatto che il settore abbia riconosciuto la necessità di una regolamentazione della pubblicità per i crediti al consumo e intenda dare il suo contributo attivo in tal senso. La maggioranza della Commissione si è detta anche favorevole a un disciplinamento legale basato sull'autoregolamentazione del settore. La CET-N ha infine approvato con 24 voti contro 1 il progetto preliminare e ha deciso di avviare la procedura di consultazione.

1.3 Procedura di consultazione e approvazione del progetto preliminare da parte della Commissione

La procedura di consultazione sul rapporto e sul progetto preliminare della CET-N è stata aperta il 7 giugno ed è durata fino al 30 settembre 2013. Vi hanno preso parte 24 Cantoni, sei partiti politici e 30 società mantello e associazioni. Tredici Cantoni, il PPD, i Verdi e il PEV nonché 19 associazioni e organizzazioni, ossia la maggioranza dei partecipanti alla consultazione, hanno approvato il progetto nel complesso. Otto Cantoni, il PS e sei organizzazioni reputano che il progetto non vada abbastanza lontano o auspicano l'introduzione di strumenti di lotta contro l'indebitamento ancor più rigorosi. Il PLR, l'UDC e due organizzazioni hanno respinto il progetto³.

Visto il risultato della consultazione, la CET-N ha deciso il 28 gennaio 2014, con 13 voti contro 10, di approvare il progetto preliminare.

Una minoranza (Kaufmann, Amstutz, Baader Caspar, Flückiger Sylvia, Germanier, Müller Philipp, Noser, Rime, Walter, Wandfluh) ha proposto di non entrare in materia e di togliere dal ruolo l'iniziativa, dubitando che l'indebitamento dei privati possa essere realmente combattuto in questo modo. A suo avviso, l'indebitamento privato non dipende in primo luogo dal ricorso al credito al consumo, ma piuttosto alla mancanza di competenze finanziarie, che possono essere acquisite soltanto mediante una formazione e una sensibilizzazione appropriata.

³ Il rapporto del gennaio 2014 sui risultati della procedura di consultazione è consultabile all'indirizzo: www.admin.ch > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive > Procedure concluse > 2013.

2 Punti essenziali del progetto

2.1 Situazione iniziale

2.1.1 La pubblicità nel diritto vigente

Secondo l'articolo 36 della legge federale del 23 marzo 2001⁴ sul credito al consumo (LCC), la pubblicità per crediti al consumo è retta dalla legge federale del 19 dicembre 1986⁵ contro la concorrenza sleale (LCSI). La LCSI comprende, oltre a prescrizioni generali, anche disposizioni espressamente applicabili al credito al consumo (art. 3 cpv. 1 lett. k-n e 4 lett. d LCSI). Tali disposizioni prevedono obblighi di informare che mirano ad aumentare la trasparenza dell'offerta nel campo del credito al consumo in modo da rendere più attento il consumatore. Il potenziale cliente deve infatti essere informato sui costi che dovrà sostenere qualora ottenesse un credito o un finanziamento per l'acquisto di beni o servizi. La pubblicità che decanta i vantaggi del credito al consumo deve contemporaneamente rendere noti i costi e i rischi connessi⁶. Essa deve inoltre segnalare che la concessione di un credito al consumo è vietata se causa un eccessivo indebitamento del consumatore (art. 3 cpv. 1 lett. n LCSI). Nel caso di crediti al consumo offerti via Internet o telefono si deve inoltre tenere conto dell'articolo 3 capoverso 1 lettera s LCSI (regole in materia di offerta di prestazioni mediante il commercio elettronico) e dell'articolo 3 capoverso 1 lettera u LCSI (annotazione contenuta nell'elenco telefonico in merito ai messaggi pubblicitari).

Sono inoltre applicabili le disposizioni generali della LCSI, in particolare il divieto di ingannare il consumatore (art. 3 cpv. 1 lett. b LCSI). Sebbene dichiarati sleali i metodi di vendita particolarmente aggressivi che pregiudicano la libertà di decisione della clientela (art. 3 cpv. 1 lett. h LCSI), la legge non prevede una specifica disciplina di tali metodi, che possono unicamente essere fatti rientrare nella clausola generale contro la concorrenza sleale di cui all'articolo 2 LCSI e che di conseguenza non possono essere sanzionati penalmente (art. 23 LCSI).

In caso di messaggi pubblicitari per beni e servizi indirizzati ai consumatori trova anche applicazione l'ordinanza dell'11 dicembre 1978⁷ sull'indicazione dei prezzi (OIP). La pubblicità per un credito al consumo che contiene l'indicazione di un prezzo o di un tasso d'interesse ricade nel campo d'applicazione dell'OIP e, sulla base dell'obbligo di specificità di cui all'articolo 14 OIP, deve indicare chiaramente a quale tasso il credito può essere ottenuto.

2.1.2 Esame della capacità creditizia nel diritto vigente

Secondo il diritto vigente il creditore, prima di concedere un credito al consumo, deve verificare la capacità creditizia del consumatore. Tale esame ha caratteristiche diverse a seconda del tipo di credito al consumo, ma si basa sempre sulla valutazione delle condizioni finanziarie ed economiche del consumatore (art. 28-30 LCC). Lo scopo è di impedire un eccessivo indebitamento del consumatore in seguito a un contratto di credito al consumo (art. 22 LCC). I creditori sono inoltre tenuti a istituire

⁴ RS 221.214.1

⁵ RS 241

⁶ DTF 120 IV 287, pag. 294 seg.

⁷ RS 942.211

re una Centrale d'informazione per il credito al consumo (art. 23 LCC) a cui devono notificare tutti i crediti accordati. L'obbligo di notifica è disciplinato in maniera specifica a seconda del tipo di credito (art. 25–27 LCC). Nel caso della concessione di un nuovo credito e quindi di un nuovo esame della capacità creditizia, si deve tenere conto dei crediti al consumo già notificati alla Centrale d'informazione (art. 28 cpv. 3 lett. c, 30 cpv. 1 e 31 cpv. 2 LCC)

Il creditore può, in linea di principio, fare affidamento sulle indicazioni fornite dal consumatore (art. 31 cpv. 1 LCC), fatte salve le indicazioni manifestamente inesatte o in contraddizione con i dati di cui dispone la Centrale d'informazione (art. 31 cpv. 2 LCC). Lo stesso vale nel caso in cui il creditore dubiti dell'esattezza delle informazioni fornite dal consumatore. In tale situazione il creditore deve verificarle sulla base di pertinenti documenti ufficiali o privati, quali l'estratto del registro delle esecuzioni o un certificato di salario (art. 31 cpv. 3 LCC).

2.1.3 Indicazioni statistiche

Secondo i dati forniti dall'UST, nel 2008 il 19,0 per cento dei giovani adulti tra i 18 e i 29 anni viveva in un'economia domestica che (indipendentemente dalla situazione finanziaria) aveva ottenuto almeno un credito al consumo; nella fascia d'età tra i 30 e i 49 anni la percentuale era del 18,2 per cento. Il profilo di indebitamento dei giovani tra i 18 e i 29 anni non si differenziava quindi in maniera sostanziale da quello degli adulti della fascia d'età successiva. La percentuale di giovani adulti che viveva in economie domestiche che presentavano un livello critico di scoperti di conto o di ritardo nei pagamenti era dell'8,8 per cento, contro l'8,9 per cento nella fascia d'età fra i 30 e i 49 anni. L'1,7 per cento della popolazione viveva in un'economia domestica che aveva chiesto un credito per saldare un debito preesistente. Si tratta dunque di persone che rischiano di scivolare in una spirale di indebitamento. La percentuale di giovani adulti che viveva in un'economia domestica a elevato rischio di indebitamento (4,3 %) era pari a quella degli adulti della fascia d'età tra i 30 e i 49 anni. Nel caso dei giovani adulti tra i 18 e i 29 anni, il fatto che vivano o no ancora con i genitori non è rilevante dal punto di vista statistico. La percentuale di persone che presenta un livello critico di scoperti di conto o di ritardo nei pagamenti o che corre un elevato rischio di indebitamento cala in maniera significativa dopo i 50 anni ed è particolarmente bassa tra le persone in età pensionabile.

Sulla situazione debitoria dei giovani adulti che non vivono con i genitori influisce soprattutto il livello d'istruzione e la nazionalità. I giovani adulti che hanno una formazione superiore (livello terziario) e che non vivono con i genitori hanno spesso meno debiti o richiedono meno crediti al consumo dei loro coetanei che hanno un titolo di studio di livello inferiore. La percentuale di giovani che vive in un'economia domestica che ha ottenuto almeno un credito al consumo cala dal 36,3 per cento tra coloro che hanno solo un diploma di scuola dell'obbligo al 28,2 per cento tra coloro che hanno un diploma di livello secondario II e al 15,5 per cento tra le persone con un titolo di studio di livello terziario. I giovani adulti di nazionalità straniera che non vivono con i genitori chiedono crediti al consumo o prestiti in maniera significativamente più frequente rispetto ai giovani di nazionalità svizzera. Il 35,9 per cento dei giovani di nazionalità straniera che non abita con i genitori vive in un'economia domestica che ha chiesto almeno un credito al consumo. Questa

percentuale scende al 21,7 per cento nel caso delle persone di nazionalità svizzera. Non sono per ora disponibili indicazioni statistiche sull'andamento temporale del debito⁸.

2.2 Divieto di pubblicità aggressiva

2.2.1 Adeguata limitazione della pubblicità

La possibilità di fare pubblicità rientra nella sfera della libertà economica tutelata in quanto diritto fondamentale⁹. Il *divieto di fare pubblicità* chiesto dall'iniziativa parlamentare interferisce quindi con la libertà economica dei creditori e degli intermediari di credito attivi in questo ambito ed è ammissibile solo alle condizioni che devono essere soddisfatte in generale per le restrizioni dei diritti fondamentali (cfr. art. 36 Cost.¹⁰) e in particolare per le limitazioni della libertà economica. Simili misure non possono costituire un ostacolo alla concorrenza (art. 94 cpv. 4 Cost.), devono avere una base legale ed essere giustificate da un interesse pubblico. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, il principio di proporzionalità esige inoltre che il provvedimento statale per il raggiungimento di obiettivi di interesse pubblico (o privato) sia adeguato e necessario e che si dimostri per gli interessati ragionevolmente esigibile e proporzionato alla gravità della limitazione dei diritti fondamentali. È pertanto necessario che vi sia un ragionevole rapporto tra mezzi e fini. Un provvedimento è da ritenersi sproporzionato se l'obiettivo che si prefigge può essere raggiunto con una restrizione meno lesiva dei diritti fondamentali.¹¹ Il Tribunale amministrativo del Cantone di Vaud si è già espresso sulla questione del divieto della pubblicità per i crediti al consumo ed è giunto alla conclusione che pur esistendo un nesso tra la pubblicità per questo tipo di crediti e l'eccessivo indebitamento, l'obiettivo che ci si prefigge, ossia garantire la protezione contro questo sovraindebitamento, può essere raggiunto con misure meno restrittive di un divieto assoluto¹².

Alla luce di tali considerazioni, la CET-N propone di non introdurre un divieto generale bensì unicamente una limitazione della pubblicità. Dovranno essere vietati solo i *messaggi pubblicitari particolarmente aggressivi* che possono pregiudicare la libertà di decisione dei consumatori, ad esempio slogan quali «credito immediato» o «credito per le ferie» nonché forme di pubblicità invadenti lungo le strade. La limitazione prevista dovrà inoltre valere per la pubblicità rivolta a tutte le fasce d'età; i dati statistici mostrano infatti che l'incidenza dei contratti di credito al consumo fra gli adulti tra i 30 e i 49 anni è pressoché uguale a quella che si riscontra tra i giovani adulti.

⁸ L'analisi dell'UST, effettuata su mandato della Sottocommissione «Indebitamento dei giovani» della CET-N, si basa sulla rilevazione SILC («Statistics on income and living conditions») 2008.

⁹ Art. 27 Cost.; J.P. Müller/Markus Schefer, *Grundrechte in der Schweiz*, 4a edizione, 2008, 1060 con ulteriori riferimenti.

¹⁰ Costituzione federale; RS 101.

¹¹ DTF 132 I 62 consid. 7.2

¹² Cfr. sentenza del Tribunale amministrativo del Cantone di Vaud del 24.3.2010 nella causa *Société Générale d'Affichage* contro la Municipalità di Losanna, consid. 7 (in particolare: rigetto del divieto della pubblicità proposto dalla Città di Losanna).

2.2.2 Autoregolamentazione del settore

Per quanto riguarda i creditori, i membri della VSKF e della SLV hanno già dichiarato di voler stipulare un convenzione di diritto privato concernente una limitazione della pubblicità. Il settore ha presentato un progetto in tal senso, successivamente rielaborato su richiesta della Sottocommissione della CET-N. Poiché secondo questo progetto tutti i membri attivi della VSKF e della SLV accettano le regole stabilite nella convenzione di autoregolamentazione, il mercato delle società operanti nell'ambito creditizio risulta ampiamente coperto. Secondo la VSKF, nel suo campo di attività tutte le più importanti società del settore sarebbero disposte a sottoscrivere la convenzione e l'associazione mira a farvi aderire anche quelle che non ne fanno parte¹³. Il progetto di convenzione prevede inoltre l'interruzione della collaborazione con gli intermediari di credito che non dovessero rispettarne le regole. In tal modo anche queste società saranno indirettamente sottoposte all'autoregolamentazione.

Il presente progetto enumera diverse forme di pubblicità che in futuro non saranno più ammesse. I messaggi pubblicitari per crediti al consumo (escluso il leasing) non potranno più rivolgersi in maniera particolare ai giovani di età inferiore a 25 anni e sarà vietato questo tipo di pubblicità in strutture per il tempo libero frequentate da giovani e nelle sale giochi. Inoltre, non sarà più permesso pubblicizzare «crediti veloci», «crediti immediati» o simili con modalità che fanno pensare a una concessione del credito senza condizioni e senza esame preliminare della capacità creditizia. Per tutti i tipi di credito al consumo non sono ammessi messaggi pubblicitari manifestamente fondati su argomentazioni economicamente irragionevoli o che propongono costosi finanziamenti a breve termine per attività legate al tempo libero o a feste. Sono anche vietati in generale tutti i metodi pubblicitari particolarmente aggressivi, ad esempio la distribuzione di tagliandi per richieste di credito lungo le strade e nelle piazze al di fuori di esposizioni di auto o manifestazioni simili o la distribuzione di volantini pubblicitari che ricordano le banconote. In caso di violazione potrà essere presentato un reclamo scritto alla Commissione svizzera per la lealtà, che potrà fissare una pena convenzionale pari al massimo a 100 000 franchi. La convenzione dovrà avere durata illimitata. È prevista la possibilità di disdetta in caso di modifica delle normative applicabili al settore del credito al consumo o in caso di cessazione dell'attività.

2.2.3 Quadro giuridico dell'autoregolamentazione

La maggioranza della CET-N approva gli sforzi di autoregolamentazione del settore e in particolare la più rigorosa limitazione della pubblicità che si rivolge espressamente ai giovani adulti di età inferiore ai 25 anni. È tuttavia del parere che quanto stabilito dalla convenzione dovrebbe avere carattere vincolante anche per i creditori che non dovessero averla sottoscritta e che anche gli intermediari di credito dovrebbero essere tenuti a rispettare le limitazioni della pubblicità. La Commissione ha pertanto proposto di introdurre nella LCC una disposizione in base alla quale *non è*

¹³ Lettera della VSKF alla Sottocommissione, 27 agosto 2012.

permesso fare pubblicità in modo aggressivo per i crediti al consumo¹⁴. Al divieto dovranno quindi sottostare tutti i creditori e gli intermediari di credito sottoposti alla LCC (art. 2 e 4 LCC; art. 36a cpv. 1 P-LCC). Al contempo, i creditori dovranno tuttavia avere legalmente la possibilità di regolamentare in modo autonomo questo divieto tramite una convenzione di diritto privato (art. 36a cpv. 2 P-LCC). Gli intermediari di credito non saranno tenuti a concludere una convenzione. Solo nel caso in cui non si dovesse arrivare alla conclusione di una convenzione di autoregolamentazione, il Consiglio federale avrebbe la facoltà, in via sussidiaria, di disciplinare la materia e di definire quale pubblicità è considerata aggressiva (art. 36a cpv. 3 P-LCC). Una minoranza della Commissione vorrebbe inoltre che il Consiglio federale verifici il contenuto della convenzione. La richiesta si fonda in particolare su alcune risposte ricevute nella consultazione che auspicano un controllo più stretto in proposito.

Oltre all'autoregolamentazione, è possibile controllare in occasione del rilascio dell'autorizzazione se i creditori e gli intermediari di credito soggetti a tale obbligo rispettano il divieto di fare pubblicità in modo aggressivo (art. 39 e 40 LCC). Il rilascio dell'autorizzazione è subordinato tra l'altro alla condizione che il creditore o l'intermediario di credito sia «affidabile» (art. 40 cpv. 1 lett. a LCC) e offra «garanzie per un'attività ineccepibile» (art. 4 cpv. 1 OLCC¹⁵). Questa condizione si intende soddisfatta solo da chi rispetta gli obblighi di legge e di conseguenza il divieto di fare pubblicità in modo aggressivo (art. 36a P-LCC). Per valutare il rispetto del divieto l'autorità preposta al rilascio dell'autorizzazione può riferirsi alla convenzione di autoregolamentazione o alla regolamentazione introdotta dal Consiglio federale.

I creditori e gli intermediari di credito che sottostanno alla legge dell'8 novembre 1934¹⁶ sulle banche e le casse di risparmio (LBCR) sono soggetti all'obbligo di autorizzazione secondo l'articolo 3 LBCR e sono sottoposti alla vigilanza della FINMA (art. 1 della legge federale del 22 giugno 2007¹⁷ sulla vigilanza dei mercati finanziari, LFINMA). È vero che la LCC non rientra tra le leggi citate nell'articolo 1 capoverso 1 LFINMA e le attività delle banche nel campo della LCC non sottostanno alla vigilanza della FINMA. Tuttavia, la FINMA dovrebbe prendere provvedimenti se violazioni della LCC mettessero in discussione la garanzia di un'attività irreprensibile ai sensi dell'articolo 3 capoverso 2 lettera c LBCR.

Qualora i creditori o gli intermediari di credito concedano o facciano mediazione di crediti al consumo per il finanziamento dell'acquisto dei propri beni o della fornitura dei propri servizi (art. 39 cpv. 3 lett. a e b LCC), non vi è obbligo di autorizzazione. Il divieto di fare pubblicità in modo aggressivo, essendo fissato per legge, vige anche nel caso in cui questi creditori non abbiano firmato la convenzione di autoregolamentazione o si tratti di intermediari di credito che collaborano con creditori che non hanno aderito alla convenzione (art. 36a P-LCC), ma l'eventuale violazione del divieto non è punibile né sulla base delle sanzioni previste dalla convenzione né in fase di procedura di autorizzazione. La CET-N è del parere che in caso di violazione

¹⁴ Il concetto affine di «pubblicità importuna» è utilizzato nell'articolo 33 della legge del 18 dicembre 1998 sulle case da gioco (LCG; RS 935.52). Inoltre, anche la LCS1 parla di «metodi di vendita particolarmente aggressivi» (art. 3 cpv. 1 lett. h LCS1).

¹⁵ Ordinanza del 6 novembre 2002 concernente la legge sul credito al consumo (RS 221.214.11).

¹⁶ RS 952.0

¹⁷ RS 956.1

del divieto di fare pubblicità in modo aggressivo le sanzioni previste debbano essere applicabili a tutti i creditori e intermediari di credito che sottostanno alla LCC (art. 2 e 4 LCC). La Commissione ha dunque deciso di introdurre una disposizione penale secondo cui chi viola il divieto di pubblicità aggressiva è passibile di una multa fino a un massimo di 100 000 franchi (art. 36b P-LCC). Reputa infatti che la sanzione comminata debba essere abbastanza severa affinché gli inconvenienti dell'eventuale sanzione siano più gravi dei vantaggi ottenuti infrangendo il divieto. Poiché il settore interessato dalla LCC muove importanti somme di denaro, la CET-N ha ritenuto appropriata una multa massima di 100 000 franchi. I Cantoni saranno incaricati del perseguimento penale, ciò che non renderebbe necessario un disciplinamento specifico visto il tenore dell'articolo 22 del Codice di procedura penale¹⁸. Le associazioni professionali rimangono libere di prevedere pene convenzionali parallele.

2.3 Altre modifiche della LCC

2.3.1 Esame della capacità creditizia

Nell'ambito dell'esame della capacità creditizia la CET-N propone due modifiche. La prima riguarda la possibilità di esigere un'apposita documentazione, ossia l'estratto del registro delle esecuzioni e un'attestazione di salario, oppure, in caso di persone senza attività dipendente, altri documenti che attestino il reddito del consumatore (art. 31 P-LCC). Secondo il diritto vigente, solo in caso di dubbio il creditore deve verificare l'esattezza delle indicazioni fornite dal consumatore sulla base di pertinenti documenti ufficiali e privati, quali l'estratto del registro delle esecuzioni o il certificato di salario (art. 31 cpv. 3 LCC). Nel testo proposto dalla CET-N questi documenti sono già menzionati nell'articolo 31 capoverso 1. Di conseguenza, il creditore è tenuto, in caso di dubbio, a verificare l'esattezza delle indicazioni fornite dal consumatore sulla base di documenti ulteriori (art. 31 cpv. 3 P-LCC).

La seconda modifica (art. 25 cpv. 1^{bis} P-LCC) prevede che i *dati errati forniti intenzionalmente* dal consumatore all'atto dell'esame della capacità creditizia debbano essere notificati alla Centrale d'informazione per i crediti al consumo (art. 23 LCC). In presenza di una simile notifica il creditore non può più fare affidamento sulle indicazioni fornite dal consumatore (art. 31 cpv. 2 e 3 P-LCC).

2.3.2 Crediti veloci

Le forme di pubblicità più aggressive riguardano soprattutto i cosiddetti «crediti veloci». Si tratta di crediti che vengono versati rapidamente e che con questo argomento, ossia facilità di ottenimento e disponibilità immediata, sono pubblicizzati. In questo modo, i creditori possono procurarsi un vantaggio nei confronti di altri istituti di credito. I crediti veloci sono strutturati in modo tale da essere accordati per un anno al massimo e rimborsati in non più di quattro rate. Di conseguenza non ricadono nel campo d'applicazione della LCC, in cui è prevista una specifica eccezione (art. 7 cpv. 1 lett. f LCC). In questi casi non sono neppure applicabili le disposizioni di tutela della LCC (in particolare l'esame della capacità creditizia, art. 22 seg. LCC

¹⁸ RS 312.0

e il termine di revoca, art. 16 LCC). Questi crediti infine non sottostanno a un eventuale divieto di fare pubblicità in modo aggressivo.

La VSKF, rispondendo a una domanda della Sottocommissione della CET-N, ha informato che simili attività non sarebbero diffuse tra i suoi membri, che quindi sarebbero poco toccati dall'eliminazione di questa eccezione. Questo tipo di crediti sarebbe diffuso piuttosto nel settore della vendita al dettaglio, in particolare di mobili e di apparecchi elettronici d'intrattenimento¹⁹.

La maggioranza della CET-N non ritiene tuttavia che sia necessario intervenire in questo ambito. Una prima minoranza (minoranza 1: Meier-Schatz, Birrer-Heimo, de Buman, Jans, Maire Jacques-André, Pardini, Ritter, Schelbert) propone di adeguare questa disposizione e di ampliare il campo di applicazione della LCC. Una seconda minoranza (minoranza 2: Birrer-Heimo, Jans, Leutenegger Oberholzer, Maire Jacques-André, Marra, Pardini, Schelbert) propone di eliminare completamente l'eccezione di cui all'articolo 7 capoverso 1 lettera f LCC e di estendere il campo d'applicazione della legge ai «crediti veloci».

2.3.3 Ulteriori adeguamenti

Contestualmente alle modifiche previste alla LCC vengono apportati ulteriori adeguamenti intesi a integrare le modifiche proposte, a fini di maggiore chiarezza o di miglioramento redazionale (art. 8 e 32 P-LCC).

3 Legge federale sul credito al consumo. Commento alle singole disposizioni

Art. 7 cpv. 1 lett. f

Una minoranza della CET-N (minoranza 1: Meier-Schatz, Birrer-Heimo, de Buman, Jans, Maire Jacques-André, Pardini, Ritter, Schelbert) propone di ridurre a tre mesi al massimo la durata dei crediti non contemplati dalla LCC e di ampliare il campo di applicazione della legge. I «crediti veloci» sono possibili perché rientrano in una delle tipologie di credito escluse dal campo di applicazione della LCC (art. 7 cpv. 1 lett. f). Riducendo la durata del «credito veloce», l'offerta diventa meno attraente poiché il consumatore riceve sì il credito rapidamente, ma deve anche rimborsarlo in tempi brevi. La domanda tenderà dunque a diminuire. Con l'ampliamento del campo di applicazione della LCC, questo tipo di crediti rientra nelle nuove disposizioni relative al divieto di pubblicizzare un prodotto in modo aggressivo le quali, tra l'altro, si avvicinano alla nuova disciplina prevista dall'Unione europea per questo settore (direttiva 2008/48/CE relativa ai contratti di credito ai consumatori²⁰). La direttiva europea è tuttavia ancora più restrittiva: dal suo campo d'applicazione sono esclusi soltanto i crediti che devono essere rimborsati entro tre mesi con spese di entità trascurabile e i contratti di credito nella forma di concessione di scoperto da

¹⁹ Lettera della VSKF alla Sottocommissione «Indebitamento dei giovani» della CET-N, del 18 ottobre 2012.

²⁰ Direttiva 2008/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, relativa ai contratti di credito ai consumatori e che abroga la direttiva 87/102/CEE; GU L 133 del 22.5.2008, pag. 66 segg.

rimborsarsi entro un mese (art. 2 cpv. 2 lett. e ed f della direttiva relativa ai contratti di credito ai consumatori).

Una seconda minoranza (minoranza 2: Birrer-Heimo, Jans, Leutenegger Oberholzer, Maire Jacques-André, Marra, Pardini, Schelbert) propone di sopprimere integralmente l'eccezione prevista nell'articolo 7 capoverso 1 lettera f LCC.

Art. 8 Limitazione

L'articolo 8 LCC limita il campo di applicazione della legge per quel che riguarda i contratti di leasing, i conti connessi a carte di credito o carte-cliente con opzione di credito e i crediti sotto forma di anticipo su conto corrente, elencando esplicitamente gli articoli applicabili. La CET-N ritiene che i nuovi articoli previsti dal P-LCC per limitare la pubblicità nonché le disposizioni penali (art. 36a e 36b P-LCC) dovranno applicarsi a tutti i tipi di contratto di credito al consumo e dunque devono essere aggiunti all'elenco che figura nell'articolo 8 LCC.

Ai fini di una maggiore chiarezza, l'elenco di cui all'articolo 8 LCC deve essere completato dalle disposizioni pertinenti e in particolare dagli articoli 36 (Pubblicità), 39 e 40 (Condizioni di rilascio dell'autorizzazione), già in vigore, che non figurano tra gli articoli applicabili. Secondo la dottrina, l'assenza degli articoli 39 e 40 nell'enumerazione di cui sopra è un mero errore di redazione; lo stesso dicasi, secondo la dottrina dominante, anche per l'articolo 36. Viene dunque accolta con favore l'applicazione di tali disposizioni ai contratti di leasing, alle carte di credito e di cliente con opzione di credito e ai crediti sotto forma di anticipo²¹. Di conseguenza, le disposizioni relative alla pubblicità (art. 36 LCC, art. 36a e 36b P-LCC) e le disposizioni che riguardano l'autorizzazione e le condizioni di rilascio dell'autorizzazione (art. 39 e 40 LCC) devono essere menzionate nell'articolo 8 LCC. Inoltre, nelle enumerazioni riportate in questo articolo figurano ora anche le disposizioni generali che riguardano l'esame della capacità creditizia (art. 22-24 LCC) e la nuova disposizione sull'obbligo di notifica prevista nel progetto (art. 25 cpv. 2 lett. b P-LCC).

Art. 25 cpv. 2 lett. b

I creditori saranno tenuti a notificare alla Centrale d'informazione le *indicazioni errate fornite intenzionalmente* dal consumatore in sede d'esame della capacità creditizia. La nozione di intenzione è qui intesa nel lo stesso senso in cui è utilizzata nel del Codice delle obbligazioni (CO)²² per l'obbligo risultante da atto illecito (art. 41 cpv. 1 CO) e nella norma sul dolo (art. 28 CO).

²¹ Stauder JKR 2002, Berna 2003, pag. 94; Giger, Berner Kommentar, Berna 2007, pagg. 351 segg. (implicito) e pag. 654; Favre-Bulle, CR CO I, Basilea 2004, n. 6 e 14 riguardo all'art. 8 LCC; Küng, Das neue Konsumkreditgesetz, Hess/Simmen (ed.), Zurigo 2002, pag. 108; Lupi Thomann, Die Anwendung des Konsumkreditgesetzes auf Miet-, Miet-Kauf- und Leasingverträge, Zurigo 2003, pag. 143 seg. Opinione divergente: Hess, Das neue Konsumkreditgesetz, Hess/Simmen (ed.), Zurigo 2002, pag. 83 seg.: gli art. 39 e 40 LCC (Obbligo di autorizzazione e Condizioni di rilascio dell'autorizzazione) si applicano anche al leasing, ma non l'art. 36 LCC (Pubblicità); David, Das neue Konsumkreditgesetz, Hess/Simmen (ed.), Zurigo 2002, pag. 173 seg.: il passaggio in questione riguarda solo la non applicabilità dell'art. 36 LCC (Pubblicità).

²² RS 220

È opportuno rilevare che l'obbligo di notifica deve essere conforme alla legge federale del 19 giugno 1992²³ sulla protezione dei dati (LPD). Pertanto, la raccolta di dati deve poggiare su una base legale e il trattamento dei dati deve essere svolto conformemente ai principi della buona fede e della proporzionalità (art. 4 LPD). La CET-N considera soddisfatte queste condizioni. L'ufficio competente dell'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT) reputa invece che l'obbligo di notifica previsto nel progetto non rispetti il principio della proporzionalità. A suo avviso, per garantire un esame più meticoloso della capacità creditizia sarebbe già sufficiente notificare il rifiuto della domanda di credito senza specificarne il motivo, evitando così di stigmatizzare il consumatore²⁴.

Prima di registrare le informazioni ricevute, la Centrale d'informazione deve sincerarsi che siano corrette: il creditore deve essere in grado di dimostrare che il consumatore ha fornito intenzionalmente dati errati (art. 5 LPD). La LPD prevede d'altronde che la raccolta di dati personali e la finalità del trattamento debbano essere riconoscibili dalla persona interessata (art. 4 cpv. 4 LPD), la quale ha il diritto di accedere ai dati che la riguardano (art. 8 LPD). La raccolta di dati personali da parte di organi federali come la Centrale d'informazione (art. 23 cpv. 3 LCC) sottostà inoltre alle disposizioni della LPD relative all'obbligo di informare di cui all'articolo 18a. La persona interessata deve essere informata del fatto che i dati che la riguardano sono registrati presso la Centrale d'informazione e del diritto di accesso accordatole dall'articolo 8 LPD.

Art. 31 Rilievo delle indicazioni fornite dal consumatore

Secondo la maggioranza della CET-N, al momento di esaminare la capacità creditizia il creditore deve esplicitamente poter esigere che il consumatore fornisca un estratto del registro delle esecuzioni o un'attestazione del salario oppure, se questi non esercita un'attività dipendente, altri documenti che ne indichino il reddito (art. 31 cpv. 1 P-LCC). Il creditore tuttavia deve poter fare affidamento sulle informazioni fornite dal consumatore in merito alle sue entrate e ai suoi obblighi finanziari o sulla sua situazione economica. Invece, non deve più fare affidamento su tali informazioni se sono chiaramente false, se contraddicono i dati di cui dispone la Centrale d'informazione, se il consumatore è oggetto di notifica (art. 25 cpv. 2 lett. b e 31 cpv. 2 P-LCC) o quando, in generale, il creditore dubita della correttezza delle informazioni. Per verificare la veridicità delle informazioni fornite dal consumatore, contrariamente a quanto previsto originariamente dal capoverso 3, il creditore può esigere un'*attestazione del salario* al posto del *certificato di salario*. Dunque, qualsiasi documento che attesti il reddito può servire da prova.

Per dare maggior peso all'esame della capacità creditizia, una minoranza (Marra, Birrer-Heimo, Jans, Leutenegger Oberholzer, Maire Jacques-André, Pardini, Schelbert) propone di rendere obbligatoria la possibilità prevista nel capoverso 1.

Se dubita della correttezza delle informazioni fornite dal consumatore, il creditore deve verificarla consultando documenti pertinenti ufficiali o privati. Tuttavia non deve accontentarsi di un estratto del registro delle esecuzioni o di un'attestazione di salario: i documenti di cui al capoverso 1 possono (o devono, secondo la minoranza Marra) essere richiesti anche quando il creditore non dubita delle informazioni

²³ RS 235.1

²⁴ E-mail dell'IFPDT all'Ufficio federale di giustizia, 12 ottobre 2012.

fornite dal consumatore. Per questo motivo il creditore deve esigere altri documenti (art. 31 cpv. 3 P-LCC).

L'articolo 31 capoverso 2 P-LCC è completato menzionando i dati forniti dal consumatore ai sensi del nuovo capoverso sull'obbligo di notifica (art. 25 cpv. 2 lett. b P-LCC). Per effetto di tale obbligo, al momento dell'esame della capacità creditizia (art. 28–30 LCC) il creditore è tenuto a esaminare documenti supplementari (art. 31 cpv. 2 e 3 P-LCC) nel caso in cui il consumatore abbia fornito intenzionalmente informazioni errate in occasione di un esame precedente.

Art. 32 Sanzioni

Ai fini di una maggiore chiarezza, il progetto aggiunge l'articolo 31 LCC negli elenchi che figurano nell'articolo 32 capoversi 1 e 2. Questo articolo disciplina le sanzioni applicate al creditore che contravviene agli obblighi imposti in relazione all'esame della capacità creditizia. L'articolo 32 capoverso 1 LCC prevede che il creditore sia sanzionato solo in caso di violazione delle disposizioni riguardanti l'esame della capacità creditizia di cui agli articoli 28, 29 o 30 LCC; l'articolo 32 capoverso 2 vi aggiunge la violazione dell'obbligo di notifica di cui agli articoli 25, 26 o 27 capoverso 1. L'articolo 32 LCC non prevede dunque espressamente sanzioni in caso di violazione dell'articolo 31 LCC. La CET-N reputa che la violazione dell'articolo 32 LCC – sul quale si fonda l'esame della capacità creditizia – comporti automaticamente la violazione degli articoli 28, 29 o 30 LCC e che si debba dunque applicare la sanzione prevista nell'articolo 32 LCC.

Art. 36a Pubblicità aggressiva

Lo scopo del progetto non è di introdurre un divieto generale della pubblicità, bensì di vietare la pubblicità aggressiva (art. 36a cpv. 1 P-LCC), dando ai creditori la possibilità di definire il divieto e di concretizzarlo ricorrendo all'autoregolamentazione. Tale divieto viene sancito nella legge per garantire che sia efficace nei confronti di tutti i creditori e intermediari di credito (cfr. n. 2.2, in particolare n. 2.2.3).

Una minoranza (Maire Jacques-André, Birrer-Heimo, de Buman, Jans, Leutenegger Oberholzer, Marra, Meier-Schatz, Pardini) è del parere che la pubblicità che si rivolge espressamente agli adolescenti e ai giovani adulti debba essere considerata in generale pubblicità aggressiva. Il progetto di convenzione di autoregolamentazione del settore prevede che la pubblicità per crediti privati (leasing escluso) non deve essere indirizzata in modo particolare ai giovani adulti al di sotto dei 25 anni. La minoranza ritiene però che il divieto di qualsiasi pubblicità rivolta a questa fascia d'età vada sancito in modo vincolante nella legge e non lasciato all'autoregolamentazione.

Il progetto prevede che – secondo il principio di autoregolamentazione – i creditori definiscano in una convenzione di diritto privato che cosa debba intendersi per pubblicità aggressiva; non è prevista una verifica del contenuto della convenzione (art. 36a cpv. 2 P-LCC). Una minoranza (Maire Jacques-André, Birrer-Heimo, de Buman, Jans, Leutenegger Oberholzer, Marra, Meier-Schatz, Pardini) propone di obbligare i creditori a definire *in maniera adeguata* quale pubblicità è considerata aggressiva. In tal modo sarebbe possibile verificare anche sotto l'aspetto del contenuto una convenzione di diritto privato validamente conclusa dal profilo formale. Se

5 Disposizioni transitorie

IL divieto di fare pubblicità in modo aggressivo avrà effetto giuridico per tutti a partire dall'entrata in vigore dell'articolo 36a P-LCC. La procedura di consultazione e la presentazione delle modifiche ha dato agli interessati il tempo sufficiente per adeguarsi e non è pertanto necessario prevedere un periodo transitorio. La convenzione di autoregolamentazione dovrebbe entrare in vigore nel più breve tempo possibile. Se entro un congruo termine dall'entrata in vigore della modifica della LCC non sarà raggiunto un accordo su tale convenzione, il Consiglio federale disciplinerà quale pubblicità va considerata aggressiva. Per gli attuali titolari di un'autorizzazione non è previsto nessun cambiamento sostanziale, ma il rispetto del divieto di fare pubblicità in modo aggressivo verrà considerato parte integrante delle «garanzie per un'attività ineccepibile» (art. 40 cpv. 1 lett. a P-LCC) e dunque dell'adempimento dei loro obblighi. Non vi saranno cambiamenti nemmeno per chi chiede per la prima volta il rilascio di un'autorizzazione, perché le condizioni rimangono invariate. Il rispetto del divieto di fare pubblicità in modo aggressivo rientrerà tuttavia tra gli obblighi dei richiedenti. Non sono dunque previste disposizioni transitorie.

Per quanto concerne le previste modifiche relative alla conclusione di un contratto (obbligo di notifica, richiesta di documenti) è determinante il momento della conclusione del contratto. Se la data di conclusione del contratto è successiva a quella dell'entrata in vigore del nuovo diritto, si applica quest'ultimo. Sono applicabili le disposizioni generali (art. 1-4 tit. fin. CC²⁷) e sono superflue specifiche disposizioni transitorie.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

La competenza della Confederazione di emanare disposizioni di diritto civile e nel campo della tutela dei consumatori si fonda sugli articoli 122 capoverso 1 e 97 Cost.

6.2 Delega di competenze legislative

Il presente progetto autorizza il Consiglio federale a disciplinare quale pubblicità è aggressiva se entro congruo termine non è stata concordata nessuna convenzione di autoregolamentazione (art. 36a cpv. 3 P-LCC).

²⁷ RS 210