



ad 13.426

Iniziativa parlamentare Rinnovo tacito dei contratti di servizi

Rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale del 4 luglio 2019

Parere del Consiglio federale

del ...

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale del 4 luglio 2019 concernente l'iniziativa parlamentare 13.426 «Rinnovo tacito dei contratti di servizio».

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

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Parere

1 Situazione iniziale

Il 17 aprile 2013 l'allora consigliere nazionale Mauro Poggia ha depositato l'iniziativa parlamentare 13.426 «Rinnovo tacito dei contratti di servizio» dal tenore seguente:

«La legislazione è completata nel senso che, qualora sia stata convenuta una proroga tacita del contratto, ai prestatori di servizi è imposto l'obbligo di informare il cliente della possibilità di disdirlo almeno un mese prima che scada il periodo durante il quale quest'ultimo è autorizzato a farlo. Se ciò non avviene, il contratto deve poter essere disdetto in qualsiasi momento dal cliente, senza sanzione, e il prestatore di servizi deve rimborsare qualsivoglia importo ricevuto per il periodo contrattuale non scaduto.»

Il 26 dicembre 2013 l'iniziativa parlamentare è stata ripresa dal consigliere nazionale Roger Golay.

L'11 aprile 2014 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N) ha dato seguito all'iniziativa con 12 voti contro 10 e 3 astensioni. Il 10 febbraio 2015 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati si è allineata a tale decisione, con 8 voti contro 2 e 3 astensioni. L'8 aprile 2016 la CAG-N ha istituito una sottocommissione incaricata di elaborare un progetto preliminare e ha proceduto a un voto consultivo sull'approccio da seguire. La CAG-N ha discusso il progetto preliminare della sottocommissione in due riunioni, il 3 febbraio 2017 e l'11-12 maggio 2017, in occasione delle quali ha respinto una proposta di stralcio e deciso diversi adeguamenti e integrazioni. Successivamente il progetto preliminare è stato posto in consultazione dal 16 giugno 2017 al 9 ottobre 2017.

Nella seduta del 6 luglio 2018 la Commissione ha preso atto dei pareri della consultazione¹ e deciso alcune modifiche. Il 15 novembre 2018 ha proceduto alla deliberazione di dettaglio del progetto preliminare rielaborato e nella votazione sul complesso l'ha respinto con 12 voti contro 12 e 1 astensione con voto decisivo del presidente. Ha quindi proposto al Consiglio nazionale di togliere di ruolo l'iniziativa, adducendo come motivo che l'obbligo d'informazione proposto rappresenta un'ingerenza nella libertà contrattuale e genera oneri burocratici inutili, che non possono essere giustificati con l'esigua necessità dei consumatori di essere informati. A suo parere, i consumatori sono in grado di agire in maniera responsabile e di tenere autonomamente sotto controllo le modalità del rinnovo contrattuale. Inoltre, spesso un rinnovo del contratto è anche nell'interesse dei consumatori. Una minoranza (Flach, Aebischer Matthias, Amherd, Arslan, Gmür-Schönenberger, Guhl, Marti Min Li, Mazzone, Naef, Vogler, Wasserfallen Flavia) ha proposto di non togliere di ruolo l'iniziativa. Il 22 marzo 2019 il Consiglio nazionale ha dato

¹ Il rapporto del 9 maggio 2018 sui risultati della procedura di consultazione è reperibile all'indirizzo www.parlament.ch > Organi > Commissioni > Commissioni tematiche > CAG > Rapporti e oggetti posti in consultazione > Oggetti posti in consultazione.

seguito alla proposta della minoranza con 102 voti contro 90 e 2 astensioni e ha deciso di non togliere di ruolo l'intervento².

Successivamente, il 4 luglio 2019 la CAG-N ha adottato il presente progetto e il pertinente rapporto con 11 voti contro 10. Una minoranza (*Merlini, Bauer, Geisbühler, Markwalder, Nidegger, Tuena, Vogt, Walliser, Zanetti Claudio*) ha proposto al proprio Consiglio di non entrare in materia. Conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge del 13 dicembre 2002³ sul Parlamento, il progetto e il rapporto sono stati trasmessi per parere al Consiglio federale.

2 Parere del Consiglio federale

Il Consiglio federale ritiene che la questione delle clausole di rinnovo automatico non giustifichi *alcun intervento legislativo*, poiché è del parere che un tale intervento sia sproporzionato. Come indicato dalla CAG-N nel suo rapporto del 15 novembre 2018, in cui ha originariamente proposto al suo Consiglio di togliere di ruolo l'iniziativa, l'esigua necessità dei consumatori di essere informati non giustifica la proposta *ingerenza nella libertà contrattuale*. Per i medesimi motivi anche una maggioranza delle organizzazioni e una consistente minoranza dei partiti che hanno partecipato alla procedura di consultazione hanno respinto chiaramente la soluzione proposta⁴.

Il proposto obbligo d'informazione cagionerebbe un considerevole *onere amministrativo supplementare* per le imprese coinvolte. Non sarebbe semplice garantire l'invio degli avvisi ai clienti in quanto le imprese dovrebbero provvedere affinché i consumatori ricevano per tempo tali avvisi. Potrebbe essere necessario modificare i sistemi di gestione della clientela con notevoli spese, il che è stato criticato anche in sede di consultazione da alcuni dei partecipanti contrari al progetto⁵. Ne risulterebbe in ogni caso un onere burocratico supplementare, e questo a prescindere dal fatto che l'avviso sia inviato solo una volta o – come proposto da una minoranza (*Flach, Aebischer Matthias, Arslan, Fehlmann Rielle, Kälin, Marti Min Li, Naef, Wasserfallen Flavia*) – per ogni proroga contrattuale.

Il Consiglio federale ritiene che non *spetti al legislatore* esonerare i consumatori dalle loro responsabilità personali addossandone i costi alle imprese. Ci si può infatti attendere che i *consumatori* gestiscano autonomamente i loro contratti ed eventualmente li disdicano entro i termini pattuiti. L'Esecutivo reputa agevole questo compito, in particolare grazie alle possibilità tecnologiche oggi disponibili. Per contro, le imprese che prevedono condizioni contrattuali favorevoli per i loro clienti potrebbero avvantaggiarsi rispetto alla concorrenza. Il Consiglio federale ritiene pertanto che il problema delle proroghe contrattuali inattese e involontarie rientri nella *responsabilità individuale* e non debba essere regolato introducendo un nuovo meccanismo di protezione sotto forma di un obbligo d'informazione a carico delle imprese.

² Boll. Uff. 2019 N 577 segg.

³ RS 171.10

⁴ Cfr. sintesi dei risultati della procedura di consultazione, pag. 3, 5

⁵ Cfr. sintesi dei risultati della procedura consultazione, pag. 5.

In questo contesto è di centrale importanza che il diritto vigente preveda già determinati meccanismi correttivi. Le condizioni commerciali generali (CCG) preformulate possono diventare parte integrante del contratto soltanto se il cliente vi è stato chiaramente reso attento al momento della stipula ed ha avuto la possibilità di prendere atto del contenuto in modo ragionevole⁶. La parte che prevede clausole inabituali o sorprendenti nelle condizioni generali deve richiamare in maniera speciale l'attenzione su tali clausole (cosiddetta clausola dell'insolito)⁷; occorre tuttavia determinare caso per caso se il rinnovo del contratto va considerato insolito nel suo insieme o nelle sue modalità (p. es. termine di disdetta). Infine, le clausole abusive contenute nelle CCG che, violando il principio della buona fede, comportano a detrimento dei consumatori un notevole e ingiustificato squilibrio tra i diritti e gli obblighi contrattuali sono già considerate *sleali* secondo l'articolo 8 della legge federale del 19 dicembre 1986⁸ contro la concorrenza sleale (LCSI). Le clausole di rinnovo sono spesso evocate quale possibile caso d'applicazione in relazione a questa norma, ma secondo il Tribunale federale è anche qui necessario un esame caso per caso⁹. Se si volesse rafforzare ulteriormente la posizione dei consumatori senza aumentare nel contempo l'onere burocratico, andrebbe esaminata l'introduzione di un obbligo per le imprese di segnalare esplicitamente, al momento della stipula, il rinnovo automatico del contratto.

Nel caso in cui, nonostante le precedenti considerazioni, il Parlamento ritenga necessario intervenire ed entri in materia sul progetto, occorrerebbe prevedere *agevolazioni* per le imprese perlomeno nel quadro delle modalità di avviso. L'obbligo d'informazione definito nel progetto della CAG-N implica che le imprese devono dimostrare unilateralmente che l'avviso è giunto al destinatario (principio della ricezione), il che costituirebbe un onere sproporzionato. Le imprese sarebbero obbligate a verificare in via preliminare gli indirizzi dei loro clienti e a inviare l'avviso in modo da poter provare che il destinatario l'ha ricevuto. Occorre evitare ostacoli burocratici supplementari di questo tipo e ritenere invece valido l'invio *all'ultimo indirizzo comunicato dal cliente* (indirizzo postale, indirizzo e-mail o anche soltanto numero telefonico). Le imprese andrebbero pertanto esonerate dall'obbligo di dimostrare la ricezione dell'avviso da parte del consumatore. Questa variante andrebbe esaminata a fondo in caso di entrata in materia sul progetto.

Qualora il Parlamento confermi la necessità di legiferare, secondo il Consiglio federale sarebbe più logico avvisare i consumatori prima di *ogni* rinnovo contrattuale, come proposto dalla minoranza *Flach*, e non soltanto prima della prima proroga. Inviare avvisi ricorrenti comporterebbe *un onere supplementare* limitato, poiché dovrebbe essere semplice trovare una soluzione tecnica per far seguire il primo avviso da avvisi simili. *L'onere* per avvisi ricorrenti appare quindi *al massimo leggermente superiore* in rapporto all'invio di un solo avviso, mentre il *vantaggio* per i consumatori sarebbe *più importante*.

Infine, il proposto obbligo d'informare solo una volta dovrebbe valere soltanto per i contratti conclusi dopo l'entrata in vigore della disposizione. La CAG-N propone

⁶ DTF **100** II 200 consid. 5.d

⁷ DTF **119** II 443 consid. 1

⁸ RS **241**

⁹ DTF **140** III 404 consid. 4.5

una pertinente disposizione transitoria. Una *minoranza* (*Fehlmann Rielle*, Aebischer Matthias, Arslan, Flach, Guhl, Kälin, Marti Min Li, Naef, Wasserfallen Flavia) propone invece di introdurre una disposizione transitoria che consenta di includere anche i rapporti contrattuali in corso. Le imprese sarebbero così obbligate a verificare *tutti i rapporti contrattuali in corso* e a inviare avvisi anche in caso di contratti che sussistono senza problemi da tempo. Questa proposta di minoranza va *respinta*, in quanto cagionerebbe un onere supplementare notevole e ingiustificato.

3 Proposta del Consiglio federale

3.1 Non entrata in materia

Il Consiglio federale propone di non entrare in materia sul progetto di atto normativo della CAG-N conformemente alla proposta della minoranza *Merlini*.

3.2 Proposta subordinata relativa alle proposte di minoranza

In caso di entrata in materia sul progetto, il Consiglio federale prende posizione come segue in merito alle proposte di minoranza:

Minoranza Flach ad articolo 40g capoverso 1 P-CO: il Consiglio federale propone di *accogliere* la proposta di minoranza *Flach*.

Minoranza Fehlmann Rielle ad disposizione transitoria: il Consiglio federale propone di *respingere* la proposta di minoranza *Fehlmann Rielle* e quindi di *accogliere* la proposta della maggioranza.