

# Rapporto al messaggio 1720

Della Commissione della Legislazione sul messaggio 19 febbraio 1971 concernente l'abrogazione dell'art. 172 della legge di applicazione e complemento del C.C.S.

1. Il Codice civile svizzero tratta, al titolo ventiduesimo, del pegno immobiliare; per quanto attiene agli interessi in particolare, dispone l' art. 795 CC :

«Gli interessi possono essere fissati liberamente, riservate le disposizioni contro l' usura.

La legislazione cantonale può determinare il saggio massimo dell' interesse per i crediti garantiti da pegno immobiliare».

La riserva del diritto cantonale è stata discussa in dottrina (v. Leemann, a Komm. ad art. 795 n. 12) : in particolare si è rilevato che il mercato del danaro non può essere influenzato da una legge cantonale, riferentesi ad un territorio estremamente piccolo, ma dalle leggi della domanda e dell' offerta su piano nazionale.

La efficacia di tali limitazioni è stata pure messa in dubbio, posto che esse si estendono solo al credito garantito da pegno immobiliare, ma non al credito assistito da pegno manuale ad esempio : ove il pegno può essere benissimo un titolo ipotecario al portatore (Lombardgeschäft).

Ciononostante la maggioranza dei Cantoni ha fatto uso di tale facoltà con i seguenti tassi :

Appenzello esterno 4 1/2 % ; Appenzello interno 5 % ; Friburgo 4 1/2 % per cartelle ipotecarie e 5 % per gli altri pegni immobiliari (ad esclusione delle ipoteche commerciali, per le quali è previsto il 6 %) ; è interessante notare che Friburgo qualifica di usurari i tassi superiori ; Glarona 5 % ; Lucerna 4 1/2 % (non vale per i mutui commerciali) ; Neuchâtel 6 % per i mutui commerciali, 5 % per i rimanenti ; Sottoselva 4 % per i mutui sino al valore di stima dei beni gravati, 5 % per i mutui che superano la stima ; Sopraselva 5 % ; Svitto 4 1/2 % per i mutui contratti a far data dalla introduzione della legge, 5 % per i mutui anteriori ; i tassi superiori sono definiti usurari e passibili di pena ; San Gallo aveva una limitazione al 5 % che è stata abolita dal Gran Consiglio recentemente : la limitazione era ristretta ai pegni immobiliari ad esclusione dell' ipoteca.

Per contro non conoscono limitazioni i seguenti Cantoni :

Zurigo, Berna, Basilea-Città, Basilea-Campagna, Soletta, Grigioni, Argovia, Vaud, Vallese, Ginevra e Zugo.

2. Il Cantone Ticino ha fatto uso di tale facoltà ed ha introdotto una limitazione al 5%. Tale limitazione fu sospesa nel 1914 dal Gran Consiglio su proposta del Consiglio di Stato, e fu rimessa in vigore nel 1932. Nel 1967 il Consiglio di Stato propose di sospendere la norma, ma tale proposta non fu accolta dal Legislativo.

Oggi il Consiglio di Stato propone l'abolizione della norma, argomentando che:

a) l'evoluzione del mercato del danaro ha reso insufficiente il tasso del 5 %, che è oggi superato da tutti gli istituti di credito ;

b) la limitazione non è di nessuna utilità, essendo possibile, con accorgimenti

nemmeno difficili di praticare interessi superiori al 5% senza infrangere la norma di cui all' art. 172 LAC.

3. Questa Commissione ha attentamente esaminato tutti gli aspetti del problema ed ha sollecitato un parere dell' associazione bancaria ticinese il quale conclude nel senso proposto dal Consiglio di Stato.

Tuttavia le argomentazioni svolte non hanno persuaso completamente la Commissione per le ragioni che si esporranno brevemente.

3.1. E' vero che sul mercato dei capitali si chiedono oggi interessi superiori al 5 %. La Banca dello Stato e le grosse banche chiedono il 5 1/2% o il 6 % per le prime ipoteche, giungendo sino al 6 1/2%, 6 3/4% per le seconde ipoteche.

E' tuttavia da dire che il limite del 5 % ha potuto resistere per 50 anni senza modifiche e senza intralciare il mercato del danaro.

Basterebbe una modifica del tasso d' interesse al 7 % per tener conto della recente evoluzione : occorre pure aggiungere che i tassi di interesse sui mutui e sui depositi tende piuttosto , negli ultimi tempi , a scendere e che comunque è improbabile una nuova ascesa a livelli superiori al 7 %.

Infine si rileva che gli interessi praticati dalle grosse banche nel Ticino sono leggermente superiori a quelli praticati oltr' alpe , e che la stessa Banca dello Stato dovrebbe , a mente della Commissione , tendere a ridurre i tassi delle prime ipoteche almeno per favorire i piccoli proprietari , gli artigiani e le costruzioni sussidiate.

Un intervento del Consiglio di Stato inteso a ridurre i tassi di interesse delle grosse banche e della Banca dello Stato sarebbe estremamente opportuno

3.2. E' altresì vero che è possibile chiedere degli interessi superiori ricorrendo all' artificio di dare il mutuo contro consegna di una cartella ipotecaria quale pegno manuale.

Tuttavia occorre osservare che , in linea di principio , il fatto che una legge possa essere elusa non è un argomento per abolirla , qualora sia utile e provvida , ma semmai di renderla più efficace.  
A tale uopo il Consiglio di Stato potrà proporre delle aggiunte all' art. 172 LAC.

Inoltre anche l' artificio della costituzione del pegno manuale non è che un artificio apparente : infatti è vero che gli interessi possono essere superiori , ma la garanzia reale resta ridotta al 5 % . In altre parole il creditore pignoratizio titolare di una cartella ipotecaria al portatore con un limite del 5 % degli interessi , in caso di realizzazione del titolo , non ricevere nulla oltre il 5 % , dato che appunto la garanzia reale non va oltre.  
Quindi la limitazione è efficace. L' espediente si rivela quindi più un raggirio del creditore che non della legge.

3.3. Infine non si deve dimenticare che , accanto ai grossi istituti di credito , che - stabiliscono i tassi ipotecari in funzione di una politica generale per regioni e vi si attengono per accordi interbancari (e che tra l' altro sarebbero perfettamente a loro agio con un aumento del tasso massimo al 7 %) esistono numerosi mutuatari privati o piccole banche , i quali praticano gli interessi più in funzione della necessità dei privati di ottenere capitali che non in funzione di una politica generale.

E' soprattutto a queste persone o istituti (il cui numero è andato scemando negli ultimi tempi , ma che è ancora ragguardevole) che si è pensato nel proporre unicamente un aumento del tasso massimo invece dell' abolizione tout court.

Non si deve dimenticare che il privato che postula un credito ipotecario è , di regola , in posizione nettamente più debole nei confronti di colui che si dichiara disposto di concederglielo: è giusto che la legge tuteli il più debole nei confronti del più forte , tanto più quando la definizione di tassi usurari è lasciata alla giurisprudenza e non esiste un concetto univoco.

3.4. Secondo il Consiglio di Stato e l' Associazione bancaria ticinese un aumento del tasso massimo sarebbe , dal profilo psicologico , peggiore dell' abolizione della limitazione.

E' un' opinione discutibile : infatti è noto a tutti che i tassi oggi richiesti si aggirano sul 6% , per cui un adeguamento è sicuramente da tutti compreso. Ne crediamo che esistano ipoteche a tassi inferiori , per cui l' aumento del massimo potrebbe indurre i creditori a Chiedere un adeguamento dei saggi praticati sin qui.

D' altro canto appunto perché (come dichiara giustamente il Consiglio di Stato) i tassi di interesse si formano in base alla legge della domanda e dell' offerta non reputiamo che l' aumento al 7 % del tasso massimo possa indurre gli istituti di credito a determinare il tasso effettivo nel 7 % , quando il mercato si è stabilizzato sul 5% - 6 %.

4. Infine la limitazione del tasso massimo rientra nelle misure intese a frenare il rincaro e dovrebbe essere di conseguenza benevoluta dalle Autorità finanziarie ed economiche. Se un problema esiste, sarà di fare delle proposte per rendere più efficace tale limitazione, la quale può avere ed ha una grande portata economica, a condizione di essere in armonia con le risultanze del mercato dei capitali, come avverrà dopo la proposta modifica.

**Per la Commissione della Legislazione:**

S. Salvioni, relatore  
Ballinari-Bezzol-Cattaneo-Frigerio-Nessi-Olgiati  
Scacchi -Sganzini-Tamburini-Tognini- Vassalli.

Disegno di

**LEGGE**

concernente la modifica dell'art. 172 della legge di applicazione complemento del C.C.S. (del.....)

**Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino**

- visto il messaggio 19 febbraio 1971 n. 1720 del Consiglio di Stato,

**d e c r e t a :**

**Art. 1**

L'art. 172 della legge di applicazione e complemento del Codice civile svizzero del 18 aprile 1911 è modificato come segue:

**Art. 172**

Il tasso massimo dell'interesse per i crediti garantiti da pegno immobiliare è del 7(sette) per cento (795).

---

**Art. 2**

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum e ottenuta la ratifica federale, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra immediatamente in vigore.

