

RAPPORTO ESPLICATIVO

dell'avamprogetto

**concernente una modifica della
legge federale dell'8 ottobre 1993
sul credito al consumo**

1997

Indice	Pagine
Compendio	4
1 Parte generale	6
11 Situazione iniziale	6
111 Genesi della revisione	6
112 Importanza economica e sociale del credito al consumo	8
113 Fonti e contenuto del diritto sul credito al consumo	10
113.1 A livello federale	10
113.11 Legge federale dell'8 ottobre 1993 sul credito al consumo	10
113.12 Vendita a rate (art. 226a-226d e art. 226f-226m CO)	10
113.13 Legge federale sull'esecuzione e sul fallimento	11
113.14 Altre disposizioni	11
113.2 A livello cantonale	12
113.21 Concordato intercantonale dell'8 ottobre 1957 concernente la la repressione degli abusi in materia d'interesse convenzionale	12
113.22 Altre regolamentazioni cantonali	12
12 Carenze del diritto vigente	14
121 Dispersione delle norme	14
121.1 Nei rapporti Confederazione-Cantoni	14
121.2 Nel diritto federale	15
121.3 Fra i Cantoni	15
122 Lacune riguardo all'esame della capacità di credito	15
13 Finalità della revisione	16
131 Miglioramento della protezione del consumatore	16
132 Unificazione del diritto sul credito al consumo	16
133 Rapporti fra le due finalità	16
14 Caratteri essenziali dell'avamprogetto	17
141 Dal profilo formale	17
142 Dal profilo materiale	17
142.1 Campo d'applicazione	17
142.2 Esame della capacità di credito	19
142.3 Interesse massimo	21
15 Raccomandazioni della Commissione federale sul consumo	21
16 Diritto comparato	23
161 In generale	23
162 Singoli Paesi	23
162.1 Germania	23
162.2 Francia	24
162.3 Italia	24
162.4 Austria	24
162.5 Principato del Liechtenstein	25
2 Parte speciale	25
21 Revisione della legge federale dell'8 ottobre 1993 sul credito al consumo	25
22 Modifica del Codice delle obbligazioni articoli 226a-226m	42

3	Conseguenze finanziarie ed effetti sul piano personale	44
4	Programma di legislatura	45
5	Rapporto con il diritto europeo	45
6	Basi giuridiche	46
61	Costituzionalità	46
62	Delega di competenze legislative	46

Compendio

La legge federale dell'8 ottobre 1993 sul credito al consumo (LCC, RU 1994 367) è entrata in vigore il 1° aprile 1994. Questa legge risponde alle esigenze dell'Unione europea (cfr. direttiva 87/102/CEE "relativa all'allineamento delle norme legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di credito al consumo" GU n. L 42 del 12.2.1987, pag. 48).

La vigente legge sul credito al consumo esige che, in occasione della stipulazione del contratto, il consumatore sia informato in maniera completa e dettagliata sull'impegno contrattuale previsto (art. 8 LCC).

Il consumatore è inoltre in facoltà di adempiere anticipatamente i suoi obblighi contrattuali (art. 12 LCC). Alcuni diritti gli sono infine garantiti in caso di cessione del credito da parte del creditore (art. 13 LCC) oppure in caso di adempimento difettoso del contratto d'acquisto (art. 15 LCC).

Già in occasione delle deliberazioni sulla legge è risultato che essa protegge soltanto parzialmente gli interessi legittimi di protezione del consumatore. Per questo motivo il Consiglio federale ha promesso una sollecita revisione risp. estensione della legge (Boll. Uff. CS 1993, 395 e 703).

La revisione proposta ha duplice finalità.

Da una parte migliora la protezione del consumatore, nel senso che rafforza i suoi diritti al momento della stipulazione del contratto di credito al consumo. Dall'altra parte garantisce che tutti i crediti al consumo concessi in Svizzera siano nuovamente retti dalle medesime norme. Questa uniformità era venuta meno a seguito dell'adozione da parte di alcuni Cantoni - in particolare Zurigo, Neuchâtel e Berna - della loro propria normativa in materia di credito al consumo, giudicata dal Tribunale federale conforme alla Costituzione (DTF 120 la 299 segg., DTF 120 la 286 segg., DTF 119 la 59 segg.).

Il campo di applicazione dell'avamprogetto (AP) è il medesimo di quello della legge sul credito al consumo (art. 1-3 e 6 LCC). La protezione del consumatore è migliorata essenzialmente grazie all'adozione delle seguenti misure: esigenze particolari per il consenso di una persona coniugata o minorenni che postula un

credito al consumo (art. 10a), fissazione da parte del Consiglio federale di un interesse massimo (art. 10b), diritto di revoca del contratto nel termine di sette giorni (art. 11a) nonché regole speciali sul recesso e sull'inadempimento (art. 12a). L'avamprogetto porta innovazioni anche in materia di intermediazione del credito (art. 3a e 17a) e di obbligo di autorizzazione nell'ambito della concessione di crediti e di intermediazione del credito svolte a titolo professionale (art. 19).

Il punto nodale dell'avamprogetto è costituito dalle disposizioni che prevedono l'obbligo per il concedente il prestito in denaro di esaminare prima della stipulazione del contratto la capacità di credito del consumatore (art. 15a-15d) e che regolano le conseguenze giuridiche (sul piano del diritto civile) derivanti dall'inosservanza di queste norme (art. 15e). Per principio un credito al consumo può essere concesso solo se il consumatore è in grado di rimborsarlo, senza intaccare i suoi beni impignorabili (art. 92 seg. LEF). In questo contesto assume maggior valore la registrazione degli obblighi risultanti dai contratti di credito al consumo. Oggigiorno la maggior parte di essi sono già registrati, su base privata, presso la Centrale d'informazioni sul credito (ZEK).

Per contro non si è dato seguito alle proposte relative al divieto di un secondo credito, ai limiti di durata della concessione del credito e di fissazione di un importo massimo del credito. In effetti, queste proposte hanno molto probabilmente contribuito nel 1986 all'insuccesso, in votazione finale, dopo numerosi anni di dibattiti in Parlamento, del primo progetto per una regolamentazione completa del credito al consumo (Boll. Uff. CSt 1986 700).

Il progetto di revisione della legge sul credito al consumo permette infine di abrogare le norme speciali sulla vendita a pagamento rateale senza che la tutela del consumatore abbia a patirne. L'abrogazione di queste regole rende necessarie alcune modificazioni delle norme del contratto di vendita a rate anticipate, le quali non provocheranno d'altronde nessuna conseguenza sul piano materiale.

1 Parte generale

11 Situazione iniziale

111 Genesi della revisione

L'interesse del legislatore e del pubblico per il credito al consumo risale a oltre mezzo secolo fa. Durante e poco dopo la Seconda guerra mondiale, l'interesse si era concentrato anzitutto sulla questione dell'usura (cfr. rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale del 6 settembre 1946 relativo al postulato Lachenal/Vodoz sulla repressione dell'usura nell'ambito del piccolo credito, FF 1946 III 83 segg., testo francese).

In tale contesto era stato concluso, l'8 ottobre 1957, il Concordato intercantonale concernente gli abusi in materia d'interesse convenzionale (RS 221.121.1). Già a quell'epoca le disposizioni del Codice delle obbligazioni sulla vendita a pagamento rateale e sulla vendita a rate anticipate apparivano insufficienti per quanto concerneva la protezione del compratore. Per questa ragione tali norme furono oggetto di revisione nel 1962; esse si applicano in gran parte ancora oggi (art. 226a - 226d, 226f - 226m come pure 227a - 228 CO).

La revisione del diritto sulla vendita a rate non ha toccato il credito al consumo nella sua forma tradizionale - denominata pure piccolo credito -, all'eccezione del caso in cui creditore e fornitore di una prestazione in natura o di un servizio cooperano eccezionalmente a scopo di finanziamento (art. 226m CO). Tale lacuna sfociò quasi naturalmente in un aumento sempre maggiore delle domande di credito per finalità non definite (crediti in contanti). Questa tendenza è stata rafforzata dai bisogni crescenti di beni di consumo e da una pubblicità spesso molto aggressiva. Per tale motivo negli anni Sessanta e all'inizio degli anni Settanta, un certo numero d'interventi hanno chiesto di rendere più severa la disciplina del credito in contanti, analogamente a quella sulla vendita a rate e sulla vendita a rate anticipate (FF 1978 II 504 segg.).

Dopo lunghi lavori preparatori, il Consiglio federale aveva presentato, il 12 giugno 1978, progetto e messaggio concernenti una legge sul credito al consumo (FF 1978 II 481 segg.). Fra le novità importanti il progetto prevedeva che un piccolo credito non dovesse superare franchi 40'000.-- e che spettasse al Consiglio federale fissare un tasso d'interesse massimo (art. 318a prog. CO). Esso accordava inoltre al

consumatore un diritto di revoca di sette giorni (art. 318i prog. CO). Il progetto vietava infine un secondo credito (art. 318m prog. CO) e limitava a 18 mesi la durata del rimborso (art. 318p prog. CO). I dibattivi parlamentari, lunghi e densi (Boll. Uff. CN 1982 2 segg. e 1986 157 segg., 1289 segg. come pure Boll. Uff. CSt 1984 171 segg. e 1986 502 segg., 582 segg.) erano sfociati, il 4 dicembre 1986, in votazione finale, nel rifiuto del progetto da parte del Consiglio degli Stati, con 25 voti contro 11 (Boll. Uff. CSt 1986 700).

Mediante l'Accordo sullo spazio economico europeo (SEE), la Svizzera si era impegnata a trasporre la direttiva 87/102/CEE del 22 dicembre 1986 "relativa all'allineamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di credito al consumo" (GU n. L 42 del 12 febbraio 1987, pag. 48), riformata dalla direttiva 90/88/CEE del 22 febbraio 1990 (GU n. L 61 del 10 marzo 1990, pag. 14). Il Consiglio federale aveva mantenuto questo impegno elaborando il progetto e il messaggio concernente un decreto federale sul credito al consumo (cfr. messaggio I del 27 maggio 1992 sull'adattamento del diritto federale al diritto dello SEE; FF 1992 V 1 segg.). Sottopose nuovamente il progetto al Parlamento, dopo il rifiuto di popolo e Cantoni dell'Accordo SEE (cfr. messaggio del 24 febbraio 1993 sul programma conseguente al rifiuto dell'Accordo SEE; FF 1993 I 757 segg.). Il Parlamento lo adottò l'ottobre 1993 con poche modifiche. Non fu lanciato il referendum. La legge federale sul credito al consumo è quindi entrata in vigore il 1° aprile 1994 (RU 1994 367, RS 221. 214.1).

Già in epoca anteriore, il 14 giugno 1989, il consigliere degli Stati Affolter aveva deposto una mozione (89.501), che chiedeva al Consiglio federale di sottoporre alle Camere "un progetto di legge sul credito al consumo sotto forma di un testo conciso, destinato a reprimere gli abusi" (Boll. Uff. CSt 1990 258). Sia Consiglio degli Stati (Boll. Uff. CSt 1990 263) sia Consiglio nazionale (Boll. Uff. CN 1991 734) hanno accolto la mozione a chiara maggioranza. Sono state trasmesse dal Parlamento e sono tuttora in sospenso un'iniziativa del Canton Lucerna del 3 giugno 1992 (92.301; Boll. Uff. CSt 1993 204 segg. e 396 seg.; Boll. Uff. CN 1993 792 seg. e 2359), come pure un'iniziativa del Canton Soletta, dell'11 maggio 1993 (93.305; Boll. Uff. CN 1993 2359 seg.; Boll. Uff. CSt 1994 85seg.). Le due iniziative domandano, fra l'altro, la riduzione del tasso d'interesse (al 15 per cento), la fissazione di una durata massima del credito (a 24 mesi) e il diritto di revoca del consumatore.

Il Consiglio nazionale ha infine deciso, il 21 giugno 1996, di accogliere l'iniziativa parlamentare Goll (95.413, Boll. Uff. CN 1996 1166 segg. [1172 seg.]). Essa chiede - accanto all'attuazione degli obiettivi indicati nella menzionata iniziativa del Consiglio degli Stati - la possibilità di riduzioni d'interessi, agevolazioni e condoni in situazioni d'indebitamento come pure l'abrogazione della limitazione, prevista nella vigente legge sul credito al consumo, ai crediti inferiori a 40'000.-- franchi (art. 6 cpv. 1 lett. f LCC). Il Consiglio nazionale ha nel contempo respinto l'iniziativa parlamentare Keller (95.426) che chiedeva un divieto della pubblicità del piccolo credito (Boll. Uff. CN 1996 1168 segg. [1173]).

112 Importanza economica e sociale del credito al consumo

In Svizzera il credito al consumo riveste senza dubbio grande importanza economica e sociale. La statistica della Banca nazionale svizzera per l'anno 1993 rileva un volume di piccoli crediti di 6,456 miliardi di franchi. Il 66,1 per cento di questo importo proviene da istituti specializzati nel settore del piccolo credito (cfr. Annuario statistico della Svizzera, 1995, pag. 270)¹.

La Centrale d'informazioni per il credito (ZEK) indica che lo stesso anno sono esposti piccoli crediti per 6,443 miliardi di franchi (cfr. Associazione svizzera delle banche di credito e istituti di finanziamento - in seguito ASBCIF - rapporto annuale 1993, pag. 13). Nel 1994 questo importo è sceso a 5,919 miliardi di franchi., vale a dire una diminuzione dell'8,1 per cento (cfr. ASBCIF, rapporto annuale 1994, pag. 13 e 16). In relazione alle spese (stimate) dei consumatori privati, che ammontano a un importo di 206'690 miliardi di franchi, il volume dei piccoli crediti o crediti al consumo corrispondeva, nel 1994, al 2,9 per cento (fonte ASBCIF, pag. 13). Nel 1995 il volume dei piccoli crediti si è ridotto a 5,582 miliardi di franchi (cfr. ASBCIF, rapporto annuale 1995, pag. 16). Questo andamento proseguì anche nel 1996. Nello stesso anno il volume dei crediti al consumo scaduti ammontava a 5,305 miliardi di franchi (cfr. ASBCIF, rapporto annuale 1996, pag. 11).

In uno studio demandato dall'ASBCIF, il Centro di ricerca congiunturale della SPF Zurigo è giunto alla conclusione che nel 1993 più di 69'000 posti di lavoro sarebbero

¹ La definizione di piccolo credito utilizzata nella statistica della Banca nazionale non corrisponde a quella della legge sul credito al consumo. La Banca nazionale comprende nella nozione di piccolo credito prestiti di un importo massimo di fr. 60'000.--, i cui costi sono superiori di più del due per

dipesi dal credito al consumo e dal leasing per finanziare beni e servizi. 34'500 di questi posti di lavoro si trovavano in Svizzera (fonte: ASBCIF, rapporto annuale 1995, pag. 5: diffusamente su questo problema Willy Linder, Konsumkredit- ein Tummelplatz der Emotionen, Wo ist der mündige Bürger geblieben, Schweizerischer Handels- und Industrieverein, Zürich 1996, pag. 21 segg.)².

L'importanza sociale del credito al consumo è più difficile da quantificare che non la sua importanza economica, in particolare per quel che concerne l'influenza sull'indebitamento eccessivo delle economie domestiche private.

Dal punto di vista dei creditori questa influenza è minima. Tale conclusione risulta soprattutto da un'inchiesta dell'ASBCIF condotta presso i suoi membri, la quale dimostra che nella media annuale per l'anno 1995, soltanto lo 0,39 per cento degli acconti mensili scaduti sono stati oggetto di precetto esecutivo (fonte: ASBCIF, rapporto annuale 1995, pag. 8). Nel 1994, a seguito di un'inchiesta effettuata presso i membri dell'ASBCIF, i pagamenti in relazione con il risanamento di persone sovraindebitate, ottenuto grazie all'intermediazione di istanze ufficiali, ammontava a circa 560'000.-- franchi ovvero lo 0,01 per cento dei crediti concessi (cfr.: ASBCIF, rapporto annuale 1994, pag. 5).

Uno studio effettuato da Caritas Svizzera nel 1992 getta un'altra luce sui rapporti fra credito al consumo e disagi sociali (Vom Traum zum Alptraum, Privatverschuldung in der Schweiz, Dokumentation 1/1992). Esso analizza la situazione di 321 persone sovraindebitate. Ne deriva che l'indebitamento dovuto a piccoli crediti rappresenta in media il 42 per cento dell'indebitamento globale (fonte: op. cit., pag. 64). Per il 48 per cento delle persone sovraindebitate che hanno rilasciato informazioni sui piccoli crediti, il rimborso mensile del credito al consumo si elevava in media a 932.-- franchi; si situa pertanto nel quadro degli importi pagati per la locazione (fonte: op. cit., pag. 61).

cento all'interesse netto chiesto normalmente per un credito in bianco, prestiti concessi a privati e che devono essere rimborsati, interesse compreso, mediante rate regolari.

² Conviene notare che queste cifre (impressionanti) si fondano su ipotesi. Tali ipotesi sono inevitabili perché, in realtà, non si possono mai confrontare due sistemi economici identici, la cui sola differenza consiste nel fatto che l'uno conosce il credito al consumo mentre l'altro non lo conosce. Il compito è tanto più difficile perché in fin dei conti non si tratta di opporre allo statu quo il divieto del credito al consumo, bensì un regime nel quale l'ottenimento di un credito al consumo è reso più difficile, in modo mirato, nell'interesse della protezione del consumatore.

113 Fonti e contenuto del diritto sul credito al consumo

113.1 A livello federale

113.11 Legge federale dell'8 ottobre 1993 sul credito al consumo

La Legge federale dell'8 ottobre 1993 (LCC; RU 1994 367; RS 221.214.1) costituisce il punto nodale del diritto svizzero sul credito al consumo. Essa si suddivide in tre parti principali. La prima parte comprende le definizioni e il campo d'applicazione (art. 1-6 LCC): la legge sul credito al consumo non si applica soltanto ai crediti in contanti, ma per principio anche ai crediti per l'acquisto di beni o il finanziamento della fornitura di beni o servizi. La seconda parte concerne la forma e il contenuto del contratto e le conseguenze di una violazione di queste prescrizioni (art. 8-11 e 18 LCC). Queste disposizioni sono completate da una terza parte con il diritto del consumatore di pagare in anticipo i suoi obblighi (art.12 LCC) e il diritto di opporre a ogni cessionario le eccezioni derivanti dal contratto di credito al consumo che gli competono (art. 13 LCC). Il consumatore può del pari esercitare contro il creditore tutti i diritti che gli competono contro il fornitore oppure colui che presta i servizi. Talune forme di cooperazione devono tuttavia essere realizzate fra quest'ultimo e il creditore (art. 15 LCC). I diritti del consumatore sono inoltre tutelati dal divieto imposto al creditore di accettare pagamenti oppure garanzie in forma di cambiali (art. 14 LCC).

113.12 Vendita a rate (art. 226a-226d e art. 226f-226m CO)

Le norme sulla vendita a rate si applicano all'acquisto di una cosa (mobile) pagata mediante pagamenti parziali. La legge considera questa vendita dal profilo economico (art. 226m cpv. 1 CO). Le disposizioni sul contratto di vendita a rate trovano applicazione analoga al credito in contanti ove venditrice e mediatrice di crediti collaborino in modo qualificato. Soltanto una (minima) parte delle disposizioni sulla vendita a rate si applicano all'acquirente iscritto nel registro di commercio sotto una ragione sociale, oppure come persona autorizzata a firmare per una ditta individuale oppure per una società commerciale ovvero quando la vendita si riferisce a oggetti che, per loro natura, sono destinati soprattutto a un'impresa artigianale o industriale oppure a fini professionali; vale la stessa considerazione se il prezzo di vendita globale non supera 200.-- franchi, se la durata del contratto non supera sei mesi, oppure se il prezzo di vendita globale deve essere pagato in meno di quattro acconti (art. 226m cpv. 4 CO).

Come la legge sul credito al consumo, anche le norme sulla vendita a rate fissano le esigenze particolari per la firma e il contenuto del contratto (art. 226a CO). La regolamentazione sulla vendita a pagamento rateale prevede inoltre il consenso del coniuge oppure del rappresentante legale per la stipulazione del contratto (art. 226b CO), il diritto di rinuncia (art. 226c CO), l'obbligo di versamento iniziale e una durata massima del contratto (art. 226d CO), le eccezioni del compratore (art. 226f CO), il pagamento a contanti del saldo (art. 226g CO), la mora del compratore (art. 226h CO), il recesso del venditore (art. 226i CO), la concessione di agevolazioni di pagamento ad opera del giudice (art. 226k CO) come pure il foro e la possibilità di un tribunale arbitrale (art. 226l CO).

113.13 Legge federale sull'esecuzione e sul fallimento

La modifica del 16 dicembre 1994 della Legge federale sull'esecuzione e sul fallimento (LEF), in vigore dal 1° gennaio 1997 (RU 1995 1227), ha introdotto norme sull'appuramento bonale dei debiti mediante trattative private (art. 333-336 LEF). Il debitore ha in particolare la possibilità di ottenere una moratoria di tre o sei mesi e di essere assistito da un commissario competente (art. 334 cpv. 1 LEF): Questa procedura è aperta a tutti i debitori. I motivi d'indebitamento non hanno alcuna rilevanza. Può di conseguenza beneficiare di questa procedura pure un debitore che abbia ottenuto uno o più crediti al consumo.

113.14 Altre disposizioni

Le altre rilevanti disposizioni suscettibili di essere applicate al credito al consumo sono quelle relative alle inserzioni pubbliche (pubblicità) e alla conclusione di contratti in materia di vendita a rate e di piccoli crediti, contenute nella legge federale del 19 dicembre 1986 contro la concorrenza sleale (LCSI; RS 241) (art. 3, lett.

k-m, LCSI); il diritto di revoca in materia di contratti a domicilio o contratti analoghi (art. 40a-40g CO); il divieto di cedere salari futuri se non per garantire un obbligo di mantenimento derivante dal diritto di famiglia (art. 325 cpv. 1 CO); il diritto del conduttore di una cosa mobile destinata al suo uso privato, di recedere dal contratto entro un termine di 30 giorni per la fine di un trimestre di locazione (art. 266k CO), come pure i disposti del Codice delle obbligazioni sul mutuo (art. 312-318 CO). Spetta inoltre ai Cantoni introdurre una procedura di conciliazione oppure una procedura giudiziaria semplice e rapida che si applica, fino a concorrenza di un

valore litigioso di 8'000.-- franchi, alle controversie fra consumatori e fornitori (art. 1 dell'ordinanza del 14 dicembre 1987 che fissa il valore litigioso determinante nelle cause in materia di protezione dei consumatori e di concorrenza sleale (RS 944.8). In tale contesto devono pure essere menzionati gli articoli 114 e 120 della legge federale del 18 dicembre 1987 sul diritto internazionale privato (RS 291) come pure gli articoli 13 a 15 della Convenzione del 16 settembre 1988 concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale ("Convenzione di Lugano"; RS O.275.11). Queste disposizioni prescrivono che le controversie in materia di contratti stipulati dai consumatori debbano essere assoggettate a regole particolari; ciò concerne le questioni relative alla competenza (giudiziaria) e/o del diritto applicabile.

113.2 A livello cantonale

113.21 Concordato intercantonale dell'8 ottobre 1957 concernente la repressione degli abusi in materia d'interesse convenzionale

Il concordato intercantonale concernente la repressione degli abusi in materia d'interesse convenzionale è stato adottato l'8 ottobre 1957 (RS 221.121.1). Finora vi hanno aderito, integralmente oppure con riserve, i Cantoni di Berna, Zugo, Friburgo, Sciaffusa, Vaud, Vallese, Neuchâtel, Ginevra e Giura. Ai sensi dell'art. 1 di questo Concordato, il costo totale del credito non può in nessun caso oltrepassare l'1,5 per cento al mese, vale a dire al massimo l'1 per cento per gli interessi, le provvigioni, le commissioni e le tasse e al massimo lo 0,5 per cento per gli esborsi e le spese comprovati.

Il concordato comprende inoltre i disposti sulla intermediazione (art. 2), il coordinamento intercantonale (art. 3), la simulazione (art. 4), i crediti multipli (art. 6), l'indennizzazione nel caso di mancata stipulazione del contratto (art. 7), i negozi accoppiati (art. 8), la pubblicità (art. 9 e 10), come pure i disposti sulla forma e sul contenuto del contratto (art. 12).

113.22 Altre regolamentazioni cantonali

Dopo l'insuccesso della legge federale sul credito al consumo (cfr. n. 111) numerosi Cantoni hanno legiferato in materia a partire dal 1986.

Nel *Canton Zurigo* la legge d'applicazione del Codice civile svizzero dell'8 dicembre 1991 ha ridotto dal 18 al 15 per cento l'interesse massimo del credito al consumo (§ 213, cpv. 2). Essa ha inoltre sottoposto ad autorizzazione l'insieme dell'attività esercitata a titolo professionale dai creditori e dagli intermediari del credito (§ 212). Essa prescrive inoltre condizioni per gli annunci pubblici in materia di credito al consumo (§ 213 cpv. 3). Essa vieta anche di pagare anticipatamente i costi del credito (§ 213 cpv. 2) come pure di accoppiare con altri affari la concessione di un credito o l'attività di intermediario del credito (§ 213 cpv. 4). Essa limita infine l'indennizzazione dell'intermediario (§ 213a).

Nel *Canton Neuchâtel* la legge del 30 settembre 1991 sulla polizia del commercio vieta ogni assunzione di debito che potrebbe avere per effetto un indebitamento eccessivo del consumatore (art. 68 cpv. 1). È considerata sovraindebitata la persona i cui impegni finanziari eccedano la parte impignorabile del suo reddito e/o il suo patrimonio (art. 68 cpv. 2). Essa vieta inoltre la concessione di un nuovo credito fino a quando il primo credito non sia interamente rimborsato (art. 69) e assoggetta infine ad autorizzazione il credito al consumo esercitato professionalmente (art. 70).

Nel *Canton Berna* la legge del 4 novembre 1992 sul commercio e sull'industria vieta la concessione di un credito al consumo laddove provochi l'indebitamento eccessivo del consumatore (art. 18). Essa fissa al 15 per cento il massimo dei costi (art. 16 cpv. 1) e al 5 per cento i costi d'intermediazione (art. 17 cpv. 1). La legge vieta inoltre la concessione di un nuovo credito fino a quando il primo credito, comprese le spese, non sia interamente rimborsato (art. 19). L'articolo 14 dell'ordinanza del Consiglio di Stato del 19 maggio 1993 vieta di concedere un credito che superi il salario lordo di tre mesi. Sono del pari ritenuti anche altre entrate regolari. L'articolo 15 prescrive infine che l'importo totale del credito sia rimborsato in 36 mesi.

Nel *Canton Basilea Città* è stata emanata il 14 dicembre 1995 la legge sulla concessione e intermediazione di crediti al consumo. Essa prevede, quali misure essenziali per evitare un indebitamento, la limitazione dell'importo di credito a un quarto delle entrate annue lorde dei beneficiari di un credito (§ 7), la limitazione a 36 mesi della durata (§ 8), il divieto del doppio credito (§ 9) e il tasso massimo d'interesse del 15 per cento (§ 10).

Nel *Canton Sciaffusa* la legge del 5 settembre 1994, entrata in vigore il 1° gennaio 1995, ha limitato al 15 per cento l'interesse massimo del credito al consumo (art. 141 della legge di applicazione del Codice civile).

La medesima soluzione vale a partire dal 1° maggio 1996 anche nel *Cantone San Gallo* (art. 189d della legge d'applicazione del Codice civile svizzero).

Il 6 marzo 1997, il *Canton Basilea Campagna* ha, infine, emanato la legge sulla concessione e intermediazione di crediti al consumo. Questa legge, entrata in vigore il 1° luglio 1997, corrisponde quanto al contenuto in sostanza a quella del *Canton Basilea Città*.

Un compendio sugli altri procedimenti di riforma pendenti a livello cantonale si trova in Hans Giger, *Normenflut als Zeitbombe, Bedeutung der Informationsbewältigung im Bereich von Recht und Rechtsprechung*, in: *Wirtschaft und Recht im Würgegriff der Regulierer*, a cura di Hans Giger, Zurigo 1996, pag. 19 segg. (pag. 50 segg.).

12 Carenze del diritto vigente

121 Dispersione delle norme

121.1 Nei rapporti Confederazione - Cantoni

Attualmente la legislazione sul credito al consumo è suddivisa tra Confederazione e Cantoni (critici in proposito Giger, op. cit., pag. 44 segg. e Johannes Köndgen, *Zur neuen Konsumkreditgesetzgebung*, in: *Aktuelle Rechtsprobleme des Finanz- und Börsenplatzes Schweiz*, a cura di Peter Nobel, Berna 1994, pag. 31 segg. [pag. 31 e 37 segg.]). Abbiamo da una parte la legge federale sul credito al consumo e le norme del diritto delle obbligazioni sulla vendita a pagamento rateale (art. 226a-226d e art. 226f-226m CO), dall'altra, il Concordato intercantonale dell'8 ottobre 1957 concernente la repressione degli abusi in materia d'interesse convenzionale, come pure le legislazioni cantonali sul credito al consumo più circostanziate (cfr. n. 113.22).

La coesistenza di diritto federale e diritto cantonale causa inevitabilmente doppioni e difficoltà di delimitazione che nuocciono alla sicurezza del diritto. Tale coesistenza è particolarmente urtante laddove Confederazione e Cantoni danno risposte differenti a questioni simili.

Ad esempio, l'articolo 8 capoverso 2 lettera b LCC dispone che il contratto deve contenere "il tasso annuo effettivo". L'articolo 12 capoverso 2 lettera a numero 2 del concordato intercantonale dell'8 ottobre 1957 concernente la repressione degli abusi in materia d'interesse convenzionale menziona soltanto il "tasso d'interesse". Si pone perciò la questione se questi due interessi siano identici e, ove tale non sia il caso, se il contratto di credito al consumo debba menzionare i due interessi.

121.2 Nel diritto federale

Non esiste un dualismo di fonti giuridiche soltanto fra diritto federale e diritto cantonale, ma pure fra le differenti regolamentazioni cantonali. Così, la legge sul credito al consumo e la regolamentazione sulla vendita e pagamento rateale (art. 226a-226d e art. 226f-226m CO) disciplinano in ampia misura molti punti identici. Anche in questo caso è quindi necessario un esame di dettaglio delle due regolamentazioni, allo scopo di applicare "le disposizioni legali che tutelano il consumatore in modo più rigoroso" (art. 7 LCC).

121.3 Tra i Cantoni

Anche la circostanza che i consumatori non sono tutelati allo stesso modo nei differenti Cantoni pone, nei rapporti intercantonali, questioni delicate relativamente al diritto applicabile. È questo il caso del consumatore che, a causa della legislazione restrittiva nel suo Cantone, sollecita un credito al consumo in un Cantone vicino.

122 Lacune riguardo all'esame della capacità di credito

Nonostante la molteplicità dei disposti che si applicano al credito al consumo, la protezione del consumatore - fatta astrazione dei Cantoni Neuchâtel, Berna e Basilea Città che hanno adottato una regolamentazione rigorosa - è insufficiente. La ragione consiste nel fatto che il vigente diritto sul credito al consumo si basa ancora fortemente sull'immagine di un consumatore cosciente: il consumatore correttamente informato e non manipolato dalla pubblicità sa dunque quanto fare o tralasciare. Se più tardi cade in difficoltà finanziarie, si ritiene sempre trattarsi di un cedimento personale, del quale non sono responsabili, in ultima analisi, né il creditore né il legislatore.

Il vigente diritto sul credito al consumo non considera quindi il fatto che non tutti i consumatori - per qualsivoglia ragione - corrispondono a questa figura ideale. Anche

se il loro numero può apparire esiguo, addirittura irrisorio dal profilo dei creditori (in questo senso Linder, op. cit., pag. 7), il legislatore non è quantomeno dispensato dall'ignorarli, ma al contrario deve operare per ridurre il numero (in questo senso Roy Garré, Normative sul credito al consumo: allergie fatali, simpatie fulminee del legislatore federale, Repertorio di giurisprudenza Patria, pag. 205 segg.).

13 Finalità della revisione

131 Miglioramento della protezione del consumatore

Gli scopi della revisione sono determinati direttamente dalle carenze constatate nel diritto vigente (cfr. n. 12). Il primo obiettivo della revisione consiste nel migliorare la protezione del consumatore nell'ambito del credito al consumo. Va anzitutto tutelato il consumatore che non sia in grado di valutare correttamente la sua situazione finanziaria e di resistere alla tentazione di contrarre un credito al consumo che si rivelerà per lui rovinoso.

132 Unificazione del diritto sul credito al consumo

Non va solamente migliorata la protezione sociale, ma devono pure essere uniformati i principi giuridici applicabili al credito al consumo, mettendo così fine alla dispersione delle norme nella legge federale dell'8 ottobre 1993 sul credito al consumo e nelle varie legislazioni cantonali.

133 Rapporti fra le due finalità

Esiste un rapporto stretto fra gli scopi illustrati ai numeri 131 e 132. Se si vuole abolire il diritto cantonale in materia di credito al consumo si deve introdurre, a livello federale, una protezione del consumatore almeno eguale a quella esistente attualmente nei Cantoni che hanno legiferato su questa tematica - le legislazioni dei Cantoni di Berna, Neuchâtel e Basilea Città e Basilea Campagna sono a questo riguardo particolarmente importanti - diversamente questi Cantoni non sarebbero disposti a rinunciare alla loro competenza confermata a più riprese dal Tribunale federale (DTF 120 la 299 segg., DTF 120 la 286 segg., DTF 119 la 59).

14 Caratteri essenziali dell'avamprogetto

141 Dal profilo formale

L'attuale avamprogetto rappresenta una revisione, rispettivamente un complemento alla legge federale dell'8 ottobre 1993 sul credito al consumo. Contemporaneamente sono abrogate le norme del Codice delle obbligazioni sulla vendita a pagamento rateale (art. 226a-226d e art. 266f-226m CO), e di conseguenza è adattata la normativa sulla vendita a rate anticipate. La legge sul credito al consumo tiene conto di tutti gli obiettivi politico-sociali rilevanti. La legge sul credito al consumo così riveduta, risp. completata pretende quindi essere esauriente. Trattandosi della concessione dei crediti al consumo, tale riorganizzazione non lascia quindi più spazio a un diritto cantonale di complemento. I Cantoni che hanno firmato il concordato intercantonale dell'8 ottobre 1957 concernente la repressione degli abusi in materia d'interesse convenzionale (cfr. n. 113.21) sono invitati a esaminare se o in quale misura vogliono continuare a essere vincolati a tale concordato.

142 Dal profilo materiale

142.1 Campo d'applicazione

La vigente legge sul credito al consumo disciplina in maniera dettagliata il campo d'applicazione personale e materiale. Essa si applica esclusivamente al contratto stipulato, per un fine non professionale, dal consumatore - una persona fisica - ed avente per oggetto un credito o il finanziamento della fornitura di beni o di servizi (art. 1, 3 e 9 LCC). L'altra parte del contratto è il creditore che esercita attività a titolo professionale (art. 2 LCC). Il contratto di credito al consumo stipulato da una persona giuridica oppure a scopo commerciale o professionale non entra nel campo di applicazione della legge ed è retto esclusivamente dal Codice delle obbligazioni, in particolare dalle norme sul mutuo (art. 312 segg. CO). L'avamprogetto ripropone questo medesimo campo d'applicazione. I motivi delle rare modificazioni risp. adattamenti - come l'assoggettamento dell'intermediazione del credito alla legge sul credito al consumo - sono spiegate nel commento delle singole disposizioni.

Il mantenimento dei grandi principi dell'attuale campo d'applicazione offre due vantaggi determinanti. Da una parte la prassi non si deve adattare, qualche anno solamente dopo l'entrata in vigore della legge sul credito al consumo, a un nuovo campo d'applicazione (diffusamente Heinz Hausheer, Anwendungsbereich und

Abgrenzungsprobleme des KKG, in particolare Leasing und Kreditkartengeschäfte, in: Das neue Konsumkreditgesetz [KKG], a cura di Wolfgang Wiegand, Berna 1994, pag. 51 segg.; Marlis Koller-Tumler, Bundesgesetz über den Konsumkredit [KKG], in Kommentar zum Schweizerischen Obligationenrecht, Bd. 1, Art. 1-529, 2 ed. Basilea 1996, pag. 2695 segg. [pag. 2703 segg.]). Dall'altra, è noto che il campo d'applicazione della legge sul credito al consumo è conforme al pertinente diritto europeo. Il mantenimento dell'attuale campo d'applicazione garantisce tuttora tale conformità.

L'esperienza prova che il campo d'applicazione della legge sul credito al consumo non ha riscontrato problemi nella prassi. Hanno creato certo difficoltà soltanto la qualificazione del contratto di leasing e l'applicazione della legge sul credito al consumo alle carte di credito e ai crediti concessi in forma di anticipo su conto corrente. Un nuovo intervento del legislatore si giustifica tuttavia soltanto nella misura in cui prescrive la forma scritta pure per i crediti accordati in forma di anticipo su conto corrente (art. 10 cpv. 1).

La qualificazione del contratto di leasing pone sempre difficoltà perché si tratta di un contratto misto, prossimo sia alla locazione sia alla vendita. È necessario determinare in ogni caso di specie, tenuto conto di tutte le circostanze, l'elemento preponderante, vale a dire l'alienazione (vendita) oppure la cessione dell'uso (locazione). La legge sul credito al consumo permette già oggi un apprezzamento economico adeguato, nel senso che se le parti del contratto vogliono "che il diritto di proprietà passi *alla fine* al locatario" è applicabile la legge sul credito al consumo (art. 6 cpv. 1 lett. c LCC); in assenza di questa volontà è applicabile il diritto di locazione. Di conseguenza l'assuntore del leasing ovvero il locatario può invocare l'articolo 266k CO e recedere dal contratto osservando un termine di disdetta minimo di 30 giorni, per la fine di un trimestre, senza dovere temere pregiudizi economici³.

L'articolo 6 capoverso 2 LCC prescrive che la legge sul credito al consumo si applica per principio ai conti coperti da carte di credito. Ciò vale tuttavia soltanto se la carta

³ Nella misura in cui la legge sul credito al consumo si applica pure al contratto di leasing, il mutuante deve riservarsi la proprietà (art. 715 seg. CCS) se vuole proteggersi in caso d'esecuzione forzata contro l'assuntore del leasing. Rimane aperto l'interrogativo se questa soluzione sia pure applicabile al leasing concernente beni d'investimento (leasing di finanziamento) (cfr. DTF 118 II 150 segg. e DTF 119 II 236 segg., come pure la critica di questa giurisprudenza da parte di H. Hausheer, ZBJV 1992 480 segg.) perché la legge sul credito al consumo - visto il campo d'applicazione (art. 1 - 3 LCC) - non è applicabile a questi casi.

di credito è vincolata a una convenzione che non serva quindi soltanto da mezzo di pagamento. Non vanno negati i problemi che possono sorgere a seguito dell'assoggettamento di tali carte di credito alla legge sul credito al consumo. L'avamprogetto tenta di tenere conto delle specificità di questa forma di credito (art. 15d - nuovo -), nella misura in cui sia compatibile con l'obiettivo di migliorare la protezione del consumatore).

142.2 Esame della capacità di credito

Da sempre è controversa la questione se una migliore protezione del consumatore possa giustificare una lesione della libertà contrattuale.

Nel progetto sottoposto al Parlamento nel 1978, il Consiglio federale cercava di potenziare la protezione del consumatore prescrivendo un limite massimo di credito, la durata limitata del credito e il divieto di stipulare crediti plurimi. Queste proposte avevano il vantaggio di essere semplici, perlomeno così sembrava. Esse tenevano soltanto superficialmente conto del fatto che i consumatori i quali domandano un credito di gran lunga non sono tutti nella medesima situazione finanziaria. Questa lacuna aveva provocato fortissime resistenze; essa ha certamente contribuito in maniera rilevante all'insuccesso del progetto (cfr. n. 111).

L'attuale progetto tiene conto delle obiezioni sollevate contro il progetto del 1978. Deve dunque essere determinante per la concessione di un credito al consumo la situazione economica concreta del consumatore che sollecita un credito. Un credito è accordato se l'apprezzamento oggettivo della situazione dimostri che il consumatore possa sopportarlo⁴.

Non sono per contro previsti divieti che colpiscano tutti i consumatori allo stesso modo, indipendentemente dalla loro reale capacità finanziaria, come ad esempio limiti di durata fissi ovvero il divieto di un secondo credito.

Il concetto di un migliore esame della capacità individuale di contrarre un credito dipende dalla possibilità di determinare quando sia ancora possibile la concessione di un credito al consumo. È difficile rispondere a questo interrogativo perché non è possibile riferirsi unicamente a considerazioni economiche aziendali. Il creditore può

sopportare la situazione di singoli consumatori sovraindebitati fintanto che i suoi affari, nel loro insieme, appaiono redditizi. Dal profilo dell'economia aziendale, il fatto che dei crediti non siano rimborsati può essere sopportato, purché il dispendio affrontato per evitare perdite non sia più elevato delle perdite temute. Dal profilo politico-sociale la situazione è del tutto diversa. Bisogna tener conto, in questo caso, del fatto che una situazione finanziaria difficile provoca anche difficoltà umane, non monetizzabili. Esse non toccano solamente il consumatore sovraindebitato, ma spesso anche altre persone, in particolare la famiglia e lo Stato. Quest'ultimo è in effetti toccato nella misura in cui le famiglie sovraindebitate, oggetto di esecuzione forzata, invocano l'intervento dei servizi sociali. L'esperienza prova inoltre che i consumatori il più a lungo possibile onorano i loro obblighi derivanti da un credito al consumo; essi rinunciano piuttosto a pagare le imposte e le tasse per prestazioni statali.

Bisogna tuttavia ammettere che anche un esame corretto e bene articolato della capacità di contrarre un credito non può impedire, in ogni caso, ulteriori difficoltà finanziarie. Questo potrà essere ad esempio il caso se il consumatore perde l'impiego e/o deve far fronte a spese supplementari conseguenti a un divorzio. Si supererebbe l'ambito del diritto credito al consumo se si volesse tener conto di tutte le possibilità di cambiamento di situazione che possono sopravvenire in un'esistenza. Se un consumatore non è più in misura di far fronte agli impegni finanziari per uno di questi motivi si dovrà procedere, come finora, a una ponderazione degli interessi secondo il diritto dell'esecuzione forzata. La revisione della legge sull'esecuzione e sul fallimento ha introdotto a questo scopo - accanto alla possibilità del fallimento su istanza del debitore (art. 191 LEF) - nuove disposizioni sull'appuramento bonale dei debiti mediante trattative private (art. 333-336 LEF diffusamente Louis Dallèves, *Réglement amiable ou judiciaire des dettes selon la LP révisée*, AJP 1995, pag. 1564 segg.; Jean-François Perrin, *Du nouvel usage d'une ancienne loi, L'exemple de la faillite volontaire*, AJP 1995, pag. 1571 segg.). Sarebbe inopportuno rimettere in discussione questa legge, entrata in vigore il 1° gennaio 1997, al fine di introdurre una protezione sociale nel campo del diritto sul credito al consumo. Per tale motivo il presente avamprogetto rinuncia a regole

⁴ Proposte analoghe erano già state avanzate in occasione dell'esame da parte del Parlamento del primo progetto di legge sul credito al consumo, infine respinto; non furono tuttavia accolte perché si allontanavano troppo dal progetto federale (Boll. Uff. CN 1982 72 seg. e Boll. Uff. CSt 1984 178).

particolari sulla moratoria e la riduzione giudiziale del saldo del debito. Le parti contrattuali possono inoltre prevedere liberamente che il consumatore sarà sgravato del pagamento delle rimanenti rate (assicurazione per il saldo del debito) in caso si verificassero determinati rischi (decesso, invalidità, ecc.).

142.3 Interesse massimo

È noto che è controversa la questione se debba essere previsto un limite massimo dell'interesse - ad eccezione del caso della lesione (art. 21 CO) e della sorveglianza sui prezzi per motivi di politica della concorrenza (cfr. art. 1 della legge federale del 20 dicembre 1985 sulla sorveglianza dei prezzi, versione 22 marzo 1991 - RS 942.20). A questo riguardo l'articolo 73 capoverso 2 CO già autorizza i Cantoni ad adottare misure repressive contro gli abusi in materia d'interesse convenzionale. Numerosi Cantoni hanno nel frattempo fatto uso di questa competenza. Una parte di essi ha fissato l'interesse massimo al 18 per cento (art. 1 del Concordato intercantonale dell'8 ottobre 1957 concernente la repressione degli abusi in materia d'interesse convenzionale), altri Cantoni l'hanno fissato al 15 per cento (Zurigo, Berna, Sciaffusa, Basilea Città, Basilea Campagna e San Gallo).

Anche fautori della fissazione nella legge di un interesse massimo - compreso il Tribunale federale (DTF 119 la 59 segg.) - vi riconoscono un mezzo per indurre l'accreditante a procedere a un esame serio della capacità del consumatore di contrarre un credito. Gli avversari fanno valere essenzialmente preoccupazioni d'ordine politico. Essi menzionano inoltre il rischio che un interesse massimo fissato nella legge, che non tenga conto dei dati del mercato finisca, per spingere il consumatore nell'illegalità. Ed è proprio quanto occorre evitare, proprio nell'interesse del consumatore.

Essendo diametralmente opposti e inconciliabili i punti di vista sull'adeguatezza di un interesse massimo fissato nella legge per il credito al consumo, si impone una decisione politica. L'avamprogetto dà al Consiglio federale la competenza di disciplinare in un'ordinanza la questione dell'interesse massimo (art. 10b).

15 Raccomandazioni della Commissione federale sul consumo

Mediante lettera del 18 luglio 1995 la Commissione federale del consumo, organo consultivo del Consiglio federale (art. 9 legge federale del 5 ottobre 1990

sull'informazione dei consumatori; RF 944.0), ha manifestato le sue raccomandazioni a proposito di una nuova legge sul credito al consumo⁵.

Le proposte della Commissione coincidono in gran parte con le proposte del presente avamprogetto. Esistono tuttavia alcune divergenze, di cui le principali sono le seguenti. La Commissione federale sul consumo vuole che la legge si applichi non soltanto all'intermediazione dei crediti, ma pure alla regolamentazione dei debiti a titolo professionale. Non disconosciamo come siano possibili abusi e che essi già si sono verificati. Bisogna ciononostante tener conto del fatto che una regolamentazione legale nella materia supererebbe il quadro del credito al consumo. Questa critica vale anche per la proposta della Commissione federale del consumo, secondo la quale il giudice dovrebbe avere la competenza di ordinare, tenuto conto di tutte le circostanze del caso particolare, misure come moratorie, proroghe della durata del credito oppure riduzioni dell'interesse. Non sono chiare le ragioni per applicare queste misure soltanto a un debitore in materia di credito al consumo e non a un altro debitore che debba rispondere per impegni d'altro genere. Con questo è pure dimostrato che una regolamentazione di tale genere deve avere sede nella legge federale sull'esecuzione e sul fallimento e non nella legge sul credito al consumo (cfr. n. 142.2). Per i medesimi motivi va anche respinta la proposta di sopprimere in relazione ai crediti al consumo il valore litigioso di 8000.—franchi, fino a concorrenza del quale i Cantoni devono attualmente emanare una procedura di conciliazione oppure una procedura giudiziale semplice e rapida in tema di credito al consumo (art. 1 dell'ordinanza del 14 dicembre 1987 che fissa il valore litigioso determinante nelle procedure in materia di tutela dei consumatori e di concorrenza sleale; cfr. n. 113.14).

I motivi in virtù dei quali non sarebbe opportuno apportare altre modificazione al campo d'applicazione della legge sul credito al consumo, come pure alla forma e al contenuto del contratto di credito al consumo, già sono stati illustrati al numero 142.1.

⁵ Va menzionato che la Commissione federale sul consumo non ha, in ogni caso, adottato all'unanimità tutte le raccomandazioni. Qui di seguito ci si riferisce solo all'opinione di maggioranza.

16 Diritto comparato

161 In generale

Procedere a comparazione giuridica nel campo del diritto sul credito al consumo non pone problemi particolari, perché tutti i paesi dell'Unione europea e dello Spazio economico europeo hanno trasferito nel loro diritto nazionale la direttiva n. 87/102/CEE del 22 dicembre 1986 relativa all'allineamento delle norme legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di credito al consumo (GU n. L 42, del 12 febbraio 1987, pag. 48), riveduta dalla direttiva n. 90/88/CEE, del 22 febbraio 1990 (GU n. L 61 del 10 marzo 1990, pag. 14). È per contro sensibilmente più difficile confrontare le normative nazionali che prevedono una migliore protezione dei consumatori. La ragione consiste nel fatto che all'estero - come in Svizzera - l'introduzione di una migliore protezione del consumatore costituisce una problematica che coinvolge vari settori, vale a dire il diritto privato, il diritto pubblico, il diritto procedurale e l'esecuzione forzata.

Ne deriva che le disposizioni ad esse relative non sono raggruppate in una sola legge, bensì disperse nella legislazione nazionale. I disposti concernenti la tutela dei consumatori in senso lato non sono quindi di seguito menzionati. E' inoltre considerata la situazione legale soltanto nei paesi confinanti con la Svizzera. Questa limitazione si giustifica in particolare essendo abbastanza improbabile che i crediti al consumo siano concessi a persone residenti in paesi più lontani.

Per ulteriori informazioni sulla situazione legislativa negli Stati dell'Unione europea si consulti il rapporto della Commissione, dell'11 maggio 1995, sull'applicazione della direttiva 87/102/CEE sull'adeguamento delle disposizioni legali e amministrative degli Stati membri circa il credito al consumo (KOM [95] 117 in fine., pag. 74 segg.).

162 Singoli Paesi

162.1 Germania

La Germania ha adottato la "Verbrauchercreditgesetz" del 17 dicembre 1990 (VerbrKG; la versione attuale porta la data del 27 aprile 1993) alla direttiva n. 87/102/CEE. La "Verbrauchercreditgesetz" prevede il diritto di revoca di una settimana, che va oltre lo standard minimo europeo. Essa cerca di impedire un indebitamento a catena - nella dottrina tedesca si parla di piramide di debiti,

“Schuldturm” -, disciplinando nei dettagli la mora, l'importo dell'interesse di mora nonché la modalità e gli importi delle rate da pagare da parte del debitore in caso di mora. Essa disciplina infine pure il contratto di intermediazione del credito, in particolare esigendo l'osservanza della forma scritta.

162.2 Francia

In Francia il credito al consumo è disciplinato per l'essenziale dalla legge del 10 gennaio 1978 “relative à l'information et à la protection des consommateurs dans le domaine de certaines opérations de crédit” completata dalla legge del 31 dicembre 1989 “relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles” (Loi Neiertz). Questa legge, integrata nel nuovo “Code de la Consommation”, prevede, oltre all'obbligo di informare e ai limiti in materia di pubblicità, che il creditore sia vincolato dalla sua offerta per la durata di 15 giorni e che il consumatore abbia il diritto, dopo accettazione dell'offerta, di revocare il contratto entro un termine di sette giorni. Essa pone pure condizioni più strette all'obbligo solidale di rimborsare un credito al consumo. La legge prevede inoltre che la Banque de France tenga un registro contenente tutti i crediti al consumo che cadono sotto il campo di applicazione della legge.

162.3 Italia

L'Italia ha trasferito la direttiva n. 87/102/CEE nella legge del 19 febbraio 1992. Soltanto pochi punti della protezione dei consumatori sono più estesi rispetto al diritto europeo. È il caso, in particolare, per la campagna pubblicitaria di crediti al consumo.

162.4 Austria

In Austria il credito al consumo è disciplinato dalla “Bankwesengesetz” (BGBl 532/93), dalla “Konsumentenschutzgesetz” (nella versione BGBl 247/93), dalla “Verbrauchercreditverordnung” (BGBl 365/94), dall’ “Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch” (nella versione BGBl 656/89) e dalla “Gewerbeordnung” (BGBl 194/94). Il diritto austriaco prevede norme sulla pubblicità relativa ai crediti al consumo più restrittive che nel diritto europeo. La legislazione sul credito al consumo si applica inoltre ai crediti immobiliari. Il diritto austriaco mantiene - in materia di diritto di vendita a pagamento rateale - l'obbligo di un versamento iniziale minimo.

162.5 Principato del Liechtenstein

Nel Principato del Liechtenstein vige la legge del 22 ottobre 1992 sul credito al consumo. Essa corrisponde per l'essenziale alla legge svizzera dell'8 ottobre 1993 sul credito al consumo.

2 Parte speciale

21 Revisione della legge federale dell'8 ottobre 1993 sul credito al consumo

Art. 3a

Oggigiorno l'intermediazione del credito non sottostà al campo d'applicazione della legge sul credito al consumo. Tale situazione muterà con gli articoli 17a e 19, capoversi 2 e 3, proposti. È stato perciò necessario menzionare l'intermediario nella sezione riservata alle definizioni. Come per il creditore (art. 2 LCC), l'attività contemplata dalla legge è esercitata a fini commerciali oppure professionali. L'intermediario può essere, indifferentemente, una persona fisica o giuridica. Nel testo tedesco il termine che designa l'intermediario è al femminile ("Kreditvermittlerin") perché si riferisce al genere grammaticale del sostantivo che precede ("Person"; cfr. al riguardo RS 221.214.1., nota 2).

La nozione di "attività commerciali o professionali" necessita d'interpretazione. Si intendono con ciò le attività degli intermediari che procurano dei consumatori ai creditori, con una certa regolarità e contro remunerazione. Non è ancora intermediario nel senso della legge colui che si limita a comunicare l'indirizzo di un creditore.

Art. 6

L'avamprogetto rispetta per principio il campo d'applicazione della vigente legge sul credito al consumo (art. 1-3, 6, 8 e 9 LCC). Se ne distanzia materialmente su un punto solo. All'articolo 6 capoverso 1 lettera f è stato abolito il limite superiore, oltre il quale i crediti non cadono nel campo di applicazione della legge (nel diritto vigente limite di 40'000.-- franchi). Come è stato rilevato nelle deliberazioni sull'attuale legge sul credito al consumo (Boll. Uff. CN 1993 787seg.) ogni limite, a prescindere dall'importo considerato, ha qualcosa di arbitrario. Da un profilo giuspolitico non è sostenibile assoggettare una vendita a rate - ad esempio l'acquisto di un'automobile

- alla legge sul credito al consumo quando il prezzo della vettura è di 39'000.— franchi, ma non di 41'000.-- franchi. Rammentiamo inoltre che l'articolo 6 offre, con il catalogo di eccezioni, una garanzia sufficiente a che i contratti senza o di poca necessità di protezione sociale siano esclusi dal campo di applicazione della legge, senza prevedere un limite superiore di credito. Il fatto di fissare un tale limite superiore obbligherebbe infine ad adeguarlo a misura dell'incessante valutazione monetaria. Già oggi si constata che quando sorgono problemi, l'indebitamento supera rapidamente i 40'000.-- franchi. Nel suo studio, citato al numero 112, Caritas accerta un indebitamento medio (debiti ipotecari non compresi) di 47'619.-- franchi (op. cit., pag. 63).

Le altre modificazioni sono di carattere redazionale e costituiscono adeguamenti necessari alle nuove norme. Così il capoverso 2 indica che per i crediti concessi contrattualmente sotto forma di apertura di credito su conto corrente, gli articoli 10a, 10b, 15d e 15e sono applicabili oltre all'articolo 10 capoversi 1 e 3. Per i conti coperti da una carta di credito è d'altronde inapplicabile non soltanto l'articolo 10, ma lo sono pure gli articoli 11a, 15b e 15c. Si propone infine di abrogare il capoverso 3, allo scopo di semplificare la legge e renderla più intelleggibile, si propone inoltre di modificare il capoverso 1 lettera a numero 1, allo scopo di escludere dal campo di applicazione della legge i contratti di credito garantiti da pegno immobiliare.

Già secondo il diritto attuale sia i crediti concessi da un istituto di credito sia i conti coperti da carte di credito sono trattati in modo speciale (art. 6 cpv. 2 LCC). Ciò si spiega con il fatto che, in entrambi i casi, la concessione di un credito che cade nell'ambito di applicazione della legge è certamente possibile, ma non costituisce il fine vero e proprio del rapporto contrattuale. Lo si osserva in maniera particolarmente chiara nel caso dei crediti concessi sotto forma di apertura di credito su conto corrente. Ciò vale soprattutto per i conti-salario che presentano generalmente un saldo positivo e rispondono soltanto eccezionalmente a scopi di credito. Un conto coperto da una carta di credito non cade certamente sotto la legge, se la carta si limita ad essere un mezzo di pagamento - come è il caso della carta di debito o della carta-cliente. È diverso il caso se essa offre la possibilità di ottenere un credito (opzione). Una tale possibilità esiste a questo riguardo soltanto quando chi emette la carta esiga entro tre mesi il rimborso dell'importo dovuto (art. 6 cpv. 1 lett. g LCC).

Art. 8

L'articolo 8 LCC indica le informazioni che necessariamente devono figurare per scritto sui contratti di credito. Al capoverso 1 lettera h, il mantenimento dell'espressione "*eventuale* termine di riflessione" causerebbe confusione dal momento in cui tutti i contratti di credito potrebbero ormai essere revocati (art. 10b) - riservati i conti coperti da carte di credito e crediti concessi sotto forma di credito su conto corrente. Conviene d'altra parte menzionare nel contratto i valori da prendere in considerazione in occasione dell'esame della capacità di credito del consumatore ai sensi degli articoli 15c o 15d (redditi, minimo vitale del diritto dell'esecuzione, imposte, ecc.). È solamente in base a questi dati che il consumatore sarà, in ultima analisi, in condizione di esercitare in maniera responsabile il diritto di revoca (art. 11a). La menzione di questi dati nel contratto permette inoltre di farsi di conseguenza molto più agevolmente un'immagine fedele della capacità di credito del consumatore.

Art. 10

L'articolo 10 concerne i crediti concessi sotto forma di anticipo su conto corrente. Si tratta in particolare dei conti-salario. La vigente legge sul credito al consumo distingue fra gli scoperti stipulati per contratto (cpv. 1-3) e gli scoperti accettati tacitamente (cpv. 4). La revisione proposta rafforza questo disposto, esigendo la forma scritta per i crediti di questo genere solamente quando siano stipulati per contratto (cpv. 1). Non è perciò più necessario prevedere, al capoverso 2, che le informazioni imposte dal capoverso 1 siano in seguito confermate per scritto. L'articolo 11 deve essere modificato di conseguenza. L'esigenza della forma scritta al capoverso 1 garantisce d'altra parte che la forma del contratto coincida con la forma richiesta per il consenso del coniuge o del rappresentante legale (art. 10a).

Non è necessario estendere la protezione esistente per crediti di questo genere laddove siano accettati tacitamente, nella misura in cui si tratta della situazione poco frequente nella quale il creditore agisce per il consumatore come gestore d'affari senza mandato (art. 419 segg. CO).

Art. 10a

Nelle vendite a pagamento rateale il diritto attuale prevede che il coniuge dia il consenso scritto a un tale contratto quando l'obbligo assunto supera la somma di 1'000.-- franchi (art. 226b cpv. 1 CO). Quando l'acquirente è un minore è sempre richiesto, a prescindere dall'importo dell'obbligo assunto, il consenso del rappresentante legale (art. 226b cpv. 2 CO). In entrambi i casi il consenso deve essere dato al più tardi in occasione della firma del contratto da parte dell'acquirente. Per non rimettere in causa la protezione del coniuge e del minore, che si giustifica dal profilo della politica della famiglia, l'articolo 10a LCC riprende sostanzialmente queste soluzioni.

Vanno tuttavia segnalate due modificazioni. Da una parte il coniuge dovrà in futuro dare il proprio consenso a tutti i contratti di credito che cadono sotto la legge sul credito al consumo e non soltanto agli obblighi che superano l'importo di 1'000.-- franchi. A questo riguardo l'articolo 6 LCC offre garanzia sufficiente che un coniuge non sia di fatto posto sotto tutela dell'altro. Sarà d'altronde escluso che i coniugi si possano obbligare solidalmente per il medesimo contratto di credito al consumo. Il creditore che desideri stipulare il contratto unicamente con un coniuge, dovrà dividere il contratto di credito inizialmente previsto e concludere un singolo contratto con ciascuno di essi. Questa soluzione permette non soltanto di evitare di determinare a quali condizioni il consenso del coniuge costituisca un obbligo solidale, ma semplificherà inoltre l'esame della capacità di credito del consumatore, esame previsto all'articolo 15c LCC.

Le esigenze in materia di consenso saranno rispettate anche nel caso di conti coperti da carte di credito, come d'altronde nel caso di crediti concessi sotto forma di anticipo su conto corrente, ove essi saranno stipulati per contratto. Per contro l'articolo 6 capoverso 2, nella sua versione riveduta, conferma che nessun consenso è richiesto per i crediti di quest'ultimo tipo in caso di accettazione tacita (art. 10 cpv. 4 LCC).

Art. 10b

Secondo il diritto vigente il creditore non può esigere interessi d'usura (art. 21 CO). La dottrina e la giurisprudenza hanno fissato il limite dell'usura al 18 per cento,

conformemente alla consuetudine. Il medesimo tasso è pure applicabile nei Cantoni che hanno aderito al Concordato dell'8 ottobre 1957 concernente la repressione degli abusi in materia d'interesse convenzionale (cfr. numero 113.21). Nei Cantoni di Zurigo, Berna, Sciaffusa, Basilea Città, Basilea Campagna e San Gallo l'interesse massimo autorizzato si eleva al 15 per cento, fatto che ha portato la maggior parte degli istituti di credito attivi sul piano nazionale a rispettare generalmente quest'ultimo tasso. Considerazioni di politica sociale depongono a favore di un tasso d'interesse massimo fissato nella legge, come d'altronde i motivi d'ordine politico avanzati dagli avversari di questa soluzione, già presentati al numero 142.3.

Per il futuro deve applicarsi per l'insieme della Confederazione un tasso d'interesse massimo unico. Questo tasso sarà fissato dal Consiglio federale in un'ordinanza (cpv. 1). In occasione della sua fissazione esso terrà conto sia di considerazioni di politica sociale sia degli interessi dei creditori a proseguire la loro attività in maniera redditizia (cpv. 2). Questa norma è stata elaborata in base alla giurisprudenza in materia. Nel 1993 il Tribunale federale ha in effetti ritenuto un interesse massimo cantonale del 15 per cento non incostituzionale, ma ha lasciato intendere che avrebbe dovuto essere corretto verso l'alto, in caso di mutamento della situazione economica (DTF 119 la 59 segg.).

Per valutare se il tasso d'interesse massimo fissato nell'ordinanza sia stato rispettato bisognerà riferirsi al tasso annuo effettivo globale, che secondo il diritto vigente, già va indicato in ogni contratto di credito al consumo (art. 8 cpv. 2 lett. b LCC). La menzione del tasso d'interesse annuo basterà unicamente quando sarà possibile indicare il tasso annuo effettivo globale.

Art. 11

Ai sensi del capoverso 1 riveduto, la violazione degli articoli 10a e 10b capoverso 1 comporta la nullità del contratto di credito. Non sarebbe stato ragionevole limitarsi a prevedere la riduzione del tasso d'interesse, concordato fra le parti al tasso di interesse massimo ammesso dalla legge. Se ad esempio ci si accontentasse di ridurre un tasso convenzionale del 18 per cento al tasso ipoteticamente fissato dal Consiglio federale al 15 per cento, ciò costituirebbe un vero e proprio invito al creditore a osare esigere un interesse superiore a quello autorizzato (sulla legittimità di sanzioni civili più incisive per l'attuazione del diritto del credito al consumo Thomas

Koller, Das Sanktionensystem des Konsumkreditrechts, in: Das neue Konsumkreditgesetz - KKG - Hrsg. Wolfgang Wiegand, Berna 1994, pag. 81 segg. - pag. 93 segg. e 104 s.).

Art. 11a

L'articolo 11a riconosce al consumatore il diritto di revocare l'offerta di concludere il contratto oppure la dichiarazione di accettazione. Dal profilo dogmatico il diritto di revoca corrisponde a quello esistente in materia di vendita a domicilio o di contratti analoghi (art. 40b cpv. 1 CO). Sostituisce il diritto di rinunciare a una vendita a pagamento rateale già conclusa (art. 226c CO).

Laddove il diritto di revoca dell'articolo 11a si interseca con quello esistente in materia di vendita e di contratti analoghi, prevale su quest'ultimo come *lex specialis*. Tale sarà ad esempio il caso se un servizio da tè è venduto in occasione di un'escursione pubblicitaria (prezzo in contanti 1'100.-- franchi) ed è finanziato mediante 12 rate mensili di 100.-- franchi l'una (art. 6 cpv. 1 lett. f e g i. r. con art. 9 LCC).

La revoca deve avvenire per scritto entro un termine di sette giorni (cpv. 1), come per la vendita a domicilio e i contratti analoghi (art. 40e CO). Ove la legge sul credito al consumo preveda espressamente che un esemplare del contratto è consegnato dal creditore al consumatore (art. 8 cpv. 1 LCC) è opportuno che il termine di revoca decorra dalla ricezione di questa copia del contratto (art. 2).

L'articolo 40f CO dispone che in caso di revoca del contratto le parti devono restituire le prestazioni già ricevute. Il cliente che ha ricevuto una prestazione deve inoltre pagare un'adeguata pigione oppure, nel caso di fornitura di servizi, deve rimborsare le spese (art. 402 CO). Una simile regolamentazione appare giustificata pure quando le merci o i servizi sono acquistati a credito (cpv. 3, secondo periodo). Non è per contro possibile applicare le sanzioni previste dall'articolo 40f CO in caso di mutuo, e ciò per due ragioni. Da una parte l'articolo 12 capoverso 1 LCC permette al consumatore di adempiere sempre in anticipo gli obblighi che gli derivano dal contratto di credito. Prevedere un diritto di revoca concepito sul modello dell'articolo 40f CO non costituirebbe perciò altro che una conferma di questa possibilità. Bisogna d'altro canto partire dall'idea che il consumatore ha già utilizzato, prima della

scadenza del termine di revoca, il mutuo ottenuto. Non potrebbe perciò restituirlo immediatamente, contrariamente al caso in cui si trattasse di una cosa acquistata. L'esercizio del diritto di revoca sarebbe così reso praticamente illusorio. Se il diritto di revoca deve avere, pure in questo caso, l'effetto atteso le sanzioni sono le stesse di quelle esistenti in caso di nullità del contratto (art. 11 cpv. 2 e 3 LCC). È questo il senso del capoverso 3 primo periodo.

Art. 12a

Ai sensi dell'articolo 102 CO il debitore che non adempie a tempo debito i suoi obblighi è in mora. Se, dopo la fissazione di un congruo termine per l'adempimento, l'esecuzione dell'obbligo non è ancora avvenuta, il creditore ha la scelta di mantenere il contratto e di pretenderne l'adempimento oppure di recedere dal contratto (art. 107 CO). L'avamprogetto conferma per l'essenziale questa norma. Il capoverso 1 limita tuttavia il diritto di recedere dal contratto al caso in cui il consumatore è in mora per una somma che ammonta ad almeno un quarto dell'ammontare netto del credito accordato (art. 8 cpv. 2 lett. a LCC) oppure del prezzo in contanti (art. 9 lett. b LCC). Sarebbe in effetti urtante che il creditore possa recedere dal contratto anche quando il debitore sia in arretrato soltanto con una parte ridotta delle sue prestazioni. Questa soluzione nel contempo semplice e favorevole al debitore permette di fare a meno delle complicate diversificazioni della vendita a pagamento rateale (art. 226 h CO). Le ragioni per le quali l'avamprogetto non prevede il potere giudiziale di accordare agevolzze di pagamento e di vietare al venditore di riprendere la cosa (art. 226k CO) sono già illustrate al numero 15.

Il legislatore rimarrebbe a metà strada se non si pronunciasse nella legge sul tasso d'interesse di mora. Ai sensi dell'articolo 104 capoverso 1 CO questo tasso è del 5 per cento. Avendo questa norma carattere dispositivo, essa non si applica quando sia superiore l'interesse dovuto per il credito. Non è tale il caso del capoverso 2 che esclude in generale ogni possibilità d'interesse moratorio superiore al 5 per cento. Convenzioni contrarie su questo aspetto rimangono prive d'effetto, senza provocare la nullità del contratto ai sensi dell'articolo 11 LCC. Evidentemente la soluzione proposta ha l'effetto positivo di indurre le parti a chiarire senza remore la situazione quando gli arretrati di pagamento siano importanti. Il creditore può fare capo a misure d'esecuzione forzata; oppure può intervenire un consolidamento del credito.

Quest'ultima possibilità è tuttavia data soltanto se il consumatore è capace di contrarre un credito ai sensi dell'articolo 15c.

Art. 15a

Gli articoli 15a-15e costituiscono il nucleo della revisione della legge sul credito al consumo proposta. Essi pongono le basi di un migliore esame della capacità di contrarre un credito. Affinché un tale esame sia possibile il creditore, prima di concedere un credito al consumo, deve potere informarsi sulla situazione debitoria del richiedente presso una centrale che disponga delle informazioni desiderate.

Il capoverso 1 lascia esplicitamente ai creditori l'onere di creare una tale centrale; a questi competono pure le modalità di finanziamento di tale istituto (prestazioni d'entrata, contributi annuali, tasse). Spetterà d'altronde ai creditori esaminare se conferire il nuovo compito all' "Associazione per la gestione di una centrale d'informazione per il credito", la quale su base privata gestisce già da parecchio tempo una "Centrale d'informazione per il credito" (ZEK). Questa associazione comprende oggi 80 membri (stato al maggio 1996), i quali trattano all'incirca il 95 per cento dei crediti al consumo e dei contratti leasing sui beni di consumo in Svizzera (dati forniti dall'associazione). Ai sensi del capoverso 2 la Confederazione si limita ad approvare gli statuti dell'istituto incaricato dei compiti previsti all'articolo 15b. E' competente il Dipartimento federale di giustizia e polizia. La Confederazione interverrebbe soltanto se l'opera di costituzione della centrale d'informazione per il credito al consumo dovesse arenarsi oppure se questi compiti non fossero assunti dall' "Associazione per la gestione di una Centrale d'informazione".

Non è un fatto speciale che il legislatore faccia capo - come proposto all'articolo 15a capoversi 1 e 2 - quanto più possibile a strutture private già esistenti e funzionanti in modo soddisfacente. L'articolo 18 della legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattia prevede ad esempio che gli assicuratori debbano creare in comune una fondazione, il cui scopo è in particolare quello di assumere i costi causati dalle prestazioni di legge in caso d'insolvenza dei membri (casse malati). Quali ulteriori esempi vanno menzionati: l'articolo 1 dell'ordinanza del 24 ottobre 1967 sull'Ispettorato federale degli impianti a corrente forte (RS 734.24) che delega il controllo degli impianti interessati all'Ispettorato degli impianti a corrente forte dell'Associazione svizzera degli elettrotecnici, nonché l'articolo 28 lettera b

dell'avamprogetto sulla responsabilità civile per impianti di sbarramento, secondo cui gli assicuratori privati sono oppure possono essere incaricati di realizzare la copertura che la Confederazione deve garantire in un caso di responsabilità civile (art. 18-20 e 28 lett. b).

Il capoverso 3 rinvia, per quanto concerne la protezione dei dati, alla Legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1; cfr. anche Incaricato federale della protezione dei dati, 3° rapporto d'attività 1995/96, UCFSM, pag. 59 segg.). Ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 LPD la legge regge il trattamento dei dati concernente le persone fisiche e giuridiche operato da privati e da organi federali. La centrale d'informazione sul credito al consumo è persona giuridica di diritto privato incaricata di un compito federale e pertanto è organo federale ai sensi dell'articolo 3 lettera h LPD. Sono perciò applicabili non soltanto le disposizioni generali della legge sulla protezione dei dati (art. 4-11 LPD), bensì anche quelle che riguardano il trattamento di dati personali da parte di organi federali (art. 16-25 LPD). Il fatto che sia applicabile la legge sulla protezione dei dati significa in particolare che ogni persona può chiedere alla centrale d'informazione se vi sono trattati dati che la concernono (art. 8 cpv. 1 LPD). Essi devono venire rettificati se sono inesatti (art. 5 cpv. 2 LPD).

Art. 15b

L'istituzione di una Centrale d'informazione sul credito al consumo ha senso unicamente se la centrale sia informata interamente dei crediti concessi che cadono sotto la legge. L'articolo 15b capoverso 1 obbliga perciò i creditori a comunicare a questa centrale i crediti forniti.

Le summenzionate comunicazioni informano sulle circostanze esistenti al momento della stipulazione del contratto o della fornitura del credito al consumo. Esse forniscono pertanto un'immagine fallace quando il consumatore cade in seguito in mora nel rimborso del credito. Il capoverso 2 impone perciò al creditore d'informare in un caso simile la centrale d'informazione. Conformemente all'articolo 12a un tale dovere esiste tuttavia soltanto quando il consumatore fosse in mora nel pagamento di acconti che ammontano almeno ad un quarto dell'importo netto del credito (art. 8 cpv. 2 lett. a LCC) oppure del prezzo in contanti (art. 9 lett. b LCC).

Il capoverso 3 delega alla Centrale d'informazione sul credito al consumo l'onere di disciplinare negli statuti i dettagli concernenti contenuto, forma e momento della notifica. A questo riguardo essa potrà ad esempio fissare il termine entro il quale va comunicata la conclusione di un contratto di credito al consumo.

Art. 15c

L'articolo 1 fissa il principio in base al quale il creditore deve convincersi della capacità di credito del consumatore prima della stipulazione del contratto. Il capoverso 2 descrive a quali condizioni il consumatore è ritenuto capace di contrarre un credito. È questo il caso quando egli può rimborsare il credito senza gravare la parte impignorabile del reddito. A differenza della regolamentazione del Cantone Neuchâtel (cfr. n. 113.22), il patrimonio e i redditi che ne derivano non entrano in linea di conto. La ragione di questa scelta si fonda sulla considerazione che le persone che dispongono di patrimonio pignorabile non devono chiedere un credito al consumo. Le eccezioni dell'articolo 6 LCC lasciano a tali persone un sufficiente margine di manovra per ottenere un credito che non cada sotto la legge sul credito al consumo. Siano menzionati in questo contesto i crediti coperti da garanzie bancarie usuali depositate (art. 6 cpv. 1 lett. b LCC).

Il fatto di introdurre una connessione fra capacità di credito e parte impignorabile del reddito non costituisce una novità nel diritto svizzero. L'articolo 325 CO prescrive infatti che il salario può essere ceduto o dato in pegno per garantire un obbligo di mantenimento derivante dal diritto di famiglia soltanto nella misura in cui tale salario sia pignorabile. Pure il Tribunale federale considera che ha diritto all'assistenza giudiziaria colui che per far fronte alle spese di causa (spese giudiziarie e ripetibili) deve gravare i mezzi che servono alla soddisfazione dei bisogni elementari della sua famiglia e della sua persona (DTF 120 I a 181 e rinvii ivi citati). Secondo l'articolo 77 capoverso 1 lettera b della Legge federale sul diritto fondiario rurale, del 4 ottobre 1991 (RS 211.412.11), un prestito garantito da un diritto di pegno che supera il limite d'aggravio massimo può essere accordato soltanto se non rende insopportabile l'onere per il debitore. Anche in questo caso la sopportabilità dell'indebitamento non potrà essere determinata senza riferimento al minimo vitale e ai bisogni della famiglia del debitore (cfr. a questo riguardo M. Müller, in: *Kommentar zum bäuerlichen Bodenrecht*, Brugg 1995, n. 8 ad art. 77).

Per la determinazione della parte impignorabile del reddito si può rinviare a una dottrina e a una giurisprudenza largamente consolidate (art. 92 s. LEF; cfr. Kurt Amonn, Grundriss des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts, 5. ed. Berna 1993, pag. 173 segg.). Per principio i redditi futuri (redditi di un'attività professionale, rendite ecc.) sono pignorabili nella misura in cui non siano indispensabili al debitore e alla sua famiglia. Nel caso di una persona che esercita un'attività a titolo indipendente, determinante è il reddito netto, cioè il reddito che gli rimane dedotte le spese connesse all'esercizio della sua attività (DTF 112 III 20). Le pretese patrimoniali contro il coniuge (art. 163 CCS) oppure il figlio che esercita una professione (art. 323 CCS) costituiscono esse pure redditi. Dopo la revisione del diritto sull'esecuzione e sul fallimento, rimangono assolutamente impignorabili le prestazioni d'assistenza, le rendite AVS, le rendite AI come pure le prestazioni complementari (art. 92 cpv. 1 n. 8 e 9a LEF).

La determinazione dell'importo indispensabile al mantenimento del debitore e della sua famiglia viene fatta sulla base delle direttive (cantonali) concernenti il calcolo del minimo vitale, conformemente al capoverso 3. Sono da tale profilo applicabili le direttive del Cantone nel quale è domiciliato il consumatore. Questa soluzione può apparire al creditore fonte di inutili complicazioni, ma è giustificata sul piano materiale. Il consumatore non vive obbligatoriamente nel luogo della sede del creditore; il costo della vita - e perciò l'importo necessario al mantenimento del debitore e della sua famiglia - potrà essere inferiore presso il domicilio del consumatore. Questa soluzione garantisce d'altronde che le operazioni di credito al consumo non si trasferiscano in Cantoni dove il costo della vita è meno caro.

L'avamprogetto prevede tre eccezioni al principio secondo il quale il minimo vitale si determina unicamente sulla base dell'articolo 93 capoverso 1 LEF e delle relative direttive cantonali. Anzitutto devono in tutti i casi essere prese in considerazione le imposte correnti. Per motivi di semplicità si è rinviato a tale riguardo alle tabelle dell'imposta alla fonte. Questa soluzione evita di tenere conto di dati di tassazione spesso provvisori o che mancano completamente. Essa garantisce inoltre che la capacità di contrarre un credito sia sempre valutata allo stesso modo, a prescindere dal fatto che la persona sia imposta alla fonte. In secondo luogo va tenuto conto di tutte le informazioni registrate presso al Centrale d'informazione (art. 15b e 15d cpv. 3). S'impone una tale precisazione perché nel diritto esecutivo tali obblighi entrano in

considerazione nel calcolo del minimo esistenziale soltanto nella misura in cui servano a finanziare oggetti di stretta necessità (cfr. Ammon, op. cit., pag. 186). Diversamente i consumatori potrebbero liberamente far capo al credito al consumo per finanziare beni voluttuari. Il capoverso 3 menziona infine la pigione effettivamente dovuta quale altro elemento del quale va sempre tenuto conto. Anche nel diritto esecutivo la pigione è sempre presa in considerazione nella determinazione del minimo esistenziale, tuttavia soltanto nella misura in cui non si può attendere dal debitore che occupi un appartamento meno caro. Il capoverso 3 vuole evitare che si debba effettuare un esame simile quando si fa capo al credito al consumo.

Il previsto esame della capacità di credito può contribuire a meglio proteggere il consumatore solo se non la si renda illusoria mediante rimborsi che si estendono su periodi particolarmente lunghi - con rate d'importo rimborsabili che sarebbero di conseguenza ridotte. Il capoverso 4 esige perciò che si proceda ad un ammortamento fittizio entro 24 mesi. Ciò non vuol dire, concretamente, che, in futuro, le parti dovranno limitarsi a prevedere un periodo di rimborso effettivo di due anni - concretamente esse potranno infatti sempre concludere contratti di credito che prevedono un rimborso entro parecchi anni -; ciò significa unicamente che in occasione dell'esame della capacità di credito, le parti dovranno ragionare come se il credito ottenuto sia rimborsato entro due anni. L' "onere supplementare" risultante dal capoverso 4 compensa da una parte il fatto come il minimo esistenziale del diritto esecutivo è importo molto contenuto che non lascia spazio alla formazione di patrimonio (art. 265 e 265a LEF; cfr. Amonn, op. cit., pag. 392 s.). Si tiene d'altra parte conto del fatto che nessuno può prevedere come i redditi del consumatore evolveranno a medio o a lungo termine. È infatti ormai passato il tempo in cui si poteva prevedere, in occasione della concessione di un credito, che i redditi del richiedente sarebbero evoluti probabilmente in maniera favorevole.

Il capoverso 4 non causa importanti costi supplementari dal profilo amministrativo e contabile poiché l'importo netto del credito e il tasso annuo (effettivo globale) sono conosciuti in base al contratto (art. 8 cpv. 2 lettere a e b LCC). Deve unicamente essere modificato il periodo in cui si rateizza il rimborso. Se, per esempio, il credito al consumo si eleva a 10'000.-- franchi e il tasso annuo effettivo globale è del 15 per cento, le rate dell'importo rimborsabile saranno di 273.40 franchi, rispettivamente di

480.40 franchi, a seconda che l'importo debba essere rimborsato entro 48 o 24 mesi. La tabella seguente illustra come la parte del reddito determinata secondo il capoverso 3 influisca sull'importo massimo di credito che può essere concesso, quando questa parte sia di 500.--, 1'000.--, 1'500.--, 2'000.-- oppure 2'500.-- franchi e il tasso d'interesse è del 7,5, 10, 12,5 oppure 15 per cento.

	7,5%	10%	12,5%	15%
500	11139	10882	10639	10408
1000	22278	21765	21278	20816
1500	33417	32647	31917	31224
2000	44556	43529	42556	41632
2500	55694	54411	53195	52040

Il capoverso 5 dispone che il creditore può attenersi alle informazioni del consumatore relative alle fonti di reddito e agli obblighi finanziari. La legge non l'obbliga a effettuare indagini proprie. I consumatori che presentano un'immagine erronea della loro capacità di credito mediante false informazioni non meritano di essere protetti dalla legge (diffusamente Martin Killias/André Kuhn, Schuldverhaft für Kreditkarten-Schulden? Versuch einer verfassungskonformen Auslegung von Art. 148 rev. StGB, in: Strafrecht und Oeffentlichkeit, Festschrift für Jörg Rehberg zum 65. Geburtstag, Hrsg. Andreas Donatsch/Niklaus Schmid, Zurich 1996, pag. 189 segg.). Questo principio conosce tuttavia due eccezioni. Il creditore non può attenersi alle informazioni del consumatore se queste risultano in contraddizione con i dati forniti dalla Centrale d'informazione sul credito al consumo. Il creditore che dovesse fare affidamento su informazioni fantasiose o addirittura le provocherebbe per fare apparire il creditore capace di credito, commetterebbe abuso di diritto (art. 2 cpv. 2 CC). A questo proposito, il grado di diligenza richiesto sarebbe quello di cui il creditore dovrebbe normalmente dare prova nel suo settore.

Art. 15d

L'obbligo di notifica e l'esame della capacità di credito di cui agli articoli 15b e 15c sono adattate ai crediti tradizionali con pagamento in contanti, rispettivamente alle vendite a rate. Altre soluzioni s'impongono nei casi delle carte di credito e dei crediti contratti sotto forma di anticipo su conto corrente. Entrambi i due casi presentano la particolarità che inizialmente - al momento della stipulazione del contratto - non si sa se il consumatore farà uso della possibilità di credito che gli è accordata fino a concorrenza di un determinato importo.

Affinché i conti coperti da carte di credito e i crediti contratti sotto forma di anticipo su conto corrente non favoriscano operazioni di ogni sorta intese a eludere la legge, il capoverso 1 esige dal potenziale creditore che tenga conto, quando fissa il limite di credito, della situazione economica del consumatore e, in particolare, degli obblighi registrati presso la Centrale d'informazione sul credito al consumo. Si è optato per una formulazione un po' più flessibile di quella dell'articolo 15c capoverso 2, dove è questione della parte pignorabile del reddito e pertanto di una grandezza matematica esatta. Si tratta effettivamente di evitare che a una persona a beneficio di una rendita AVS che dispone di elementi patrimoniali, sia negata una carta di credito con opzione di credito poiché non dispone di redditi pignorabili derivanti da un'*attività professionale*.

Il capoverso 2 vuole assicurare che la Centrale d'informazione sul credito al consumo - e dunque d'informazione sui creditori futuri - sia informata dei crediti concessi nel quadro dei crediti coperti da carte di credito o sotto forma di anticipi su conto corrente. Una comunicazione di tal genere di questi tipi di crediti alla Centrale deve essere fatta soltanto se questi ultimi hanno una certa importanza pratica. Il capoverso 2 considera che tale è il caso quando il conto presenta durante più di tre mesi un saldo a favore del creditore, che ascende a più della metà del limite di credito.

Non vanno confuse le carte-cliente con i conti coperti dalle carte di credito, anche se esse permettono più del solo acquisto senza denaro liquido. Tale sarà il caso quando il venditore di una merce o il fornitore di un servizio lascia al cliente la scelta di pagare l'importo di vendita fatturato, in contanti oppure a rate. Se non si realizzerà alcuna delle eccezioni di cui all'articolo 6 LCC, l'utilizzazione delle carte-clienti cadrà

nel campo di applicazione degli articoli 15b e 15c. Ciò significa che il creditore dovrà in questo caso esaminare la capacità di credito del consumatore al momento della stipulazione del contratto di vendita, ammesso che il consumatore esaurirà completamente le possibilità di credito. Per contro il semplice fatto di emettere una carta-cliente non implica di per sé l'obbligo di esaminare la capacità di contrarre un credito.

Art. 15e

Il creditore che ometta l'esame della capacità di credito del partner contrattuale conformemente agli articoli 15c o 15d, oppure che effettua un tale esame in maniera imperfetta non si rende con ciò colpevole dal profilo penale né responsabile sul piano civile (non deve quindi un risarcimento). Quando tuttavia il creditore violi in modo grave le disposizioni sulla capacità di credito, perde l'ammontare del credito concesso, compresi gli interessi e le spese. Il capoverso 1 chiarisce quindi che il consumatore non è tenuto a rimborsare il credito. Egli può d'altra parte pretendere il rimborso degli importi già versati in virtù delle norme sull'arricchimento indebito, senza che sia però applicabile l'articolo 66 CO.

Il capoverso 2 prevede una sanzione meno grave in caso di una violazione lieve dei disposti sull'esame della capacità di credito. Il creditore è in questo caso trattato come se non avesse osservato una disposizione di forma al momento della conclusione del contratto: egli perde soltanto gli interessi e le spese ma non l'importo del credito (art. 11 cpv. 2 LCC). Quest'ultimo importo va rimborsato nel modo previsto dal contratto; non essendo nullo il contratto non vi è ragione di applicare per analogia l'articolo 11 capoverso 2 e 3 LCC.

La legge lascia alla prassi il compito di distinguere fra i casi in cui si applica il capoverso 1 e quelli in cui si applica il capoverso 2. Ciononostante va precisato che una violazione del dovere di esame ai sensi dell'articolo 15c è più grave della lesione dell'obbligo di notifica prescritto all'articolo 15b. La legge sul credito al consumo non può infatti avere per effetto la ricompensa del consumatore quando il creditore abbia ommesso di informare a tempo la centrale d'informazione sul credito al consumo del credito da lui accordato. Prescrivendo anche in questo caso la perdita degli interessi e delle spese, si è voluto sanzionare il comportamento negligente del creditore il quale ha in animo e accetta come, a seguito della sua omissione colposa, un credito

ulteriore normalmente vietato possa essere concesso al consumatore. Il creditore si trova in questo caso in una situazione paragonabile a quella dell'automobilista che non osserva i segnali luminosi. Costui è in effetti oggetto di sanzione senza che si debba sapere se egli abbia concretamente messo in pericolo oppure ferito altri utenti della strada.

La soluzione proposta non significa certamente che il creditore il quale, dopo la conclusione del contratto, ma prima del versamento del credito si rende conto di avere commesso tali errori, sia tenuto a fornirlo effettivamente. In virtù dell'articolo 82 CO egli può rifiutare di farlo. La questione se il creditore rimanga ciò nonostante tenuto a garantire il credito nel limite massimo previsto dalla legge è lasciata alla libera disposizione delle parti le quali possono avere regolato questo aspetto per via contrattuale; in assenza di convenzione al riguardo questo problema concerne la volontà ipotetica delle parti (art. 20 cpv. 2 CO).

Art. 17a

L'articolo 17a tratta la mediazione di credito. Il capoverso 1 prescrive che il consumatore non deve in alcun caso un'indennità all'intermediario. Questa norma si applica tuttavia unicamente se l'intermediazione è esercitata a titolo professionale (cfr. ambito d'applicazione personale della legge all'art. 3a). La soluzione proposta si fonda sull'idea che incombe al creditore indennizzare l'intermediario delle sue spese. Si è rinunciato a prescrivere altri disposti che riguardano la tutela dell'intermediario contro il creditore (oppure viceversa).

Il capoverso 2 precisa che le spese del creditore per le attività dell'intermediario fanno parte integrante del costo totale del credito. Esse devono pertanto formare parte integrante del tasso annuo (effettivo globale) e non possono essere esposte separatamente a carico del consumatore (art. 4 e 17 LCC).

Art. 18a

L'articolo 18a riprende e generalizza la soluzione dell'articolo 226l CO, giusta il quale non si può rinunciare in anticipo al foro del domicilio per il giudizio di controversie derivanti da una vendita a rate. Questa norma si motiva con la tutela del consumatore. Essa vale per principio anche nei rapporti internazionali (art. 114 LDIP e art. 14 cpv. 2 i.c. art. 15 n. 1 Convenzione di Lugano).

L'articolo 18a potrebbe rivelarsi superfluo qualora nella vendita a pagamento rateale e nella vendita a rate anticipate il foro al domicilio del compratore previsto (a titolo parzialmente imperativo) all'articolo 24 dell'avamprogetto di una Legge federale sul foro in controversie di diritto civile (legge sui fori) acquistasse vigore di legge e avesse valore per tutti i contratti di credito al consumo. Sul coordinamento ottimale della legge sui fori con la legge sul credito al consumo potranno essere prese disposizioni quando saranno disponibili i risultati della procedura di consultazione.

Art. 19

Ai sensi dell'articolo 19 capoverso 1 LCC la Confederazione disciplina esaustivamente i contratti di credito al consumo. Questo disposto rimane invariato. Tale norma acquista vero significato soltanto mediante una regolamentazione del contratto di credito al consumo ampia come quella proposta. Dal disposto deriva il divieto per i Cantoni di elaborare altre norme sulla protezione del consumatore (art. 2 Dipag. trans., art. 64 e 31sexies collegati Cost.). È ad esempio escluso che i Cantoni fissino un tasso d'interesse massimo inferiore a quello prescritto dal Consiglio federale (art. 10b cpv. 1). Il carattere esaustivo della legge sul credito al consumo impedisce pure che i Cantoni appoggino le medesime disposizioni sull'articolo 3 capoverso 2 lettera c della LF del 6 ottobre 1995 sul mercato interno (RU 1996 1738).

Il capoverso 2 fa obbligo ai Cantoni (facoltà che già dispongono oggi) di subordinare ad autorizzazione l'attività, esercitata a titolo professionale, di concessione e mediazione di crediti al consumo. Secondo il capoverso 3 è competente a rilasciare questa autorizzazione il Cantone nel quale il creditore o l'intermediario ha la sede. Se il creditore o l'intermediario di credito non ha sede in Svizzera, l'autorizzazione è rilasciata dal Cantone nel quale il creditore o l'intermediario ha l'intenzione di esercitare la sua attività a titolo principale. Il creditore o l'intermediario che sono a beneficio di un'autorizzazione concessa da un determinato Cantone possono esercitare attività negli altri Cantoni, conformemente all'articolo 2 capoversi 1 e 3 della menzionata legge federale sul mercato interno.

Ai sensi del capoverso 4 un'autorizzazione non è necessaria quando il creditore oppure l'intermediario sia soggetto alla legge federale dell'8 novembre su banche e le casse di risparmio (RS 952.0).

La concessione di un'autorizzazione può essere subordinata a condizioni che devono tuttavia essere compatibili con la libertà di commercio e d'industria (art. 31 Cost.) e rispettare il principio della forza derogatoria del diritto federale (art. 2 Dispag. trans. Cost.). In virtù di questo principio anche l'obbligo di autorizzazione cantonale non permette al Cantone di esigere dal creditore più di quanto abbia statuito il legislatore federale in un settore che ha disciplinato esaustivamente. La revoca di un'autorizzazione è pure concepibile, in particolare quando sia accertato che il creditore ripetutamente non si è conformato ai doveri derivanti dagli articoli 15b-15d. I Cantoni possono sottoporre a sanzioni l'esercizio senza autorizzazione dell'attività di creditore oppure di intermediario, come pure l'esercizio della medesima nonostante la revoca dell'autorizzazione. La situazione è dunque identica a quella delle altre attività professionali sottoposte ad autorizzazione.

22 Modifica del Codice delle obbligazioni

Articoli 226a-226m

Allorquando il diritto sul contratto di vendita a pagamento rateale necessita di norme speciali, esse si trovano ora nella legge sul credito al consumo. Si può di conseguenza rinunciare agli articoli 226a-226d e 226f-226m CO senza che la protezione del consumatore abbia realmente a patire.

Già oggi i disposti sulla vendita a pagamento rateale si applicano in maniera molto limitata quando la merce non sia stata acquistata a scopi privati (art. 226m cpv. 4 CO). Anche da questo profilo non s'impone più l'esistenza di norme speciali nel Codice delle obbligazioni.

Art. 227a

La portata pratica delle vigenti disposizioni sulla vendita a rate anticipate (art. 227a-227i e 228 CO) è molto limitata (cfr. per tutti Bernd Stauder, Kommentar zum Schweizerischen Obligationenrecht, Bd I, Art. 1-529, 2. ed. Basilea 1996, N. 3 ad Art. 227a-228). Non è tuttavia pensabile rinunciarvi. Contrariamente alla vendita a pagamento rateale, la legge sul credito al consumo non offre una garanzia almeno equivalente a quella assicurata oggi dai disposti sulla vendita a rate anticipate. Non è dunque escluso che l'abrogazione di queste ultime disposizioni dia nuovamente luogo agli abusi che avevano indotto il legislatore ad agire nel 1962. Nel quadro della

revisione della legge federale sul diritto all'esecuzione e del fallimento (art. 227b cpv. 3 CO; RU 1995 1310), i disposti sul contratto di vendita a rate anticipate sono stati recentemente oggetto di una modificazione d'ordine minore.

Il diritto sul contratto di vendita a pagamento anticipato va modificato soltanto nella misura necessaria ad evitare contraddizioni d'apprezzamento ingiustificate o lacune che risulteranno a seguito dell'abrogazione dei disposti sulla vendita a pagamento rateale. Il compratore deve ora dichiarare la rinuncia a concludere il contratto entro sette giorni, come nel caso dell'articolo 11a LCC. Oggi questo termine è di cinque giorni (art. 227a cpv. 2 n. 7 CO).

Art. 227c

Ai sensi dell'articolo 227c capoverso 2 CO il venditore può consegnare la cosa al compratore unicamente se sono osservati i disposti sul contratto di vendita a pagamento rateale. Si fa con ciò riferimento all'obbligo del compratore, secondo il diritto vigente, di effettuare un versamento iniziale di un quarto del prezzo di vendita a contanti (cfr. Hans Giger, Kommentar zum Schweizerischen Obligationenrecht, Articoli 1-529, Basilea 1992 N. 3 ad Art. 227c). Rinunciando nell'ambito del diritto sulla vendita a rate anticipate al corrispondente disposto - esso può venire sempre facilmente eluso con ricorso al credito - non vi è più motivo di rinviarvi e nemmeno di prevedere un obbligo di effettuare un versamento minimo iniziale specifico per il contratto di vendita a rate anticipate. L'articolo 227c capoverso 3 CO deve essere di conseguenza adeguato.

Art. 227h

Rinviando all'articolo 226i, capoversi 1 e 2 CO, i vigenti capoversi 2 e 4 dell'articolo 227h CO si riferiscono a due disposizioni relative alla vendita a pagamento rateale, abrogate o sostituite con la revisione proposta. Per non mutare materialmente nulla della situazione esistente, si propone di riprendere testualmente le disposizioni abrogate della vendita a pagamento rateale in quelle della vendita a pagamento anticipato.

Art. 228

Il vigente articolo 228 CO prescrive che diversi disposti sul contratto di vendita a pagamento rateale si applichino pure al contratto di vendita a rate anticipate. Atteso che queste norme con la revisione del Codice delle obbligazioni proposta vengono a cadere bisogna ora rinviare ai relativi disposti della legge sul credito al consumo. Si può d'altra parte rinunciare alla possibilità di chiedere una moratoria al giudice sia nella vendita a rate anticipate sia nella vendita a pagamento rateale poiché questa possibilità è ora prevista nella procedura di appuramento bonale dei debiti mediante trattative private (art. 333-336 LEF).

Si è pure rinunciato a sottoporre ad autorizzazione l'attività di venditore o di intermediario quando si tratta di vendita a rate anticipate perché la portata economica ridotta di questo genere di vendita non giustifica un tale controllo statale.

Diventa infine privo d'oggetto l'attuale articolo 228 capoverso 2 CO, in virtù del quale le norme sulla vendita a rate anticipate sono applicabili per analogia alla vendita a pagamento rateale quando il termine di consegna supera un anno oppure è indeterminato e il compratore deve effettuare pagamenti prima della fornitura della cosa.

3 Conseguenze finanziarie ed effetti sul piano personale

La legge sul credito al consumo per l'essenziale è una legge di diritto privato la cui esecuzione di principio non necessita dell'intervento dello Stato, ad eccezione dell'intervento dei tribunali in caso di controversia. Un onere supplementare ridotto sorgerà tuttavia per i Cantoni che, in virtù della legge sul credito al consumo (art. 19 cpv. 2), ove non l'avessero già fatto finora, dovranno sottoporre ad autorizzazione l'attività di concessione di crediti o d'intermediazione di credito in materia. La Confederazione da parte sua dovrebbe assumere un compito più importante qualora si rivelasse impossibile istituire su base privata una centrale d'informazione sul credito al consumo (art. 15a). Sul piano finanziario ciò non avrebbe tuttavia effetti negativi per la Confederazione perché essa potrebbe fatturare le prestazioni effettuate (art. 15b-15d), come ha già fatto per il registro di commercio.

La riduzione del numero delle persone indebitate a seguito di credito al consumo implica pure minori spese sociali e perdite fiscali. A questo proposito è notorio che i

pagamenti allo Stato sono i primi ad essere sospesi in caso di difficoltà finanziarie. I Comuni in particolare dovrebbero pure trarre benefici da una migliore protezione del consumatore.

4 Programma di legislatura

Il Consiglio federale in occasione delle deliberazioni sulla legge dell'8 ottobre 1993 sul credito al consumo ha annunciato che un progetto di legge più ampio in materia era in via di elaborazione (Boll. Uff. CSt 1993 395 e 703) e l'ha confermato nel rapporto sul programma di legislatura 1995-1999 (FF 1996 II 343).

5 Rapporto con il diritto europeo

La vigente legge sul credito al consumo risponde alle esigenze della direttiva n. 87/102/CEE del 22 dicembre 1986 "sull'allineamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di credito al consumo" (GU n. L 42 del 12.2.1987, pag. 48), riveduta dalla direttiva no. 88/90/CEE del 22.2.1990 (GU n. L 61 del 10.3.1990, pag. 14).

Ai sensi dell'articolo 15 della direttiva no. 87/102/CEE, i membri dell'Unione europea e dello Spazio economico europeo possono adottare o conservare le disposizioni più rigorose sulla protezione dei consumatori tenuto conto degli obblighi che incombono loro in virtù del trattato. Mediante la revisione qui proposta la Svizzera ha fatto uso di questa possibilità.

Il 15 aprile 1996 la Commissione ha presentato la proposta di una linea direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio per la modifica della linea direttiva 97/102/CEE (nella versione modificata dalla linea direttiva 90/88/CEE) sull'allineamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri sul credito al consumo (GU n. C 235 del 13.8.1996, pag. 8 segg.; KOM (96) 79 in fine). La proposta persegue due obiettivi. Da una parte è prescritta per tutti gli Stati dell'UE (e dello SEE) l'utilizzazione di una formula unitaria per il calcolo dell'interesse annuo effettivo. Dal momento che in Svizzera questa formula trova già oggi imperativamente applicazione (cfr. allegato all'art. 16 LCC), non deriva un bisogno di adeguamento al diritto europeo. Dall'altra parte l'utilizzazione della nozione di interesse annuo effettivo va completata e chiarita con l'apposizione di un simbolo. Si intende con ciò chiarire anche visualmente al pubblico interessato che l'interesse sul

prestito è stato calcolato sulla medesima base prevista nella linea direttiva e può essere confrontato in maniera adeguata. Il simbolo indica una percentuale (%) inquadrata da dodici stelle. Qualora la proposta della Commissione dovesse raccogliere l'approvazione del Parlamento e del Consiglio pure il legislatore svizzero dovrà porsi la domanda se anch'esso voglia prescrivere l'utilizzazione di un simbolo corrispondente, oppure preferisca lasciare la questione all'iniziativa del singolo creditore.

6 Basi giuridiche

61 Costituzionalità

L'avamprogetto trova la base, come la vigente legge sul credito al consumo, negli articoli 31 sexies e 64 Cost. La legge sul credito al consumo qui proposta contiene interventi sulla libertà di commercio e d'industria (art. 31 Cost.). Come già confermato a più riprese dal Tribunale federale, esse sono, insieme ad analoghe leggi cantonali, nell'interesse pubblico e proporzionate (DTF 120 la 229 segg., 120 la 286 segg., DTF 119 la 59 segg.).

Il progetto di nuova Costituzione federale affronta la protezione del consumatore all'articolo 88. Questa norma corrisponde nel suo contenuto, ma anche nel suo tenore letterale all'attuale articolo 31 sexies Cost. L'obiettivo non è perciò né un rafforzamento né un indebolimento della protezione del consumatore. Va poi rammentato l'articolo 178 delle proposte di riforma della giustizia. A tenore del medesimo disposto il Tribunale federale dovrà in futuro poter esaminare - nel contesto di un atto di applicazione - la compatibilità delle leggi federali con i diritti di rango costituzionale (cpv. 1). I Cantoni potranno inoltre ricorrere contro la lesione delle loro competenze garantite costituzionalmente (cpv. 2). La giurisdizione costituzionale così descritta non solo non esclude che la Confederazione emani una legge sul credito al consumo in violazione della libertà di commercio d'industria (art. 31 Cost.) ma impedisce pure che il legislatore federale nei confronti dei Cantoni dichiari esaustiva una normativa sul credito al consumo che non soddisfi i requisiti dell'articolo 31 sexies Cost.

62 Delega di competenze legislative

L'avamprogetto delega al Consiglio federale la competenza di fissare un tasso d'interesse massimo per i crediti al consumo (art. 10b). Il Consiglio federale

dovrebbe inoltre prendere l'iniziativa se si rivelasse impossibile creare su base privata una Centrale d'informazione sul credito al consumo (art. 15a).

Non esistendo più ora limite superiore per i crediti al consumo, il Consiglio federale perde la competenza di adeguare questo limite (art. 6 cpv. 1 lett. f e cpv. 4 collegati LCC). Con l'abrogazione dell'articolo 226d capoverso 2 CO scompare anche la base legale dell'Ordinanza del 23 aprile 1975 concernente il pagamento rateale e la durata del contratto nella vendita a pagamento rateale (RS 221.211.43).