



ad 16.470

Iniziativa parlamentare Interessi di mora applicati dalla Confederazione in linea con i tassi di mercato

**Rapporto del 28 aprile 2023 della Commissione degli affari giuridici del
Consiglio nazionale**

Parere del Consiglio federale

del 16 agosto 2023

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto del 28 aprile 2023 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale concernente l'iniziativa parlamentare 16.470 «Interessi di mora applicati dalla Confederazione in linea con i tassi di mercato».

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

16 agosto 2023

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Parere

1 Contesto

Il 29 settembre 2016 il consigliere nazionale Fabio Regazzi ha presentato l'iniziativa parlamentare 16.470 «Interessi di mora applicati dalla Confederazione in linea con i tassi di mercato». Considerati il deterioramento della situazione congiunturale svizzera ed europea, la persistente forza del franco, i tassi d'interesse negativi applicati sui capitali da talune banche, egli riteneva che il tasso d'interesse moratorio del 5 per cento previsto dall'articolo 104 del Codice delle obbligazioni¹ (CO) mettesse in difficoltà le PMI e dovesse quindi essere adeguato.

Il 19 ottobre 2017 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (qui di seguito: la Commissione) ha deciso di dare seguito all'iniziativa parlamentare. Il 26 aprile 2018 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati si è allineata a tale decisione. Il 19 giugno 2020 il Consiglio nazionale ha deciso di prorogare fino alla sessione primaverile 2022 il termine per la trattazione dell'iniziativa parlamentare. Il 3 febbraio 2022 la Commissione ha deciso, con 13 voti contro 11 e 1 astensione, di proporre al Consiglio nazionale di non dare seguito all'iniziativa parlamentare. Il 18 marzo 2022 il Consiglio nazionale ha respinto tale proposta decidendo, con 98 voti contro 93 e 0 astensioni, di prorogare fino alla sessione primaverile 2024 il termine per la trattazione dell'iniziativa parlamentare.

Nella seduta del 23 giugno 2022 la Commissione ha adottato il rapporto e il progetto preliminare, con due varianti: la prima con un tasso variabile basato sul Swiss Average Rate Overnight (qui di seguito: SARON) e la seconda con un tasso fisso ridotto al 3 per cento. La procedura di consultazione si è svolta dal 7 luglio al 28 ottobre 2022. Il rapporto sui suoi risultati² mostra che queste proposte non hanno suscitato grande entusiasmo: una maggioranza assoluta di 15 Cantoni, un partito e sei organizzazioni ritengono poco convincente la riforma proposta e prediligono lo statu quo. Tra i partecipanti favorevoli a una modifica legislativa, nove Cantoni, quattro partiti e un'organizzazione sostengono la variante 1 (tasso variabile). In linea generale la modifica proposta è sostenuta dai partiti (4 su 5), ma è ampiamente respinta dai Cantoni (15 su 25) e dagli ambienti economici (6 su 8).

Il 28 aprile 2023 la Commissione ha preso atto dei risultati della procedura di consultazione. Sebbene una maggioranza di partecipanti alla consultazione si sia opposta a qualsivoglia modifica legislativa, la Commissione ha deciso, con 15 voti contro 7, di non togliere dal ruolo l'iniziativa parlamentare e di inviare un progetto di modifica al

¹ RS 220

² Sintesi del 28 aprile 2023 dei risultati della procedura di consultazione, reperibile sul sito www.fedlex.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2022 > Parl.

suo Consiglio. Ha optato all'unanimità per la variante 1 (tasso variabile), senza modificarla, e ha infine adottato il progetto con 17 voti contro 5 e 0 astensioni. Una minoranza della Commissione propone di non entrare in materia.

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Breve retrospettiva

Non è la prima volta che il Consiglio federale esamina la questione del tasso d'interesse moratorio del 5 per cento previsto dall'articolo 104 CO. In adempimento della mozione 08.3169 «Morale di pagamento. Porre un freno all'andazzo attuale», nel 2010 ha posto in consultazione un avamprogetto che proponeva di aumentare questo tasso al 10 per cento soltanto nelle transazioni commerciali, mantenendolo al 5 per cento per tutte le altre transazioni. Avendo questa proposta riscosso pochi consensi in sede di consultazione, il Consiglio federale ha proposto al Parlamento di stralciare la mozione³, poi tolta dal ruolo nel marzo 2013.

A dieci anni di distanza, il Consiglio federale deve dunque esaminare una proposta inversa, che ridurrebbe il tasso d'interesse moratorio. Tenendo conto dell'attuale valore del SARON, in base alla proposta della Commissione si otterrebbe infatti un interesse di mora del 3 per cento.

In questo contesto occorre rilevare che nel diritto pubblico federale il tasso d'interesse moratorio è stato di recente armonizzato per dare seguito alla mozione 16.305⁴. Dal 1° gennaio 2022 questo tasso è pari al 4 per cento per l'imposta federale diretta, l'imposta sul valore aggiunto e gli altri tributi e imposte riscossi dalla Confederazione. Per contro, è pari al 5 per cento per i contributi delle assicurazioni sociali.

2.2 Considerazioni generali

Il Consiglio federale non ritiene necessario modificare l'articolo 104 CO. Non sostiene nemmeno la proposta della Commissione di sostituire il tasso d'interesse moratorio fisso del 5 per cento con un tasso variabile, basato sul SARON, principalmente per i motivi seguenti:

- Anzitutto, come giustamente rammentato da alcuni partecipanti alla procedura di consultazione, il contesto economico attuale è diverso da quello esistente nel 2016 al momento del deposito dell'iniziativa parlamentare. Orbene, proprio questo contesto era stato invocato come motivo principale della revisione. All'epoca, i tassi di riferimento erano molto bassi, addirittura negativi, il che aveva in particolare indotto alcune banche a smettere di remunerare gli averi depositati su conti di risparmio. Tuttavia, dal 2022 il SARON a tre mesi (di seguito: SAR3MC) è di nuovo positivo ed è continuamente aumentato per

³ Rapporto del Consiglio federale del 4 aprile 2012 sullo stralcio della mozione del Gruppo liberale-radicalo 08.3169 «Morale di pagamento. Porre un freno all'andazzo attuale», FF 2012 4149.

⁴ Mo. [Jauslin 16.3055 «Armonizzazione degli interessi nei casi di condono delle imposte federali» dell'8 marzo 2016](#), reperibile sul sito: www.parlament.ch, affare curia n. 16.3055.

attestarsi a circa l'1,31 per cento a inizio giugno 2023⁵. La difficile situazione in cui si trovavano all'epoca le imprese – e il rischio che costi supplementari fossero addossati ai consumatori – non sono dunque più di attualità, ben al contrario.

- Contrariamente a quanto sostiene la maggioranza della Commissione, il tasso d'interesse moratorio non mira unicamente a compensare il danno subito dal creditore a causa del ritardo di pagamento; intende pure incentivare il debitore in mora a onorare il suo debito il più rapidamente possibile e quindi a migliorare la cosiddetta «morale di pagamento». Il rapporto della Commissione indica anche che in seguito all'aumento dell'interesse moratorio nelle transazioni commerciali i Paesi dell'Unione europea sono riusciti a migliorare la puntualità nei pagamenti⁶, il che illustra la sua incidenza sul comportamento dei debitori. Inoltre, il Tribunale federale ha riconosciuto che nell'interesse di mora era insito un elemento di pena sfavorevole al debitore⁷.
- Secondo il Consiglio federale, l'aspetto legato alla morale di pagamento è una componente importante dell'interesse moratorio da cui non si può fare totalmente astrazione: un debitore in mora non deve essere posto in una situazione tanto confortevole da far sì che il pagamento immediato del suo debito non presenterebbe alcun vantaggio. In una certa misura, la Commissione stessa ammette questa realtà poiché propone, da un lato, di aumentare il tasso di riferimento di due punti percentuali e, dall'altro, di fissare un tasso minimo del 2 per cento. Questa proposta ben conferma la volontà della Commissione di mantenere una certa pressione sulle spalle del debitore, anche nel caso in cui il tasso di riferimento dovesse di nuovo scendere sotto lo zero. Infine, mentre al tasso attuale del 5 per cento può essere rimproverato un certo schematico, sia l'aumento di due punti percentuali sia il tasso minimo del 2 per cento si fondano su approssimazioni e/o medie che riflettono solo parzialmente la realtà economica.
- Il Consiglio federale non è convinto dell'argomento addotto dalla maggioranza della Commissione secondo cui il tasso fisso del 5 per cento incoraggerebbe il creditore a ritardare la riscossione del credito – in particolare ricorrendo a manovre dilatorie in corso di procedura – per ottenere un miglior rendimento di quello che potrebbe realizzare investendo nei mercati tradizionali. Anzitutto occorre rilevare che questa situazione è difficilmente ipotizzabile nel settore commerciale. I dati recenti mostrano infatti che i ritardi di pagamento sono una realtà per l'83 per cento delle imprese svizzere e che sono una fonte di difficoltà. Riguardano in particolare le PMI che spesso dispongono di minor liquidità e dipendono unicamente da pochi mandati⁸. Per l'economia è dunque essenziale poter contare sul rispetto dei termini di pagamento.

⁵ www.sixgroup.com > Marktdaten > Indizes > Log-In Index Data Center > SARON.

⁶ Rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale del 28 aprile 2023, pag. 6-7, FF 2023 1335.

⁷ DTF 130 III 312, consid. 7.1; Thévenoz, CR CO I, n. 12 ad art. 104.

⁸ www.kmu.admin.ch > Attualità > Tema del mese > 2022 > Ritardi e mancati pagamenti: cosa fare?

Anche nel settore non commerciale non si vede in quale situazione potrebbe essere vantaggioso per il creditore non reclamare il più presto possibile quanto dovutogli. Se, ad esempio, il credito risulta da un danno per atto illecito, un avvocato diligente non consiglierebbe mai al suo cliente di tirare per le lunghe il processo per ottenere un maggiore indennizzo grazie agli interessi moratori. In una situazione di questo tipo è fondamentale ottenere rapidamente liquidità. Le manovre dilatorie sono comunque già sufficientemente disciplinate per mezzo dell'obbligo di far valere i propri diritti in modo conforme al principio della buona fede, obbligo sancito dagli articoli 2 del Codice civile⁹ (CC) e 52 del Codice di procedura civile¹⁰ (CPC).

Il Consiglio federale ritiene dunque che un potenziale abuso dell'interesse moratorio sia un problema marginale che non basta a giustificare una modifica dell'articolo 104 CO.

- Il tasso d'interesse moratorio previsto dall'articolo 104 CO è applicabile sia alle relazioni commerciali sia a quelle non commerciali. Dall'adozione della direttiva 2011/7/UE¹¹ il sistema svizzero è diventato piuttosto un'eccezione in Europa. In questo contesto, nel 2010 il Consiglio federale aveva esaminato l'opportunità di aumentare al 10 per cento il tasso d'interesse moratorio unicamente nelle relazioni commerciali. Questa idea è stata tuttavia abbandonata in seguito alla procedura di consultazione¹². Con l'adozione della proposta della maggioranza della Commissione, la Svizzera si distinguerebbe dunque sotto due punti di vista: continuerebbe a trattare in maniera identica le transazioni commerciali e non commerciali e, soprattutto, prevedrebbe un tasso d'interesse moratorio più basso rispetto ai Paesi europei, come illustrato dalla tabella seguente (cifre calcolate sulla base dei dati validi a maggio 2023):

| Paese | Transazioni commerciali | Transazioni con i consumatori |
|----------------------------|--------------------------------|--------------------------------------|
| Germania | 10,62 % | 6,62 % |
| Francia | 10,5 % | 4,47 % |
| Austria | 11,08 % | 4 % |
| Italia | 10,5 % | 5 % |
| Belgio | 10,5% | 5,25 % |
| Svizzera (progetto) | 3 % | 3 % |

⁹ RS 210

¹⁰ RS 272

¹¹ Direttiva 2011/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, GU L 48 del 23.02.2011.

¹² Cfr. n. 2.1

In un tale contesto, il Consiglio federale ritiene che una riduzione del tasso d'interesse moratorio invierebbe un segnale sbagliato ai debitori, che potrebbero in particolare essere tentati di pagare i loro debiti con imprese svizzere meno rapidamente di quelli con imprese estere.

Se si dovesse rendere flessibile il tasso d'interesse moratorio, l'aumento di due punti percentuali e il tasso minimo del 2 per cento sarebbero ben troppo bassi, in particolare nel settore commerciale. Questo perché, secondo il Consiglio federale, collegare il tasso d'interesse moratorio e il tasso d'interesse di mercato è problematico e non permette di conseguire l'obiettivo perseguito. Nella misura in cui la maggioranza della Commissione giustifica la revisione facendo riferimento al livello dei tassi d'interesse creditori per gli averi e i depositi di risparmio, il suo approccio si basa su un malinteso economico: se un'impresa, a causa di un ritardo di pagamento o di un mancato pagamento da parte del debitore, deve utilizzare una linea di credito (non garantita) sul suo conto commerciale, essa deve tipicamente pagare interessi debitori pari ad almeno il 9 per cento all'anno, più un'eventuale commissione di credito, come è stato evidenziato nella procedura di consultazione¹³. In confronto, gli interessi del 5 per cento previsti nell'attuale articolo 104 CO restano modesti. In ogni caso, da quanto proposto risulta un tasso d'interesse sproporzionatamente basso nel confronto europeo.

- Come sottolineato da vari partecipanti alla procedura di consultazione, non bisogna nemmeno sottovalutare l'argomento secondo cui il tasso fisso del 5 per cento è previsto nel CO sin dalla sua origine ed è pertanto ben conosciuto nella pratica. Inoltre, è di facile utilizzo, comprensibile a tutti e soprattutto relativamente equilibrato considerando che si applica sia alle transazioni commerciali che a quelle non commerciali.
- Sulla scorta dell'argomento precedente, occorre riconoscere che il risultato della procedura di consultazione è abbastanza chiaro: 15 Cantoni, un partito e sei organizzazioni si sono pronunciate a favore dello statu quo. Questi partecipanti hanno rammentato che il tasso è ben radicato nella tradizione giuridica svizzera, che le varianti proposte rischierebbero di indurre i creditori a prevedere contrattualmente un tasso ancor più elevato di quello praticato sui mercati e che il diritto attuale è semplice e comprensibile. Inversamente, sostengono che un tasso variabile sarebbe fonte di costi per gli attori economici e, con un adeguamento annuale, non sarebbe comunque al passo con la realtà economica. Il Consiglio federale condivide tutte queste considerazioni, che confermano il suo parere.
- Non bisogna infine dimenticare che l'articolo 104 CO ha carattere dispositivo, cosicché le parti sono in ogni caso libere di convenire un tasso d'interesse moratorio più o meno elevato, o persino di escluderlo del tutto¹⁴. Gli sforzi profusi dal legislatore per evitare gli inconvenienti che il tasso fisso del 5 per

¹³ Sintesi del 28 aprile 2023 dei risultati della procedura di consultazione (nota a piè di pagina 2), pag. 8.

¹⁴ DTF 125 III 443, consid. 3d; DTF 119 V 131, consid. 4a

cento potrebbe cagionare in determinate situazioni avrebbero dunque un impatto meno determinante di quanto preteso.

2.3 Sull'entrata in materia

Per i motivi illustrati al numero 2.2, il Consiglio federale propone di non entrare in materia sul progetto e di seguire la minoranza della Commissione. Il tasso d'interesse moratorio del 5 per cento è radicato nella tradizione giuridica svizzera, efficace, di facile utilizzo ed è ben compreso dall'insieme degli attori economici e dei privati. Inoltre, il contesto economico attuale è diverso da quello esistente all'epoca del deposito dell'iniziativa parlamentare, di modo che la necessità di sgravare le imprese è meno importante. In via di principio, il proposto allineamento del tasso d'interesse moratorio al tasso d'interesse di mercato non è ragionevole. Occorre infine evitare di aumentare ulteriormente il divario esistente tra i tassi d'interesse moratori praticati dalla Svizzera e quelli dei Paesi dell'Unione europea.

2.4 Sul testo proposto

Se dovesse essere dato seguito alla proposta della maggioranza della Commissione, il Consiglio federale proporrebbe due modifiche: una modifica formale legata alla tecnica legislativa e senza incidenza materiale e una modifica materiale relativa al tasso minimo e al suo aumento.

Per quanto riguarda la forma, il Consiglio federale condivide il parere della Commissione secondo cui si potrebbe basare il calcolo dell'interesse moratorio sul SARON. Il Consiglio federale non ritiene tuttavia adeguato, dal punto di vista della tecnica legislativa, menzionare espressamente il SARON nel testo di legge. Occorre piuttosto tenere conto del fatto che tale tasso di riferimento può essere sostituito da un altro¹⁵ e che le basi di calcolo possono evolvere o la denominazione può cambiare. Si porrebbe dunque inevitabilmente la questione di come calcolare l'interesse moratorio e, in questo contesto, di stabilire se il rimando al SARON previsto dal legislatore è statico o dinamico. Ne risulterebbe un' indesiderata incertezza giuridica. Inoltre, l'adozione annuale di un'ordinanza del Consiglio federale per effettuare un semplice calcolo è inutilmente onerosa. Nel testo legale è quindi proposto di descrivere il SARON in termini generali e astratti nonché di fissare le basi di calcolo del tasso di riferimento (aumento, tasso minimo e massimo, ecc.) incaricando nel contempo il Consiglio federale di disciplinare i dettagli. Un'ordinanza del Consiglio federale rinvierà esplicitamente al SARON e al periodo di osservazione di tre mesi per stabilire la media. Il Consiglio federale potrà pure incaricare un servizio dell'Amministrazione di riesaminare il tasso ogni anno. Un modello simile esiste già da qualche anno nell'ambito del credito al consumo¹⁶. Rispetta integralmente lo spirito della proposta della Commissione, ma offre maggiore flessibilità. Se il SARON dovesse essere influenzato da uno degli eventi summenzionati, sarebbe dunque possibile adeguarsi a questa nuova realtà mo-

¹⁵ È precisamente quanto è successo per il LIBOR nel 2021.

¹⁶ L'art. 14 della legge federale sul credito al consumo (RS 221.214.1) descrive a grandi linee il tasso d'interesse massimo e incarica il Consiglio federale di fissare tale tasso. L'art. 1 dell'ordinanza concernente la legge sul credito al consumo (RS 221.214.11) definisce le basi esatte di calcolo e incarica il DFGP di riesaminare il tasso ogni anno.

dificando l'ordinanza, senza dover passare da una lunga e laboriosa riforma legislativa. Infatti, spesso il processo legislativo non permette di reagire in maniera sufficientemente rapida a eventi repentini e imprevedibili.

Materialmente, e fondandosi sull'articolo 104 capoverso 2 P-CO, il Consiglio federale propone di portare l'aumento da due a tre punti percentuali e di fissare il tasso minimo al 3 per cento, come proposto da una minoranza di due Cantoni, un partito e tre organizzazioni nella procedura di consultazione¹⁷. Questo aumento attenuerebbe dunque leggermente la differenza con i Paesi dell'Unione europea evocata sopra. Inoltre sosterebbe in maniera più chiara il principio secondo cui l'interesse moratorio deve incoraggiare i debitori a onorare il loro debito il più rapidamente possibile. Si è infatti visto che un tasso più elevato permette di migliorare la puntualità nei pagamenti, fatto di cui occorre tenere conto. Va ancora precisato che con questa proposta il tasso d'interesse flessibile calcolato sulla base del SAR3MC attuale si attesterebbe al 4 per cento, ossia quasi al livello del tasso d'interesse del 5 per cento.

L'adeguamento redazionale dell'articolo 73 capoverso 1 CO e l'abrogazione dell'articolo 104 capoverso 3 CO non richiedono commenti particolari e potrebbero essere approvati.

3 Proposte del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone di non entrare in materia sul progetto e, in via subordinata, di modificarlo come segue:

Art. 104 cpv. 2

² Il tasso d'interesse moratorio è fissato ogni anno per l'anno civile seguente. Corrisponde alla media dei tassi d'interesse praticati in Svizzera per i prestiti interbancari garantiti, maggiorata di 3 punti. Il tasso così calcolato è arrotondato al numero intero più vicino secondo le regole dell'arrotondamento commerciale. Ammonta almeno al 3 % e al massimo al 15 % all'anno. Il Consiglio federale disciplina le modalità di fissazione del tasso d'interesse moratorio, in particolare come determinare la media.

¹⁷ Sintesi del 28 aprile 2023 dei risultati della procedura di consultazione (nota 1), pag. 6.