ad 06.463

**Iniziativa parlamentare
Deducibilità fiscale dei versamenti
in favore dei partiti politici**

**Rapporto del 17 giugno 2008 della Commissione delle istituzioni
politiche del Consiglio degli Stati**

Parere del Consiglio federale

del 20 agosto 2008

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento (LParl), vi sottoponiamo il nostro parere in merito al rapporto del 17 giugno 2008 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati concernente la deducibilità fiscale dei versamenti in favore dei partiti politici.

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

20 agosto 2008

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Parere

1 Situazione iniziale

Il 4 ottobre 2006 il consigliere agli Stati Maximilian Reimann (UDC, AG) ha depositato un'iniziativa parlamentare in cui chiedeva due aggiunte al diritto fiscale:

- innanzitutto nella legge federale del 14 dicembre 1990¹ sull'imposta federale diretta (LIFD) i versamenti effettuati da una persona fisica o giuridica in favore di un partito politico devono essere deducibili dal reddito imponibile o dall'utile netto fino a concorrenza di un importo massimo;
- in secondo luogo, lo stesso principio deve essere applicato anche nella legge del 14 dicembre 1990² sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID). In tale ambito l'importo massimo deve essere definito conformemente al diritto cantonale.

Nella sua iniziativa il consigliere agli Stati Reimann sottolinea l'importanza dei partiti politici nel sistema politico della Svizzera e a tale proposito rimanda alla Costituzione federale (Cost.)³. Secondo l'articolo 137 Cost. i partiti partecipano alla formazione dell'opinione e della volontà popolari e l'articolo 147 Cost. stabilisce che i partiti politici sono consultati nell'ambito della preparazione di importanti atti legislativi. Il consigliere agli Stati Reimann sostiene inoltre che, alla luce delle legislazioni e delle prassi cantonali poco uniformi in materia di deducibilità fiscale dei versamenti in favore dei partiti politici, è imperativo introdurre regole unitarie nel diritto tributario svizzero.

Il 26 aprile 2007 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) ha deciso con 8 voti favorevoli, 0 contrari e un'astensione di dare seguito all'iniziativa. Il 27 agosto 2007, la Commissione omologa del Consiglio nazionale (CIP-N) ha aderito a questa decisione senza voti contrari.

Il 7 settembre 2007 la CIP-S ha incaricato il suo segretariato di elaborare, in collaborazione con l'Amministrazione federale delle contribuzioni e la Cancelleria federale, un progetto preliminare di modifica di legge con relativo rapporto esplicativo. In seguito alla procedura di consultazione svoltasi all'inizio del 2008, il 17 giugno 2008 la Commissione ha approvato il rapporto a destinazione del Consiglio degli Stati, fondandosi sui risultati per lo più favorevoli della consultazione. Secondo la volontà della CIP-S, nella LIFD e nella LAID dovrà essere introdotta una disposizione secondo la quale i versamenti in favore dei partiti politici possono essere detratti dalle imposte a determinate condizioni e fino a concorrenza di un determinato importo.

1 RS 642.11

2 RS 642.14

3 RS 101

2

Parere del Consiglio federale

Già nel suo rapporto del 23 novembre 1988⁴ sugli aiuti ai partiti il Consiglio federale ha riconosciuto l'importanza dei partiti politici. Introducendo l'articolo sui partiti (art. 137 Cost.) nella revisione del 18 aprile 1999 della Costituzione federale si è ribadita l'importanza dei partiti. Nell'articolo si stabilisce che i partiti partecipano alla formazione dell'opinione e della volontà popolari.

Di regola i partiti politici sono organizzati come le *associazioni ai sensi del Codice civile svizzero*⁵. Rispetto alle società di capitali e alle società cooperative le associazioni e le fondazioni godono di un *trattamento fiscale privilegiato*. Pertanto nella LIFD è stata fissata un'aliquota proporzionale d'imposta sull'utile del 4,25 per cento per le associazioni e le fondazioni. L'aliquota dell'imposta sull'utile per le società di capitali e le società cooperative è il doppio (8,5 %).

La LIFD e la LAID prevedono che le *prestazioni volontarie* in contanti e in altri beni a persone giuridiche con sede in Svizzera esentate dall'obbligo fiscale soggettivo in virtù del loro scopo pubblico o di utilità pubblica, possono essere dedotte dai redditi e dall'utile netto. In tale contesto, il Tribunale federale ha stabilito nella sua decisione del 7 giugno 2007⁶, che i partiti politici *non soddisfano in primo luogo uno scopo pubblico*. Questo perché i partiti rappresentano gli interessi dei loro membri e non del pubblico. Di conseguenza, conformemente al diritto vigente i versamenti volontari ai partiti politici non sono deducibili.

2.1

Problemi di diritto costituzionale

Il nostro Consiglio sottolinea che la proposta della CIP-S persegue chiaramente un *obiettivo non fiscale*, in quanto in fin dei conti si tratta del *finanziamento indiretto* dei partiti con mezzi di diritto fiscale.

Il promovimento di obiettivi non fiscali nella legislazione tributaria è vincolato a principi di base. La condizione secondo cui la Costituzione deve garantire al legislativo una *competenza in materia di legislazione o di promovimento* è d'importanza centrale. Una base costituzionale simile è pertanto necessaria, perché altrimenti non si potrebbe giustificare la disparità di trattamento fiscale che è spesso legata al promovimento fiscale.

Nel suo rapporto del 17 giugno 2008 la CIP-S sostiene che il sostegno indiretto dei partiti per mezzo di sgravi fiscali può essere dedotto dalla competenza implicita della Confederazione di disciplinare la propria organizzazione e procedura (art. 164 cpv. 1 lett. g Cost.). Una parte della dottrina condivide, seppur con riserve, questo punto di vista e ammette che *eventualmente* alcune competenze, ad esempio in merito a un sostegno statale indiretto dei partiti, possano essere dedotte da altre competenze della Confederazione, segnatamente dalla competenza menzionata di disciplinare la propria organizzazione e procedura⁷.

4 FF 1989 I 101 segg.

5 RS 210

6 DTF del 7 giugno 2007, 2A.647/2005, consid. 3.3.

7 Cfr. Schmid, Gerhard/Schott, Markus, 2008, commento ad art. 137 Cost., n. marg. 15, in: Ehrenzeller, Bernhard et al. (ed.), Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zurich/San Gallo: Dike, 2008.

Negli ultimi anni l'onere amministrativo a carico dei contribuenti è aumentato. Per le persone fisiche soprattutto il sistema delle deduzioni e delle eccezioni è diventato sempre più complicato. Anche le autorità fiscali a livello federale, cantonale e comunale ne risentono le conseguenze: le loro risorse sono sempre più impiegate nel controllo a posteriori delle deduzioni invece che nell'acquisizione di risorse finanziarie. La necessità di semplificare il sistema fiscale è confermata in particolare da un postulato del gruppo popolare-democratico del 2003⁸, che chiede al nostro Consiglio di illustrare le possibilità di *semplificare drasticamente* le dichiarazioni delle imposte e le decisioni di tassazione delle persone fisiche. Considerata la sua posizione favorevole alla semplificazione del sistema fiscale, il nostro Collegio ha accettato il postulato, incaricando il Dipartimento federale delle finanze (DFF) di presentare un relativo rapporto. Oltre a tale postulato del gruppo popolare-democratico, sono stati presentati anche altri interventi politici che chiedono di *semplificare il sistema fiscale svizzero* (eliminazione di deduzioni, estensione delle basi di calcolo e diminuzione delle aliquote, ecc.)⁹.

La presente iniziativa parlamentare mira a introdurre un'ulteriore deduzione. Una siffatta nuova deduzione per le persone fisiche e giuridiche contraddirebbe tuttavia gli sforzi profusi dal nostro Collegio per semplificare il sistema fiscale. Dato che anche diversi partecipanti alla consultazione rimandano all'obiettivo di semplificazione, quest'ultimo non deve essere sottovalutato. Inoltre, l'estensione del catalogo delle deduzioni privilegerebbe ancora di più determinati gruppi. Anche sotto questo profilo il nostro Consiglio non può sostenere il progetto della CIP-S.

Inoltre il progetto vincola la deducibilità dei versamenti ai partiti a diverse condizioni. All'atto pratico, il rispetto e la verifica di queste condizioni sono complicati. Concretamente, i contributi dei membri e le donazioni a partiti politici sarebbero deducibili solo se il partito beneficiario è iscritto nel registro dei partiti conformemente all'articolo 76a della legge federale del 17 dicembre 1976¹⁰ sui diritti politici (questo registro contiene i partiti del Consiglio nazionale ma non quelli del Consiglio degli Stati), se è rappresentato in un Parlamento cantonale oppure se in occasione delle ultime elezioni parlamentari di un Cantone ha raggiunto una quota elettorale di almeno il 3 per cento.

La verifica di queste condizioni risulta complicata sia per il contribuente sia per le amministrazioni delle contribuzioni. Solo pochi contribuenti conoscono il registro dei partiti e dovrebbero consultarlo elettronicamente. Se un contribuente sostiene finanziariamente un piccolo partito, dovrebbe accertarsi che questo partito abbia raggiunto la soglia del 3 per cento in un Cantone. Ci si può chiedere perché si dà tanta importanza a una definizione del termine di «partito». Dal rapporto emerge che, procedendo in questo modo, si vuole evitare qualsiasi problema di interpretazione. In particolare non si vuole ammettere la deduzione delle donazioni a movimenti che si

⁸ Postulato 03.3313: Meno burocrazia nella fiscalità.

⁹ L'esempio più recente è la mozione del 19 marzo 2008 del consigliere agli Stati Hess, 08.3137 «Semplificazione dell'imposta sul reddito mediante forfettizzazione e/o soppressione di deduzioni», che tuttavia è stata respinta dal Consiglio degli Stati il 28 maggio 2008 con 21 voti contro 17, contrariamente alla volontà del nostro Consiglio; cfr. anche le discussioni del 1° ottobre 2007 in merito alla sessione straordinaria sulle questioni fiscali nel Consiglio nazionale e nel Consiglio degli Stati.

¹⁰ RS 161.1

formano per sostenere obiettivi precisi (comitati d'iniziativa, gruppi a sostegno di determinate votazioni) o a movimenti dei diritti civili. A questo punto si dovrebbe però esaminare se non sia giustificato prevedere un sostegno finanziario indiretto anche di altre istituzioni, diverse dai partiti. Alcuni partecipanti alla consultazione fanno giustamente valere che non solo i partiti politici si impegnano nella vita politica del Paese, ma anche grandi associazioni, organizzazioni e sindacati. Infine non serve a niente definire il termine di «partito» in modo restrittivo, lasciando tuttavia aperta la destinazione delle donazioni. I partiti possono infatti decidere di versare le loro donazioni a gruppi d'interesse. In tal modo il contribuente donatore, in futuro non sosterrà più direttamente il gruppo d'interesse, ma verserà la donazione a un partito con la menzione di trasmetterla al relativo gruppo. Questa nuova deduzione dei versamenti a favore dei partiti offre pertanto un corrispondente potenziale d'abuso.

2.3 Doppioni con lo sponsoring politico

Il nostro Consiglio fa notare che già oggi i contributi finanziari di imprese (persone giuridiche e società di persone) in favore dei partiti politici sono deducibili a titolo di «sponsoring politico». Nella nostra risposta all'interrogazione del 14 marzo 2000 del consigliere nazionale Didier Berberat (00.1016) abbiamo riassunto come segue la prassi di diritto tributario concernente lo sponsoring politico, la quale si rifà in gran parte alla sentenza del Tribunale amministrativo del Cantone di Zurigo del 1997¹¹:

«A differenza delle vere e proprie prestazioni volontarie a istituzioni sociali, la sponsorizzazione politica viene *resa nota pubblicamente*. In tal modo l'impresa si assume tutti i rischi supplementari connessi con il suo impegno politico. Come per la sponsorizzazione di manifestazioni o istituzioni culturali, sociali o sportive, le spese sostenute per la sponsorizzazione politica non hanno di regola un diretto fine economico. Queste spese servono piuttosto a controbilanciare l'immagine dell'impresa che si vuole sia quella indirizzata al conseguimento di fini di lucro. In tal senso, la sponsorizzazione ha un effetto pubblicitario che si estende, oltre a singoli prodotti, all'impresa stessa come concorrente sul mercato.

Nella misura in cui si può affermare un effetto pubblicitario della sponsorizzazione politica, le relative spese sono di principio giustificate dall'uso commerciale e sono deducibili senza restrizione. Esse devono tuttavia essere in una relazione sostenibile con la dimensione dell'impresa e il genere e l'importanza della cerchia di destinatari. Se le spese superano questi limiti, si può presumere che non abbiano nulla a che vedere con gli obiettivi dell'impresa, bensì con quelli della direzione o di persone ad essa vicine, per cui tali spese non sarebbero più giustificate dall'uso commerciale».

Se sono soddisfatte queste condizioni, il diritto vigente prevede già la possibilità per le imprese di dedurre i versamenti in favore dei partiti a titolo di spese giustificate dall'uso commerciale.

Pertanto la proposta presentata dalla CIP-S produce essenzialmente un doppio indeiderato a livello di sgravi fiscali per le imprese. Infatti, in futuro le aziende potrebbero trarre doppio profitto da queste deduzioni: da un lato, potrebbero dedurre i versamenti a partiti politici sotto forma di sponsoring politico e, dall'altro, avrebbe-

¹¹ Sentenza del 27 agosto 1997 in StE 1997 B 72.14.1 n. 16.

ro la possibilità, in base alla proposta della CIP-S, di far valere una spesa supplementare (senza pubblicità). Il nostro Collegio respinge questo modo di procedere.

2.4 Pubblicità problematica dei versamenti

A nostro parere è pure problematica la richiesta di una minoranza della CIP-S riguardo alla *pubblicità* («comunicazione al pubblico») dei versamenti in favore dei partiti politici effettuati da persone fisiche. Ci si deve chiedere se questa pubblicità non violi il diritto alla *protezione della sfera privata* (art. 13 Cost.). Inoltre, la richiesta di comunicazione al pubblico, specialmente per le donazioni di piccola entità, appare difficile da realizzare. Da un lato, non è chiaro come le autorità possano controllare in modo effettivo e affidabile la pubblicità in una procedura di tassazione, che rappresenta una procedura di massa. Dall'altro lato, questa richiesta potrebbe rivelarsi controproducente anche sul piano economico, in particolare quando i costi di una comunicazione al pubblico da parte dei donatori (ad es. costi per una piccola inserzione in un giornale) sono più elevati della donazione prevista a favore di un partito.

La situazione si presenta diversa sul fronte delle imprese. Al riguardo si rimanda alla prassi in uso da tempo nello sponsoring politico descritta in precedenza, che impone la comunicazione al pubblico. Dato che di regola a titolo di sponsoring politico sono versati importi ingenti, il nostro Consiglio approva la loro pubblicità. In relazione alla pubblicità delle finanze dei partiti va ricordato in questa sede anche il rapporto dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) concernente le elezioni 2007 in Svizzera. Gli esperti dell'OSCE avevano raccomandato alla Svizzera di rendere noto il finanziamento a favore dei partiti. La questione della pubblicità non si fonda dunque unicamente sul diritto tributario, ma deve essere posta in un quadro più ampio e deve essere considerata anche in un'ottica di diritto costituzionale.

3 Conclusioni

In considerazione delle spiegazioni che precedono il nostro Collegio respinge la proposta della CIP-S e propone quindi di non entrare in materia.

Qualora le Camere federali decidessero tuttavia un'entrata in materia, nonostante i dubbi formulati in questa sede, il nostro Consiglio sarebbe favorevole all'introduzione nella LIFD e nella LAID di una *deduzione generale soltanto per le persone fisiche* che adempia le seguenti condizioni.

- Nella LIFD la deduzione dovrebbe essere limitata a un importo complessivo di 2000 franchi. Nella LAID i Cantoni sarebbero liberi di determinarne l'importo massimo.
- Dovrebbero essere deducibili solo i contributi dei membri e i versamenti effettuati da persone fisiche a favore dei partiti politici.
- Il termine di «partito» dovrebbe essere semplificato e non essere ulteriormente limitato a livello di legge.

- Bisognerebbe rinunciare alla comunicazione al pubblico dei versamenti effettuati da persone fisiche a favore dei partiti politici.

A livello di imprese non si dovrebbe introdurre alcuna nuova regolamentazione nella LIFD o nella LAID. Per le imprese rimane sempre applicabile la prassi affermata in materia di sponsoring politico.