



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP

**Ufficio federale di giustizia UFG**  
Ambito direzionale Diritto privato  
Settore Diritto civile e procedura civile

# **Revisione OLCC (adeguamento del tasso d'interesse massimo per crediti al consumo)**

## **Rapporto esplicativo**

**dicembre 2014**

## 1. Contesto

### 1.1. Disciplinamento in vigore

Dall'entrata in vigore della revisione del 1° gennaio 2003, la legge federale sul credito al consumo (LCC)<sup>1</sup> contiene un nuovo articolo 14, dal tenore seguente:

*Il Consiglio federale fissa il tasso d'interesse massimo ammesso giusta l'articolo 9 capoverso 2 lettera b. A tale scopo tiene conto dei tassi d'interesse della Banca nazionale determinanti per il rifinanziamento dei crediti al consumo. Il tasso d'interesse non deve di regola superare il 15 per cento.*

Il Consiglio federale ha adempiuto il mandato legale di fissare il tasso d'interesse massimo di cui all'articolo 9 capoverso 2 lettera b emanando l'articolo 1 dell'ordinanza del 6 novembre 2002<sup>2</sup> concernente la legge sul credito al consumo (OLCC). L'articolo 1 OLCC recita:

*Il tasso d'interesse di cui all'articolo 9 capoverso 2 lettera b LCC è pari al massimo al 15 per cento.*

Tale articolo non è mai stato modificato; dall'entrata in vigore dell'ordinanza, il 1° gennaio 2003, il tasso d'interesse massimo è pertanto rimasto invariato al 15 per cento.

### 1.2. L'importanza del tasso d'interesse massimo di cui all'articolo 1 OLCC

Il tasso d'interesse massimo di cui all'articolo 14 LCC limita il tasso annuo effettivo per i crediti al consumo, per i contratti di leasing ai sensi dell'articolo 1 capoverso 2 lettera a LCC, nonché per le carte di credito, le carte-cliente e i contratti di credito sotto forma di anticipo su conto corrente se vincolati a un'opzione di credito ai sensi dell'articolo 1 capoverso 2 lettera b LCC (art. 8 cpv. 1 e 2 LCC). Per tasso d'interesse massimo s'intende il tasso annuo effettivo che esprime il costo totale del credito (art. 6 in combinato disposto con gli art. 5, 33 e 34 LCC)<sup>3</sup>. Se il tasso d'interesse massimo è superato, il contratto in questione è nullo (art. 15 cpv. 1 LCC).

Prima dell'entrata in vigore dell'articolo 14 LCC, in vari Cantoni il tasso d'interesse massimo stabilito nel diritto cantonale in applicazione dell'articolo 73 capoverso 2 del Codice delle obbligazioni svizzero<sup>4</sup> era pari al 15 per cento, e in altri Cantoni addirittura al 18 per cento in base al concordato intercantonale dell'8 ottobre 1957 concernente la repressione degli abusi in materia d'interesse convenzionale<sup>5</sup>. In virtù dell'articolo 38 LCC, con l'entrata in vigore della LCC queste regole non sono più applicabili in materia.

---

<sup>1</sup> Legge federale del 23 marzo 2001 sul credito al consumo, RS **221.214.1**.

<sup>2</sup> Ordinanza del 6 novembre 2002 concernente la legge sul credito al consumo, RS **221.214.11**.

<sup>3</sup> Messaggio del 14 dicembre 1998 concernente la modifica della legge federale sul credito al consumo, FF **1999** 2697, 2718 seg.

<sup>4</sup> RS **220**

<sup>5</sup> Cfr. XAVIER FAVRE-BULLE, in: Stauder/Favre-Bulle, Commentaire Romand, Droit de la consommation, art. 14 LCC N 1 segg.

I tassi d'interesse di credito applicati dagli istituti di credito variano talvolta considerevolmente, dal 5 per cento circa a quasi il 15 per cento<sup>6</sup>. Anche per le carte di credito con opzione di credito i tassi si situano tra il 9,9 e il 15 per cento.

### **1.3. Ruolo del tasso d'interesse massimo nella lotta all'indebitamento eccessivo**

In passato il Consiglio federale ha a più riprese riconosciuto che l'indebitamento eccessivo dei privati è fonte di problemi di carattere economico, umano e sociale che vanno presi seriamente<sup>7</sup>. Secondo la sua analisi, esso implica in particolare costi per la collettività in termini di prevenzione, minori entrate fiscali o maggiori spese per l'aiuto sociale. Il problema resta di attualità. Nel 2008, il 4,3 per cento delle persone tra i 18 e 49 anni viveva infatti in un'economia domestica a elevato rischio di indebitamento e sempre in quell'anno, sull'insieme della popolazione, 240 000 persone erano confrontate con questo tipo di situazione. Si parla di un elevato rischio di indebitamento se è stato richiesto almeno un credito o prestito e il livello di scoperti di conto o di ritardo nei pagamenti è critico, ossia supera i due terzi del reddito mensile complessivo disponibile. Il rischio di indebitamento dipende pertanto anche da crediti e prestiti che si sommano ai ritardi nei pagamenti delle fatture.

La LCC, entrata in vigore nel 2001, costituisce uno strumento fondamentale nella lotta contro l'indebitamento eccessivo. Secondo la concezione del legislatore, il tasso d'interesse massimo stabilito per legge rappresenta un mezzo per indurre il creditore a esaminare seriamente la capacità creditizia del consumatore<sup>8</sup>. Tanto più elevato il creditore stima il rischio di insolvenza del debitore, tanto più elevato è il premio di rischio per il creditore, ossia il tasso d'interesse del prestito. Limitando il tasso d'interesse ammesso si garantisce che non venga concesso un credito alle persone che rischiano di non essere in grado di rimborsare il prestito. Il tasso d'interesse massimo legale riveste pertanto, assieme all'esame della capacità creditizia secondo gli articoli 22 segg. LCC, un ruolo importante nell'ambito della prevenzione dell'indebitamento eccessivo.

### **1.4 Argomenti contro un tasso d'interesse massimo**

Gli avversari del tasso d'interesse massimo hanno fatto valere vari argomenti, essenzialmente di ordine politico, contro la sua introduzione<sup>9</sup>. Ritenevano non fosse compito dello Stato intervenire. A loro parere, la concorrenza tra i fornitori creava incentivi sufficienti a offrire crediti con un tasso il più basso possibile, e i consumatori potevano optare per il credito più conveniente. Come sostenuto dal Consiglio federale nel messaggio concernente

---

<sup>6</sup> I tassi d'interesse dipendono anche dall'ammontare e dalla durata del credito. Quelli indicati si fondano su una panoramica allestita sul sito [www.comparis.ch](http://www.comparis.ch).

<sup>7</sup> Parere del Consiglio federale del 2 aprile 2014 concernente il rapporto della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale del 28 gennaio 2014 sull'iniziativa parlamentare 10.467 (Prevenire l'indebitamento vietando la pubblicità dei piccoli crediti), FF **2014** 2875, 2878.

<sup>8</sup> Messaggio del Consiglio federale del 14 dicembre 1998 concernente la modifica della legge federale sul credito al consumo, FF **1999** III 2697, 2710.

<sup>9</sup> Cfr. messaggio LCC (nota 8), 2710.

la LCC, s'imponesse una decisione politica<sup>10</sup>, che il legislatore ha preso introducendo l'articolo 14 LCC. Tale decisione non può più essere messa in discussione, si tratta piuttosto di attuare il mandato che il Parlamento ha conferito al Consiglio federale adottando l'articolo 14 LCC.

I detrattori hanno inoltre regolarmente paventato il rischio che un interesse massimo fissato nella legge senza tenere conto dei dati del mercato potesse spingere il consumatore nell'illegalità. Ed è proprio quanto occorre evitare nell'interesse della protezione del consumatore.

Il Consiglio federale non prevede tuttavia un aumento dei crediti illegali in caso di riduzione del tasso d'interesse massimo di cui all'articolo 1 OLCC. Visto l'attuale quadro normativo, non si teme che questo tipo di crediti rappresenti una proporzione importante del mercato. Conformemente all'articolo 15 LCC, l'inosservanza del tasso d'interesse massimo comporta infatti la nullità del contratto di credito. In questo caso il consumatore è tenuto a rimborsare entro la scadenza della durata del credito l'ammontare già ricevuto o utilizzato, ma non deve né interessi né spese. Il creditore che non ha esaminato la capacità creditizia perde il diritto al rimborso dell'importo del credito, compresi gli interessi e le spese (art. 32 cpv. 1 LCC). Di norma, chi propone crediti al consumo illegali non dispone di un'autorizzazione secondo l'articolo 39 capoverso 1 LCC o rischia di perderla se la sua prassi illecita viene scoperta. Senza autorizzazione non è tuttavia possibile effettuare l'esame della capacità creditizia prescritto dalla legge<sup>11</sup>. Senza tale esame, il creditore si espone al rischio di non poter più recuperare l'importo versato. Tale drastica sanzione dovrebbe esplicare un effetto deterrente e dunque ridurre questo tipo di crediti.

### 1.5. Andamento generale dei tassi d'interesse in Svizzera

Da quando il Consiglio federale ha adottato l'OLCC, alla fine del 2002, i tassi d'interesse rilevanti sono diminuiti sensibilmente in Svizzera, indipendentemente dal tasso di riferimento. Si è addirittura raggiunto un minimo storico. Peraltro, i tassi d'interesse erano più elevati di quelli attuali non soltanto nel 2003, al momento della fissazione dell'interesse massimo, ma ancor più in passato:

Tasso d'interesse	1° gennaio 2003	1° ottobre 2014	Differenza tra il 2003 e il 2014	Massimo storico (valore medio 1990)
<b>Libor a 3 mesi</b>	0,603 %	0,006 %	0,597 %	8,954 %
<b>Libor a 12 mesi</b>	0,715 %	0,166 %	0,549 %	8,843 %
<b>Obbligazioni della Confederazione 2 anni</b>	0,827 %	-0,010 %	0,837 %	7,316 %
<b>Obbligazioni della Confederazione 5 anni</b>	1,538 %	0,070 %	1,468 %	6,459 %
<b>Obbligazioni della Confederazione 10 anni</b>	2,396 %	0,590 %	1,806 %	6,335 %

<sup>10</sup> Cfr. messaggio LCC (nota 8), 2710.

<sup>11</sup> Art. 5 degli statuti dell'Associazione per la gestione di una centrale d'informazione per il credito al consumo (IKO).

## 2. Obbligo del Consiglio federale di adeguare l'articolo 1 OLCC

Il disegno di revisione della LCC del 1998<sup>12</sup> prevedeva originariamente che il Consiglio federale fissasse il tasso d'interesse massimo ammissibile (art. 10b D-LCC). Nei dibattiti parlamentari il Consiglio nazionale ha tuttavia auspicato esplicitamente che un tasso d'interesse massimo del 15 per cento fosse stabilito direttamente nella LCC. In sede di appianamento delle divergenze, il Consiglio nazionale ha tuttavia prediletto una nuova impostazione secondo cui il tasso d'interesse poteva superare al massimo del 10 per cento il tasso medio dei depositi a risparmio. La Commissione del Consiglio degli Stati era tuttavia convinta che il tasso d'interesse per i depositi a risparmio non costituisse il corretto valore di riferimento. È stata infine trovata un'intesa optando per la vigente versione dell'articolo 14 LCC, che rinvia ai tassi d'interesse della Banca nazionale svizzera (BNS) determinanti per il rifinanziamento dei crediti al consumo e pertanto contiene una componente variabile. Nel contempo è stato ripreso nella legge un tasso massimo (ma non assoluto) del 15 per cento.

Il rinvio a una componente variabile nell'articolo e il contenuto dei dibattiti parlamentari indicano che il legislatore intendeva delegare al Consiglio federale la competenza di fissare nell'ordinanza il tasso adeguato tenendo conto di un tasso di riferimento variabile stabilito dalla BNS. Il tasso massimo deve pertanto dipendere direttamente dai costi di rifinanziamento dei creditori.

## 3. Metodo di fissazione del tasso d'interesse massimo

### 3.1. Principio

Per adeguare il tasso d'interesse massimo di cui all'articolo 1 OLCC occorre conformarsi alle prescrizioni del legislatore ed eventualmente applicare altri criteri tecnici. Il legislatore si è limitato a imporre al Consiglio federale di tenere conto dei «tassi d'interesse della Banca nazionale determinanti per il rifinanziamento dei crediti al consumo» e a indicare che il tasso d'interesse non deve di regola superare il 15 per cento. Il Consiglio federale deve infine anche fare in modo che il tasso d'interesse massimo concretizzi l'articolo 97 capoverso 1 della Costituzione federale<sup>13</sup> sulla protezione dei consumatori<sup>14</sup>.

### 3.2. Tasso d'interesse di riferimento

Nell'ambito dell'adeguamento del tasso d'interesse massimo la difficoltà risiede nel fatto che la BNS non rileva i «tassi d'interesse della Banca nazionale determinanti per il rifinanziamento dei crediti al consumo» sotto la forma prevista all'articolo 14 LCC. Occorre pertanto fondarsi su un altro tasso di riferimento rilevato dalla BNS.

In occasione dell'esame in corso in vista di un adeguamento del tasso d'interesse massimo l'Ufficio federale di giustizia ha chiesto alla BNS di indicare un tasso appropriato ai sensi

---

<sup>12</sup> FF 1999, 2733 segg.

<sup>13</sup> RS 101

<sup>14</sup> ALEXANDER BRUNNER, in: Marc Amstutz (ed.), Handkommentar zum Schweizer Privatrecht, Wirtschaftsrechtliche Nebenerlasse: KKG, FusG, UWG und PauRG, 2<sup>a</sup> ed., Zurigo 2012, KKG 1–42 N 69.

dell'articolo 14 LCC. Il 28 marzo 2013 la Banca nazionale ha stilato un rapporto alla sua attenzione in cui propone di calcolare il tasso d'interesse massimo fondandosi sul suo tasso di riferimento variabile, ossia il Libor a tre mesi, motivando la sua proposta come segue:

*«La BNS attua la propria politica monetaria orientando il livello dei tassi d'interesse sul mercato del franco svizzero. A tal fine si avvale di un tasso di riferimento, il Libor per investimenti a tre mesi in franchi svizzeri. Modificando il tasso d'interesse di riferimento, la BNS reagisce a pericoli per la stabilità dei prezzi conformemente al suo mandato legale, tenendo conto dell'andamento economico in Svizzera. Le variazioni dell'inflazione e l'andamento congiunturale si riflettono pertanto tempestivamente su questo tasso di riferimento.*

*Il Libor a tre mesi è il tasso d'interesse medio a cui le banche si concedono reciprocamente crediti non assicurati in franchi svizzeri con una scadenza di tre mesi. Nel contempo, il Libor serve alle banche anche come tasso di base per vari altri prodotti quali conti di risparmio, ipoteche e crediti. Un recente sondaggio della BNS conferma che per le banche il Libor continua a essere di gran lunga il tasso di riferimento più importante per fissare i tassi di credito. Le variazioni del Libor si ripercuotono su tutti gli altri tassi di riferimento dei mercati del credito in Svizzera» (traduzione).*

Queste considerazioni sono chiare e convincenti. Evidenziano che in ultima analisi il finanziamento dei crediti è sempre più o meno direttamente legato al Libor. Anche il tasso d'interesse per depositi a risparmio, che nei dibattiti parlamentari è stato a lungo ritenuto determinante per la fissazione del tasso d'interesse massimo, dipende dal Libor e può dunque essere preso in considerazione indirettamente.

### **3.3. Fissazione del tasso d'interesse massimo sulla base di un tasso di riferimento variabile più un margine obiettivo o minimo fisso**

In una perizia stilata dal professor Henner Schierenbeck sul tema della protezione dei consumatori e sul limite legale dei tassi d'interesse per crediti al consumo («Konsumentenschutz und gesetzliche Zinshöchstgrenzen für Konsumentenkredite»), commissionata nel 2001 dall'Associazione dei banchieri svizzeri, si indica che al tasso di riferimento variabile va aggiunto un margine minimo fisso, che tenga conto del tasso medio di rischio (0,5 %–1,5 %), dei costi di trattamento ed esecuzione (3,5 %– 5,5 %), dei costi di acquisizione e marketing (1 %-1,5 %) e dei costi del capitale proprio (0,6–1,2 %). Secondo la perizia, un margine minimo che permetta di coprire interamente i costi richiede un tasso d'interesse compreso tra il 5,6 e il 9,7 per cento, ossia in media compreso tra il 7,6 e il 7,7 per cento. Il fatto che vari istituti di crediti accordino prestiti a tassi inferiori mostra che le cifre indicate dal professor Schierenbeck sono elevate rispetto alla situazione che prevale attualmente. Al momento i tassi d'interesse si situano piuttosto nella parte bassa della forbice definita dall'autore della perizia (tra il 5,6 e il 9,7 %). Tenendo conto dei costi effettivi di rifinanziamento, che di norma sono più elevati del Libor a tre mesi, appare pertanto adeguato un margine forfettario del 10 per cento sul Libor a tre mesi.

In sintesi, in futuro sarebbe opportuno fissare il tasso d'interesse massimo aggiungendo un margine del 10 per cento al Libor a tre mesi. Il tasso ottenuto andrà arrotondato verso l'alto o verso il basso.

### 3.4. Modello per il futuro

Se il Consiglio federale riduce il tasso d'interesse massimo per tenere conto della debolezza dei tassi d'interesse, deve poterlo aumentare se i tassi dovessero risalire. Attualmente tali tassi sono ai minimi storici. L'adeguamento del tasso d'interesse massimo equivale pertanto a fissare una soglia minima. Il tasso massimo è stato stabilito dal legislatore al 15 per cento. In futuro il tasso d'interesse massimo sarà pertanto fissato tra il 10 e il 15 per cento.

Il tasso d'interesse sarà riesaminato ogni anno. Il Consiglio federale adeguerà il suo livello nell'ordinanza, con effetto al 1° gennaio dell'anno successivo, in caso di variazione rilevante del Libor a tre mesi a fine settembre dell'anno precedente.

In funzione del Libor a tre mesi, si applicherebbero quindi i seguenti tassi d'interesse massimi:

<b>Libor a tre mesi al 30 settembre dell'anno precedente</b>	<b>Tasso d'interesse massimo a partire dal 1° gennaio dell'anno successivo</b>
0,00–0,44 %	10 %
0,45–1,44 %	11 %
1,45–2,44 %	12 %
2,45–3,44 %	13 %
3,45–4,44 %	14 %
4,45–5,44 %	15 %
dal 5,45 %	è fissato nel singolo caso

La BNS stima che il Libor a tre mesi varierà di norma tra l'1 e il 3 per cento. Se dovesse eccezionalmente superare la soglia del 5 per cento, è lecito chiedersi quanto vincolante sia il limite massimo del 15 per cento previsto dal legislatore, che in tal caso andrebbe superato per motivi meramente matematici. Il Consiglio federale dovrebbe decidere *ad hoc* se aumentare il tasso d'interesse al di sopra del limite legale del 15 per cento.

### 3.5. Risultato

Nell'articolo 1 OLCC il Consiglio federale ridurrà al 10 per cento il tasso d'interesse massimo, con effetto al 1° gennaio 2016, a condizione che al 30 settembre 2015 il Libor a tre mesi non abbia superato lo 0,44 per cento. I tassi d'interesse attualmente applicati da vari offerenti dimostrano che permettono di concedere crediti al consumo in maniera redditizia.

#### **4. Diritto transitorio**

In caso di adeguamento del tasso d'interesse massimo bisognerà inoltre decidere se tale tasso sarà applicato soltanto ai nuovi contratti oppure anche ai contratti validi stipulati prima della sua entrata in vigore. Per garantire una certa prevedibilità agli istituti di credito, sembra appropriato riferirsi unicamente alla data di conclusione del contratto e lasciare costante il tasso d'interesse per tutta la sua durata. Ovviamente ciò non vale per i rinnovi e le proroghe contrattuali. Per i consumatori sarebbe problematico se i tassi d'interesse di credito potessero aumentare durante la durata del contratto. In questi casi si dovrebbe inoltre valutare diversamente la capacità creditizia, il che comporterebbe problemi difficili da risolvere al momento della conclusione contratto. Da un punto di vista tecnico è pertanto opportuno conservare per tutta la durata del contratto il tasso d'interesse massimo determinante al momento della sua stipula, anche se l'articolo 1 OLCC è adeguato nel frattempo.