



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

**08.3169 Consiglio nazionale (mozione Gruppo PLR).
Morale di pagamento: porre un freno all'andazzo attuale**

Rapporto esplicativo dell'avamprogetto

agosto 2010

Panoramica

Secondo l'articolo 104 del Codice delle obbligazioni svizzero il creditore ha diritto a un interesse moratorio del 5 per cento se il debitore non rispetta il termine di pagamento della sua obbligazione. L'interesse stabilito è di norma inferiore all'interesse che il debitore pagherebbe se dovesse procurarsi il credito per il pagamento sul mercato del capitale. Tale aspetto incentiva il debitore che ha bisogno di liquidità a ritardare il pagamento delle sue fatture sfruttando il suo creditore come mutuante involontario. Le cifre fornite dall'Unione europea dimostrano chiaramente che i ritardi di pagamento comportano conseguenze economiche notevoli e sono in particolare responsabili di un numero importante di insolvenze.

Per questo motivo il Consiglio federale propone di aumentare l'interesse moratorio attualmente vigente del 5 al 10 per cento, limitando tuttavia la sua applicazione alle vendite commerciali. A differenza di quanto previsto nei Paesi europei, si rinuncia ad introdurre un tasso d'interesse variabile basato su un valore di riferimento, poiché il calcolo dell'interesse moratorio si complicherebbe a tal punto da rendere imprescindibile l'aiuto di un programma informatico.

1 Osservazioni generali

In seguito alla crisi economica il comportamento di pagamento delle imprese svizzere è notevolmente peggiorato. Sempre meno fatture sono saldate entro il termine di pagamento; mentre nel primo trimestre 2008 la media dei ritardi nei pagamenti era di 14,8 giorni, nei primi mesi del 2009 il ritardo medio ammontava a 20,1 giorni¹. Nel 2008 soltanto il 60 per cento dei crediti è stato pagato entro il termine previsto. Uno studio internazionale effettuato nel 2008 riassume come segue i dati più importanti²:

Debitore	Clienti privati	Imprese	Pubblica amministrazione
Termine di pagamento previsto, media in giorni	24,0 (27,0)	29,0 (31,0)	31,0 (32,0)
Pagamento effettivo, media in giorni	35,0 (35,0)	42,0 (43,0)	47,0 (47,0)
Ritardo di pagamento 2008, media in giorni	11,0 (8,0)	13,0 (12,0)	16,0 (15,0)

Grazie al pagamento tardivo delle loro obbligazioni, i debitori risparmiano i costi che causerebbe un prestito richiesto a terzi, sfruttando così i loro creditori che praticamente assumono la funzione di una banca. Di fatti l'interesse moratorio per pagamenti tardivi attualmente vigente in Svizzera è pari al 5 per cento ed è quindi di regola inferiore all'interesse sugli scoperti di conto corrente o a quello sui prestiti bancari usualmente applicato sul mercato³. Inoltre, molti debitori approfittano volutamente del fatto che i loro creditori rinunciano, non raramente, a esigere il pagamento immediato di una fattura per non contrariare i loro clienti. Del resto sono piuttosto le grandi imprese o le autorità a pagare in ritardo le fatture, mentre sono le piccole e le medie imprese a subirne le conseguenze.

In seguito a questi crediti involontari che i fornitori concedono ai loro debitori, è possibile che i primi siano obbligati a procurarsi la liquidità necessaria presso terzi, il che causa ulteriori costi. In casi estremi, il ritardo di pagamento può addirittura comportare la cessazione dell'attività di un'impresa, poiché non dispone più della sufficiente liquidità. Il danno causato dal ritardo di pagamento non si limita soltanto al creditore interessato, ma, siccome a sua volta anche lui non dispone della liquidità per pagare i suoi creditori, si crea una reazione a catena (effetto domino). L'insolvenza di un'impresa si ripercuote quindi anche su terzi.

L'aumento recente dei ritardi di pagamento conferma che in una situazione di crisi il fenomeno diventa più importante: da un lato aumentano i ritardi nei pagamenti e, dall'altro, non sono più accessibili, o soltanto a condizioni più svantaggiose, altre fonti di finanziamento quali linee di credito o prestiti bancari, a cui le PMI ricorrono normalmente per sormontare le fasi di scarsa liquidità.

Complessivamente si può concludere che tale fenomeno non comporta perdite soltanto per le singole imprese, ma reca danni importanti all'intera economia. L'Unione europea ha calcolato che all'interno del mercato europeo il ritardo di pagamento è responsabile *di un quarto*

¹ D&B, Global Payment Index 2009; cfr. anche European Payment Index 2009, 4.

² European Payment Index 2009, 35, tra parentesi sono indicate le cifre del 2007, completate dall'European Payment Index 2008, 35.

³ D&B, Comportamento di pagamento, 3° e 4° trimestre.

dei fallimenti e della perdita di 450 000 posti di lavoro all'anno⁴. Visto che in Svizzera il comportamento di pagamento è simile, i danni arrecati alla nostra economia sono analoghi.

2 Situazione iniziale

2.1 La mozione 08.3169 «Morale di pagamento: porre un freno all'andazzo attuale»

La mozione presentata il 20 marzo 2008 «Morale di pagamento: porre un freno all'andazzo attuale» ha il tenore seguente:

«Il Consiglio federale è incaricato di rivedere l'articolo 104 CO innalzando adeguatamente l'interesse moratorio attualmente vigente (pari al 5 per cento) in modo da consentire al creditore di coprire i costi. Vanno adeguate anche le rispettive disposizioni federali sugli interessi (condizioni generali).»

Il 21 maggio 2008 il Consiglio federale propone di accogliere la mozione. Nel suo parere spiega:

«Il tasso degli interessi moratori applicato attualmente in conformità all'articolo 104 CO in caso di pagamento tardivo di debiti è da molti giudicato troppo basso. Da un'analisi di diritto comparato risulta che i Paesi limitrofi applicano tassi più elevati, soprattutto nei rapporti commerciali (p.es. Germania: 11,32 %, Austria: 11,19 %, Francia: 11,2 %). In questo contesto va ricordata anche la Direttiva 2000/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 giugno 2000 relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. La Direttiva statuisce che il livello degli interessi moratori dev'essere maggiorato di almeno sette punti percentuali rispetto al tasso di riferimento della Banca centrale europea.

Il Consiglio federale giudica pertanto sostanzialmente legittima la richiesta degli autori della mozione, anche se l'interesse moratorio ai sensi dell'articolo 104 CO costituisce unicamente un minimo sancito dalla legge al quale si può derogare nella stipulazione di contratti.

Saranno necessarie ulteriori verifiche per determinare l'influenza degli interessi moratori sulla morale di pagamento dei debitori e per stabilire quale sia il tasso appropriato e se sia preferibile un tasso fisso o variabile (p. es. collegandolo al tasso di riferimento della Banca nazionale svizzera). Bisogna anche valutare se alzare il tasso degli interessi moratori globalmente o soltanto nelle relazioni commerciali e se l'innalzamento debba tenere conto anche dei crediti concessi dallo Stato, soprattutto quelli fiscali, come pure del debito pubblico.

Contrariamente alla mozione 08.3168 del Gruppo UDC, «Morale di pagamento: porre un freno all'andazzo attuale» la presente mozione chiede soltanto un innalzamento appropriato del tasso degli interessi moratori, lasciando quindi al Consiglio federale il necessario margine di manovra per ottemperare alla richiesta.»

La mozione è stata accolta il 13 giugno 2008 dal Consiglio nazionale e il 17 dicembre 2008 dal Consiglio degli Stati. È stata nel contempo presentata un'altra mozione che richiede di aumentare l'interesse moratorio al 10 per cento⁵; anch'essa è stata accolta dal Consiglio nazionale il 3 marzo 2010.

2.2 Regolamentazione vigente dell'interesse moratorio in Svizzera

Secondo la definizione del Tribunale federale l'interesse moratorio corrisponde al risarcimento a cui il creditore ha diritto per il mancato pagamento di un credito⁶. L'interesse moratorio è

⁴ «Bericht über die Wirksamkeit», pag. 120 e segg.

⁵ Mozione 08.3168 «Morale di pagamento: porre un freno all'andazzo attuale».

⁶ DTF 130 III 591, 596.

disciplinato agli articoli 104 e 105 del diritto delle obbligazioni svizzero (CO). L'articolo 104 capoverso 1 CO prevede che il debitore in mora al pagamento di una somma di denaro deve pagare gli interessi moratori del 5 per cento all'anno, anche se sono stati pattuiti interessi convenzionali minori. Se invece nel contratto sono stati stipulati interessi superiori, questi ultimi si potranno richiedere anche durante la mora (art. 104 cpv. 2 CO). Va osservato che l'interesse moratorio deve essere pagato anche quando al debitore non incombe alcuna colpa per il ritardo di pagamento. Inoltre, la normativa vigente riguardo all'interesse moratorio è di natura *dispositiva*. Le parti sono quindi libere di pattuire nel singolo caso e nel limite previsto dalla legge interessi moratori superiori o inferiori⁷.

L'interesse moratorio previsto dalla legge è concepito come un *indennizzo forfettario*⁸ per risarcire il danno recato al creditore, poiché non può usufruire degli interessi o dei guadagni che realizzerebbe se fosse in possesso del denaro⁹. In parte il diritto agli interessi si giustifica con il vantaggio del debitore di disporre del denaro in questione oppure di risparmiare i costi di credito¹⁰. Ovviamente sarebbe troppo limitato considerare gli interessi moratori una semplice indennità per il creditore o un rimborso del vantaggio di cui ha potuto usufruire il debitore: il diritto delle obbligazioni vigente prevede infatti un tasso d'interesse moratorio *fisso* che non tiene conto delle oscillazioni dei tassi di mercato. Il legislatore ha quindi accettato che l'interesse moratorio possa essere superiore o inferiore ai tassi di mercato generalmente applicati durante la mora o validi per il creditore in questione e di conseguenza anche superiore o inferiore ai costi causati dall'importo non pagato. Il creditore subisce una perdita se gli interessi in questione sono superiori agli interessi moratori sanciti dalla legge. Se invece gli interessi pattuiti sono inferiori, il creditore realizza un guadagno¹¹ a scapito del debitore. Questo guadagno è giustificabile in quanto negli interessi moratori è insito anche un elemento punitivo¹². Se invece il danno patito dal creditore eccede l'ammontare degli interessi moratori, secondo l'articolo 106 CO il debitore è tenuto a risarcire anche questo danno, a meno che non provi di non avere alcuna colpa¹³. Dato che nella prassi è estremamente difficile provare il danno maggiore¹⁴, tale disposizione è applicata raramente ed è quindi probabile che il creditore, nonostante subisca un danno eventualmente maggiore, debba accontentarsi degli interessi moratori sanciti all'articolo 104 capoverso 1.

Il diritto delle obbligazioni prevede un regolamento speciale per le vendite commerciali: secondo l'articolo 104 capoverso 3 CO se nel luogo del pagamento lo sconto bancario ordinario supera il 5 per cento, fra commercianti potranno richiedersi in questa più elevata misura. Tuttavia il diritto vigente non chiarisce in modo esaustivo il campo d'applicazione di tale disposizione¹⁵. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale non basta svolgere l'attività di commerciante per usufruire dei vantaggi menzionati all'articolo 104 capoverso 3 CO. Ha invece limitato il campo d'applicazione della disposizione alla *vendita commerciale obiettiva*. È quindi necessario che il negozio in questione possa essere oggettivamente definito «vendi-

⁷ DTF **117** V 349, 350.

⁸ DTF **130** III 591, 599, cfr anche sentenza del Tribunale federale del 17 gennaio 2006, N. 4C.277/2005, Erw. 5; WEBER, Berner Kommentar, art. 104 N 7.

⁹ DTF **123** III 241, 245; tuttavia, l'interesse moratorio attualmente previsto dalla legge vale anche quando il debitore può comprovare che durante la mora il creditore non avrebbe o avrebbe tratto un beneficio minimo dal capitale mancante, cfr. DTF **129** III 535, 540.

¹⁰ DTF **123** III 241, 245.

¹¹ MÜLLER, pag. 226.

¹² DTF **130** III 312, 319 e segg.

¹³ DTF **123** III 241, 245.

¹⁴ WEBER, Festschrift Bucher, pag. 791 e segg.

¹⁵ KUSTER, pag. 275 e segg.

ta commerciale»; in altre parole il negozio concluso deve essere strettamente collegato all'attività svolta per ottenere la cifra d'affari di ambedue le parti¹⁶.

Inoltre, la formulazione della legge secondo la quale «lo sconto bancario usuale» stabilisce gli interessi moratori determinanti, ha fatto sì che l'articolo 104 capoverso 3 CO non venga quasi mai applicato nella prassi: secondo la giurisprudenza del Tribunale federale lo sconto bancario usuale non corrisponde al tasso d'interesse dei crediti di conto corrente applicati dalla Banca nazionale, ma al *saggio di sconto privato*, ovvero al saggio applicato dalla banca per scontare le accettazioni bancarie e le cambiali commerciali di prima classe¹⁷.

L'ammontare di tale tasso di sconto viene determinato individualmente e si basa sulla liquidità dei mercati finanziari, sulla durata e valuta, ma anche sulla solvibilità degli obbligati. Il fatto che tale tasso d'interesse venga fissato individualmente dalle banche fa sì che non si tratta di un valore di riferimento oggettivamente determinabile; ogni banca applica il proprio tasso d'interesse¹⁸ che può addirittura variare a seconda del cliente. Ne risultano difficoltà probatorie e per un creditore è quindi possibile provare di avere diritto a un tasso d'interesse superiore a quello del 5 per cento previsto dalla legge soltanto con un onere notevole¹⁹. Per questo motivo nella prassi il capoverso 3 dell'articolo 104 è rimasto lettera morta²⁰.

2.3 Diritto unitario

La Convenzione delle Nazioni Unite dell'11 aprile 1980²¹ sui contratti di compravendita internazionale di merci, vincolante per la Svizzera, non contiene alcuna disposizione sull'ammontare degli interessi moratori. L'articolo 78 prevede soltanto il diritto agli interessi in caso di mora. Del resto la dottrina e la giurisprudenza hanno opinioni controverse riguardo al diritto determinante per la definizione del tasso degli interessi²².

2.4 Diritto comparato

Da uno sguardo agli Stati dell'Unione europea risulta che gli interessi moratori sono notevolmente più alti di quelli applicati in Svizzera. Ciò è riconducibile in gran parte agli impegni profusi dalla Commissione contro il ritardo di pagamento e in particolare alla *Direttiva relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento*²³.

2.4.1 La direttiva relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento

Da molto tempo il fenomeno dei ritardi di pagamento è oggetto di discussione in seno all'Unione europea. Già nel 1995 la Commissione europea aveva formulato una raccomandazione riguardante i termini di pagamento nelle transazioni commerciali²⁴. La raccomandazione era stata emanata in seguito alla risoluzione del Parlamento europeo del 21 aprile 1993 che invitava la Commissione a presentare proposte specifiche per impedire i ritardi di pagamento. L'obiettivo della raccomandazione era da un lato quello di eliminare le riper-

¹⁶ DTF 122 III 53, 55 e segg.; cfr. WEBER, Festschrift Bucher, pag. 790.

¹⁷ DTF 116 II 140, 140 e segg.

¹⁸ KUSTER, pag. 278.

¹⁹ KUSTER, pag. 278.

²⁰ WEBER, Festschrift Bucher, pag. 790.

²¹ **RS 0.221.211.1**

²² Cfrl. BACHER, in: SCHLECHTRIEM/SCHWENZER, art. 78 CISG n. 26 e segg.

²³ Direttiva 2000/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 giugno 2000, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, GU L 200 dell'8 agosto 2000, pag. 35-38

²⁴ Raccomandazione 1995, pag. 19.

cussioni negative dei periodi di pagamento eccessivi sulle PMI, sulla crescita economica e la competitività e, dall'altro, quello di sollecitare gli Stati membri ad adottare misure efficaci volte a definire periodi di pagamento adeguati e armonizzarli all'interno del mercato europeo. Nella successiva risoluzione del 4 luglio 1996 il Parlamento ha incaricato la Commissione di creare uno strumento concreto per limitare i periodi di pagamento eccessivi. In seguito a tale incarico, il 17 luglio 1997 la Commissione europea ha pubblicato un rapporto²⁵, dal quale risultava in particolare che la raccomandazione del 1995 non aveva portato i miglioramenti auspicati. Poco tempo dopo la Commissione ha presentato una proposta di direttiva, approvata dal Parlamento europeo il 29 giugno 2000 ed entrata in vigore l'8 agosto 2000.

La direttiva si fonda sull'idea che i periodi di pagamento eccessivi e i ritardi di pagamento comportano pesanti oneri amministrativi e finanziari soprattutto per le piccole e medie imprese²⁶. Inoltre, tali problemi costituiscono una tra le principali cause d'insolvenza e determinano la successiva perdita dei posti di lavoro²⁷. Per questo motivo la direttiva si fissa esplicitamente l'obiettivo di contribuire a un cambiamento decisivo «per far sì che un ritardo di pagamento abbia conseguenze dissuasive»²⁸. La direttiva affronta inoltre il problema dei costi causati dalle differenti norme nazionali sulle transazioni commerciali transfrontaliere. Secondo la direttiva queste ultime compromettono il buon funzionamento del mercato interno²⁹.

2.4.2 Contenuto della direttiva

La direttiva 2000/35/CE intende lottare contro i ritardi di pagamento nelle vendite commerciali e limita quindi il suo campo d'applicazione «ai pagamenti effettuati a titolo di corrispettivo per una transazione commerciale». Non disciplina quindi «contratti con consumatori, gli interessi relativi ad altri pagamenti, ad esempio pagamenti a norma di legge per assegni o titoli di credito o pagamenti effettuati a titolo risarcimento danni ivi compresi i pagamenti effettuati da un assicuratore»³⁰.

Riguardo agli interessi moratori la direttiva obbliga gli Stati membri ad introdurre il seguente regolamento: a condizione che tra le parti non sia stato pattuito altrimenti, gli interessi moratori cominciano a decorrere automaticamente dal giorno successivo alla data di scadenza. L'importo fatturato va pagato entro 30 giorni dalla data di ricevimento della fattura oppure se non vi è alcuna fattura, 30 giorni dalla data di ricevimento della merce o dalla data di prestazione dei servizi. Scaduto tale termine il creditore ha diritto agli interessi moratori causati dal pagamento tardivo, senza previo avviso mediante diffida³¹. Gli interessi moratori corrispondono al tasso repo della Banca centrale europea (BCE), il cosiddetto tasso di riferimento, maggiorato di almeno sette punti percentuali.

Inoltre la direttiva prevede che il creditore ha diritto a un risarcimento adeguato per i cosiddetti *costi di recupero* importanti, sostenuti in seguito al mancato pagamento, a meno che il debitore non sia responsabile del ritardo³². Si tratta dei costi della diffida emessa una volta scaduto il termine di pagamento. Gli Stati membri devono inoltre offrire mezzi adeguati ed efficaci per impedire l'applicazione di clausole contrattuali che, tenendo conto delle circo-

²⁵ Relazione sui ritardi di pagamento 1997, pag.10.

²⁶ Considerando 7; il «Bericht über die Wirksamkeit» definisce il sostegno alle PMI l'obiettivo principale della direttiva, pag.18.

²⁷ Considerando 7.

²⁸ Considerando 16.

²⁹ Considerando 9 e 10.

³⁰ Considerando 13.

³¹ Art. 3 cpv. 3 lett. b.

³² Art. 3 cpv. 1(e).

stanze, sono considerate gravemente inique³³. Infine la direttiva disciplina in modo uniforme l'applicazione della riserva di proprietà³⁴.

2.4.3 Attuazione della direttiva

Gli Stati membri erano tenuti ad attuare la direttiva entro l'8 agosto 2002. Nel frattempo tutti i membri dell'UE hanno effettuato le modifiche necessarie³⁵. La maggioranza degli Stati ha dichiarato valido l'interesse moratorio previsto dalla direttiva corrispondente al tasso di riferimento della BCE maggiorato di sette punti percentuali. La Germania, l'Austria e la Slovenia hanno deciso di maggiorare il tasso di riferimento ufficiale della BCE di otto punti percentuali. Dato che il 1° gennaio il 2010 il tasso di riferimento della BCE corrispondeva allo 0,12 per cento, il tasso dell'interesse moratorio ammontava all'8,12 per cento (per la Germania, l'Austria e la Slovenia) e al 7,12 per cento (per il resto dei Paesi europei). Per i Paesi che non fanno parte dell'UE il tasso di riferimento è costituito dal tasso ufficiale di riferimento fissato dalle rispettive banche nazionali, maggiorato di almeno sette o otto punti percentuali.

Si constata quindi che, per lo meno per quanto riguarda le vendite commerciali, valgono tassi d'interesse molto più elevati rispetto a quelli applicati in Svizzera. Alla luce della seguente panoramica sulle normative dei Paesi limitrofi non è possibile trarre le stesse conclusioni per le vendite non commerciali.

Germania

Il diritto tedesco prevede un unico tasso d'interesse moratorio applicabile a tutti i debiti pecuniari. Gli interessi superano il tasso di riferimento di otto punti percentuali a condizione che il negozio giuridico non concerni alcun consumatore (art. 288 capoverso 2 Codice civile tedesco). In tutti gli altri casi, gli interessi moratori superano il tasso di riferimento della BCE di cinque punti percentuali (art. 288 capoverso 1 Codice civile tedesco).

Francia

Nel 2001, con l'entrata in vigore della direttiva 2000/35/CE sono state adottate diverse misure legislative³⁶. In particolare è stato rivisto l'articolo L441-6 del *Code de Commerce* che ora prevede l'applicazione dell'interesse moratorio non appena scade il trentesimo giorno dopo la consegna della merce o la prestazione del servizio, a meno che non sia stato pattuito altrimenti. Al contempo sono state introdotte sanzioni per il ritardo di pagamento che sono applicate senza preavviso. Tuttavia nella prassi le disposizioni in questione non sono state molto efficaci, poiché gli imprenditori non osavano chiedere le sanzioni per il ritardo di pagamento. Infatti, nel 2006 solo l'11 per cento degli imprenditori francese ha fatturato ai loro partner contrattuali il pagamento degli interessi moratori sanciti dalla legge³⁷. Per questo motivo sono state adottate altre misure volte a lottare contro i ritardi di pagamento: a luglio 2008 il legislatore ha approvato la *Loi de modernisation de l'économie*. L'articolo L441-6 del *Code de commerce* è quindi stato riformulato di modo che il termine di pagamento massimo stabilito dalle parti contrattuali, non possa superare i 45 giorni sino alla fine del mese oppure i 60 giorni dal ricevimento della fattura. In caso contrario è applicato, senza ulteriore diffida, l'interesse moratorio stabilito dalla legge maggiorato di dieci punti percentuali rispetto al tasso di riferimento della BCE. Se invece le parti contrattuali concordano un altro tasso

³³ Art. 3 cpv. 3-5.

³⁴ Art. 4; cft. anche SIEGENTHALER/HUNKELER, Rz. pag. 2 e segg.

³⁵ «Bericht über die Wirksamkeit», 151 e segg.

³⁶ Loi n° 2001-420 sur les nouvelles régulations économiques du 15 mai 2001.

³⁷ Rapport 2008, pag. 49 e segg.

d'interesse, quest'ultimo deve per lo meno essere tre volte più alto di quello stabilito dalla BCE.

Al di fuori del diritto commerciale vige ancora l'interesse moratorio usuale stabilito dalla legge (il cosiddetto *taux d'intérêt légal*, art. 1153 Codice civile, nel 2009 ammontava al 3,79 per cento). Soltanto dopo che il tribunale ha condannato il debitore al pagamento dell'importo, il tasso d'interesse aumenta del 5 per cento³⁸.

Italia

Conformemente alla direttiva 2000/35/CE il diritto italiano prevede per le vendite commerciali un interesse moratorio maggiorato di sette punti percentuali rispetto al tasso di riferimento della BCE³⁹. Per le transazioni private vige invece tutt'ora l'articolo 1224 capoverso 1 *Codice Civile*, che a questo proposito rinvia al tasso degli interessi dell'articolo 1284 *Codice Civile*. Tale disposizione prevede che i membri dell'esecutivo possono adeguare annualmente il tasso (originariamente stabilito al 2,5 per cento) mediante decreto ministeriale. A partire dal 1° gennaio 2010 il tasso è stato fissato all'1 per cento⁴⁰.

Austria

Per le vendite non commerciali il Codice civile austriaco prevede tuttora un interesse moratorio del 4 per cento⁴¹. Mentre per le vendite commerciali tra imprese gli interessi moratori superano il tasso di riferimento della BCE di otto punti percentuali, conformemente all'articolo 352 dell'«Unternehmensgesetzbuch» austriaco⁴².

Panoramica riassuntiva

	Vendite commerciali	Vendite non commerciali
Germania	tasso maggiorato dell'8 per cento rispetto al tasso di riferimento della BCE (attualmente 8,12 %) ⁴³	tasso maggiorato del 5 per cento rispetto al tasso di riferimento della BCE (attualmente 5,12 %) ⁴⁴
Austria	tasso maggiorato dell'8 per cento rispetto al tasso di riferimento della BCE (attualmente 8,12 %) ⁴⁵	4 per cento (fisso) ⁴⁶
Francia	tasso maggiorato del 10 % rispetto all' <i>intérêt légal</i> (attualmente 13,79 %) ⁴⁷	<i>intérêt légal</i> (attualmente 3,79 %) ⁴⁸
Italia	tasso maggiorato del 7 % rispetto al tasso di riferimento della BCE	<i>saggio degli interessi legali</i> (attualmente 1 %) ⁵⁰

³⁸ Art. 3 de la loi du 11 juillet 1975.

³⁹ Decreto Legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, «Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali».

⁴⁰ Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 4 dicembre 2009.

⁴¹ §1333 cpv. 1 in combinato disposto con l'art. 1000 cpv. 1 Codice civile austriaco.

⁴² «Unternehmensgesetzbuch», precedentemente §1333 cpv. 2 Codice civile austriaco.

⁴³ Art. 8 capoverso 2 Codice civile tedesco.

⁴⁴ § 288 capoverso 1 Codice civile tedesco.

⁴⁵ § 1333 cpv. 2 Codice civile austriaco.

⁴⁶ § 1333 cpv. 1 in combinato disposto con 1000 cpv. 1 Codice civile austriaco.

⁴⁷ Art. L441-6 du Code de commerce.

⁴⁸ Art. L313-2 du Code monétaire et financier.

2.4.4 Studio sull'efficacia

Nell'ottobre del 2006 l'Unione europea ha pubblicato uno studio esauriente sull'efficacia della direttiva 2000/35/CE. Lo studio comprende due panoramiche: la prima concerne le ripercussioni legali della direttiva e dei disciplinamenti nazionali mediante i quali gli Stati membri hanno attuato la nuova normativa; la seconda illustra gli effetti di tale normativa sul comportamento di pagamento delle imprese. Lo studio si basa su una valutazione dei dati economici e sociali rilevati negli Stati membri; sono stati interpellati istituzioni e uffici pubblici, organizzazioni professionali (in particolare avvocati e agenti della riscossione) e 37 500 imprese.

Lo studio giunge ai seguenti risultati⁵¹: in seguito all'attuazione della direttiva in tutti gli Stati membri, avvenuta nel 2002, i ritardi di pagamento sono diminuiti, ma non sono stati ancora del tutto eliminati⁵². È stato ad esempio rilevato che le prescrizioni della direttiva sono pertinenti e utili ma non sono sufficientemente dissuasive, poiché non hanno raggiunto l'efficacia auspicata⁵³. Il rapporto è giunto alla conclusione che una lotta efficace contro i ritardi di pagamento presupporrebbe *ulteriori* provvedimenti. Per questo motivo il rapporto raccomanda di definire un danno minimo cagionato dal ritardo di pagamento valido dal primo giorno di mora e di calcolare un tasso d'interesse giornaliero maggiorato dell'interesse composto⁵⁴.

Il rapporto constata inoltre che, nonostante ne siano autorizzate, molte imprese, in particolare le PMI non richiedono gli interessi moratori alle loro controparti⁵⁵. Da un lato perché non vogliono contrariare i loro clienti e alcune disposizioni importanti della direttiva si sarebbero rivelate poco comprensibili e difficilmente attuabili. Dall'altro, ritengono l'onere amministrativo sproporzionato rispetto agli importi esigui che avrebbero potuto ricavare dagli interessi moratori.

2.4.5 Revisioni attuali

L'Unione europea considera i ritardi di pagamento nelle vendite commerciali tuttora un grave problema⁵⁶. Secondo le stime più recenti della Commissione europea, il danno dei ritardi di pagamento recato all'interno dell'UE ammonterebbe a quasi 1900 miliardi di euro. Di questi 1100 miliardi corrispondono al debito nei confronti delle PMI. Il fatto che il PIL dell'UE ammonti a circa 11 300 miliardi di euro evidenzia la portata del problema⁵⁷.

Per questi motivi il 18 marzo 2009 la Commissione europea ha approvato una nuova versione della direttiva 2000/35/CE. Le misure introdotte con la precedente direttiva costituiscono elementi fondamentali nella lotta contro i pagamenti tardivi, per migliorare la situazione sono

⁴⁹ Decreto Legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, «Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali».

⁵⁰ Art. 1224 cpv. 1 in combinato disposto con l'art. 1284 cpv.1 Codice Civile.

⁵¹ «Bericht über die Wirksamkeit», pag. 202 e segg.

⁵² «Bericht über die Wirksamkeit», pag. 257.

⁵³ «Bericht über die Wirksamkeit», pag. 277.

⁵⁴ «Bericht über die Wirksamkeit», pag. 281 e segg.

⁵⁵ Impact assessment, pag. 12.

⁵⁶ Impact assessment, pag. 7; Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento delle transazioni commerciali (rifusione), considerando 3.

⁵⁷ Al contempo la Commissione rileva che tale stima supera le reali dimensioni del problema, poiché tiene conto di tutti i pagamenti (anche di quelli effettuati un giorno dopo la scadenza).

tuttavia necessari ulteriori provvedimenti. La revisione propone ad esempio lo stesso termine di pagamento per le amministrazioni pubbliche e per le vendite non commerciali. Oltre all'interesse moratorio e l'indennità per i costi di riscossione, agli uffici pubblici deve essere generalmente richiesta a partire dal primo giorno di mora un'indennità pari al 5 per cento dell'importo fatturato⁵⁸. Riguardo ai costi di riscossione il progetto stabilisce che a seconda dell'ammontare del debito, vanno pagati supplementi forfettari senza previa diffida di 40 euro per un debito inferiore ai 1000 euro, di 70 per un debito fino a 10 000 euro, e dell'1 per cento del debito per importi superiori⁵⁹. Il progetto prevede inoltre migliori possibilità per le imprese di impugnare clausole contrattuali svantaggiose qualora escludessero esplicitamente il pagamento dell'interesse moratorio⁶⁰. L'entrata in vigore della nuova versione è prevista nel corso del 2010.

2.5 Conseguenze per la Svizzera

Alla luce delle esperienze maturate nei Paesi membri dell'UE è possibile trarre le seguenti conclusioni per la Svizzera: l'aumento del tasso dell'interesse moratorio ha migliorato il comportamento di pagamento dei debitori, ma il fenomeno dei pagamenti tardivi non è stato del tutto eliminato. Si prevede quindi che un aumento dell'interesse moratorio si ripercuoterà positivamente anche sul comportamento di pagamento in Svizzera. Tuttavia il Consiglio federale ritiene che l'applicazione di ulteriori misure, attualmente discusse e in un prossimo futuro probabilmente applicate in seno all'UE, sarebbero troppo incisive.

3 Realizzazione concreta di una protezione dei creditori

L'aumento di un interesse moratorio per proteggere efficacemente i creditori solleva una serie di questioni affrontate qui di seguito.

3.1 Ridefinizione dello scopo dell'interesse moratorio: dal risarcimento alla prevenzione del danno

Se all'interesse moratorio s'intende attribuire una *funzione preventiva*, non basta che quest'ultimo compensi il guadagno del debitore o la perdita del creditore (cfr. quanto esposto al n. 2.2). Se s'intende creare incentivi concreti per un pagamento più tempestivo dei debiti, all'interesse moratorio va attribuita una *nuova funzione*: l'interesse moratorio sancito dalla legge deve *superare* il danno usuale arrecato al creditore dal ritardo di pagamento o il guadagno ricavato dal debitore in seguito al mancato pagamento dell'importo dovuto.

3.2 Limitazione alle vendite commerciali

Occorre chiarire se l'aumento dell'interesse moratorio proposto va applicato a tutti i casi o soltanto alle vendite commerciali. Di primo acchito un interesse moratorio più elevato dovrebbe incentivare sia i commercianti sia i consumatori a eseguire più tempestivamente i propri pagamenti. Tuttavia, vi sono motivi importanti per cui vanno separate le vendite commerciali da quelle non commerciali:

(1) La proposta di aumentare l'interesse moratorio parte dal presupposto che il tasso elevato incentiva il debitore a pagare più velocemente le sue fatture, perché in caso di mancato pagamento gli interessi moratori sono superiori rispetto agli interessi applicati ai prestiti sul mercato dei capitali. Di conseguenza l'imprenditore che agisce in modo razionale dispone di

⁵⁸ Art. 5.

⁵⁹ Art. 4.

⁶⁰ Art. 6.

un incentivo a pagare le fatture più velocemente. Questa logica è molto più consona agli uomini d'affari e alle imprese che ai privati, perché la concorrenza sul mercato li obbliga a cercare il modo migliore per ottenere la liquidità necessaria. Per i privati, invece, l'alto tasso dell'interesse moratorio spesse volte non fa altro che accumulare le obbligazioni e diventa sempre più difficile uscire dall'indebitamento.

(2) La prassi dimostra inoltre che, con l'aiuto delle condizioni generali di contratto che derogano alle disposizioni previste dalla legge, le conseguenze della mora sono spesse volte stabilite a scapito del consumatore (interesse moratorio più alto, emolumenti per la diffida, pene convenzionali ecc.). In linea di principio non vi è alcun motivo di contestare tale pratica, a condizione che rispetti i limiti stabiliti dalla legge. Lo stesso vale per il creditore che vuol far valere i suoi diritti. Nelle vendite commerciali per gli operatori di mercato più deboli è spesso impossibile introdurre questo tipo di clausole nell'accordo o farle valere successivamente, perché metterebbero in gioco le loro relazioni commerciali. È quindi maggiore la necessità di disciplinare le vendite commerciali rispetto a quelle non commerciali, in particolare per le piccole e le medie imprese che in seguito alla loro posizione sul mercato non sono in grado di valere in modo esaustivo i loro interessi in un contratto.

(3) Un interesse moratorio più elevato potrebbe in molti casi avere effetti persino controproducenti. I privati pagano in ritardo le loro fatture non perché preferiscono investire i loro soldi in altro modo, ma soprattutto perché non hanno a disposizione il denaro necessario. Mentre un'impresa insolvente è destinata alla liquidazione e sparisce dal mercato, i debiti di una persona privata permangono anche in caso di insolvenza; il risanamento finanziario a lungo termine viene quindi ostacolato. Un interesse moratorio più alto non risolverebbe la situazione. Gli interessi relativamente alti dei piccoli crediti e delle carte di credito non impediscono ad esempio ai privati di indebitarsi. A differenza delle imprese, per i privati l'aumento del tasso dell'interesse moratorio avrebbe un effetto preventivo soltanto limitato, anzi, in molti casi non farebbe che aggravare il problema.

(4) Occorre inoltre considerare che un aumento dell'interesse moratorio a scopo preventivo è efficace soltanto se il tasso d'interesse è superiore a quello per i crediti sul mercato. Mentre un commerciante di norma deve pagare un interesse inferiore al 10 per cento e quindi razionalmente un interesse moratorio del 10 per cento dovrebbe avere su di lui un effetto dissuasivo, per ottenere lo stesso effetto anche per il consumatore, l'interesse moratorio dovrebbe essere di molto superiore. Infatti, nell'ambito dei crediti al consumo o degli interessi stipulati per le carte di credito, il tasso d'interesse supera regolarmente il 10 per cento. Di conseguenza l'interesse moratorio dovrebbe essere fissato almeno al 15 per cento, il che inasprirebbe il problema dell'indebitamento e quindi non costituisce una soluzione accettabile.

(5) Infine anche il diritto comparato dimostra che è opportuno distinguere le normative applicate alle vendite commerciali da quelle non commerciali⁶¹. La direttiva 2000/35/CE si limita «ai pagamenti effettuati a titolo di corrispettivo per una transazione commerciale»⁶². Mentre per i contratti stipulati con consumatori il diritto europeo non prevede disposizioni pertinenti. Nei Paesi limitrofi l'interesse moratorio applicato alle vendite non commerciali è nettamente inferiore a quello vigente per le vendite commerciali. Un aumento dell'interesse moratorio per le vendite non commerciali non può essere pertanto giustificato neanche con un adeguamento alle norme estere.

In conclusione, conformemente alla struttura già esistente del Codice delle obbligazioni, si propone di rinunciare a un aumento generale del tasso d'interesse di cui all'articolo 104 capoverso 1 CO e di limitare la revisione alla riformulazione della disciplina concernente le vendite commerciali di cui all'articolo 104 capoverso 3 CO.

⁶¹ WEBER, Festschrift Bucher, pag. 799.

⁶² Considerando 13.

Il diritto vigente non specifica quando queste regole commerciali speciali vadano applicate. Mentre il diritto delle obbligazioni parla normalmente di «vendite commerciali» o di «rapporti commerciali» (art. 190 capoverso 1, art. 215 cpv. 1 CO), l'articolo 104 capoverso 3 CO vigente parla di «commercianti», riferendosi quindi, almeno per quanto riguarda il suo tenore, alle caratteristiche personali delle parti e non al tipo di negozio giuridico (cfr. 2.2). Tuttavia il Tribunale federale ha esplicitamente rifiutato una tale interpretazione e ha limitato il campo d'applicazione della disposizione alle vendite commerciali obiettive⁶³. Per maggiore chiarezza il testo di legge sarà adeguato e anche l'articolo 104 prevederà il termine «vendite commerciali».

3.3 Tasso d'interesse variabile o fisso

Va inoltre stabilito se in futuro (come previsto dal diritto vigente) sarà introdotto un tasso d'interesse fisso oppure, secondo il modello dei Paesi europei, un tasso d'interesse variabile. In caso di applicazione di un tasso d'interesse variabile sarebbe opportuno distinguere tra l'adeguamento regolare del tasso d'interesse da parte del Consiglio federale per via di ordinanza e l'adeguamento automatico legato al tasso ufficiale di riferimento come avviene nell'Unione europea.

Da quanto illustrato emerge che, sulla base della direttiva 2000/35/CE, gli Stati europei hanno introdotto un tasso d'interesse variabile soggetto a un meccanismo di adeguamento automatico. Tale soluzione ha soprattutto il vantaggio di rispecchiare gli sviluppi del mercato degli interessi e quindi determina anche una certa esattezza. Elimina inoltre l'inconveniente attuale per cui, a seconda dell'ammontare degli interessi applicati sul mercato, la mora diventa un affare per il creditore o per il debitore⁶⁴. Occorre tuttavia osservare che l'interesse moratorio previsto dalla legge, anche se variabile, non è mai in grado di rispecchiare concretamente la perdita del creditore o il guadagno del debitore. Un altro svantaggio importante di una soluzione basata su un tasso variabile è che quest'ultimo deve essere aggiornato a scadenze regolari. Chi non ha dimestichezza con i tassi d'interesse in questione, avrà probabilmente difficoltà a calcolarli. Inoltre va osservato che i tassi d'interesse in molti casi hanno effetti retroattivi e in caso di tasso d'interesse variabile ciò comporterebbe l'applicazione di diversi tassi d'interesse con calcoli molto complicati, rendendo così imprescindibile il ricorso a programmi informatici. Di seguito illustriamo a titolo di esempio il calcolo d'interesse per una vendita commerciale, conformemente al diritto tedesco: l'obbligazione ammonta a 12 300 euro per il periodo dal 20 luglio 2006 al 21 luglio 2009:

Periodo di mora	Giorni	Tasso d'interesse (Tasso di riferimento + 8)	Interesse moratorio giornaliero	Interesse moratorio per il periodo di mora
Dal 20.07.2006 al 31.12.2006	165	9,95 %	3,3530 Euro	553,25 Euro
Dal 01.01.2007 al 30.06.2007	181	10,70 %	3,6058 Euro	652,64 Euro
Dal 01.07.2007 al 31.12.2007	184	11,19 %	3,7709 Euro	693,84 Euro
Dal 01.01.2008 al 30.06.2008	182	11,32 %	3,8043 Euro	692,38 Euro
Dal 01.07.2008 al 31.12.2008	184	11,19 %	3,7606 Euro	691,95 Euro
Dal 01.01.2009 al 30.06.2009	181	9,62 %	3,2418 Euro	586,77 Euro
01.07.2009 bis 21.07.2009	21	8,12 %	2,7363 Euro	57,46 Euro
Interesse moratorio accumulato	1098			3928,29 Euro

⁶³ DTF 122 III 53, 55; cfr. anche KUSTER, pag. 276.

⁶⁴ WEBER, Festschrift Bucher, pag. 789.

Supponendo che un commerciante faccia valere nei confronti di un debitore obbligazioni costituite da una serie di merci fornite durante diversi anni, a cui vengono applicati vari termini di pagamento, è chiaro che il calcolo diventa complicato e il tasso d'interesse variabile giunge al limite della praticabilità. Calcoli di questo tipo richiederebbero un onere spropositato non soltanto alle parti coinvolte, ma anche ai Tribunali e agli uffici di esecuzione e fallimento. Ne conseguirebbe inoltre un'incertezza del diritto, poiché sulla base del testo giuridico i partner contrattuali non sarebbero più in grado di stimare in maniera più o meno precisa le conseguenze della mora in materia di costi⁶⁵. Anche il rapporto dell'Unione europea sull'efficacia [cit. «Bericht über die Wirksamkeit»] per la lotta contro il ritardo di pagamento giunge alla conclusione che nella prassi non è sempre stato semplice definire quale tasso d'interesse andava applicato secondo la legislazione nazionale determinante. In seguito a questa incertezza gli imprenditori avrebbero persino rinunciato a chiedere gli interessi, poiché non volevano commettere nessun errore che avrebbe permesso al debitore di impugnare la fattura⁶⁶. La prassi dimostra che, quando stipulano l'interesse moratorio, le parti di rado si basano su un tasso variabile, preferendo un tasso fisso. Il vantaggio del tasso fisso, come previsto dal diritto svizzero vigente, è l'uso semplice anche per chi non ha dimestichezza con questo tipo di calcoli. Per evitare una complessità inutile e a favore di una maggiore chiarezza si propone quindi l'applicazione di un tasso d'interesse fisso⁶⁷.

3.4 Ammontare dell'interesse moratorio stabilito dalla legge

Infine occorre stabilire l'ammontare del nuovo tasso d'interesse. Un tasso d'interesse fisso che non segue un tasso ufficiale di riferimento dettato dalla situazione economica rimane, per forza di cose, soltanto un valore approssimativo che non tiene conto delle oscillazioni del mercato e non raggiunge quindi un'esattezza assoluta. Tuttavia, questo vale anche per la disciplina vigente. Se invece si abbandona l'idea secondo cui l'interesse moratorio serve soltanto a risarcire il danno, la differenza dell'interesse moratorio stabilito per legge rispetto alla perdita effettiva del creditore passa in secondo piano. È molto più importante fissare l'interesse moratorio a una percentuale sufficientemente alta, affinché il debitore venga indotto a effettuare i pagamenti più tempestivamente. È opportuno aumentare l'interesse moratorio annuo al 10 per cento. Un tale tasso d'interesse è facile da ricordare e da calcolare⁶⁸.

3.5 Norma di natura dispositiva

Il Codice delle obbligazioni si basa sul principio della libertà contrattuale soprattutto per quanto riguarda le vendite commerciali. Come nel diritto vigente, anche in futuro le parti potranno scegliere liberamente quale tasso d'interesse stipulare contrattualmente; potranno quindi optare per un tasso d'interesse inferiore o superiore a quello stabilito per legge o per un tasso legato a un tasso ufficiale di riferimento.

3.6 Adeguamento di ulteriori disposizioni?

Con l'aumento dell'interesse moratorio sorge la domanda se non andrebbero modificate anche le altre disposizioni che statuiscono un tasso d'interesse. Questo vale in particolare per l'articolo 73 capoverso 1 CO che prevede un tasso d'interesse del 5 per cento se

⁶⁵ Cfr. «Bericht des Bundesrates 1971», pag. 183.

⁶⁶ Cfr. «Bericht über die Wirksamkeit», pag. 259 e segg.

⁶⁷ Cfr. anche «Bericht des Bundesrates» 1971, pag. 183.

⁶⁸ Lo stesso tasso d'interesse è stato proposto dalla mozione 08.3168 «Morale di pagamento: porre un freno all'andazzo attuale» del 20 marzo 2008, tuttavia senza limitare il tasso in questione alle transazioni commerciali.

l'obbligazione è produttiva d'interessi, la cui misura non è stata stabilita dalle parti, dalla legge o dall'uso. Tale disposizione è applicabile se non prevale una disposizione speciale e in particolare anche la regola concernente l'interesse moratorio di cui all'articolo 104. In ragione delle considerazioni precedenti, per cui l'aumento del tasso non è più in primo luogo una compensazione per il mancato pagamento, ma costituisce soprattutto un incentivo per il pagamento più tempestivo, un aumento del tasso d'interesse generale menzionato all'articolo 73 capoverso 1 CO non appare opportuno: un tale incentivo è sensato soltanto se il debitore *non osserva i propri obblighi*, come appunto nel caso della mora. Se il debitore invece non è in mora, ma paga il tasso come compensazione per il credito messo a disposizione, non è necessario né opportuno creare un incentivo per la restituzione più veloce del prestito. L'aumento va quindi limitato all'interesse moratorio di cui all'articolo 104 CO.

3.7 Ulteriori ripercussioni dell'aumento dell'interesse moratorio previsto dalla legge

L'aumento dell'interesse moratorio per le vendite commerciali nel diritto delle obbligazioni avrà ripercussioni anche al di fuori del CO, poiché sono diversi i rinvii indiretti al disciplinamento del diritto moratorio nel CO. Anche il diritto pubblico federale e cantonale prevede interessi moratori⁶⁹, a condizione che un disciplinamento speciale non li escluda⁷⁰.

L'ammontare è stabilito dalla legislazione speciale⁷¹ oppure sussidiariamente dall'articolo 104 CO. Di norma viene applicato un tasso d'interesse del 5 per cento conformemente all'articolo 104 capoverso 1 CO⁷², mentre al capoverso 3 non viene attribuita alcuna importanza, a causa dell'assenza di un tasso determinante (cfr. n 2.2) o di una vendita commerciale. Se per le vendite commerciali l'interesse moratorio sarà aumentato al 10 per cento e, conformemente all'articolo 104 capoverso 1 CO, si rinuncerà alla prova di un danno concreto, la distinzione tra le vendite commerciali e quelle non commerciali assumerà un'importanza nettamente maggiore rispetto al diritto vigente. Nella misura in cui è coinvolta l'amministrazione pubblica di regola si parte dal presupposto che non si tratti di una vendita commerciale, poiché la Confederazione, i Cantoni e i Comuni non richiedono prestazioni destinate a essere rivendute e quindi non si applica il tasso moratorio più elevato. Inoltre, come avviene già ora, sia la Confederazione che i Cantoni possono provvedere ad adeguare in casi specifici le leggi e le ordinanze di diritto pubblico e le loro condizioni generali di contratto per applicare un disciplinamento autonomo del tasso moratorio.

3.8 L'importanza dei termini di pagamento

Oltre all'interesse moratorio anche i termini di pagamento svolgono un ruolo importante quando si tratta di motivare il debitore a saldare tempestivamente le sue obbligazioni. Il CO non disciplina quanto tempo il debitore possa attendere con il pagamento delle sue fatture prima di essere in mora. Compete quindi alle parti stabilire un termine di pagamento (art. 102 cpv. 2 CO) oppure al creditore costituire la mora con un'interpellazione (art. 102 cpv. 1 CO). Questo disciplinamento ha dato buoni risultati e va quindi mantenuto.

⁶⁹ SPAHR, pag. 381.

⁷⁰ DTF 95 I 258, 263.

⁷¹ Cfr. anche l'ordinanza del DFF dell'11 dicembre 2009 concernente l'interesse moratorio e remuneratorio (RS 641.207.1), che disciplina l'interesse moratorio in caso di pagamento tardivo dell'IVA e dei tributi doganali nonché l'interesse remuneratorio in caso di tardivo pagamento delle imposte. In ambedue i casi il tasso d'interesse determinante ammonta a 4,5%.

⁷² DTF 93 I 382, 389.

4. Adeguatezza delle condizioni generali di contratto della Confederazione

La mozione richiede inoltre di adeguare le condizioni generali di contratto della Confederazione e di prevedervi un tasso moratorio più alto. Secondo l'articolo 3 capoverso 2 dell'ordinanza del 22 novembre 2006⁷³ concernente l'organizzazione degli acquisti pubblici l'acquisto di beni e prestazioni compete all'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) e a armasuisse.

In virtù dell'articolo 29 capoverso 3 dell'ordinanza del 11 dicembre 1995⁷⁴ sugli acquisti pubblici, il committente del servizio federale deve in linea di principio applicare le sue condizioni generali di contratto, tranne nel caso in cui la natura dell'affare richieda la negoziazione di condizioni particolari. Tuttavia le condizioni generali di contratto dell'UFCL (nella prassi sono in particolare applicate le condizioni generali della Confederazione di marzo 2001 per l'acquisto di beni e le condizioni generali di contratto della Confederazione di marzo 2001 per commesse di servizi) e quelle di armasuisse (condizioni generali di armasuisse del 1° gennaio 2010, testo disponibile in tedesco e in francese) non prevedono regole sull'interesse moratorio. Le CG menzionate fanno sussidiariamente riferimento alle disposizioni del CO che quindi sono applicate direttamente (n. 10.1 e 12.1 delle CG dell'UFCL, n. 18 delle CG di armasuisse). Un aumento dell'interesse moratorio nel CO comporterebbe anche per la Confederazione il pagamento dell'interesse moratorio più elevato. Ciò presuppone però che si tratti di una vendita commerciale, il che è piuttosto raro, visto che la Confederazione conclude la maggioranza dei suoi affari per coprire il proprio fabbisogno.

La Confederazione ha cercato di rimediare al problema della mora soprattutto rispettando maggiormente i termini di pagamento. Le condizioni della Confederazione prevedono per lo meno in certi casi un termine di pagamento di 30 giorni dal ricevimento della fattura e comunque non prima di 30 giorni dall'accettazione dei beni, a condizione che non sia stato pattuito altrimenti (n. 3.3 delle condizioni generali della Confederazione di marzo 2001 per l'acquisto di beni, n. 14 delle CG armasuisse). In risposta a vari interventi parlamentari sono state recentemente attuate le seguenti misure:

- nella sua circolare di inizio marzo 2009 l'Amministrazione federale delle finanze (AFF) ha informato tutti i direttori e le direttrici delle unità amministrative sull'importanza del rispetto dei termini di pagamento.
- Alla luce degli sviluppi economici, ad aprile 2009 il Consiglio federale ha incaricato la AFF di ordinare a tutte le unità amministrative di non attendere la scadenza del termine di pagamento, ma di saldare le fatture dei fornitori non appena concluso l'esame della fattura. L'AFF ha prolungato la validità di tale direttiva, originariamente prevista sino a fine 2009, per un altro anno fino alla fine del 2010.
- Su richiesta della Conferenza di coordinamento degli organi della costruzione e degli immobili dei committenti pubblici KBOB, il Dipartimento federale delle finanze (DFF) ha invitato i servizi federali responsabili della gestione degli immobili (Ufficio federale delle costruzioni e della logistica UFCL, consiglio del Politecnico federale di Zurigo e armasuisse), l'Ufficio federale delle strade e l'Ufficio federale dei trasporti a prevedere a partire dal 1° gennaio 2010 termini di pagamento di massimo 30 giorni. Soltanto in caso di esami molto complicati può essere convenuto un termine di pagamento massimo di 45 giorni.
- La KBOB ha consigliato ai suoi membri cantonali e comunali e ad altri uffici responsabili per la costruzione e gli immobili al di fuori dell'Amministrazione federale (Immo-

⁷³ RS 172.056.15

⁷⁴ RS 172.056.11

bili Posta, FFS e Alptransit Gottardo SA) a seguire la stessa procedura a partire dalla medesima data.

- Nell'ambito dell'acquisto di beni logistici il termine di pagamento di norma di 30 giorni, già applicato nella prassi, è stato statuito nell'ordinanza sugli acquisti pubblici (RS 172.056.11) e messo in vigore il 1° gennaio 2010.

Se questi termini di pagamento verranno rispettati, la questione dell'interesse moratorio non si pone più.

5. Diritto transitorio

Per l'applicazione del diritto transitorio vale l'articolo 1 del titolo finale CC. Ne consegue che prima dell'entrata in vigore dell'aumento dell'interesse moratorio proposto la mora sarà disciplinata dal diritto attuale (art. 104 cpv. 1 CO), mentre dopo l'entrata in vigore della rispettiva disposizione l'interesse moratorio sarà stabilito in base al nuovo tasso (art. 104 cpv. 3 CO), anche se la mora è iniziata ancora mentre vigeva il vecchio diritto.

6. Ripercussioni

6.1 Ripercussioni sulla Confederazione

Se la Confederazione richiede prestazioni a terzi diventando quindi debitore è possibile che debba pagare l'interesse moratorio più elevato in seguito al rinvio al CO contenuto nelle condizioni generali. Tuttavia dovrà farlo soltanto nei rari casi di vendite commerciali, cioè quando richiede prestazioni non per coprire il proprio fabbisogno ma per rivenderle e soltanto se non rispetta i termini di pagamento.

6.2 Ripercussioni su Cantoni e Comuni

L'aumento del tasso moratorio concerne anche i Cantoni e i Comuni nella misura in cui le loro leggi, ordinanze e condizioni generali rinviino alla disposizione del Codice delle obbligazioni. Ma anche in questo caso il tasso moratorio più elevato è applicato soltanto se l'obbligazione riguarda una vendita commerciale e se i Cantoni o i Comuni non rispettano il termine di pagamento. Adegando le loro basi giuridiche o le condizioni generali i Cantoni possono inoltre creare una regolamentazione autonoma per il loro settore di attività.

6.3 Ripercussioni sull'economia

Il nuovo regolamento sanziona i debitori che non rispettano il termine di pagamento e favorisce invece i creditori. L'allocazione iniqua di risorse causata dagli incentivi attualmente sbaagliati viene quindi corretta.

Bibliografia

Svizzera

Bericht des Bundesrates vom 20. September 1971, «Erhöhung des gesetzlichen Verzugszinses (Art. 104 Abs. 1 OR) über 5 % hinaus?», SJZ 1972, pag. 181 e segg. (cit. «Bericht des Bundesrates 1971»).

Dun & Bradstreet (Svizzera) SA, D&B Global Payment Index: Zahlungsmoral im Sog der Krise, Januar bis April 2009 (disponibile in tedesco al sito http://www.emarsys.net/archive.php?p=119255614_149771#Section_15; cit. D & B, Zahlungsverhalten Q 1).

Dun & Bradstreet (Svizzera) SA, Statistica sul comportamento di pagamento delle aziende in Svizzera, 3° trimestre 2009 (disponibile al sito: <http://www.dnb.ch/download/htm/1604/it/Zahlungsverhalten-Statistik-Q3-IT.pdf>; cit. D & B, Comportamento di pagamento Q3).

Dun & Bradstreet (Svizzera) SA, D&B Global Payment Index: Zahlungsmoral im Sog der Krise (disponibile in tedesco al sito: [http://www.emarsys.net/u/nrd.php?p=\\$uid\\$_\\$llid\\$_144518_9_69](http://www.emarsys.net/u/nrd.php?p=uid_$llid$_144518_9_69); cit. D & B, Global Payment Index).

intrum justitia, European Payment Index 2009 (cit. European Payment Index).

KUSTER MATTHIAS, Der Verzugszinssatz unter Kaufleuten nach Art. 104 Abs. 3 OR, AJP 2008, pag. 275–279; (cit. KUSTER).

MÜLLER CHRISTOPH, Le temps c'est de l'argent: le concept des intérêts moratoires, in: Piermarco Zen-Ruffinen (ed.), Le temps et le droit, Recueil de travaux offerts à la Journée de la Société suisse des juristes 2008, pag. 223–238 .

SCHLECHTRIEM PETER/SCHWENZER INGEBORG (Hrsg.), Kommentar zum Einheitlichen UN-Kaufrecht (CISG), Monaco 2008, (cit. SCHLECHTRIEM/SCHWENZER).

SIEGENTHALER THOMAS/HUNKELER DANIEL, Schuldnerparadies Schweiz?, Jusletter del 12 agosto 2002 (cit. SIEGENTHALER/HUNKELER).

SPAHR STEPHANIE, L'intérêt moratoire, conséquence de la demeure, ZWR/RVJ 1990, pag. 351–388 ; (cit. SPAHR)

WEBER ROLF H., Neukonzeption der Verzugszinsregelung, Festschrift Eugen Bucher, Berna 2009, pag. 781–802 (cit. WEBER, FS Bucher).

WEBER ROLF H., Berner Kommentar, Band VI, 1. Abteilung, 5. Teilband: Die Folgen der Nichterfüllung, Art. 97-109, Berna 2000 (cit. WEBER, Berner Kommentar).

WERRO FRANZ, Les intérêts moratoires et compensatoires dans la responsabilité civile: Le point sur quelques développements récents, in: Franz Werro (ed.), Le temps dans la responsabilité civile, Berna 2007, pag. 27–51.

Unione europea ed estero

Accompanying document of 8th of April 2009 to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on combating late payment in commercial transactions (recast), Impact assessment, SEC(2009) pag. 315 (cit. Impact assessment).

Documento di accompagnamento dell'8 aprile 2009 della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del consiglio relativo alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (rifusione), Sintesi della valutazione dell'impatto, SEC (2009) 316.

Comunicazione della Commissione, Relazione sui ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, GU C 216 del 17.7.1997, pag. 10 (cit. Relazione sui ritardi di pagamento 1997).

Bericht über die Wirksamkeit der Gesetzgebung in der Europäischen Gemeinschaft für die Bekämpfung von Zahlungsverzug, allestito da Hoche-Demolin-Brulard-Barthélémy per la Commissione europea, DG Entreprises, ottobre 2006 (disponibile anche in francese e inglese al sito: http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/late_payments/doc/finalreport_de.pdf; (cit. «Bericht über die Wirksamkeit»).

Raccomandazione della Commissione, del 12 maggio 1995 riguardante i termini di pagamento nelle transazioni commerciali, GU n. L 127 del 10.6.1995, pag. 19 (cit. Raccomandazione 1995).

Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française, Parigi 2008, pag. 49 e segg. (disponibile al sito <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000041/0000.pdf>; cit. Rapport 2008).

Direttiva 2000/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 giugno 2000, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, GU L 200 dell'8.8. 2000 pag. 35 e segg. (cit. Direttiva 2000/35/CE).

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali dell'8.4.2009 (rifusione), Attuazione del quadro fondamentale per la piccola impresa (Small Business Act), COM (2009) 126 definitivo.

Panoramica.....	2
1 Osservazioni generali.....	3
2 Situazione iniziale.....	4
2.1 La mozione 08.3169 «Morale di pagamento: porre un freno all'andazzo attuale»....	4
2.2 Regolamentazione vigente dell'interesse moratorio in Svizzera.....	4
2.3 Diritto unitario.....	6
2.4 Diritto comparato.....	6
2.4.1 La direttiva relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento.....	6
2.4.2 Contenuto della direttiva.....	7
2.4.3 Attuazione della direttiva.....	8
Germania.....	8
Francia.....	8
Italia.....	9
Austria.....	9
Panoramica riassuntiva.....	9
2.4.4 Studio sull'efficacia.....	10
2.4.5 Revisioni attuali.....	10
2.5 Conseguenze per la Svizzera.....	11
3 Realizzazione concreta di una protezione dei creditori.....	11
3.1 Ridefinizione dello scopo dell'interesse moratorio: dal risarcimento alla prevenzione del danno.....	11
3.2 Limitazione alle vendite commerciali.....	11
3.3 Tasso d'interesse variabile o fisso.....	13
3.4 Ammontare dell'interesse moratorio stabilito dalla legge.....	14
3.5 Norma di natura dispositiva.....	14
3.6 Adeguamento di ulteriori disposizioni?.....	14
3.7 Ulteriori ripercussioni dell'aumento dell'interesse moratorio previsto dalla legge ...	15
3.8 L'importanza dei termini di pagamento.....	15
4. Adeguamento delle condizioni generali di contratto della Confederazione.....	16
5. Diritto transitorio.....	17
6. Ripercussioni.....	17
6.1 Ripercussioni sulla Confederazione.....	17
6.2 Ripercussioni su Cantoni e Comuni.....	17
6.3 Ripercussioni sull'economia.....	17
Bibliografia.....	18