



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

Modifica dell'ordinanza concernente la legge sul credito al consumo (OLCC)

(Adeguamento del tasso d'interesse massimo per crediti al consumo)

Sintesi dei risultati della consultazione

Settembre 2015

Riassunto

La presente revisione della OLCC ha raccolto pareri discordanti in sede di consultazione. Da un lato i Cantoni (25 su 26), le associazioni dei consumatori, il PS e il PPD l'hanno accolta in modo molto favorevole. Dall'altro, le banche, gli emittenti di carte di credito, gli istituti di leasing, il commercio al dettaglio, il PLR e l'UDC vi si oppongono fermamente.

La maggior parte dei sostenitori appoggia la revisione senza riserve in quanto convinti del suo effetto positivo sulla lotta all'indebitamento eccessivo, fonte di elevati costi sociali. Tra i fautori c'è chi vorrebbe proteggere ancora di più i consumatori. Gli oppositori replicano che il sistema attuale è adeguato e sarà ulteriormente rafforzato dalle nuove regole in materia di pubblicità aggressiva, criticano l'assenza di uno studio sulle conseguenze della revisione e temono un impatto negativo sui consumi e l'economia nazionale. Infine sostengono che un margine ridotto al 10 per cento non sia sufficiente a coprire le spese e affermano che la revisione rischia di mancare il suo obiettivo e di spingere chi intende accendere un credito verso settori privi o quasi di una normativa in materia.

1 Osservazioni generali

La consultazione sull'avamprogetto di modifica dell'ordinanza del 6 novembre 2002 concernente la legge sul credito (OLCC; RS 221.214.11; adeguamento del tasso d'interesse massimo per crediti al consumo) è iniziata il 5 dicembre 2014 e si è conclusa il 30 marzo 2015. Sono stati invitati a partecipare i Cantoni, i partiti rappresentati nell'Assemblea federale e le organizzazioni interessate.

26 Cantoni, quattro partiti e 41 organizzazioni si sono espressi in merito all'avamprogetto, per un totale di 71 pareri.

Due organizzazioni hanno espressamente rinunciato a prendere posizione¹.

2 Elenco dei partecipanti

In allegato figura l'elenco dei Cantoni, dei partiti e delle organizzazioni che si sono espressi sull'avamprogetto.

3 Pareri dei Cantoni

3.1 Favorevoli alla revisione

25 Cantoni sostengono espressamente l'avamprogetto di modifica dell'OLCC per i motivi illustrati nel rapporto esplicativo del Consiglio federale (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, UR, VD, VS, ZG, ZH).

¹ Unione delle città svizzere, Unione svizzera degli imprenditori.

3.2 Altre osservazioni e proposte dei sostenitori

Alcuni Cantoni che sostengono l'avamprogetto hanno formulato le osservazioni e le proposte seguenti:

- un tasso massimo del 10 per cento è ancora troppo elevato per proteggere dall'indebitamento eccessivo; sarebbe invece opportuno e più efficace abbassarlo al 5 per cento (NE);
- l'articolo 1 capoverso 2 AP-OLCC andrebbe modificato in modo tale che il tasso del 15 per cento non possa essere superato in nessun caso (GL);
- basterebbe adeguare il tasso massimo ogni due anni e non annualmente (OW), così si ridurrebbe l'onere amministrativo;
- per una migliore protezione contro l'indebitamento eccessivo, all'arrotondamento al numero intero più vicino secondo le regole dell'arrotondamento commerciale (art. 1 cpv. 2 AP-OLCC) si dovrebbe preferire un arrotondamento a un quarto di punto percentuale come previsto ad esempio dall'articolo 12a OLAL (ordinanza concernente la locazione e l'affitto di locali d'abitazione o commerciali; RS 221.213.11) che prevede un tasso di riferimento ponderato espresso in un quarto di punto percentuale secondo le regole dell'arrotondamento commerciale (ZH).

3.3 Contrari alla revisione

Solamente il Canton Ticino si oppone alla revisione proposta perché:

- teme che una riduzione del tasso d'interesse massimo favorisca un maggior indebitamento visto che indebitarsi costerebbe di meno; la revisione dunque potrebbe sortire un effetto contrario allo scopo perseguito;
- il settore specifico delle carte di credito dovrebbe avere regole proprie e beneficiare dei tassi d'interesse massimi attuali.

4 Pareri dei partiti

Il PS sostiene senza riserve l'avamprogetto. Il PPD è favorevole ma chiede che il tasso massimo del 15 per cento vada mantenuto e non possa essere superato in nessun caso. Il PLR e l'UDC sono contrari alla revisione in quanto la ritengono inutile, in contrasto con libertà economica e poco efficace. Inoltre sostengono che vada preso un altro tasso di riferimento al posto del Libor a tre mesi.

5 Pareri delle organizzazioni interessate

5.1 Favorevoli alla revisione

Molte organizzazioni (12 su 41) sostengono la normativa proposta (ACSI, Caritas Svizzera, DCS, FER, FRC, Losanna, SIC Svizzera, SKS, TS, UNIGE, UNIL, USS) sostanzialmente per i motivi illustrati nel rapporto esplicativo del Consiglio federale.

5.2 Osservazioni e proposte dei sostenitori

Diverse organizzazioni che sostengono la revisione hanno formulato le osservazioni e le proposte seguenti:

- l'**aggiunta di un margine di 10 punti percentuali** al tasso Libor a tre mesi è **eccessiva**; il margine dovrebbe essere dell'8 per cento (Caritas Svizzera, DCS, TS) oppure tra il 7 e l'8 per cento (Losanna). Il tasso d'interesse massimo dovrebbe essere fisso e non vincolato a valori di riferimento variabili (DCS).
- l'articolo 14 della legge federale del 23 marzo 2001 sul credito al consumo (LCC; RS 221.214.1) incarica il Consiglio federale di fissare il tasso d'interesse massimo ammesso tenendo conto dei tassi d'interesse della Banca nazionale determinanti e precisa che di regola il tasso d'interesse non deve superare il 15 per cento. Questa disposizione costituisce una base legale sufficiente per fissare il tasso d'interesse massimo e quindi l'articolo 1 capoverso 2 AP-OLCC può essere stralciato (ACSI, DCS, FRC, Losanna, SKS, USS);
- il controllo periodico del tasso d'interesse massimo da parte del Consiglio federale non si dovrebbe limitare ai costi di rifinanziamento, ma tener conto anche della percentuale aggiunta (Caritas Svizzera);
- adeguare annualmente il tasso d'interesse massimo pregiudica la chiarezza e la certezza del diritto (ACSI, DCS, FRC, SKS);
- andrebbe previsto, per esempio nell'ordinanza, un limite massimo per il tasso d'interesse che non superi in alcun caso il 15 per cento (Caritas Svizzera, DCS, Losanna);
- l'esame della capacità creditizia secondo l'articolo 28 LCC è spesso troppo sommario (ACSI, DCS, FRC, SKS).

5.3 Contrari alla revisione

Molte organizzazioni (29 su 41) si oppongono alla normativa proposta (Accarda, Aduno, AEPM, ASA, ASBCEF, ASSL, ASVAD, athleticum, auto-suisse, Bank-now, Cembra, CI CDS, Coop, CP, CS, economiesuisse, EFL, Globus, HKBB, Jumbo, KARTAC, kf, Manor, SRF, SW/PS, SwissBanking, UBS, UPSA, USAM). Alcune di loro si basano su perizie esterne eseguite da specialisti riconosciuti come per esempio la perizia dei professori Silvio Borner e Bernds Schips (ASBCEF) e lo studio della società di consulenza Deloitte (KARTAC).

5.4 Osservazioni e proposte dei contrari

Situazione attuale soddisfacente

- Il disciplinamento svizzero in materia di credito al consumo e di esame della capacità creditizia è **uno dei più restrittivi in Europa** se non il più restrittivo (Accarda, Aduno, AEPM, athleticum, auto-suisse Cembra, economiesuisse, Globus, Jumbo, KARTAC, kf, Manor, SwissBanking, UBS, UPSA).

- **Il sistema attuale ha dato buoni risultati.** Il mercato funziona e si regola da solo (Accarda, Aduno, ASA, athleticum, auto-suisse, Bank-now, CI CDS, Coop, CS, Globus, Jumbo, kf, Manor, SRF, SW/PS, UBS, UPSA).
- Non è comprovata **alcuna necessità di disciplinamento** (Accarda, Aduno, ASBCEF, ASSL, athleticum, auto-suisse, Bank-now, Cembra, CP, CS, economiesuisse, EFLA, Globus, HKBB, CI CDS, Coop, Jumbo, Manor, SRF, SwissBanking, UBS, UPSA) come ribadito anche nelle raccomandazioni del gruppo di esperti (Brunetti II) istituito dal Consiglio federale per sviluppare la strategia in materia di mercati finanziari (Bank-now, CS, EFLA).
- Contrariamente a quanto riportato nel rapporto esplicativo del Consiglio federale, il volume dei crediti è calato negli ultimi anni (ASVAD, CI CDS, Globus).
- Solamente il 6,5 per cento dei crediti al consumo è concesso a giovani di età compresa tra i 18 e i 24 anni; pertanto non è plausibile invocare la protezione dei giovani dall'indebitamento eccessivo a sostegno della riforma (AEPM, USAM).

Conseguenze negative della revisione proposta

- La revisione proposta rappresenta una **notevole limitazione della libertà economica** (Accarda, Aduno, ASBCEF, auto-suisse, Bank-now, CS, economiesuisse, HKBB, SW/PS, UPSA) e della libertà di decisione del consumatore (athleticum, AEPM, CS, Jumbo, Manor).
- **Manca uno studio sulle conseguenze** del previsto inasprimento della normativa (Accarda, Aduno, ASBCEF, ASSL, auto-suisse, Bank-now, Cembra, CP, CS, economiesuisse, EFLA, HKBB, SwissBanking, UBS, UPSA).
- **Un margine del 10 per cento è insufficiente per coprire le spese** e non tiene conto dell'aumento dei costi in materia di concessione dei crediti, in particolare a causa delle nuove esigenze legate alla normativa (Accarda, ASSL, Bank-now, Cembra, CS, Globus, Swissbanking, UBS).
- La nuova normativa avrà ripercussioni negative sui privati e l'economia in generale; in particolare **ridurrà i consumi e porterà alla chiusura di diversi istituti di credito** (AEPM, ASA, ASSL, auto-suisse, Cembra, economiesuisse, HKBB, Jumbo, KARTAC, Manor, Swissbanking, UBS, UPSA).
- Se il tasso d'interesse massimo viene abbassato al 10 per cento, è molto probabile che il mercato dei crediti registri una perdita compresa tra i 2 e i 2,5 miliardi (sui 7,5 attuali) (auto-suisse, economiesuisse, SW/PS, USAM, UPSA).
- **Essendo il mercato delle carte di credito particolarmente toccato**, sarebbe opportuno tener conto delle sue particolarità (CS, HKBB, Swissbanking, UBS). Inoltre, contrariamente agli emittenti internazionali, che guadagnano sui tassi di cambio e le commissioni interbancarie (*interchange fees*), per gli emittenti di carte di credito *private label* dei negozi gli interessi sono una delle poche fonti di entrata (Globus). Abbassare il tasso d'interesse massimo danneggerebbe soprattutto gli istituti più piccoli e quelli che offrono carte di credito gratuite (ASBCEF).

- Le norme previste provocheranno **l'esclusione dei consumatori** capaci di credito secondo l'articolo 28 LCC, anche dall'acquisto di beni al dettaglio (Accarda, Aduno, ASVAD, athleticum, auto-suisse, Cembra, CI CDS, CS, EFLA, HKBB, Jumbo, kf, Manor, SRF, Swissbanking, UPSA).
- Il forte calo del tasso d'interesse massimo potrebbe ridurre la concorrenza e agire come un accordo cartellistico sui prezzi poiché gli istituti sarebbero costretti ad aumentare **i tassi d'interesse per i consumatori con basso rischio di credito** allo scopo di compensare le perdite dovute alla riduzione dei tassi applicati ai consumatori con un rischio di credito medio o alto (ASBCEF).
- Anziché offrire una maggiore protezione ai consumatori, la revisione **potrebbe** indurre alcuni di loro a chiedere un credito **all'estero, illegalmente** o ricorrendo al *crowdfunding* (finanziamento collettivo) su Internet, sottoponendoli così a rischi maggiori e a tassi più alti. Sotto questo aspetto, la normativa proposta risulta controproducente (Accarda, Aduno, athleticum, Cembra, CI CDS, EFLA, Jumbo, KARTAC, kf, Manor, USAM).
- **Adeguando annualmente** il tasso d'interesse massimo, il quadro normativo cambia costantemente (CP), il che genera poca chiarezza e pregiudica la **certezza del diritto** (CI CDS, Coop, Globus, HKBB, SRF). Inoltre comporta un aumento della burocrazia e delle spese amministrative nonché la modifica dei contratti e delle condizioni generali che vanno comunicate al cliente (Globus, HKBB, SRF). La normativa proposta **penalizza i fornitori svizzeri di credito al consumo** in un contesto di concorrenza internazionale (Accarda, Athleticum, Jumbo, Manor).
- Ridurre il tasso d'interesse massimo **non serve a contrastare l'indebitamento eccessivo** (AEPM, HKBB, Manor), anzi potrebbe persino avere l'**effetto inverso e incoraggiarlo** (ASBCEF, Globus).
- **Acquistare online con la carta di credito è molto pratico** e le cose si complicherebbero per i clienti che non potranno più ottenere una carta di credito in seguito alla revisione proposta (athleticum, CS, Jumbo, Manor).

Momento poco propizio per una revisione

- Considerando la situazione congiunturale e la **crisi dovuta al franco forte**, non è un buon momento per introdurre la modifica proposta (ASSL, economiesuisse, USAM).
- Prima di procedere a ulteriori modifiche, sarebbe opportuno valutare gli effetti delle restrizioni che verranno adottate con l'iniziativa parlamentare 10.467 «Prevenire l'indebitamento vietando la pubblicità dei piccoli crediti», depositata dalla consigliera nazionale Josiane Aubert il 18 giugno 2010 e votata dalle Camere federali il 20 marzo 2015 (Accarda, AEPM, athleticum, CI CDS, Globus, Manor, SRF, USAM).
- Le raccomandazioni rivedute del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI) del 2012 e la futura legge federale sullo scambio automatico internazionale di informazioni in materia fiscale (LSAI) genereranno **ingenti costi supplementari in materia di regolamentazione**. Al momento questi costi non sono ancora noti, ma si potranno calcolare quando la FINMA e gli organismi di autodisciplina (OAD) degli emittenti di carte di credito preciseranno i dettagli dell'attuazione delle nuove disposizioni, ossia tra fine 2015 e inizio 2016. Il

Consiglio federale dovrebbe approfittare di questo periodo per condurre uno studio sui bisogni e gli effetti di una riduzione del tasso d'interesse massimo (ASSL).

- Prima di introdurre nuove misure, si dovrebbero aspettare i risultati dello studio SILC (Statistics on Income and Living Conditions/Reddito e condizioni di vita in Svizzera) dell'Ufficio federale di statistica (UST) che a breve sarà aggiornato (Accarda, athleticum, Globus, Jumbo, Manor, SRF).

Metodo inappropriato

- **L'abbassamento del tasso d'interesse massimo non è il metodo giusto per contrastare l'indebitamento eccessivo** (Accarda, Bank-now, Coop, CS, Globus, IG DHS, Jumbo, Manor, SRF). Le cause del sovraindebitamento non vanno ricercate nel tasso d'interesse massimo, ma piuttosto nelle imposte, nei premi delle casse malati, nei contributi di mantenimento e nella disoccupazione. Non vi è nessun legame tra il leasing e il rischio d'indebitamento eccessivo. La presente revisione fallisce il suo obiettivo (Aduno, athleticum, auto-suisse, kf, Jumbo, UPSA).
- L'aspetto problematico dei crediti al consumo risiede nel messaggio lanciato da alcuni istituti e nella pubblicità che si rivolge ai giovani (kf).
- **Inasprire l'esame della capacità creditizia in un'ordinanza senza coinvolgere il Parlamento** non è in linea con i principi dello Stato di diritto. Tanto più che nel 2014 le Camere federali non hanno dato seguito alle iniziative cantonali 11.317 «Migliorare la protezione dei giovani adulti dell'ambito della legge sul credito al consumo» e 11.318 «Lotta contro l'indebitamento eccessivo. È giunto il momento di agire!» (ASA, ASBCEF, Bank-now, CS, UPSA).
- Non è corretto adottare un metodo di calcolo differente a seconda che si tratti di tassi d'interesse inferiori oppure superiori al 15 per cento (Accarda, ASSL, ASVAD). La scelta di un metodo dinamico presuppone la soppressione del limite massimo del 15 per cento (ASVAD).
- Il rapporto esplicativo del Consiglio federale propone un punto di vista unilaterale (protezione dei consumatori) in quanto non tiene conto del rischio a carico delle imprese (ASVAD).

Proposte

Se ciononostante la OLCC fosse modificata, chi è contrario alla revisione fa le proposte seguenti per ridurre l'impatto negativo:

- **è necessario adottare un margine più elevato** pari al 12 per cento (CS), al 13 per cento (ASBCEF, ASVAD, economiessuisse), al 13 per cento nel settore del credito al consumo e al 13,33 per cento nel settore delle carte di credito (Aduno) o al 13,5 per cento (Cembra, Kartac).
- **Non è opportuno utilizzare il Libor a tre mesi come tasso di riferimento per calcolare il tasso d'interesse massimo.** Gli istituti di credito al consumo non si rifinanziano a breve termine. Sarebbe auspicabile basarsi su un tasso di riferimento più a lungo termine come per esempio il **Mid Swap a quattro anni** (Accarda, Aduno, athleticum, ASBCEF, ASSL,

ASVAD, Bank-now, Cembra, CI CDS, Coop, CS, EFLA, economiessuisse, Globus, HKBB, Jumbo, KARTAC, Manor, SRF, Swissbanking, UBS).

- Se, come nell'avamprogetto, si sceglie un modello flessibile del tasso d'interesse massimo, non andrebbero in nessun caso **presi in considerazione tassi d'interesse inferiori allo 0 per cento** (ASBCEF, ASSL, Cembra, EFLA, HKBB, ASVAD, UBS).
- L'articolo 1 capoverso 1 AP-OLCC è superfluo e potrebbe essere stralciato (ASVAD).

6. Accesso ai pareri

Secondo l'articolo 9 della legge federale del 18 marzo 2005 sulla consultazione (RS 172.061), il pubblico ha accesso alla documentazione e, al termine della procedura, ai pareri pervenuti nonché al riassunto dei risultati della consultazione, dopo che il Consiglio federale ne ha preso atto. Le versioni integrali dei pareri possono essere consultate presso l'Ufficio federale di giustizia.

Elenco dei partecipanti
Liste des organismes ayant répondu
Verzeichnis der Eingaben

Cantoni / Cantons / Kantone

| | |
|-----------|--|
| AG | Argovia / Argovie / Aargau |
| AI | Appenzello Interno / Appenzell Rh.-Int. / Appenzell Innerrhoden |
| AR | Appenzello Esterno / Appenzell Rh.-Ext. / Appenzell Ausserrhoden |
| BE | Berna / Berne / Bern |
| BL | Basilea-Campagna / Bâle-Campagne / Basel-Landschaft |
| BS | Basilea-Città / Bâle-Ville / Basel-Stadt |
| FR | Friburgo Fribourg / Freiburg |
| GE | Ginevra / Genève / Genf |
| GL | Glarona Glaris / Glarus |
| GR | Grigioni / Grisons / Graubünden |
| JU | Giura / Jura |
| LU | Lucerna / Lucerne / Luzern |
| NE | Neuchâtel / Neuenburg |
| NW | Nidvaldo / Nidwald /Nidwalden |
| OW | Obvaldo / Obwald /Obwalden |
| SG | San Gallo / Saint-Gall / St. Gallen |
| SH | Sciaffusa / Schaffhouse / Schaffhausen |
| SO | Soletta / Soleure / Solothurn |
| SZ | Svitto / Schwyz |
| TG | Turgovia / Thurgovie / Thurgau |
| TI | Ticino / Tessin |
| UR | Uri |
| VD | Vaud / Waadt |
| VS | Vallese / Valais / Wallis |
| ZG | Zugo / Zoug / Zug |
| ZH | Zurigo / Zurich / Zürich |

Partiti politici Partis politiques / Parteien

| | |
|------------|---|
| PPD | Partito Popolare Democratico Parti démocrate-chrétien Christlichdemokratische Volkspartei |
| PLR | Partito liberale-radical. I Liberali Parti radical-démocratique. Les Libéraux-Radicaux Freisinnig-Demokratische Partei. Die Liberalen |

PS Partito Socialista Svizzero
Parti socialiste suisse
Sozialdemokratische Partei der Schweiz

UDC Unione Democratica di Centro
Union démocratique du centre
Schweizerische Volkspartei

Organizzazioni interessate / Organisations intéressées / Interessierte Organisationen

ACCARDA Accarda AG

ACSI Associazione consumatrici e consumatori della Svizzera italiana

ADUNO Aduno Gruppe

AEPM Alliance des milieux économiques pour une politique de prévention modérée
Allianz der Wirtschaft für eine massvolle Präventionspolitik

ASA Utenti Svizzeri Pubblicità
Association Suisse des Annonceurs
Schweizer Werbe-Auftraggeberverband

ASB Associazione Svizzera dei Banchieri
Association suisse des banquiers
Schweizerische Bankiervereinigung

ASBCEF Association suisse des banques de crédit et établissements de financement
Verband Schweizerischer Kreditbanken und Finanzierungsinstitute

ASSL Association suisse des sociétés de leasing
Schweizerischer Leasingverband

ASVAD L'Association Suisse de Vente à Distance
Verband des Schweizerischen Versandhandels

athleticum Athleticum Sportmarkets AG

auto-suisse auto-suisse
auto-schweiz

BANK-now BANK-now AG

Caritas Suisse Caritas Svizzera
Caritas Suisse
Caritas Schweiz

CEMBRA Cembra Money Bank AG

CI CDS Interessengemeinschaft Detailhandel Schweiz
Communauté d'intérêt du commerce de détail suisse

Coop Coop Società cooperativa

| | |
|-----------------------|---|
| CP | Centre Patronal |
| CS | Crédit Suisse AG |
| DCS | Schuldenberatung Schweiz Dettes Conseils Suisse |
| economiesuisse | Federazione delle imprese svizzere Fédération des entreprises suisses Verband der Schweizer Unternehmen |
| EFL | EFL Autoleasing AG |
| FER | Fédération des entreprises romandes |
| FRC | Fédération romande des consommateurs |
| GLOBUS | Globus AG |
| HKBB | Handelskammer beider Basel |
| Jumbo | Jumbo-Markt AG |
| KARTAC | Interessengemeinschaft der Kartenindustrie Communauté d'intérêts de l'industrie des cartes de paiement électronique |
| kf | Konsumentenforum deutsche Schweiz |
| Losanna | Città di Losanna |
| Manor | Manor AG |
| SIC Svizzera | Società svizzera degli impiegati di commercio Société suisse des employés de commerce Kaufmännischer Verband Schweiz |
| SKS | Stiftung für Konsumentenschutz |
| SRF | Swiss Retail Federation |
| SW/PS | Pubblicità Svizzera Publicité Suisse Schweizer Werbung |
| TS | Travail Suisse |
| UBS | UBS AG |
| UNIGE | Università di Ginevra |
| UNIL | Università di Lausanne |
| UPSA | Unione professionale svizzera dell'automobile Union professionnelle suisse de l'automobile Auto Gewerbe Verband Schweiz |
| USAM | Unione svizzera delle arti e mestieri Union suisse des arts et métiers Schweizerischer Gewerbeverband |
| USS | Unione sindacale svizzera Union syndicale suisse Schweizerischer Gewerkschaftsbund |

Non hanno voluto esprimere un parere

- Unione delle città svizzere
- Unione svizzera degli imprenditori