

ad 06.441

**Iniziativa parlamentare
Protezione dei consumatori contro gli abusi nell'ambito
della vendita per telefono**

**Rapporto della Commissione degli affari giuridici del
Consiglio degli Stati del 14 novembre 2013**

Parere del Consiglio federale

del 14 marzo 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 degli affari giuridici del Consiglio degli Stati del 14 novembre 2013¹ concernente l'iniziativa parlamentare 06.441 «Protezione dei consumatori contro gli abusi nell'ambito della vendita per telefono».

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

14 marzo 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

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

¹ FF 2014 863

Parere

1 Situazione iniziale

Il 21 giugno 2006 l'allora consigliere agli Stati Pierre Bonhôte ha presentato un'iniziativa parlamentare che chiede di modificare il Codice delle obbligazioni (CO)² affinché il diritto di revoca previsto in materia di contratti a domicilio (art. 40a segg. CO) sia esteso ai contratti conclusi per telefono – e la vendita per telefono sia quindi parificata a quella a domicilio – per porre fine agli abusi in tale settore.

Il 2 giugno 2008 il Consiglio degli Stati ha deciso, con 23 voti favorevoli e 12 contrari, di dar seguito all'iniziativa³; conformemente all'articolo 109 capoverso 3 della legge del 13 dicembre 2002⁴ sul Parlamento (LParl), questa decisione è stata sottoposta al Consiglio nazionale, che l'ha approvata il 21 settembre 2009 con 77 voti favorevoli, 77 contrari, 9 astensioni e il voto preponderante della presidente⁵.

La Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (qui di seguito: «Commissione»), coadiuvata dall'Amministrazione federale, ha quindi elaborato un avamprogetto di modifica del CO che proponeva l'introduzione di un diritto di revoca generale per i contratti a distanza⁶. Adottato all'unanimità dalla Commissione il 23 agosto 2012, l'avamprogetto è stato posto in consultazione dal 17 settembre al 21 dicembre 2012. Preso atto dei risultati della procedura di consultazione⁷, la Commissione ha rimaneggiato di conseguenza il suo avamprogetto e il 14 novembre 2013 ha adottato il progetto di legge e il relativo rapporto con 8 voti favorevoli e 2 contrari.

Conformemente a quanto disposto dall'articolo 112 capoverso 3 LParl, il 19 novembre 2013 la presidente della Commissione ha trasmesso il progetto di legge e il rapporto al Consiglio federale invitandolo a esprimere il proprio parere.

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Il diritto di revoca quale strumento di protezione dei consumatori

La parte contraente che dispone di un diritto di revoca può, entro un determinato termine, riconsiderare la sua dichiarazione di volontà e revocare la sua proposta di conclusione del contratto o la sua dichiarazione di accettazione. Offrendo al consumatore un periodo di riflessione (il cosiddetto *cooling off period*), s'intende tutelare

² RS 220

³ Boll. Uff. 2008 S 371

⁴ RS 171.10

⁵ Boll. Uff. 2009 N 1645

⁶ Il rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati del 23 agosto 2012 è consultabile in Internet all'indirizzo: www.parlamento.ch > Documentazione > Rapporti > Oggetti posti in consultazione > 06.441 Iv. Pa. Protezione dei consumatori contro gli abusi nell'ambito della vendita per telefono.

⁷ Il rapporto sui risultati della procedura di consultazione (aprile 2013) è consultabile in Internet (in tedesco e francese) all'indirizzo: www.parlamento.ch > Documentazione > Rapporti > Oggetti posti in consultazione > 2012 > 06.441 Iv. Pa. Protezione dei consumatori contro gli abusi nell'ambito della vendita per telefono.

la libera formazione della volontà e garantire che un contratto sia concluso dopo matura riflessione e con piena cognizione di causa⁸.

Nelle transazioni commerciali con gli offerenti, e in particolare in due situazioni specifiche, tali condizioni non sono sempre garantite ai consumatori⁹. Da un lato, la libera formazione della volontà non è assicurata se al momento della conclusione del contratto il consumatore viene colto di sorpresa, alla sprovvista o subisce altre forme di pressione. Ciò può accadere con il cosiddetto contratto a domicilio (per la nozione di «contratto a domicilio», cfr. n. 2.2), ma anche con la vendita per telefono o in altre situazioni in cui il consumatore, durante le trattative e al momento di concludere il contratto, non è pienamente libero di agire e di decidere. Dall'altro lato, sovente il consumatore non è in grado di valutare a sufficienza le implicazioni di un contratto con un offerente, poiché in caso di contratti a distanza, segnatamente di vendita per corrispondenza o via Internet, non può esaminare direttamente la merce. Soprattutto per questo motivo vi è un'asimmetria delle informazioni tra le parti contraenti.

Contrariamente a quanto sostenuto da taluni partecipanti alla consultazione¹⁰, si può ricorrere solo in misura limitata agli strumenti generali applicabili in caso di vizi del contratto (errore, dolo, timore, cfr. art. 23 segg. CO), di difetti della cosa o dell'opera (art. 197 segg. e 367 segg. CO) o di inadempimento delle obbligazioni (art. 97 segg. CO)¹¹, poiché consentono di sciogliere o adeguare il contratto soltanto a condizioni molto specifiche la cui prova incombe al consumatore. Il diritto di revoca costituisce pertanto uno strumento noto e riconosciuto di tutela dei consumatori, sia nel diritto svizzero sia in quello estero (cfr. n. 2.2 e 2.4)¹². Come rammentato dalla Commissione nel suo rapporto¹³, un diritto di revoca inteso in tal senso non è in contraddizione con il principio generale *pacta sunt servanda*¹⁴. Secondo il Consiglio federale, il diritto di revoca è tuttavia giustificato soltanto per determinati contratti e situazioni, ossia quando la protezione dei consumatori esige misure particolari.

⁸ Cfr. FF **1986** II 231, 253 segg., segnatamente 254; cfr. anche DTF **137** III 243 consid. 4.5, concernente il diritto di revoca in materia di contratti a domicilio.

⁹ Cfr. Neumann, Nils, *Bedenkzeit vor und nach Vertragsschluss, Verbraucherschutz durch Widerrufsrechte und verwandte Instrumente im deutschen und im französischen Recht*, Tübinga 2005, pag. 73 segg.

¹⁰ Rapporto sui risultati della procedura di consultazione, aprile 2013, pag. 4 e 6; parere contrario a pag. 5 del rapporto.

¹¹ A tal proposito, cfr. Dormier, Roger, *Das Widerrufsrecht bei Haustürgeschäften und ähnlichen Verträgen* (Art. 40a–g OR), tesi Friburgo 1994, pag. 136 segg.; Stauder, Hildegard/Stauder Bernd, in: *Commentaire Romand I*, 2a edizione, Basilea 2012, osservazioni preliminari ad art. 40a–40f n. 4.

¹² Cfr. ad es. Carron, Blaise, *La protection du consommateur dans la conclusion d'un contrat*, in: Carron/Müller (ed.), *Droits de la consommation et de la distribution: les nouveaux défis*, Basilea 2013, pag. 95 segg., 135 seg. con ulteriori rimandi.

¹³ Rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati del 14 novembre 2013, FF **2014** 863, 867.

¹⁴ Cfr. Stauder, Hildegard/Stauder Bernd, in: *Commentaire Romand I*, 2a edizione, Basilea 2012, osservazioni preliminari ad art. 40a–40f n. 4, con ulteriori rimandi; di analogo parere Kut, Ahmet, in: *Handkommentar zum Schweizer Privatrecht*, 2a edizione, Zurigo 2012, art. 40a–g CO n. 5 e Neumann, Nils, *Bedenkzeit vor und nach Vertragsschluss, Verbraucherschutz durch Widerrufsrechte und verwandte Instrumente im deutschen und im französischen Recht*, Tübingen 2005, pag. 11 segg., secondo cui l'autonomia privata è protetta.

2.2

Diritto vigente

I vigenti articoli 40a–40f CO disciplinano il diritto di revoca in materia di contratti a domicilio o contratti analoghi. Un contratto concernente cose mobili o servizi è considerato contratto a domicilio ai sensi della legge se l'offerente, agendo nell'ambito di un'attività professionale o commerciale, ha offerto al cliente di concludere un contratto sul posto di lavoro, in locali d'abitazione o nelle immediate vicinanze, in trasporti pubblici o su pubbliche vie e piazze o nel corso di una manifestazione pubblicitaria (art. 40a e 40b). Fatte salve determinate eccezioni (art. 40c), in linea di principio il cliente può revocare la sua proposta di conclusione del contratto o la sua dichiarazione di accettazione entro sette giorni (art. 40b e 40e). L'offerente deve informare il cliente sul diritto di revoca (art. 40d). L'articolo 40f disciplina le conseguenze della revoca e in particolare l'obbligo di restituire le prestazioni già ricevute.

Tali disposizioni, introdotte dalla modifica del 5 ottobre 1990¹⁵ del Codice delle obbligazioni (Delle cause delle obbligazioni), sono entrate in vigore il 1° luglio 1991. Il 18 giugno 1993¹⁶ sono state adeguate – con effetto dal 1° gennaio 1994 – nell'ambito del programma Swisslex: gli articoli 40b–40e sono stati adeguati alla direttiva 85/577/CEE¹⁷. Le disposizioni sul diritto di revoca si fondano segnatamente sull'articolo 97 capoverso I della Costituzione¹⁸, secondo cui la Confederazione prende provvedimenti a tutela dei consumatori.

Oltre alla normativa sui contratti a domicilio (art. 40a segg. CO), anche la legge federale del 23 marzo 2001¹⁹ sul credito al consumo (LCC) prevede un diritto di revoca a favore dei consumatori (art. 16). Sotto il profilo materiale, si può considerare diritto di revoca anche il «diritto di recesso» previsto dall'articolo 406e CO per il mandato di mediazione matrimoniale o di ricerca di partner, con il quale il mandante può tornare sulla propria dichiarazione di volontà.

2.3

Diritto europeo e ordinamenti giuridici esteri

Come illustrato dalla Commissione nel suo rapporto²⁰, l'UE dispone già, con la direttiva sui diritti dei consumatori²¹, di un disciplinamento quasi interamente armonizzato del diritto di revoca dei consumatori nei contratti a distanza o negoziati fuori dei locali commerciali. Fatte salve alcune eccezioni, i consumatori dispongono di un diritto di revoca incondizionato e gratuito di 14 giorni. La direttiva UE sui diritti dei consumatori è entrata in vigore il 12 dicembre 2011 e si applicherà ai contratti con-

¹⁵ RU 1991 846

¹⁶ RU 1993 3120

¹⁷ Direttiva 85/577/CEE del Consiglio, del 20 dicembre 1985, per la tutela dei consumatori in caso di contratti negoziati fuori dei locali commerciali, GU L 372 del 31.12.1985, pag. 31.

¹⁸ RS 101

¹⁹ RS 221.214.1

²⁰ Rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati del 14 novembre 2013, FF 2014 863, 870.

²¹ Direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, sui diritti dei consumatori, recante modifica della direttiva 93/13/CEE del Consiglio e della direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 85/577/CEE del Consiglio e la direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, GU L 304 del 22.11.2011, pag. 64 (qui di seguito: direttiva UE sui diritti dei consumatori).

clusi dopo il 13 giugno 2014. Inoltre, la direttiva UE sui servizi finanziari²² prevede un diritto di revoca specifico per i contratti bancari e assicurativi. Per quanto concerne i servizi finanziari, nell'ambito dei lavori relativi alla nuova legge sui servizi finanziari e alla revisione della legge federale del 2 aprile 1908²³ sul contratto d'assicurazione andrà esaminato se occorra prevedere un diritto di revoca anche per detti servizi e quale forma esso debba assumere. Dalla comparazione con ordinamenti giuridici extraeuropei²⁴ si evince che il diritto di revoca dei consumatori è un istituto riconosciuto e diffuso, benché concretizzato in modo diverso nei singoli Paesi.

Le disposizioni della direttiva UE sui diritti dei consumatori, che gli Stati membri dovevano trasporre nel loro diritto nazionale entro il 13 dicembre 2013 e che sono quindi ormai parte integrante degli ordinamenti di tali Paesi, prevedono un diritto di revoca più esteso e più favorevole al consumatore di quello contemplato dalla legislazione svizzera. Anche se in questo settore la Svizzera non è vincolata al diritto europeo e può quindi disciplinare autonomamente il diritto di revoca dei consumatori, il Consiglio federale ritiene che non si possa ignorare il contesto giuridico europeo. Dato l'incremento delle transazioni e del commercio transfrontalieri, in particolare tramite Internet, sia i consumatori sia gli offerenti svizzeri sono viepiù confrontati con le regole comunitarie, con le quali si stanno familiarizzando. Non devono quindi essere sfavoriti rispetto ai loro omologhi europei: i consumatori devono poter beneficiare di una protezione equivalente mentre gli offerenti devono essere tenuti a rispettare norme analoghe, a prescindere dai consumatori ai quali si rivolgono. Sarebbe dunque opportuno tenere debitamente conto della direttiva UE sui diritti dei consumatori e adottare per quanto possibile norme identiche o perlomeno comparabili, nella misura in cui siano giustificate e compatibili con il diritto svizzero. Un siffatto adeguamento è inoltre auspicabile anche in vista di una prosecuzione dei negoziati con l'UE sull'agricoltura, la sicurezza alimentare e dei prodotti e la sanità pubblica. Sinora l'UE ha fatto dipendere la prosecuzione di tali negoziati anche dalla disponibilità della Svizzera a recepire il diritto armonizzato in materia di protezione dei consumatori, comprendente la direttiva UE sui diritti dei consumatori. Il Consiglio federale deciderà a tempo debito sul seguito da dare a tali negoziati e su un eventuale relativo mandato.

²² Direttiva 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2002, concernente la commercializzazione a distanza di servizi finanziari ai consumatori e che modifica la direttiva 90/619/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE e 98/27/CE, GU L 271 del 9.10.2002, pag. 16.

²³ RS 221.229.1

²⁴ Cfr. anche il rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati del 23 agosto 2012, pag. 11 segg.

2.4 **Lacune del diritto vigente**

2.4.1 **Nessun diritto di revoca in caso di vendita per telefono**

Il diritto vigente non precisa se un consumatore può revocare un contratto concernente cose mobili o servizi nel caso in cui l'offerente lo abbia contattato telefonicamente. In dottrina la questione è controversa²⁵. Considerata la genesi dell'articolo 40a CO²⁶, si può tuttavia ritenere che la normativa vigente non preveda in linea di principio un diritto di revoca per i contratti conclusi per telefono. È proprio a tale situazione che l'iniziativa parlamentare Bonhôte intende porre rimedio.

Il Consiglio federale, come d'altronde la Commissione e la maggioranza del Parlamento e dei partecipanti alla procedura di consultazione²⁷, è dell'avviso che i consumatori debbano avere il diritto di revocare i contratti conclusi per telefono, considerato che possono essere colti di sorpresa o alla sprovvista. Tale diritto va dunque disciplinato nella legge.

2.4.2 **Nessun diritto di revoca in caso di contratti a distanza**

Il diritto vigente non prevede alcun diritto di revoca per i cosiddetti contratti a distanza, ossia i contratti conclusi senza che le parti contraenti siano fisicamente presenti nello stesso luogo, avvalendosi esclusivamente di uno o più mezzi di comunicazione a distanza, in particolare Internet. A differenza dei Paesi che ci circondano (cfr. n. 2.3), non contempla quindi nessuna normativa in proposito, né per il contratto a distanza «tradizionale» (vendita per corrispondenza mediante cataloghi o simili) né per il commercio elettronico, che negli ultimi anni ha registrato uno straordinario sviluppo (commercio online). Le disposizioni sul commercio elettronico contenute nella legge federale del 19 dicembre 1986²⁸ contro la concorrenza sleale (LCSI), entrate in vigore il 1° aprile 2012, si limitano a stabilire le condizioni che un offerente deve soddisfare – sotto il profilo del diritto della concorrenza sleale – per concludere un contratto nel commercio elettronico (art. 3 cpv. 1 lett. s LCSI), ma non prevedono un diritto di revoca.

²⁵ Un diritto di revoca nel caso di contratti conclusi per telefono è ammesso segnatamente da Gonzenbach, Rainer/Koller-Tumler, Marlis, in: Basler Kommentar, Obligationenrecht I, 5^a edizione, Basilea 2011, n. 8 ad art. 40b; Dornier, Roger, in: Zürcher Kommentar, vol. V/1b/3, Zurigo 2010, n. 70 ad art. 40b; di parere contrario ad es. Stauder, Hildgard/Stauder, Bernd, in: Commentaire Romand I, 2^a edizione, Basilea 2012, n. 20a ad art. 40b; Marchand, Sylvain, Droit de la consommation, Ginevra 2012, pag. 170 seg.

²⁶ Il disegno del Consiglio federale prevedeva espressamente la possibilità di revoca riguardo ai contratti conclusi per telefono (art. 40a cpv. 1 lett. a n. 3 D-CO, messaggio del Consiglio federale del 7 maggio 1986 concernente una legge federale sul promovimento dell'informazione ai consumatori e una legge federale che modifica il Codice delle obbligazioni [Delle cause delle obbligazioni], FF 1986 II 231 segg., segnatamente 268). Durante i dibattiti parlamentari tale disposizione è tuttavia stata stralciata, senza peraltro che resti traccia di una discussione o di una motivazione particolare (Boll. Uff. 1990 N 572 segg.; Boll. Uff. 1990 S 307 segg.).

²⁷ Rapporto sui risultati della procedura di consultazione, aprile 2013, pag. 4.

²⁸ RS 241

Benché una minoranza della Commissione e una nutrita minoranza di partecipanti alla consultazione²⁹ rilevino che l’iniziativa parlamentare si limita alla vendita per telefono, il Consiglio federale condivide il parere della maggioranza della Commissione: i consumatori che concludono contratti a distanza necessitano di una maggiore protezione ed è quindi opportuno introdurre un diritto di revoca non soltanto per la vendita telefonica bensì per tutti i contratti a distanza. Di conseguenza, il Consiglio federale è contrario alla proposta di minoranza concernente gli articoli 40a capoverso 1 e 40c P-CO (cfr. anche n. 3.1). A differenza del contratto a domicilio (e, in una certa qual misura, anche della vendita per telefono), nel contratto a distanza vi è un’asimmetria generale delle informazioni tra le parti contraenti, segnatamente perché il consumatore non può esaminare direttamente la cosa o la prestazione offerta³⁰. Viste le possibilità tecniche attuali, nel commercio online vi è inoltre un rischio maggiore che i consumatori concludano un contratto precipitosamente o non siano pienamente consapevoli delle sue conseguenze. In questo settore l’asimmetria delle informazioni tra consumatore e offerente è particolarmente marcata. Occorre pertanto compensarla istituendo un diritto di revoca generale per i contratti a distanza. Secondo il Consiglio federale (e contrariamente al parere espresso da taluni partecipanti alla consultazione)³¹, un diritto di revoca generale a favore dei consumatori disciplinato a livello di legge è uno strumento più adeguato delle clausole di recesso oggi solitamente previste nei contratti. Poiché il progetto della Commissione non istituisce un siffatto diritto (cfr. in particolare art. 40g lett. c P-CO), occorrerà esaminare l’opportunità nell’ambito di lavori legislativi futuri. Va rilevato che anche il progetto di revisione totale della parte generale del CO elaborato da un gruppo di professori di diritto svizzeri («CO 2020») propone un diritto di revoca generale per i contratti di consumo conclusi senza avere la possibilità di esaminare in misura sufficiente la prestazione proposta o i rischi inerenti alla stessa (art. 16 CO 2020)³².

Secondo il Consiglio federale, nel definire il diritto di revoca per i contratti a distanza occorre prestare particolare attenzione a tre aspetti di cui non si è tenuto sufficientemente conto nel progetto della Commissione e sui quali si fondano alcune proposte di modifica previste nel presente parere (cfr. n. 3):

- il diritto di revoca va limitato ai casi in cui il consumatore necessita effettivamente di protezione; ciò può essere garantito mediante pertinenti eccezioni (cfr. art. 40e–40h P-CO). Occorre considerare e tutelare anche i legittimi interessi degli offerenti evitando di favorire unilateralmente i consumatori e impedendo gli abusi in parte di questi ultimi (cfr. segnatamente art. 40i P-CO, concernente l’estinzione del diritto di revoca);
- le norme sul diritto di revoca per i contratti a distanza devono per quanto possibile essere conformi alla direttiva UE sui diritti dei consumatori, segnatamente per quanto concerne i termini (cfr. art. 40j P-CO) e le eccezioni (cfr. art. 40e–40h P-CO). Non si tratta tanto di recepire tale direttiva, quanto piut-

²⁹ Rapporto sui risultati della procedura di consultazione, aprile 2013, pag. 5 seg.

³⁰ Ad es. Marchand, Sylvain, *Droit de la consommation. Le droit suisse à l'épreuve du droit européen*, Ginevra 2012, pag. 181; Schirmbacher, Martin, in: Tamm/Tonner, *Verbraucherrecht*, Baden-Baden 2012, § 14 n. marg. 2.

³¹ Rapporto sui risultati della procedura di consultazione, aprile 2013, pag. 4.

³² Cfr. Probst, Thomas, in: Huguenin/Hilty (ed.), *Schweizerisches Obligationenrecht 2020, Entwurf für einen neuen allgemeinen Teil*, Zurigo 2013, art. 16 n. 1 segg.; a tal proposito cfr. anche i postulati, nel frattempo trasmessi al Consiglio federale, 13.3217 Bischof «Modernizzare il Codice delle obbligazioni» e 13.3226 Caroni «Modernizzare il Codice delle obbligazioni».

tosto di offrire a tutti gli interessati regole il più possibile equivalenti, data la crescente internazionalizzazione degli scambi commerciali in atto anche nel settore del commercio a distanza;

- fatti salvi taluni adeguamenti e miglioramenti, le nuove disposizioni devono garantire coerenza e continuità con la legislazione attuale, anche se ciò può talvolta comportare deroghe alla direttiva UE sui diritti dei consumatori (cfr. ad es. art. 40*b* cpv. 2 P-CO, concernente la delimitazione della nozione di contratto a domicilio). Nel contempo, esse devono tuttavia tenere per quanto possibile conto delle condizioni sociali e tecniche attuali. Occorre inoltre che siano il più possibile chiare e intelligibili, giacché si tratta di norme in materia di protezione dei consumatori.

2.5 Tentativi di revisione precedenti

L'avamprogetto di legge federale sul commercio elettronico del 2001 prevedeva già l'introduzione di un diritto di revoca per i contratti a distanza (art. 40*c* e 40*e* AP)³³. Visti i risultati controversi della consultazione, nel 2005 il Consiglio federale ha tuttavia deciso di sospendere i lavori, ritenendo allora che non vi fossero motivi sufficienti per procedere a una revisione che avrebbe compreso anche la garanzia per i difetti della cosa. A seguito di questa decisione, sono state depositate due iniziative parlamentari³⁴ – di cui una soltanto è stata accolta – che chiedevano in particolare un miglioramento del diritto di revoca dei consumatori. Nel frattempo è stata riveduta anche la disciplina della garanzia per i difetti³⁵. A tal proposito sono già stati depositati altri interventi parlamentari³⁶ non ancora trattati. Anche il diritto europeo è stato modificato e ulteriormente armonizzato dalla direttiva UE sui diritti dei consumatori (cfr. n. 2.3). Tenuto conto dell'evoluzione delle condizioni quadro e, in particolare, della crescente rilevanza assunta nel frattempo dal commercio online, il Consiglio federale è oggi del parere che occorra legiferare per migliorare la protezione dei consumatori estendendo il diritto di revoca, sinora limitato ai contratti a domicilio, a tutti i contratti a distanza, come da esso già proposto oltre dieci anni or sono.

³³ Avamprogetto del Consiglio federale di legge federale sul commercio elettronico (revisioni parziali del Codice delle obbligazioni e della legge federale contro la concorrenza sleale), gennaio 2001, consultabile in Internet all'indirizzo: www.bj.admin.ch > Temi > Economia > Legislazione > Progetti conclusi > Protezione dei consumatori (commercio elettronico).

³⁴ Iv. Pa. 05.458 Sommaruga «Migliorare la protezione dei consumatori. Vendita a distanza e garanzia» e Iv. Pa. 06.441 Bonhôte «Protezione dei consumatori contro gli abusi nell'ambito della vendita per telefono».

³⁵ Cfr. la modifica del 16 marzo 2012 del Codice delle obbligazioni (Termini di prescrizione della garanzia per i difetti nel contratto di compravendita e nel contratto di appalto. Prorogamento e coordinamento), entrata in vigore il 1° gennaio 2013, RU 2012 5415.

³⁶ Mo. 13.4273 von Graffenried «Disciplinamento della garanzia legale a misura del consumatore e nel rispetto dell'ambiente» e Mo. 13.4293 Leutenegger Oberholzer «Garanzia per i difetti nel contratto di vendita. Maggiore protezione per i consumatori».

2.6

Ripercussioni

Le nuove disposizioni interessano una parte considerevole dell'economia e tutti i consumatori, quindi – almeno potenzialmente – l'insieme della popolazione. Come esposto dalla Commissione nel suo rapporto, negli ultimi anni la cifra d'affari generata dal commercio online è in costante aumento. Benché non sia possibile quantificare i costi che la normativa proposta, segnatamente l'introduzione di un diritto di revoca generale, comporterà per gli offerenti e i consumatori interessati, il Consiglio federale ritiene che tali costi saranno complessivamente sopportabili e, considerata la migliore protezione dei consumatori che ne conseguirà, pure giustificati. Nei casi in cui sono già previsti diritti di revoca o clausole contrattuali di recesso, la nuova normativa non dovrebbe comportare spese supplementari degne di nota. Essa tiene inoltre debitamente conto degli interessi legittimi degli offerenti prevedendo eccezioni e disposizioni contro l'esercizio abusivo del diritto di revoca. Il progetto non ha ripercussioni finanziarie o sull'effettivo del personale per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni.

2.7

Conclusione

Alla luce di quanto precede, il Consiglio federale accoglie favorevolmente il progetto elaborato dalla Commissione. Ritiene che l'introduzione di un diritto generale di revoca per tutti i contratti a distanza – non limitato quindi alle sole vendite per telefono – costituisca una misura idonea al conseguimento degli obiettivi perseguiti. Essa consente di garantire e completare efficacemente la protezione dei consumatori, particolarmente importante nell'ambito dei contratti a distanza, senza limitare inutilmente la libertà contrattuale o «mettere sotto tutela» le parti contraenti. Dalla comparazione di diversi altri ordinamenti giuridici risulta che un siffatto diritto di revoca costituisce una misura appropriata e non vi è alcuna ragione oggettiva per adottare una soluzione diversa. Occorrerà naturalmente tener conto degli interessi legittimi degli offerenti e dei timori espressi dagli ambienti economici, affinché le nuove norme non penalizzino unilateralmente gli offerenti, non intacchino la competitività dell'economia e comportino per quanto possibile soltanto spese supplementari minime, o non ne comportino affatto.

3

Proposte del Consiglio federale

Per i motivi sopraesposti, il Consiglio federale condivide i punti essenziali del progetto e del rapporto della Commissione. Fatte salve le modifiche puntuali illustrate qui appresso, propone quindi al Parlamento di entrare in materia sul progetto di legge, di approvare le proposte della maggioranza della Commissione e di respingere quelle della minoranza.

Le modifiche meramente redazionali non sono commentate.

Il Consiglio federale propone quanto segue:

3.1

Art. 40a P-CO

Art. 40a cpv. 1

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

Motivazione:

La maggioranza della Commissione propone di istituire un diritto di revoca dei consumatori in materia di contratti a domicilio e contratti a distanza. Il Consiglio federale ritiene che oggi sia necessario istituire un diritto di revoca generale per i contratti a distanza (cfr. anche n. 2.4.2). Contrariamente a quanto sostiene la minoranza della Commissione, i consumatori necessitano di una protezione particolare anche riguardo a tali contratti, conclusi sempre più sovente online, non per l'effetto sorpresa, bensì per l'asimmetria delle informazioni esistente tra i contraenti, vista l'impossibilità del consumatore di esaminare la merce o il servizio offerti.

Qualora s'intendesse invece dar seguito alla proposta della minoranza della Commissione ed estendere il diritto di revoca soltanto ai contratti conclusi per telefono, contrariamente a quanto proposto dalla maggioranza della Commissione e dal Consiglio federale, non lo si dovrebbe fare nell'ambito della proposta revisione totale degli articoli 40a e seguenti CO, ispirata al diritto europeo. La proposta della minoranza è nettamente meno incisiva della direttiva UE sui diritti dei consumatori. Basterebbe completare le disposizioni vigenti sul contratto a domicilio in modo da renderle espressamente applicabili anche alla vendita per telefono. In quest'ottica, sarebbe del tutto inutile intervenire attraverso una revisione più ampia del diritto di revoca.

Art. 40a cpv. 2, secondo periodo, e 3

² *Concerne soltanto il testo tedesco*

³ Le parti non possono derogare alle disposizioni sul diritto di revoca (art. 40a–40o) a svantaggio del consumatore.

3.2

Art. 40b P-CO

Art. 40b cpv. 1

¹ È considerato contratto a domicilio il contratto per il quale l'offerta è fatta al consumatore fuori dei locali commerciali dell'offerente e alla presenza fisica e simultanea dell'offerente e del consumatore, in particolare anche nel corso di una manifestazione pubblicitaria collegata a un'escursione o a un'analogo occasione.

3.3 Art. 40c P-CO

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

Motivazione:

Cfr. n. 2.4.2 e 3.1.

3.4 Art. 40d P-CO

Art. 40d cpv. 2

² È considerata offerente ogni persona fisica o giuridica che conclude con il consumatore un contratto che rientra nella propria attività professionale o commerciale.

3.5 Art. 40e P-CO

Art. 40e cpv. 1 lett. c

¹ Il consumatore non ha diritto di revoca se il contratto:

- c. ha per oggetto una prestazione dell'offerente il cui prezzo dipende in misura considerevole da fluttuazioni del mercato finanziario sulle quali l'offerente non può influire e che possono verificarsi durante il termine di revoca; o

Motivazione:

Secondo la disposizione proposta dalla Commissione, il consumatore non ha diritto di revoca se il contratto presenta un elemento aleatorio, segnatamente se il prezzo è soggetto a fluttuazioni del mercato sulle quali l'offerente non è in grado di influire. Come nel diritto europeo (cfr. art. 16 lett. b della direttiva UE sui diritti dei consumatori), è opportuno escludere il diritto di revoca per i contratti nei quali le parti pattuiscono un prezzo che dipende da fluttuazioni del mercato finanziario; tale è il caso ad esempio nei settori dei metalli preziosi, delle materie prime o dei prodotti finanziari. In questo tipo di contratti, i due contraenti si espongono a un rischio equivalente quanto alle fluttuazioni di prezzo e l'offerente non deve quindi essere l'unica parte vincolata dal contratto. L'eccezione va limitata alle prestazioni il cui prezzo può ancora variare in misura rilevante durante il termine di revoca. La modifica proposta descrive più chiaramente tale eccezione.

Art. 40e cpv. 2

² Il Consiglio federale può adeguare l'importo di cui al capoverso 1 lettera a all'evoluzione del potere d'acquisto.

Motivazione:

Contrariamente alla Commissione, il Consiglio federale propone di mantenere, ma semplificandone la formulazione, la norma di cui al vigente articolo 40a capoverso 3 CO, secondo la quale l'importo di 100 franchi può essere adeguato mediante ordinanza in caso di modificazione importante del potere d'acquisto.

3.6

Art. 40g P-CO

Art. 40g lett. a

Il consumatore non ha diritto di revoca nel caso di contratti concernenti:

- a. servizi nei settori della fornitura di alloggi per fini non residenziali, del trasporto di persone e cose, della locazione di veicoli, del catering e del tempo libero, se al momento della conclusione del contratto l'offerente si è obbligato a prestare tali servizi a una data determinata o durante un dato periodo;

Motivazione:

Il Consiglio federale condivide l'opinione della Commissione secondo cui la prestazione di servizi nei settori del trasporto di persone e cose, della gastronomia, del turismo e del tempo libero va esclusa dal diritto di revoca se tali servizi devono essere forniti a una data determinata o durante un dato periodo, segnatamente perché una revoca comporterebbe per gli offerenti svantaggi eccessivi. Il Consiglio federale propone tuttavia una formulazione maggiormente fedele all'articolo 16 lettera l della direttiva UE sui diritti dei consumatori, senza riprenderne letteralmente il tenore. Ritiene che le precisazioni proposte riguardo ai servizi nei settori della fornitura di alloggi per fini non residenziali (cfr. i testi tedesco e francese) e della fornitura di cibi e bevande (catering) siano necessarie per motivi di chiarezza e di certezza del diritto.

Art. 40g lett. b

Stralciare

Motivazione:

Prendendo a modello la direttiva UE sui diritti dei consumatori (cfr. art. 16 lett. h della direttiva), la Commissione propone un'eccezione specifica per i lavori urgenti di riparazione e manutenzione. Secondo il Consiglio federale, questa eccezione – non contemplata nell'avamprogetto – non è necessaria e va quindi stralciata, anche se così facendo si crea una differenza rispetto al diritto europeo. Data l'urgenza, in siffatti casi la prestazione dell'offerente viene fornita prima della scadenza del termine di revoca, cosicché il diritto di revoca si estingue conformemente all'articolo 40i lettera d se il consumatore ha dato il suo esplicito consenso. Questa disposizione tiene pure conto degli interessi legittimi dell'offerente e crea una situazione giuridica comparabile a quella del diritto europeo.

3.7

Art. 40h P-CO

Art. 40h

Nel caso di contratti concernenti contenuti digitali che non sono messi a disposizione su un supporto fisso di dati, il consumatore non ha diritto di revoca se il contratto dev'essere adempiuto immediatamente da entrambe le parti ed egli vi ha previamente acconsentito sapendo di perdere il suo diritto di revoca.

Il Consiglio federale propone di respingere la proposta della minoranza della Commissione.

Motivazione:

Secondo la norma proposta dalla maggioranza della Commissione, nel caso di contratti concernenti contenuti digitali che non sono messi a disposizione su un supporto fisso di dati il consumatore non ha diritto di revoca se acquisisce il diritto di utilizzare i contenuti digitali mediante un pagamento unico e immediato dell'intero prezzo convenuto e se l'obbligo di prestazione dell'offerente si esaurisce in una fornitura di dati unica e immediata. Considerate le conseguenze importanti della norma, il Consiglio federale ritiene indispensabile che tale eccezione sia subordinata al previo ed espresso consenso del consumatore, il quale deve sapere – al momento in cui acconsente all'esecuzione immediata del contratto – che ciò comporta la perdita del suo diritto di revoca. Viste queste premesse, è anche concepibile che tale consenso sia dato in un contratto quadro e concerna più prestazioni da fornire immediatamente.

3.8 Art. 40i P-CO

Art. 40i lett. a–c

Il diritto di revoca del consumatore si estingue se:

- a. il consumatore utilizza la cosa in un modo che va oltre la verifica della sua conformità al contratto;
- b. *Concerne soltanto il testo tedesco*
- c. il consumatore prende in consegna la cosa in un locale commerciale dell'offerente prima della scadenza del termine di revoca sapendo che ciò comporta l'estinzione del suo diritto di revoca;

Motivazione:

Il Consiglio federale approva la proposta della Commissione secondo cui il diritto di revoca del consumatore si estingue se questi prende possesso nei locali commerciali dell'offerente della merce previamente ordinata a distanza. Questa forma mista del contratto a distanza – che consente al consumatore di ritirare personalmente la merce – è sempre più diffusa e popolare. Visto che il consumatore riceve la merce direttamente dall'offerente e può quindi verificarne la conformità al contratto al momento della consegna, viene meno la necessità di una protezione particolare. Il Consiglio federale propone soltanto di precisare il tenore della disposizione.

Art. 40i lett. d

Concerne soltanto il testo francese.

Art. 40i lett. e

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

Motivazione:

Il Consiglio federale ritiene sufficiente la proposta della Commissione secondo cui il diritto di revoca si estingue se, dopo la consegna, il consumatore rimuove il sigillo di un imballaggio contenente programmi informatici, altri contenuti digitali o registrazioni audio e video. Questa disposizione, che s'ispira all'articolo 16 lettera i della direttiva UE sui diritti dei consumatori, tiene conto degli interessi legittimi degli offerenti, ma anche di quelli dei titolari di diritti d'autore, giacché tali contenuti digitali possono essere facilmente duplicati o riprodotti. La proposta della minoranza si spinge invece troppo oltre, poiché escluderebbe ad esempio dal diritto di revoca anche i libri o altre opere, se contenuti in un imballaggio sigillato. In questo caso il rischio sopraesposto non sussiste.

3.9 Art. 40j P-CO

Art. 40j cpv. 2-5

² Decorre dal ricevimento della cosa o, per i servizi e per i contenuti digitali che non sono messi a disposizione su un supporto fisso di dati, dalla conclusione del contratto, ma al più presto dal momento in cui l'offerente ha informato il consumatore, in modo chiaro e comprensibile, sul suo diritto di revoca e sul termine per esercitarlo, indicando la ditta e l'indirizzo cui va destinata la revoca.

³ Il termine di revoca scade al più tardi un anno e 14 giorni dopo il ricevimento della cosa o, per i servizi e per i contenuti digitali che non sono messi a disposizione su un supporto fisso di dati, dopo la conclusione del contratto.

⁴ Il termine di revoca è osservato se il consumatore comunica la revoca o invia la dichiarazione di revoca all'offerente entro l'ultimo giorno del termine.

⁵ Il Consiglio federale può mettere a disposizione moduli per l'informazione sul diritto e il termine di revoca secondo il capoverso 2 e per la dichiarazione di revoca.

Motivazione:

Il Consiglio federale approva le proposte della Commissione concernenti i termini di revoca, in particolare la fissazione di un termine assoluto. Propone tuttavia tre modifiche rispetto al progetto della Commissione:

- i capoversi 2 e 4 sono adeguati sotto il profilo redazionale senza modificarne il contenuto;
- nel capoverso 3 si propone di portare il termine assoluto di revoca a un anno (anziché tre mesi), più il termine ordinario di revoca, alla stregua di quanto previsto dal diritto europeo (cfr. art. 10 della direttiva UE sui diritti dei consumatori). Questo termine più lungo non è giustificato soltanto da motivi di coerenza; è anche lecito pretendere dagli offerenti che informino debitamente i propri clienti sul diritto di revoca, cosicché il termine di revoca decorra e scada secondo le norme di cui al capoverso 2;
- in un nuovo capoverso 5 si propone di conferire al Consiglio federale la competenza di approntare moduli che potranno servire da modello per l'informazione dei consumatori sul diritto e sul termine di revoca e per la

dichiarazione di revoca. Si tratta di fornire alle parti contraenti un sostegno senza imporre l'uso di moduli tipo o allegare gli stessi alla legge, come invece previsto nel diritto europeo.

3.10 **Art. 40k P-CO**

Art. 40k cpv. 2, primo periodo

Concerne soltanto il testo tedesco.

3.11 **Art. 40l P-CO**

Art. 40l cpv. 1 e 2

¹ *Concerne soltanto il testo francese*

² Le parti devono restituire entro 14 giorni le prestazioni già ricevute; il termine decorre, per il consumatore, dal momento in cui ha comunicato la revoca o inviato la dichiarazione di revoca e, per l'offerente, dal momento in cui ha avuto conoscenza della revoca.

Motivazione:

Secondo il progetto della Commissione, le prestazioni già ricevute vanno restituite entro 14 giorni. A titolo di complemento, il Consiglio federale propone di precisare nella legge da quale momento inizia a decorrere il termine, giacché tale momento è diverso per le due parti (cfr. anche art. 13 e 14 della direttiva UE sui diritti dei consumatori).

3.12 **Art. 40m P-CO**

Art. 40m cpv. 1, secondo periodo

¹ ... Non è tenuto a rimborsare eventuali spese supplementari risultanti da un tipo di consegna speciale convenuto con il consumatore.

Motivazione:

Secondo il progetto della Commissione, in caso di revoca il fornitore deve rimborsare i pagamenti già effettuati dal consumatore. Il Consiglio federale propone di completare la disposizione in modo da precisare che l'offerente non è tenuto a rimborsare le spese supplementari dovute al fatto che il consumatore ha espressamente scelto un tipo di consegna diverso dal tipo di consegna standard abitualmente proposto dall'offerente (p. es. una consegna mediante invio espresso o invio separato). Con questa norma, che corrisponde sotto il profilo materiale all'articolo 13 paragrafo 2 della direttiva UE sui diritti dei consumatori, si tiene conto degli interessi legittimi degli offerenti.

3.13

Art. 40n P-CO

Art. 40n cpv. 2

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

Motivazione:

In caso di revoca, occorre stabilire chi debba assumersi le spese di rinvio della cosa. Il Consiglio federale condivide il parere della maggioranza della Commissione secondo cui tali spese vanno in linea di principio accollate al consumatore, poiché sono una conseguenza diretta della revoca (cfr. anche art. 14 par. 1 della direttiva UE sui diritti dei consumatori). Si tratta delle spese dirette generate dal rinvio della cosa, fermo restando che il rinvio dev'essere effettuato nello stesso modo in cui è avvenuto l'invio, salvo eventuali consegne speciali ai sensi dell'articolo 40m capoverso 1 secondo periodo. Contrariamente a quanto proposto dalla minoranza della Commissione, le spese di invio della cosa vanno invece trattate diversamente da quelle di rinvio: esse non dipendono da un'eventuale revoca e non v'è quindi motivo di accollarle per legge al consumatore. Le parti contraenti devono potersi accordare liberamente su chi debba assumersene. Sarebbe contrario all'obiettivo del diritto di revoca imporre per legge una modifica a posteriori di un siffatto accordo a scapito del consumatore che revoca il contratto.

Art. 40n cpv. 3

³ Se il contratto ha per oggetto un servizio già parzialmente fornito, il consumatore deve all'offerente un'indennità proporzionale al prezzo totale convenuto nel contratto.

3.14

Art. 40o P-CO

Art. 40o cpv. 1

¹ La revoca rende parimenti inefficaci sin dall'inizio i contratti, le proposte di conclusione del contratto e le dichiarazioni di accettazione del consumatore che sono materialmente connessi con la proposta di conclusione o la dichiarazione di accettazione oggetto della revoca.

3.15

Art. 406d e 406e P-CO

Art. 406d n. 5

Concerne soltanto i testi tedesco e francese.

Art. 406e

¹ Il contratto entra in vigore per il mandante soltanto 14 giorni dopo il ricevimento di una copia firmata dalle parti. Il mandatario non può accettare alcun pagamento dal mandante prima della scadenza di questo termine.

² Entro il termine di cui al capoverso 1 il mandante può revocare per scritto la sua proposta di conclusione del contratto o la sua dichiarazione di accettazione. La rinuncia anticipata a questo diritto è nulla. Per il rimanente si applicano per analogia le disposizioni sulle conseguenze della revoca (art. 40l–40o).

³ La disdetta richiede la forma scritta.

3.16

Art. 16 P-LCC

Art. 16 cpv. 2, secondo periodo, e 3, secondo periodo

² ... Il termine è osservato se il consumatore consegna la dichiarazione di revoca al creditore o alla posta entro l'ultimo giorno del termine.

³ ... In caso di acquisto a rate, di fornitura di un servizio a credito o di contratto di leasing si applicano per analogia gli articoli 40l–40o del Codice delle obbligazioni³⁷.

