



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 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale del 28 aprile 2023¹ 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

¹ FF 2023 1335

Parere

1 Situazione iniziale

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. Considerato il difficile contesto economico del momento, segnato in particolare dalla forza del franco e dai tassi d'interesse negativi applicati da talune banche, aveva ritenuto che l'interesse moratorio del 5 per cento previsto dall'articolo 104 del Codice delle obbligazioni (CO)² mettesse in difficoltà le PMI svizzere e dovesse quindi essere adeguato alla nuova realtà.

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 di trattazione.

Nella seduta del 23 giugno 2022 la Commissione ha adottato il rapporto esplicativo e il progetto preliminare, con due varianti: la prima con un tasso variabile basato sullo *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 risultati³ mostra che queste proposte sono state accolte in modo molto diverso: una maggioranza di Cantoni (15), 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 il progetto di modifica è sostenuto dai partiti (4 su 5), ma è ampiamente respinto 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 trasmettere un progetto di modifica alla propria Camera. In tale contesto ha deciso all'unanimità di presentare la variante 1 (tasso variabile), senza modificarla, e ha infine approvato il progetto con 17 voti contro 5 e 0 astensioni. Una minoranza della Commissione ha invece proposto di non entrare in materia.

² RS 220

³ Sintesi del 28 apr. 2023 dei risultati della procedura di consultazione, reperibile sul sito www.fedlex.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2022 > Parl.

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 aveva 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 aveva proposto al Parlamento di stralciare la mozione⁴, 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 moratorio 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 adempiere la mozione 16.3055⁵. Dal 1° gennaio 2022 questo tasso è pari al 4 per cento per l'imposta federale diretta, l'imposta sul valore aggiunto e le altre tasse e imposte riscosse dalla Confederazione. È invece 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 indicati di seguito.

- 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, se non 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 composto a tre mesi (di seguito: SAR3MC) è di nuovo positivo ed è costantemente aumentato per attestarsi a circa l'1,31 per cento a inizio giugno 2023⁶. La difficile situazione in cui si trovavano all'epoca le imprese – e il rischio che costi

⁴ Rapporto del Consiglio federale del 4 apr. 2012 sullo stralcio della mozione 08.3169 Morale di pagamento. Porre un freno all'andazzo attuale, presentata dal Gruppo liberale-radical, FF **2012** 4149.

⁵ Mo. Jauslin 16.3055 Armonizzazione degli interessi nei casi di condono delle imposte federali dell'8 mar. 2016, reperibile sul sito: www.parlament.ch.

⁶ www.sixgroup.com > Marktdaten > Indizes > Log-In Index Data Center > SARON.

supplementari fossero addossati ai consumatori – non sono dunque più di attualità, tutto il contrario.

- A differenza di 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 a ragione che in seguito all’aumento dell’interesse moratorio nelle transazioni commerciali i Paesi dell’Unione europea sono riusciti a migliorare la puntualità nei pagamenti⁷, il che dimostra la sua incidenza sul comportamento dei debitori. Inoltre, il Tribunale federale ha riconosciuto che nell’interesse di mora era insito un elemento di penalizzazione sfavorevole al debitore⁸.
- Secondo il Consiglio federale, l’aspetto legato alla morale di pagamento è una componente importante dell’interesse moratorio, che non può essere totalmente trascurata: un debitore in mora non deve essere posto in una situazione tanto agevole 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 maggiorare il tasso di riferimento di due punti percentuali e, dall’altro, di fissare un tasso minimo del 2 per cento. Questa proposta conferma chiaramente 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, così come al tasso attuale del 5 per cento può essere rimproverato un certo schematismo, la maggiorazione di due punti percentuali e il tasso minimo del 2 per cento possono essere criticati perché 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 incoraggierebbe il creditore a ritardare la riscossione del credito – in particolare ricorrendo a manovre dilatorie nel corso della procedura – per ottenere un rendimento migliore di quello che potrebbe realizzare investendo nei mercati tradizionali. Anzitutto, questa situazione è difficilmente ipotizzabile nel settore commerciale. Dati recenti mostrano infatti che i ritardi di pagamento sono una realtà per l’83 per cento delle imprese svizzere e che sono fonte di difficoltà. Tali ritardi riguardano in particolare le PMI, perché spesso dispongono di minor liquidità e dipendono unicamente da pochi mandati⁹. Per l’economia è dunque essenziale poter contare sul rispetto dei termini di pagamento.

Anche nel settore non commerciale non è chiaro in quale situazione potrebbe essere vantaggioso per il creditore non reclamare il prima possibile quanto dovutogli. Se, ad esempio, il credito risulta da un danno per atto illecito, un

⁷ Rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale del 28 apr. 2023, pagg. 6–7, FF 2023 1335.

⁸ DTF 130 III 312, consid. 7.1; Thévenoz, CR CO I, n. 12 ad art. 104.

⁹ www.kmu.admin.ch > Attualità > Tema del mese > 2022 > Ritardi e mancati pagamenti: cosa fare?

avvocato diligente non consiglierebbe mai al suo cliente di prolungare la durata del 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 dall'articolo 2 del Codice civile (CC)¹⁰ e dall'articolo 52 del Codice di procedura civile (CPC)¹¹.

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/UE¹² 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 consultazione¹³. Se la proposta della maggioranza della Commissione fosse adottata, la Svizzera si distinguerebbe dunque sotto due punti di vista: continuerebbe a trattare in maniera identica le transazioni commerciali e non commerciali e, soprattutto, applicherebbe un tasso d'interesse moratorio piuttosto 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 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 %

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 adottasse il principio di rendere flessibile il tasso d'interesse moratorio, è evidente che la maggiorazione di due punti percentuali e il tasso minimo del

¹⁰ RS 210

¹¹ RS 272

¹² 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 febbraio 2011.

¹³ Cfr. n. 2.1

2 per cento sarebbero 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 raggiungere l'obiettivo perseguito. Nella misura in cui la maggioranza della Commissione giustifica la revisione facendo riferimento al livello dei tassi d'interesse creditori sugli averi e sui 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 consultazione¹⁴. 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 stato previsto nel CO sin dall'inizio ed è pertanto ben noto 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 pronunciati a favore dello status 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 tutto¹⁵. Gli sforzi profusi dal legislatore per evitare gli inconvenienti che il tasso fisso del 5 per 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

¹⁴ Sintesi del 28 apr. 2023 dei risultati della procedura di consultazione (nota 3), pag. 8.

¹⁵ DTF 125 III 443, consid. 3d; DTF 119 V 131, consid. 4a.

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 non è più così impellente. In linea 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 applicati dai Paesi dell'Unione europea.

2.4 Sul testo proposto

Se si dovesse dare 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 alla sua maggiorazione.

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. L'Esecutivo non ritiene tuttavia adeguato, dal punto di vista della tecnica legislativa, menzionare espressamente il SARON nel testo di legge. Occorre tenere conto del fatto che tale tasso di riferimento può essere sostituito da un altro¹⁶ 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 sia statico o dinamico. Ne risulterebbe un' indesiderata incertezza giuridica. Inoltre, l'adozione annuale di un'ordinanza del Consiglio federale per effettuare un semplice calcolo sarebbe inutilmente onerosa. Nel testo di legge è quindi proposto di descrivere il SARON in termini generali e astratti nonché di fissare le basi di calcolo del tasso di riferimento (maggiorazione, tasso minimo e massimo ecc.) incaricando nel contempo l'Esecutivo di disciplinare i dettagli. Un'ordinanza del Consiglio federale rinverrà 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 consumo¹⁷. Esso 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 modificando l'ordinanza, senza dover passare da una lunga e laboriosa riforma legislativa. Infatti, spesso l'iter legislativo ordinario non permette di reagire in maniera sufficientemente rapida a eventi repentini e imprevedibili.

¹⁶ È precisamente quanto successo per il LIBOR nel 2021.

¹⁷ L'art. 14 della legge federale del 23 mar. 2001 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 del 6 nov. 2022 concernente la legge sul credito al consumo (RS 221.214.11) definisce le esatte basi di calcolo e incarica il DFGP di verificare il tasso ogni anno.

Materialmente, e fondandosi sull'articolo 104 capoverso 2 P-CO, il Consiglio federale propone di portare la maggiorazione 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 consultazione¹⁸. Questo aumento attenuerebbe dunque leggermente la differenza summenzionata con i Paesi dell'Unione europea. 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 osservato 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 L'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 tre punti percentuali. L'interesse così calcolato è arrotondato per difetto o per eccesso secondo le regole dell'arrotondamento commerciale. Ammonta almeno al tre per cento e al massimo al quindici per cento all'anno. Il Consiglio federale disciplina le modalità di fissazione dell'interesse moratorio, in particolare come determinare la media.

¹⁸ Sintesi del 28 apr. 2023 dei risultati della procedura di consultazione (nota 3), pag. 6.