

06.463

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

**Progetto preliminare e rapporto esplicativo della
Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati**

del 22 gennaio 2008

Compendio

I versamenti ai partiti sono deducibili fiscalmente? In Svizzera la situazione giuridica in questo ambito è tutt'altro che chiara. Infatti alcuni Cantoni prevedono deduzioni di questo genere nella loro legislazione fiscale, altri invece no. Il Tribunale federale ha recentemente pubblicato una decisione in cui ritiene che tali deduzioni siano contrarie al diritto federale e critica i Cantoni che le concedono.

Le modifiche della legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD) e della legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID) proposte con il presente progetto hanno lo scopo di chiarire questa situazione. Secondo il progetto, nelle due leggi sarà espressamente stabilito che le persone fisiche possono detrarre dal loro reddito imponibile, a titolo di deduzione generale, i contributi versati in qualità di membro di un partito come anche i versamenti di altro genere fatti a un partito. Quanto alle persone giuridiche, potranno dedurre i versamenti a un partito a titolo di oneri giustificati dall'uso commerciale.

Per il calcolo dell'imposta federale diretta, le deduzioni di questo genere saranno possibili fino a concorrenza di un importo di 10 000 franchi. Per il calcolo dell'imposta cantonale e comunale, l'importo limite deducibile sarà fissato dalle legislazioni cantionali. I Cantoni dispongono qui di un certo margine di manovra; tuttavia il principio della deducibilità fiscali dei versamenti ai partiti varrà per tutti i Cantoni.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 L'iniziativa parlamentare 06.463 (Reimann)

1.1.1 Obiettivi dell'iniziativa

L'iniziativa parlamentare depositata il 4 ottobre 2006 dal consigliere agli Stati Maximilian Reimann (UDC, AG) chiede due modifiche della legislazione federale relativa alla fiscalità (LIFD e LAID). Innanzitutto, in materia di imposta federale diretta, l'autore dell'iniziativa chiede che i versamenti attestati effettuati da un persona fisica o giuridica a un partito siano deducibili dal reddito imponibile o dall'utile netto fino a concorrenza di un importo massimo definito dalle Camere federali; in secondo luogo, chiede che lo stesso principio sia applicato anche nella legge sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni e che in tale ambito l'importo massimo sia definito dal diritto cantonale.

Nella sua motivazione l'autore dell'iniziativa sottolinea l'importanza dei partiti per il sistema politico della Svizzera e ricorda che il loro ruolo fondamentale è sancito anche dall'articolo 137 della Costituzione federale (Cost.). Fa presente che nonostante ciò, non tutti i Cantoni permettono la deduzione fiscale dei versamenti effettuati ai partiti e ritiene inaccettabile che al riguardo si applichino regole diverse non solo da un Cantone all'altro, ma in parte addirittura all'interno dei Cantoni stessi. Inoltre l'autore dell'iniziativa constata con preoccupazione che i Cantoni che permettono la deduzione sono oggetto di una critica crescente da parte della giurisprudenza. Secondo la giurisprudenza e la dottrina dominanti, nel diritto federale mancherebbe infatti la base legale per la deducibilità dei versamenti ai partiti.

1.1.2 Esame preliminare dell'iniziativa

Il 26 aprile 2007 la Commissione delle istituzioni politiche (CIP) del Consiglio degli Stati ha esaminato in via preliminare l'iniziativa, decidendo con 8 voti favorevoli, 0 contrari e un'astensione di darle seguito. La commissione omologa del Consiglio nazionale ha aderito a questa decisione, senza voti contrari, il 27 agosto 2007. I rappresentanti di tutti i gruppi parlamentari hanno sottolineato l'importanza dei partiti e il fatto che gli stessi dipendono dalle donazioni di privati vista l'assenza di un sostegno finanziario pubblico.

1.1.3 Progetto preliminare per la consultazione

Considerata questa unanimità di vedute, la CIP del Consiglio degli Stati ha avviato i lavori di concretizzazione dell'iniziativa parlamentare. Il 7 settembre 2007 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. Nella sua seduta del 22 gennaio 2008 la

Commissione ha adottato, con 8 voti favorevoli e 3 contrari, il progetto preliminare qui allegato per consultazione.

1.2 Situazione attuale: aspetti giuridici

1.2.1 Le disposizioni della legge federale sull'imposta federale diretta e della legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni

Conformemente all'articolo 33a della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (LIFD; RS 642.11), dai proventi sono deducibili, entro un certo limite, «le prestazioni volontarie in contanti e in altri beni a persone giuridiche con sede in Svizzera che sono esentate dall'imposta in virtù del loro scopo pubblico o di utilità pubblica». La deducibilità di queste prestazioni volontarie ai fini dell'imposta federale diretta è pertanto vincolata all'esenzione dall'imposta dell'organizzazione destinataria della prestazione, in virtù dell'articolo 56 lettera g LIFD; anche in questo articolo figura peraltro il criterio dello «scopo pubblico» o dell'«utilità pubblica».

Gli stessi termini si trovano nell'articolo 9 capoverso 2 lettera i della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID; RS 642.14), che include nelle deduzioni generali «le prestazioni volontarie in contanti e in altri beni, entro i limiti determinati dal diritto cantonale, a persone giuridiche con sede in Svizzera che sono esentate dall'imposta in virtù del loro scopo pubblico o di utilità pubblica». Nella LAID l'esenzione dall'imposta delle persone giuridiche è disciplinata dall'articolo 23.

1.2.2 Interpretazione delle disposizioni nella prassi e da parte del Tribunale federale e della dottrina

Determinante è quindi l'interpretazione dei termini «scopo pubblico o di utilità pubblica» utilizzati nelle due leggi: occorre determinare se possano essere applicati anche ai partiti.

1.2.2.1 Dibattiti nelle Camere federali sull'armonizzazione fiscale

Le Camere federali esaminarono la LIFD e la LAID nel quadro del dossier 83.043 (Armonizzazione fiscale. Leggi federali): in tale sede fu discussa, sebbene soltanto in via marginale, anche la questione dell'esenzione fiscale dei partiti. In un intervento di fronte alla sua Camera, l'allora consigliere nazionale Stucky (PLR, ZG) sottolineò il fatto che il progetto di armonizzazione fiscale era l'occasione per decidere dell'esenzione o meno dei partiti e propose al Consiglio nazionale di creare una divergenza con il Consiglio degli Stati affinché anche quest'ultimo si occupasse della questione e si potesse ottenere la chiarezza auspicata (Boll. Uff. N 1990 448). Già una settimana prima il consigliere Stucky aveva proposto di prevedere l'esenzione fiscale dei partiti nell'ambito del rapporto 88.075 (Rapporto sull'aiuto ai partiti), e al

riguardo non aveva incontrato opposizioni nella sua Camera (Boll. Uff. N 1990 273). Sennonché la Camera alta non reagì nella maniera auspicata, per cui nell'appianamento delle divergenze il tema dei partiti non fu più affrontato (Boll. Uff. S 1990 727).

La questione dell'imposizione dei partiti come anche quella, di principale interesse in questo contesto, della deducibilità dei contributi ai partiti non sono quindi state chiarite nell'ambito dei dibattiti sull'armonizzazione fiscale. Nemmeno il messaggio del Consiglio federale del 25 maggio 1983 fornisce indicazioni approfondite sull'interpretazione dei concetti di «scopo pubblico» e «di utilità pubblica» (FF 1983 III 1 segg.).

1.2.2.2 Interpretazione delle disposizioni nella dottrina

Per la dottrina le disposizioni in questione offrono così un campo d'interpretazione interessante. Una delle posizioni frequentemente citate al riguardo è quella di Danielle Yersin, espressa nell'articolo «Le statut fiscal des partis politiques, de leurs membres et sympathisants» (in: ASA [*Archiv für Schweizerisches Abgaberecht*], 1989, vol. 58, pag. 97 seg.). L'autrice si oppone esplicitamente a un'interpretazione estensiva di queste disposizioni, sottolineando in particolare che nessun partito, considerato singolarmente, può pretendere di perseguire unicamente uno scopo di interesse pubblico: «Chaque parti pris individuellement défend ses propres conceptions de la société, vise à obtenir et à asseoir ses membres en nombre le plus élevé aux fonctions les plus importantes. Ainsi, si l'interaction des différents partis revêt toutes les qualités relevées dans cet arrêt, ils ne poursuivent, chacun pour soi, ni des buts d'intérêt public, ni des fins de service public; ils ne sauraient donc être exonérés pour ce motif» (Yersin, loc. cit., p. 107). Yersin ritiene peraltro che vi siano buoni motivi per accordare vantaggi fiscali ai partiti come anche ai loro membri e sostenitori, ma propone di realizzare questo scopo non includendo i partiti nelle organizzazioni che perseguono scopi pubblici o di utilità pubblica ma adottando una nuova disposizione ad hoc.

Nei rispettivi commenti alla legislazione fiscale anche Markus Reich e Peter Locher giungono alla conclusione che i partiti non sono da ritenersi organizzazioni di utilità pubblica né che i loro scopi principali siano di natura pubblica (cfr. Reich, Markus in: *Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht*, I/1, 2^a ed., Basilea/Ginevra/Monaco 2002, n. 53 riguardo all'art. 9 LAID; Locher, Peter: *Kommentar zum DBG*, II parte, Therwil/Basilea 2004, n. marg. 104 riguardo all'art. 56 LIFD).

1.2.2.3 La circolare dell'Amministrazione federale delle contribuzioni dell'8 luglio 1994

In una circolare dell'8 luglio 1994 intitolata «Esenzione fiscale delle persone giuridiche che perseguono uno scopo pubblico o di utilità pubblica (art. 56 lett. g LIFD) o fini di culto (art. 56 lett. h LIFD); deducibilità delle elargizioni (art. 33 cpv. 1 lett. i e art. 59 lett. c LIFD)» l'Amministrazione federale delle contribuzioni ha aderito all'interpretazione della dottrina (circolare W95-012I, riprodotta in: ASA, vol. 63, pag. 130 seg. o consultabile in Internet all'indirizzo: www.estv.amin.ch, seguendo il

percorso: Documentazione, Pubblicazioni, Imposta federale diretta, Circolari): «[l']espressione "scopo pubblico" deve essere interpretata in modo restrittivo e comprovata almeno da un'attestazione della collettività interessata, onde evitare che essa degeneri in una fattispecie di esenzione fiscale senza limiti. A titolo d'esempio, un partito politico non persegue primariamente uno scopo pubblico nel senso di detta disposizione di legge, bensì innanzitutto gli interessi dei propri aderenti, sicché non può essere esentato dall'imposta (D. Yersin; Le statut fiscal des partis politiques, Archivio 58, 97 segg. e 107). Il medesimo principio vale anche per le associazioni con fini idealistici di qualsiasi tipo nonché per le società sportive.»

1.2.2.4 Giurisprudenza

Nonostante questa unanimità di interpretazione degli articoli 9 capoverso 2 lettera i e 23 capoverso 1 lettera f LAID, i Cantoni hanno sviluppato prassi diverse in materia di imposizione dei partiti e dei versamenti in loro favore. Alcune legislazioni cantonali prevedono sia l'esenzione fiscale dei partiti che la possibilità di dedurre i versamenti in loro favore. Altri Cantoni non prevedono l'esenzione dei partiti ma permettono ciononostante di dedurre i versamenti in loro favore; viceversa, una terza categoria di Cantoni esonera i partiti ma non permette la deduzione dei versamenti effettuati agli stessi. Infine alcuni Cantoni seguono strettamente la posizione della Confederazione nell'ambito dell'imposta federale diretta, ossia non prevedono né l'esenzione fiscale dei partiti, né la deduzione dei versamenti in loro favore (cfr. Yersin, op. cit., pag. 113).

Considerato questo quadro molto eterogeneo non vi è da stupirsi che le disposizioni in questione e il problema della deducibilità dei versamenti ai partiti abbiano dato luogo a una serie di ricorsi e decisioni giudiziarie. Tra queste, meritano di essere citate in particolare due decisioni recenti dal tenore molto diverso.

1.2.2.4.1 La decisione del Tribunale amministrativo argoviese del 7 febbraio 2007

A inizio 2007, il Tribunale amministrativo argoviese ha esaminato un ricorso di diritto amministrativo presentato dall'amministrazione cantonale delle contribuzioni. Il Comune A non aveva accettato una deduzione di 1000 franchi fatta valere da un contribuente per versamenti a partiti esentati dall'imposta in virtù dell'articolo 40 lettera 1 della legge fiscale cantonale del 15 dicembre 1998. L'opposizione presentata contro questa decisione era stata respinta dalla commissione fiscale. L'amministrazione cantonale delle contribuzioni ha quindi presentato reclamo presso la Camera di diritto tributario cantonale: questa ha tuttavia respinto l'istanza. A questo punto l'amministrazione cantonale ha adito mediante ricorso il Tribunale amministrativo argoviese, il quale con decisione del 7 febbraio 2007 ha dato ragione alla ricorrente, imponendo al Comune A di permettere la deduzione.

Il Tribunale amministrativo argoviese ha incentrato la sua riflessione sulla questione della compatibilità della deduzione dei versamenti ai partiti – prevista dal diritto cantonale – con l'articolo 9 capoverso 2 lettera i LAID. Si è trattato pertanto di stabilire se i partiti possono essere considerati persone giuridiche che soddisfano le condizioni di tale disposizione. Considerato che l'attività dei partiti non può essere

ritenuta propriamente di «utilità pubblica» ai sensi del diritto fiscale, il tribunale ha esaminato l'applicabilità del concetto di «scopo pubblico».

Il tribunale giunge alla conclusione che l'attività dei partiti persegua effettivamente uno scopo pubblico, e in merito si basa segnatamente sul rapporto del Consiglio federale del 23 novembre 1988 sull'aiuto ai partiti (FF 1989 I 101 segg.), come anche sull'articolo 137 Cost. che riconosce espressamente il ruolo dei partiti nella formazione dell'opinione e della volontà popolari. Il Tribunale amministrativo argoviese critica la giurisprudenza e la dottrina dominanti in merito alle disposizioni della LAID in questione e ritiene invece legittima e convincente la posizione secondo cui «... den Parteien, solange ihre Tätigkeit zusammengefasst öffentlichen Zwecken dient, die Steuerbefreiung wegen Verfolgung öffentlicher Zwecke zugebilligt werden soll; konsequenterweise kann es dann für die Abzugsfähigkeit von Spenden auch keine Rolle spielen, dass die einzelne Spende immer nur einer einzelnen, bestimmten Partei zukommt». Il Tribunale amministrativo argoviese ha quindi concluso che le disposizioni in questione della LFD e della LAID lasciano un certo margine di interpretazione e ritiene che questo vada inteso come margine di manovra dei Cantoni.

1.2.2.4.2 La decisione del Tribunale federale del 7 giugno 2007

Pochi mesi dopo, il Tribunale federale è invece giunto a una conclusione completamente opposta nella sua decisione su un ricorso interposto da due contribuenti del Cantone di Zurigo contro l'amministrazione cantonale delle contribuzioni. I ricorrenti contestavano il fatto che fosse stata loro rifiutata una deduzione di 3 000 franchi sul reddito; a loro parere tale deduzione massima, prevista dal diritto cantonale per i versamenti ai partiti, pur essendo contraria ai principi dell'armonizzazione fiscale doveva essere loro concessa in virtù del principio della parità di trattamento anche se non avevano effettuato versamenti di questo genere.

I ricorrenti si sono richiamati al principio della «parità di trattamento nell'illegalità». Nella sua decisione del 7 giugno 2007 (2A.647/2005), il Tribunale federale non ha constatato nessuna violazione di tale principio ed ha pertanto respinto il ricorso, tuttavia ha confermato la tesi dei ricorrenti secondo cui il diritto fiscale del Cantone di Zurigo è contrario all'armonizzazione e quindi al diritto federale in questo ambito.

La legge fiscale del Cantone di Zurigo dell'8 giugno 1997 prevede che i versamenti fatti a un partito rappresentato nel Parlamento cantonale, come anche le quote versate a titolo di membro di un tale partito, possono essere dedotti dai proventi fino a un importo massimo stabilito dalla legge medesima (art. 31 cpv. 1 lett. h, in combinato disposto con l'art. 61 lett. g StG/ZH). Nella sua decisione il Tribunale federale giunge alla conclusione che nella legislazione federale non vi è una base legale per questa deduzione: «Beiträge an politische Parteien fallen sodann nicht unter die freiwilligen Zuwendungen im Sinn von Art. 9 Abs. 2 lit. i StHG, denn politische Parteien sind weder gemeinnützig noch erfüllen sie primär öffentliche Zwecke». Il tribunale rimanda in merito alle posizioni della dottrina citate nel numero 1.2.2.2 del presente rapporto e conclude: «[b]esitzt demnach der Abzug gemäss § 31 Abs. 1 lit. h StG/ZH keine Grundlage im StHG, so erweist sich die kantonale Bestimmung als harmonisierungs- und damit als bundesrechtswidrig». Il Tribunale federale ritiene pertanto che le autorità fiscali zurighesi avrebbero d'ufficio dovuto rinunciare ad applicare le disposizioni in questione del diritto cantonale; se del caso il Governo cantonale avrebbe dovuto emanare una disposizione provvisoria.

Tuttavia il Tribunale federale constata di non essere dotato delle competenze per impedire l'applicazione delle disposizioni cantonali incriminate, nonostante a suo parere siano contrarie al diritto federale. Infatti, se una disposizione legale o una prassi contraria all'armonizzazione produce un effetto favorevole per il contribuente, quest'ultimo non ha nessun interesse a interporre ricorso; discorso analogo vale per l'autorità fiscale cantonale in questione. Dal canto suo l'Amministrazione federale delle contribuzioni può ricorrere soltanto contro una decisione cantonale. Da questa situazione risulta una lacuna nella vigilanza, peraltro già nota ai servizi federali e cantonali interessati.

1.3 La situazione attuale nei Cantoni

In quindici Cantoni le normative fiscali permettono la deduzione dei versamenti ai partiti e delle quote di membro di un partito. La citata decisione del Tribunale federale del 7 giugno 2007 contesta la presenza di una base legale federale per queste disposizioni cantonali.

Al riguardo vi è una notevole incertezza nei Cantoni interessati. Così ad esempio l'11 luglio 2007 la *Neue Luzerner Zeitung* dedicava a questo tema un articolo in cui si chiedeva se il Cantone di Lucerna dovesse modificare la sua prassi (articolo «Parteispenden: Muss Luzern Praxis ändern?»). Questo Cantone autorizza infatti a tale titolo una deduzione fino a 3000 franchi e una revisione della legislazione fiscale prevede addirittura di portare tale importo a 5000 franchi. La realizzazione di questa revisione è ora messa in forse, tanto più che presso il Tribunale federale è pendente sulla problematica di queste deduzioni un ricorso proveniente proprio dal Cantone di Lucerna.

Dal canto suo, il Parlamento zurighese non sembra invece intenzionato ad adeguarsi alla decisione del Tribunale federale. Nella sua seduta del 18 giugno 2007 (cfr. *Neue Zürcher Zeitung* (NZZ) del 19 giugno 2007), il Gran consiglio zurighese ha infatti provvisoriamente approvato un'iniziativa parlamentare dell'UDC e del PLR volta ad aumentare l'importo massimo deducibile a titolo di versamenti ai partiti: secondo questo progetto, le deduzioni sarebbero ammesse fino a un importo massimo di 20 000 franchi, rispetto all'attuale limite di 3200 franchi. Anche il Governo zurighese ha espresso la sua intenzione di mantenere la prassi attuale nonostante la decisione del Tribunale federale: stando alla NZZ del 7 dicembre 2007, ha incaricato la direzione delle finanze di esaminare la questione e ha quindi deciso, su proposta della direzione medesima, di continuare ad ammettere la deduzione per versamenti ai partiti.

A livello politico la tendenza è quindi quella di caldeggiare addirittura un'estensione delle possibilità di deduzione in questo ambito, mentre il Tribunale federale sottolinea l'attuale assenza della base legale federale necessaria a questo scopo. La necessità di legiferare in questo ambito è dunque evidente, già solo per motivi di chiarezza giuridica.

1.4

Precedenti dibattiti parlamentari

Nel suo rapporto del 23 novembre 1988 sull'aiuto ai partiti (88.075), il Consiglio federale riteneva che il concetto di «finalità di servizio pubblico» utilizzato nei disegni della LIFD e della LAID avrebbe permesso di sviluppare una prassi secondo cui le elargizioni ai partiti sarebbero state considerate deducibili (FF 1989 I 155). In seguito, nei dibattiti parlamentari sulla nuova legislazione fiscale la questione non è più stata trattata (cfr. n. 1.2.2.1). Come indicato sopra (cfr. n. 1.2.2.3) la circolare dell'Amministrazione federale delle contribuzioni dell'8 luglio 1994 ha poi sancito un'interpretazione di queste disposizioni affatto opposta a quella ipotizzata nel rapporto 88.075.

Ritenendo che l'interpretazione data da questa circolare fosse eccessivamente restrittiva e penalizzasse la funzione pubblica e democratica dei partiti, l'allora consigliere nazionale Werner Carobbio (PS, TI) depositava l'8 dicembre 1994 un postulato (Po 94.3520) in cui chiedeva una modifica di questa prassi. Tuttavia nella sua dettagliata risposta scritta del 27 giugno 1995 il Consiglio federale indicava che a suo parere la legislazione vigente non offriva il margine di manovra necessario per considerare deducibili i versamenti effettuati a favore dei partiti. Nel dibattito che fece seguito nel Consiglio nazionale, l'allora consigliere federale Villiger dichiarò che per permettere la deduzione di questi versamenti occorreva una modifica della legislazione, e aggiunse che anche se il Parlamento avesse trasmesso il postulato Carobbio, il Consiglio federale non avrebbe comunque modificato la sua prassi ritenendo la base legale troppo vaga. Secondo il consigliere federale infatti per realizzare una modifica di tale portata la via da seguire doveva essere quella legislativa, non una semplice modifica della prassi dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (Boll. Uff. N 1996 1540). Il Consiglio nazionale adottò il postulato con 76 voti favorevoli e 28 contrari, contro la volontà del Consiglio federale. Tuttavia, come annunciato dal consigliere federale Villiger, la prassi dell'Amministrazione federale delle contribuzioni non subì alcun cambiamento. Anche la via legislativa non è stata ulteriormente perseguita.

Recentemente la questione è stata discussa dalla CIP del Consiglio nazionale nel quadro del progetto sulla pubblicazione delle somme destinate al finanziamento delle campagne che precedono le votazioni (99.430). Questo progetto prevedeva tuttavia un obbligo di dichiarazione quale condizione per la deduzione dei versamenti effettuati a favore dei partiti (FF 2003 3356 segg.). Viste le difficoltà di realizzazione pratica di questa soluzione, il Consiglio nazionale ha stralciato il progetto.

2

Grandi linee del progetto

2.1

Inclusione dei versamenti ai partiti nell'elenco delle deduzioni e in quello degli oneri giustificati dall'uso commerciale

Non si tratta qui di proseguire la discussione sterile sull'utilità pubblica dei partiti e sulla conseguente legittimità della deduzione dei versamenti in loro favore. Infatti è evidente che gli attori della vita politica tenderanno ad argomentare che l'attività dei partiti persegue scopi di utilità pubblica, mentre le autorità giudiziarie assumeranno tendenzialmente la posizione contraria. Il presente progetto segue quindi la via indi-

cata dall'allora consigliere federale Villiger nel dibattito del 24 settembre 1996 nel Consiglio nazionale (cfr. n. 1.4), ossia propone, con una modifica di legge, di menzionare esplicitamente i partiti nel diritto fiscale.

Concretamente il progetto propone di aggiungere all'elenco delle deduzioni generali che possono essere fatte valere dalle persone fisiche «i contributi dei membri dei partiti e i versamenti ai partiti». I versamenti comprendono anche i contributi cosiddetti «di mandato», cioè il contributo che i partiti spesso chiedono ai loro membri che esercitano cariche pubbliche. Per quel che concerne le persone giuridiche, il progetto prevede di includere i versamenti ai partiti nell'elenco degli oneri giustificati dall'uso commerciale. Occorre sottolineare che questi versamenti si distinguono dai versamenti fatti a titolo di «sponsoring politico» – oggi già deducibili dalle persone giuridiche – per il fatto di non dover essere resi pubblici (cfr. la risposta del Consiglio federale del 14 marzo 2000 alla domanda Berberat 00.1016).

Con la soluzione qui proposta i versamenti ai partiti costituiscono deduzioni esplicitamente nominate nella legge. Nel quadro della legislazione fiscale diventeranno così superflue le discussioni sullo scopo dei partiti e pertanto anche l'interpretazione degli articoli 9 capoverso 2 lettera i LAID e 33a LIFD non avrà più alcun influsso sulla possibilità di dedurre i versamenti ai partiti.

Un'altra conseguenza è che la questione della deduzione di tali versamenti non sarà più vincolata alla questione dell'imposizione dei partiti. Come visto, questo collegamento è previsto dalla legislazione fiscale federale vigente come anche da quella di alcuni Cantoni, ma non è affatto indispensabile: si tratta infatti di due questioni distinte. Secondo la soluzione qui proposta, i versamenti effettuati ai partiti saranno per sé deducibili. Se in futuro si volessero esentare dall'imposta i partiti in quanto istituzioni, la via da seguire dovrà essere quella qui proposta per i versamenti in loro favore, ovvero menzionare esplicitamente i partiti nell'elenco delle istituzioni esentate.

Le modifiche di legge qui proposte permettono di chiarire la situazione per i Cantoni in materia di versamenti fatti ai partiti: dato che la deducibilità di questi versamenti sarà sancita espressamente dalla legislazione federale, anche le normative cantonali dovranno prevedere tali deduzioni. Il progetto permetterà così di eliminare anche le attuali deprecabili disparità di trattamento nei singoli Cantoni.

2.2 ValORIZZARE L'importanza politica dei partiti

In Svizzera i partiti ricevono soltanto un sostegno statale minimo, ad esempio tramite i gruppi parlamentari. Questo sostegno molto limitato contrasta con il peso che i partiti hanno nel nostro sistema politico: così ad esempio nel sistema elettorale proporzionale i partiti costituiscono una condizione importante della democrazia parlamentare, inoltre svolgono un ruolo essenziale anche nella formazione dell'opinione pubblica in relazione alle votazioni popolari.

La Costituzione federale del 1998 sottolinea questa importanza con un articolo dedicato ai partiti: l'articolo 137, secondo cui i partiti «partecipano alla formazione dell'opinione e della volontà popolari». Questo compito è tutt'altro che semplice, considerato che il popolo è chiamato a votare almeno tre o quattro volte all'anno.

Il presente progetto, che permetterà la deduzione in tutti i Cantoni dei versamenti ai partiti, è un passo, peraltro modesto, volto a valorizzare concretamente l'importanza dei partiti. Infatti, da un lato chi sostiene finanziariamente queste istituzioni essenziali per il funzionamento dello Stato beneficerà perlomeno di un vantaggio fiscale, dall'altro l'introduzione di questa possibilità di deduzione porterà idealmente a un aumento delle donazioni a favore dei partiti.

3 Commento dei singoli articoli

3.1 Legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (LIFD, RS 642.11)

Art. 33 cpv. 1 lett. i (nuova)

L'articolo 33 LIFD elenca in modo esaustivo le deduzioni generali cui hanno diritto le persone fisiche in relazione all'imposta federale diretta. Il presente progetto è volto a introdurre una nuova lettera i che stabilisce espressamente che i contributi e i versamenti ai partiti possono essere dedotti dal reddito. Saranno deducibili i contributi versati a titolo di membro di un partito, i versamenti di altro genere a un partito come anche i contributi cosiddetti di mandato, cioè i contributi che i partiti spesso chiedono ai loro membri che esercitano cariche pubbliche.

Si propone di ammettere tali deduzioni fino a un importo massimo di 10 000 franchi. La deduzione non potrà quindi in nessun caso superare tale importo, anche quando una persona fisica versa un contributo di membro e effettua versamenti al partito per un totale superiore a tale somma. Ai fini della deduzione non è rilevante che il reddito della persona fisica provenga da attività dipendente o indipendente.

Perché la deduzione fatta valere da una persona fisica sia riconosciuta è necessario comprovare i versamenti in questione.

L'importo massimo qui proposto per la deduzione nell'imposta federale diretta si situa così sopra gli importi previsti sinora dai Cantoni: in tal modo si crea un vero incentivo al versamento di donazioni e contributi ai partiti.

La *minoranza della commissione* propone di ammettere la deduzione soltanto se i versamenti sono resi pubblici; laddove questa condizione sia realizzata, la minoranza propone di permettere una deduzione fino a concorrenza di un importo pari al 10 per cento del reddito imponibile, ma al massimo 20 000 franchi. La minoranza ritiene che con questa soluzione si possa realizzare in modo non burocratico un incentivo importante alla pubblicazione delle donazioni ottenute dai partiti. La maggioranza ritiene invece controproducente creare un vincolo di questo genere. Uno scopo importante del presente progetto è infatti aumentare la disponibilità dei cittadini ad effettuare versamenti ai partiti: se però la deducibilità dei relativi importi viene vincolata alla condizione di rendere gli stessi pubblici, si rischia di ridurre l'interesse di molti potenziali donatori. Inoltre la maggioranza non è affatto convinta che questa soluzione possa essere realizzata senza un certo dispendio burocratico, dato che sarebbe comunque necessario creare degli elenchi delle donazioni.

Resta la questione della definizione del termine «partito». Certamente sarebbe ipotizzabile una soluzione in cui si rinuncia a definire il termine nella legge. Nel Canto-

ne di Berna ad esempio il commento alla legislazione fiscale vigente si limita a precisare che per partito si intende un gruppo finalizzato a un'attività politica duratura e a indicare come condizioni per il riconoscimento di tali gruppi il fatto che dispongano di statuti e programmi e possano partecipare alle elezioni. Nel Canton Berna non sono invece considerati partiti ad esempio i movimenti di contestazione che si formano in relazione a obiettivi puntuali o i movimenti dei diritti civili.

La soluzione opposta è stata adottata nel Cantone di Zurigo, dove la legge fiscale definisce esplicitamente il concetto di «partito», includendovi soltanto i partiti rappresentati nel Gran consiglio zurighese.

Con il presente progetto la Commissione propone di definire nella legge il termine di «partito» per evitare qualsiasi problema di interpretazione. La soluzione più opportuna è quella di un rinvio all'articolo 76a della legge federale sui diritti politici (RS 161.1). Questo articolo stabilisce le condizioni che un partito deve soddisfare per poter essere iscritto nel registro dei partiti della Cancelleria federale, ossia: deve rivestire la forma giuridica dell'associazione ed essere rappresentato con lo stesso nome da almeno un membro in seno al Consiglio nazionale o da una deputazione di al minimo tre membri in almeno tre parlamenti cantonali. Proponiamo che i versamenti effettuati a un partito iscritto al registro della Cancelleria federale siano deducibili fiscalmente.

L'intenzione del presente progetto è di includere nel campo d'applicazione anche i partiti di importanza solo cantonale: per questo motivo il progetto include nella definizione anche i partiti rappresentati in un Parlamento cantonale o che nell'ultima elezione di un parlamento cantonale hanno raggiunto una quota elettorale di almeno il 3 per cento. Questa formulazione garantisce un'applicazione uniforme in tutti i Cantoni, inclusi quelli che prevedono una quota elettorale più elevata per accedere al Legislativo, e permetterà così di tenere conto anche dei partiti che, pur non essendo rappresentati in Parlamento, possono contare su un certo elettorato.

In sintesi quindi secondo il presente progetto saranno deducibili dal reddito i contributi e i versamenti di persone fisiche ai partiti che soddisfano i criteri seguenti: iscrizione al registro dei partiti, rappresentazione in un parlamento cantonale o ottenimento di almeno il 3 per cento dei voti nell'ultima elezione di un parlamento cantonale.

Art. 59 cpv. 1 lett. e (nuova)

L'articolo 59 LIFD enumera gli oneri giustificati dall'uso commerciale che le persone giuridiche possono far valere ai fini del calcolo dell'imposta federale diretta. Il presente progetto prevede di aggiungere all'elenco di tali oneri i versamenti ai partiti, ma non i contributi versati a titolo di membro di un partito. In effetti, dato che non possono esercitare i diritti politici, le persone giuridiche non hanno un interesse legittimo ad aderire a un partito. Per quel che concerne i versamenti, l'importo massimo deducibile è lo stesso previsto per le persone fisiche.

Le società di persone (ad esempio la società semplice, la società in nome collettivo o quella in accomandita) con sede in Svizzera non sono assoggettate all'imposta federale diretta. Sono assoggettati i singoli soci in quanto persone fisiche; il reddito proveniente dalla società di persone è attribuito loro in funzione delle loro quote (art. 10 LIFD). Il diritto di dedurre i contributi e i versamenti ai partiti fino all'importo mas-

simo può essere quindi fatto valere dal singolo socio ma non dalla società di persone con sede in Svizzera.

3.2 **Legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID, RS 642.14)**

Art. 9 cpv. 2 lett. l (nuova)

L'articolo 9 capoverso 2 LAID disciplina le deduzioni generali che le persone fisiche possono fare valere sui proventi imponibili complessivi. Analogamente alla legge sull'imposta federale diretta, il presente progetto propone di introdurre qui una nuova deduzione, cioè quella dei contributi dei membri dei partiti e dei versamenti ai partiti.

Gli importi massimi deducibili dovranno essere fissati dal diritto cantonale. Infatti, se è vero che l'articolo 129 Cost. dà alla Confederazione la competenza di emanare principi in materia di armonizzazione fiscale, il capoverso 2 dello stesso articolo esclude espressamente dall'armonizzazione «le tariffe e aliquote fiscali e gli importi esenti da imposta».

La *minoranza della commissione* propone di adottare anche per l'imposta cantonale e comunale la soluzione che vincola la deducibilità dei versamenti ai partiti alla pubblicazione dei relativi importi.

Per quel che concerne la definizione di «partito», si riprendono le disposizioni degli articoli 33 e 59 LIFD.

Art. 25 cpv. 1 lett. e (nuova)

L'articolo 25 capoverso 1 LAID elenca i singoli elementi degli oneri consentiti dall'uso commerciale che possono essere fatti valere dalle persone giuridiche. Come per le disposizioni analoghe concernenti l'imposta federale diretta, si propone di includere qui i versamenti ai partiti.

Art. 72h Adeguamento della legislazione cantonale alla modifica del...

Affinché i contribuenti possano fare valere nei loro Cantoni le deduzioni qui previste, le legislazioni cantionali devono essere opportunamente adeguate. Si propone di fare entrare in vigore contemporaneamente le modifiche proposte della LIFD e della LAID, per mantenere minimo il dispendio amministrativo e tecnico per le amministrazioni fiscali cantionali (adeguamento dei formulari di dichiarazione del reddito e della sostanza). Il progetto prevede pertanto di dare al Consiglio federale la competenza di fissare la data di entrata in vigore in modo tale che da un lato i Cantoni abbiano sufficientemente tempo per procedere alle modifiche necessarie e che dall'altro l'entrata in vigore possa avvenire il più rapidamente possibile, nell'interesse dei contribuenti. In caso di ritardo dei Cantoni nell'adeguamento della loro normativa, la disposizione prevede l'applicazione diretta del diritto federale; in

tal caso si applicherebbero gli importi limite previsti nelle corrispondenti disposizioni della LIFD.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni finanziarie

L'Amministrazione federale delle contribuzioni non dispone di dati statistici utili sulla base dei quali si potrebbe quantificare la diminuzione del gettito dell'imposta federale diretta in seguito all'introduzione della deduzione qui proposta. Segnatamente non le è noto quante persone (fisiche e giuridiche) farebbero valere questa deduzione, né si può stabilire in quale fasce di reddito si situino le persone in questione (progressione). Non disponendo di questi dati di base, non è possibile fare previsioni in merito.

Tuttavia i dati disponibili nei Cantoni che già prevedono questa deduzione permettono di farsi un'idea di quale sarà la diminuzione del gettito fiscale che ci si deve attendere.

Nel Cantone di Berna la deduzione, prevista dall'articolo 38 capoverso 1 lettera m della legge fiscale cantonale e limitata a 5000 franchi, è fatta valere in media dal 9 per cento dei contribuenti, causando minori entrate dell'ordine di 0,6 milioni di franchi per il Cantone e di 0,3 milioni per i Comuni; questo corrisponde circa allo 0,02 per cento del gettito complessivo dell'imposta sul reddito. La deduzione media fatta valere è di 120 franchi per persona (i dati sono ripresi da: Steuerverwaltung des Kantons Bern, Qualitätsmanagement/Controlling, 17. September 2007).

Nel Cantone di Zurigo il diritto vigente prevede una deduzione di al massimo 3200 franchi. Durante le discussioni svolte nel Parlamento cantonale sull'aumento dell'importo massimo della deduzione sono emersi i dati seguenti: un contribuente su 14 fa valere la deduzione, per un totale di circa 50 000 persone; la metà di questi dichiara una deduzione inferiore a 200 franchi; soltanto un quarto fa valere una deduzione superiore a 300 franchi. In altre parole, circa i tre quarti delle persone fisiche che fanno valere la deduzione non raggiungono il limite massimo fissato dalla legislazione vigente (fonte: NZZ del 19 giugno 2007 e del 7 dicembre 2007).

4.2 Attuazione

L'attuazione delle disposizioni qui proposte con una formulazione molto precisa non dovrebbe porre problemi. Tuttavia almeno una parte dei Cantoni dovrà adeguare la propria legislazione fiscale per definire l'importo massimo della deduzione.

5 Conformità con il diritto europeo

Le disposizioni proposte nel presente progetto non sono contrarie alla normativa dell'Unione europea.

6 Basi legali

6.1 Costituzionalità

Gli articoli 127 e 128 della Costituzione federale (Cost.) sanciscono la competenza della Confederazione in materia di imposte dirette. L'articolo 127 stabilisce i principi generali dell'imposizione, mentre l'articolo 128 dà alla Confederazione la competenza di riscuotere un'imposta diretta. Di conseguenza la Confederazione è pure competente per stabilire gli importi delle deduzioni previste agli articoli 33 e 59 LIFD. In virtù dell'articolo 129 Cost. la Confederazione ha la competenza di emanare principi per armonizzare le imposte dirette federali, cantonali e comunali. L'armonizzazione si estende all'assoggettamento, all'oggetto e al periodo di calcolo delle imposte, alla procedura e alle disposizioni penali; rimangono escluse dall'armonizzazione in particolare le tariffe e aliquote fiscali e gli importi esenti da imposta. Con la presente modifica, gli articoli 9 e 25 LAID sanciranno il principio secondo cui i contributi e le donazioni ai partiti potranno essere dedotti dal reddito ovvero dall'utile netto; l'importo massimo della deduzione ammessa ai fini dell'imposta cantonale dovrà essere stabilita dai singoli Cantoni.

Per quel che concerne la motivazione di fondo per giustificare l'introduzione della deducibilità delle donazioni a favore dei partiti, si può rimandare all'articolo 137 Cost. che sancisce il ruolo centrale dei partiti nella formazione dell'opinione e della volontà popolari. In quest'ottica è legittimo che alle persone che sostengono i partiti sia accordata la possibilità di una deduzione fiscale.

6.2 Forma dell'atto legislativo

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 lettera d Cost. le disposizioni fondamentali in materia di cerchia dei contribuenti, oggetto e calcolo dei tributi (di cui le deduzioni accordate sul reddito o sull'utile netto sono un elemento importante) devono essere emanate sotto forma di legge federale.