

ad 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**

Parere del Consiglio federale

del 2 aprile 2014

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale del 28 gennaio 2014 concernente l'iniziativa parlamentare 10.467 «Prevenire l'indebitamento vietando la pubblicità dei piccoli crediti».

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

2 aprile 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Didier Burkhalter
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Parere

1 Situazione iniziale

Il 18 giugno 2010 la consigliera nazionale Josiane Aubert ha depositato un'iniziativa parlamentare in cui si chiede di introdurre nella legge federale del 23 marzo 2001¹ sul credito al consumo (LCC) o nella legge federale del 19 dicembre 1986² contro la concorrenza sleale (LCSI) un divieto di fare pubblicità per i piccoli crediti. Tale misura intende prevenire l'indebitamento in generale e in particolare porre un freno al rischio di un eccessivo indebitamento dei giovani adulti.

Il 27 settembre 2011, in disaccordo con la proposta della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N), incaricata dell'esame preliminare, il Consiglio nazionale ha deciso, con 93 voti contro 73, di dare seguito all'iniziativa. Il 19 dicembre 2011 anche il Consiglio degli Stati, in contrasto con la proposta della sua commissione incaricata dell'esame preliminare, ossia la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati, ha deciso di dar seguito all'iniziativa con 19 voti contro 17. Conformemente all'articolo 111 capoverso 1 della legge federale del 13 dicembre 2002³ sul Parlamento (LParl) la CET-N è stata pertanto incaricata di elaborare il relativo progetto preliminare.

Il 30 gennaio 2012 la CET-N ha istituito una Sottocommissione composta da cinque membri che, coadiuvata nel suo lavoro dall'Amministrazione federale, ha elaborato e le ha sottoposto un rapporto esplicativo e un progetto preliminare. Il 14 maggio 2013 la CET-N ha approvato ambedue i documenti con 24 voti contro 14. Invece di istituire un divieto generale di fare pubblicità, è stato proposto di vietare soltanto le forme pubblicitarie più aggressive per il credito al consumo (art. 36a cpv. 1 PP-LCC). Una delle proposte prevedeva di lasciare al settore creditizio il compito di definire, mediante autoregolamentazione in una convenzione, quale pubblicità sia da considerare aggressiva (art. 36a cpv. 2 PP-LCC). Se il settore non riuscisse a concludere una convenzione di autoregolamentazione, spetterebbe al Consiglio federale intervenire e definire il concetto di pubblicità aggressiva (art. 36a cpv. 3 PP-LCC). Un'altra proposta intendeva consentire al Consiglio federale di rendere obbligatoria la sanzione prevista nella convenzione del settore creditizio (art. 36b PP-LCC). Sono inoltre state proposte anche altre modifiche puntuali della LCC, come l'obbligo di notificare i consumatori che intenzionalmente forniscono dati errati (art. 25 cpv. 1^{bis} PP-LCC), nonché di prendere in maggiore considerazione i documenti con i quali i consumatori forniscono informazioni sulla loro situazione finanziaria (art. 31 cpv. 1 e 3 PP-LCC). Due minoranze hanno infine proposto la modificare una disposizione al fine di impedire che i crediti veloci possano venir esclusi dal campo di applicazione della LCC mediante l'eccezione di cui all'articolo 7 capoverso 1 lettera f LCC. La minoranza 1 ha chiesto di applicare la LCC a tutti i crediti rimborsabili entro tre mesi (art. 7 cpv. 1 lett. f PP-LCC). Attualmente anche i crediti che vanno rimborsati

¹ RS 221.214.1

² RS 241

³ RS 171.10

⁴ Il rapporto e il progetto preliminare della CET-N del 14 maggio 2013 sono consultabili all'indirizzo www.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse > 2013 > Commissioni parlamentari > 10.467 Iv. Pa. Prevenire l'indebitamento vietando la pubblicità dei piccoli crediti.

in non più di quattro pagamenti rateali entro un periodo non superiore a dodici mesi non soggiacciono alla LCC. La minoranza 2 si è spinta oltre e ha proposto di eliminare integralmente l'eccezione prevista dall'articolo 7 capoverso 1 lettera f LCC. Ciò comporterebbe l'applicazione della LCC anche ai crediti che vanno rimborsati entro tre mesi.

La procedura di consultazione sul rapporto e sul progetto preliminare della CET-N si è svolta dal 7 giugno al 30 settembre 2013. Il 28 gennaio 2014 la CET-N ha preso atto del rapporto sui risultati⁵. Sulla base di questi ultimi, e tenuto conto delle riflessioni dell'Ufficio federale di giustizia (UFG), si è deciso di rinunciare alla dichiarazione di obbligatorietà generale e di introdurre invece una norma penale che commina una multa fino a 100 000 franchi per le infrazioni contro la violazione del divieto di fare pubblicità in modo aggressivo (art. 36b P-LPP). Per il resto la CET-N ha mantenuto sia le modifiche proposte nel progetto preliminare sia quelle proposte dalla minoranza. Il progetto di atto legislativo e il relativo rapporto sono stati approvati il 28 gennaio 2014 con 13 voti contro 10.

In virtù dell'articolo 112 capoverso 3 LParl il presidente della Commissione, con lettera dell'11 febbraio 2014, ha trasmesso il progetto di legge e il rapporto per parere al Consiglio federale.

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Divieto di pubblicità aggressiva

2.1.1 Il progetto della CET-N

Il progetto della CET-N propone di limitare e non di vietare la pubblicità per i piccoli crediti. Saranno vietati soltanto i messaggi pubblicitari particolarmente aggressivi. Il progetto si fonda su un modello che combina il disciplinamento legale con l'autoregolamentazione. Spetta dunque al settore creditizio concretizzare in una convenzione di diritto privato il concetto di pubblicità aggressiva. Il Consiglio federale interviene a titolo sussidiario se il settore non riesce a concludere una convenzione di autoregolamentazione entro un termine accettabile. Le autorità cantonali incaricate del rilascio dell'autorizzazione per la concessione e la mediazione di crediti (art. 39 e 40 LCC) o la FINMA per i creditori che sono soggetti alla legge sulle banche, provvederanno al rispetto delle nuove prescrizioni legali nell'ambito dei loro obblighi di vigilanza. Da parte loro, le autorità inquirenti applicheranno la sanzione di cui all'articolo 36b P-LCC. A tali strumenti di controllo possono aggiungersi altre sanzioni di diritto privato previste all'occorrenza dalla convenzione di autoregolamentazione. Le sanzioni di diritto privato varrebbero unicamente per i creditori che abbiano sottoscritto la convenzione.

⁵ Il rapporto di gennaio 2014 sui risultati della procedura di consultazione è consultabile all'indirizzo www.admin.ch > Attualità > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse > 2013 > Commissioni parlamentari > 10.467 Iv. Pa. Prevenire l'indebitamento vietando la pubblicità dei piccoli crediti.

2.1.2 Il problema del sovraindebitamento

Il Consiglio federale conviene che l'eccessivo indebitamento è fonte di problemi di carattere economico, umano e sociale che vanno presi seriamente. Esso implica in particolare costi per la collettività in termini di prevenzione, minori entrate fiscali o maggiori spese per l'aiuto sociale. Il problema continua a essere attuale. Nel 2008, il 4,3 per cento delle persone tra i 18 e 49 anni viveva in un'economia domestica a elevato rischio di indebitamento e sempre in quell'anno, sull'insieme della popolazione, 240 000 persone erano confrontate con questo tipo di situazione. Si parla di un elevato rischio di indebitamento se è stato richiesto almeno un credito o prestito e vi è un livello critico di scoperti di conto o di ritardo nei pagamenti che supera i due terzi del reddito mensile complessivo disponibile. Il rischio di indebitamento dipende pertanto anche dall'esistenza di crediti e prestiti che si sommano ai ritardi nei pagamenti delle fatture.

In tale contesto la LCC, entrata in vigore nel 2001, costituisce uno strumento di importanza centrale. È indiscusso che per lottare contro il sovraindebitamento occorre limitare anche la pubblicità per i crediti al consumo. A tal proposito l'articolo 36 LCC, in combinato disposto con l'articolo 3 lettere k–n LCSl, pone già dei limiti. Nel suo parere del 28 novembre 2007 in risposta alla mozione Donzé (07.3570) «Divieto di pubblicità per piccoli crediti» il Consiglio federale si era detto contrario a un divieto totale della pubblicità per i piccoli crediti, ritenendo che le misure proposte dall'autore della mozione non avrebbero migliorato il diritto in vigore. In tale contesto l'Esecutivo aveva anche rammentato il rifiuto del Consiglio nazionale di legiferare in materia di credito al consumo.

2.1.3 Divieto limitato alla pubblicità aggressiva

Il Consiglio federale è sempre del parere che un divieto assoluto di fare pubblicità al credito al consumo sarebbe del tutto esagerato. Un divieto limitato alla pubblicità aggressiva costituisce invece una misura più moderata. Con metodi pubblicitari aggressivi si incentivano decisioni avventate e impegni presi con precipitazione, che aumentano il rischio di cadere nel sovraindebitamento. L'esame della capacità creditizia e le altre misure di protezione previste dalla LCC hanno sicuramente un effetto dissuasivo, ma non offrono alcuna protezione contro la pubblicità aggressiva. Quest'ultima trasmette inoltre ai consumatori messaggi in contrasto con gli sforzi di prevenzione profusi in particolare nell'ambito della formazione e della sensibilizzazione per acquisire le competenze che consentono di gestire correttamente il denaro. I metodi pubblicitari aggressivi costituiscono inoltre un modo di agire sleale che rientra nella clausola generale dell'articolo 2 LCSl senza ricadere tuttavia sotto l'articolo 3 LCSl. L'articolo 3 lettera h LCSl infatti si limita ai metodi di vendita particolarmente aggressivi che pregiudicano la libertà di decisione della clientela. Stando alla prassi, tale disposizione non comprende la pubblicità. Per tali motivi il Consiglio federale sostiene le misure proposte dal progetto. Così facendo tiene parimenti conto del volere del Parlamento di regolamentare la questione e dei pareri prevalentemente positivi sulla necessità di legiferare in materia espressi in occasione della procedura di consultazione.

2.1.4 Autoregolamentazione e disciplinamento legale

Il Consiglio federale è favorevole anche alla proposta di combinare l'autoregolamentazione con il disciplinamento legale. L'autoregolamentazione come tale, che consente al settore interessato di autodisciplinarsi, è condivisibile. In tal modo è possibile riconoscere gli sforzi fatti dal settore. Tuttavia il successo dell'autoregolamentazione dipende esclusivamente dalla buona volontà del settore creditizio e dal fatto che i soggetti interessati aderiscano alla convenzione. Un quadro legale è opportuno, se non addirittura indispensabile, nel caso in cui la convenzione si rivelasse insufficiente o se i soggetti interessati non vi aderissero. Il Consiglio federale è pertanto favorevole a vietare le forme più aggressive di pubblicità nella LCC e approva la decisione della CET-N di prevedere, come raccomandato dall'UFG, una sanzione nella LCC. Come evidenziato dalla CET-N, tale approccio consente di applicare la norma a tutti i soggetti interessati del settore, anche a quelli che non sottostanno alla convenzione e non necessitano di alcuna autorizzazione per svolgere la loro attività.

2.1.5 Pubblicità destinata in modo particolare agli adolescenti e ai giovani adulti

Il Consiglio federale è favorevole a introdurre nella LCC un divieto di pubblicità aggressiva (art. 36a cpv. 1 P-LCC) e sostiene la proposta della minoranza volta a vietare la pubblicità destinata in modo speciale a adolescenti e giovani adulti. Le persone che appartengono a questa fascia d'età non dispongono ancora di un reddito o hanno appena iniziato ad averne uno. I primi debiti vengono contratti proprio in questo momento e, a volte, se si accumulano possono portare al sovraindebitamento. La pubblicità che si rivolge espressamente a questa fascia di persone può pertanto essere considerata aggressiva. Anche il progetto di convenzione del settore propone una disposizione simile.

L'interazione tra l'articolo 36a capoverso 1 P-LCC e le regole previste dall'articolo 3 lettere k, l e n LCSl non viene precisata né nel progetto né nel rapporto esplicativo della Commissione. Un comportamento sleale ai sensi dell'articolo 3 lettere k, l e n LCSl può senza dubbio configurarsi indipendentemente dal fatto che esso costituisca o no una pubblicità aggressiva ai sensi del progetto. Di converso, non ogni comportamento sleale secondo l'articolo 3 lettere k, l e n LCSl significa automaticamente che una pubblicità sia da considerarsi aggressiva ai sensi dell'articolo 36a capoverso 1 P-LCC.

2.1.6 Requisiti contenutistici della convenzione

Il Consiglio federale è favorevole all'introduzione di requisiti minimi per il contenuto della convenzione. Per tale motivo sostiene la proposta della minoranza che chiede di definire in modo adeguato quale pubblicità è aggressiva (art. 36a cpv. 2 P-LCC). Infatti il concetto di pubblicità aggressiva non va né svuotato del suo significato né tanto meno limitato in modo ingiustificato. Anche l'articolo 4 lettera b

della legge federale del 5 ottobre 1990⁶ sull'informazione dei consumatori prevede una disposizione simile.

La proposta della minoranza di cui all'articolo 36a capoverso 3 P-LCC è connessa a quella concernente l'articolo 36a capoverso 2 LCC e ne è una conseguenza necessaria. Prevedere esplicitamente la competenza del Consiglio federale fornisce maggiore chiarezza. Va da sé che sotto il profilo materiale i criteri indicati nei capoversi 2 e 3 («in modo adeguato» e «inadeguata») hanno lo stesso valore.

2.1.7 Altre modifiche

La proposta relativa all'articolo 36b P-LCC intende precisare la disposizione e migliorarla con alcune modifiche redazionali.

La CET-N si è ispirata alla formulazione proposta dall'UFG, aumentando tuttavia l'entità della multa. In considerazione di tale modifica e dell'entità dell'importo sarebbe opportuno disciplinare esplicitamente alcuni punti.

Secondo l'articolo 333 capoverso 7 CP, 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 soltanto se è commessa intenzionalmente. Per evitare ambiguità, andrebbe esplicitamente dichiarata punibile anche la commissione colposa. Occorre infatti operare, nel quadro sanzionatorio, una chiara distinzione tra atti compiuti intenzionalmente e atti compiuti per negligenza, visto il loro diverso grado di illiceità.

2.2 Altre modifiche della LCC

Oltre al divieto di fare pubblicità in modo aggressivo, il progetto della CET-N propone anche alcune modifiche ad hoc che introducono condizioni più rigorose per l'esame della capacità creditizia, regolano il problema dei cosiddetti crediti veloci e prevedono modifiche formali e redazionali. Il Consiglio federale è disposto a entrare nel merito di tali modifiche. Dal momento che riguardano punti diversi e indipendenti tra loro, si esprime qui di seguito su ciascuna di esse.

2.2.1 Crediti veloci

In considerazione del problema dei crediti veloci, l'eccezione al campo d'applicazione dell'articolo 7 capoverso 1 lettera f LCC prevista attualmente è troppo generica e andrebbe circoscritta. L'eccezione prevista dall'attuale articolo 7 capoverso 1 lettera f LCC consente di escludere dal campo di applicazione della LCC i contratti di credito che vanno rimborsati entro tre mesi oppure in non più di quattro pagamenti rateali entro un periodo non superiore a dodici mesi. Pertanto la pubblicità per questo tipo di credito non sottostà alle disposizioni della LCC. Siffatti contratti di credito non richiedono la forma scritta, non beneficiano di un diritto di revoca di sette giorni e non richiedono neppure l'esame della capacità creditizia. Tale eccezio-

⁶ RS 944.0

ne consente dunque di utilizzare l'argomento della rapidità con cui si ottiene il credito a fini pubblicitari. Inoltre dà la possibilità di concedere un credito senza esaminare la situazione finanziaria del consumatore. Una simile eccezione si giustifica soltanto per termini di rimborso molto brevi. Se è tenuto a rimborsare il credito molto rapidamente, il consumatore rifletterà attentamente prima di concludere il contratto di credito. La proposta della minoranza 1 costituisce pertanto una soluzione equilibrata. Un termine di tre mesi è sufficientemente corto affinché il consumatore al momento della stipula si sinceri di essere in grado di rimborsarlo. Un termine ancora più breve è superfluo, anche se non toccherebbe i termini di pagamento di 30 giorni accordati abitualmente per saldare una fattura o il saldo di una carta di credito, poiché non si tratta di crediti al consumo visto che non sono dovuti interessi o altri oneri (art. 7 cpv. 1 lett. c LCC).

2.2.2 Obbligo di notifica in caso di indicazioni errate

L'obbligo di notificare i consumatori che forniscono intenzionalmente informazioni errate (art. 25 cpv. 2 lett. b P-LCC) intende porre rimedio ai casi in cui un consumatore tenta di abbellire la propria situazione finanziaria per ottenere un credito. Grazie all'obbligo di notifica, le informazioni sul consumatore in questione sono accessibili anche agli altri operatori del settore creditizio nel caso in cui questi richiedesse un credito presso altri istituti. Questa misura persegue uno scopo comprensibile, ma secondo l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza crea una situazione piuttosto problematica in termini di protezione dei dati. Sotto questo profilo, per raggiungere l'obiettivo prefissato sarebbe sufficiente che sia notificato il rifiuto del credito. Se vengono fornite intenzionalmente indicazioni errate vi è inoltre dolo (art. 28 CO⁷) e una violazione colpevole degli obblighi contrattuali (*culpa in contrahendo*) ai sensi del diritto delle obbligazioni; nei casi più gravi un simile atto può costituire una truffa ai sensi del diritto penale (art. 146 CP⁸). Tali disposizioni sono pertanto sufficienti. Inoltre, la misura sarebbe difficilmente attuabile poiché spetterebbe al creditore provare che sono state intenzionalmente fornite informazioni errate. Il creditore che omettesse di procedere alla notifica rischia di perdere gli interessi e le spese del credito (art. 32 cpv. 2 LCC). In caso di una notifica ingiustificata, rischia invece di violare la legge federale del 19 giugno 1992⁹ sulla protezione dei dati. Tale proposta è stata inoltre fortemente criticata da più parti in occasione della procedura di consultazione. La modifica dell'articolo 31 capoverso 2 P-LCC è connessa alla modifica dell'articolo 25 capoverso 2 P-LCC. Se, come raccomanda il Consiglio federale, l'articolo 25 capoverso 2 LCC non venisse modificato, sarebbe opportuno rinunciarvi.

2.2.3 Procedura per l'esame della capacità creditizia

Infine il Consiglio federale approva anche la modifica dell'articolo 31 capoversi 1 e 3 P-LCC. Il fatto di chiedere documenti che forniscano informazioni più affidabili non può che migliorare la qualità dell'esame della capacità creditizia. In tal modo è

7 RS 220
8 RS 311.0
9 RS 235.1

possibile evitare i casi in cui il creditore, senza sua colpa, fa affidamento su informazioni fornite dal consumatore che si rivelano poi non essere totalmente corrette. L'attestazione del salario e l'estratto del registro delle esecuzioni sono documenti già solitamente richiesti e non è dunque sproporzionato chiederli per esaminare la situazione economica del consumatore. Il maggiore onere amministrativo sarà alquanto contenuto – o addirittura nullo se il creditore già richiede tali documenti – e compensato dai vantaggi che offre la nuova disposizione.

Il Consiglio federale opta per la proposta della maggioranza. Essa non rimette in questione l'articolo 31 LCC attualmente vigente. Il creditore può continuare a fare affidamento sulle dichiarazioni del consumatore ed è tenuto a chiedere documenti giustificativi soltanto in caso di dubbio.

Il Consiglio federale propone inoltre di precisare che l'estratto del registro delle esecuzioni deve essere aggiornato. Soltanto un estratto recente può infatti fornire le pertinenti informazioni sulla situazione economica effettiva del consumatore. Il testo di legge proposto non menziona una data precisa dell'estratto, ma quest'ultimo, al momento in cui è consegnato al creditore, non dovrebbe essere più vecchio di un mese.

2.2.4 Altre modifiche formali e redazionali

Il Consiglio federale sostiene anche le modifiche di carattere formale e redazionale proposte negli articoli 8 e 32 P-LCC. Le modifiche producono maggiore chiarezza e non comportano problemi particolari. Alcuni Cantoni hanno fatto rilevare la loro prassi che consiste nel non assoggettare le società di leasing all'obbligo di autorizzazione ai sensi degli articoli 39 e 40 LCC. Tale prassi è comprensibile in quanto l'articolo 39 capoverso 3 lettera b LCC non prevede alcun obbligo di autorizzazione per il creditore che concede crediti al consumo per il finanziamento dell'acquisto dei suoi beni o della fornitura dei suoi servizi. Tale è il caso per esempio della vendita di auto in leasing. A prescindere da questa eccezione, la prassi dei Cantoni non si fonda su alcuna base legale, il che giustifica l'inclusione degli articoli 39 e 40 LCC nell'elenco di cui all'articolo 8 LCC. D'altro canto, menzionando l'articolo 31 LCC nell'articolo 32 LCC viene rispecchiata la sistematica chiara che impronta gli articoli 28–32 LCC. Infatti l'articolo 28 capoverso 1 LCC rinvia già all'articolo 31 LCC, a cui pertanto è intrinsecamente connesso. Va da sé che l'esame della capacità creditizia del consumatore secondo gli articoli 29 e 30 LCC deve svolgersi conformemente ai requisiti di cui all'articolo 31 LCC.

2.3 Conclusione

Il Consiglio federale sostiene il progetto della CET-N e riconosce la necessità di disciplinare la pubblicità per crediti al consumo. Limitare il divieto ai messaggi pubblicitari particolarmente aggressivi, come proposto dal progetto della CET-N, è equilibrato e adeguato.

In linea di principio, il margine di manovra lasciato all'autoregolamentazione va accolto con favore. Occorre tuttavia prevedere un quadro giuridico minimo. In tal senso e come proposto dal progetto della CET-N, il divieto di pubblicità aggressiva e la norma penale che ne sanziona la violazione devono figurare nella LCC.

3

Proposte del Consiglio federale

- 3.1 Il Consiglio federale propone di entrare nel merito del progetto e, fatte salve le proposte di modifica formulate qui di seguito, di approvare le proposte della Commissione.
- 3.2 Il Consiglio federale formula le proposte seguenti:

Art. 7 cpv. 1 lett. f

Il Consiglio federale propone di approvare la proposta della minoranza 1 e di respingere quelle della maggioranza e della minoranza 2.

Art. 25 cpv. 2

Stralciare

Art. 31 cpv. 2

Stralciare

Art 36a cpv. 1–3

Il Consiglio federale propone di approvare la proposta della minoranza e di respingere quella della maggioranza.

Art. 36b Disposizione penale

¹ È punito con la multa fino a 100 000 franchi chiunque intenzionalmente contravviene al divieto di fare pubblicità in modo aggressivo.

² Chi ha agito per negligenza è punito con la multa fino a 50 000 franchi.

