

Iniziativa parlamentare
Tangenti e bustarelle. Non riconoscimento delle deduzioni
fiscali (Carobbio)

Rapporto della Commissione dell'economia e dei tributi
del Consiglio nazionale

del 29 gennaio 1997

Onorevoli colleghi,

Conformemente all'articolo 21^{quater} della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC), vi sottoponiamo il rapporto allegato, che trasmettiamo parallelamente per parere al Consiglio federale.

La Commissione propone di approvare il progetto di legge allegato.

29 gennaio 1997

In nome della Commissione:
Il presidente, Nebiker

Compendio

Il 16 giugno 1993, il consigliere nazionale on. Werner Carobbio ha depositato un'iniziativa parlamentare concepita in termini generali, intesa a modificare, da una parte, l'articolo 49 capoverso 1 lettera b del decreto del Consiglio federale concernente la riscossione di un'imposta federale diretta (DIFD) e, dall'altra, l'articolo 58 capoverso 1 lettera b della nuova legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD), in modo da escludere in tutti i casi la deducibilità fiscale delle tangenti e delle bustarelle. Detta iniziativa costituisce, per il momento, l'ultimo di una serie di interventi parlamentari su questo tema (92.3080, 92.3275, 92.3385, 93.1114, 93.3427, 93.3656).

La Commissione ha esaminato il diritto vigente, si è informata sulla prassi delle autorità fiscali e ha sentito il presidente di un gruppo di lavoro dell'OCSE.

In Svizzera, le tangenti, le bustarelle e le altre retribuzioni corruttive, versate nel Paese e all'estero per ottenere l'aggiudicazione di lavori o mandati per il tramite della corruzione attiva di funzionari e di magistrati sono fiscalmente deducibili se sono comprovate. Autorizzando questa prassi, d'altronde confermata da una decisione del Tribunale federale, la Svizzera si pone al limite di quanto è moralmente accettabile. L'OCSE vede nelle retribuzioni corruttive la porta aperta al crimine organizzato, l'autore dell'iniziativa un'insidia per la credibilità delle istituzioni e la maggioranza della Commissione una tolleranza della corruzione. Per queste considerazioni, la Commissione ritiene necessario legiferare in materia.

Il 13 marzo 1995, il Consiglio nazionale ha dato seguito all'iniziativa Carobbio e ha incaricato la Commissione dell'economia e dei tributi (CET-N) di elaborare un progetto di legge, accompagnato da un rapporto. Nel giugno 1995, la CET-N ha pregato il Dipartimento federale delle finanze di redigere un rapporto che permettesse di conseguire gli obiettivi dell'iniziativa Carobbio. Il Dipartimento ha immediatamente rifiutato. La CET-N ha quindi istituito un gruppo di esperti, di cui ha discusso il rapporto e il rapporto complementare il 23 aprile e il 31 ottobre 1996.

Riassumendo: le retribuzioni corruttive nel senso del diritto penale svizzero versate a persone incaricate di compiti pubblici non potranno più in futuro essere fiscalmente deducibili. Gli articoli corrispondenti della legge federale sull'imposta federale diretta e della legge federale sull'armonizzazione fiscale dovranno essere adeguati.

Rapporto

1 Situazione iniziale

Il 16 giugno 1993, il consigliere nazionale on. Werner Carobbio ha depositato l'iniziativa parlamentare seguente:

La pratica federale basata sull'articolo 49 capoverso 1 lettera b del decreto del Consiglio federale concernente la riscossione di un'imposta federale diretta (DIFD) - e per quanto riguarda la legge sull'imposta federale diretta (LIFD) che entrerà in vigore il 1° gennaio 1995, sull'articolo 58 capoverso 1 lettera b - e sulla circolare dell'8 novembre 1946 dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) che fece seguito a una sentenza del Tribunale federale del 25 ottobre 1946 secondo la quale tangenti e bustarelle versate in Svizzera o all'estero per ottenere, attraverso la corruzione attiva di funzionari o magistrati l'assegnazione di lavori o di ordinazioni sono fiscalmente deducibili se provate, è modificata, attraverso una revisione dell'articolo 49 capoverso 1 lettera b del DIFD - e del futuro articolo 58 capoverso 1 lettera b della LIFD - nel senso di escludere in tutti i casi la deducibilità fiscale di tali versamenti.

2 Esame preliminare

L'11 gennaio 1994, la CET-N ha dato l'occasione all'autore dell'iniziativa di motivarla e il 1° febbraio 1994 ha sentito il prof. Pieth¹⁾. Queste deliberazioni sono dettagliatamente esposte nel rapporto della CET-N del 1° febbraio 1994. Con 9 voti contro 8, la CET-N ha dunque proposto di dar seguito all'iniziativa.

Il 13 marzo 1995, il Consiglio nazionale ha deciso, in seguito a una votazione nominale, di dar seguito all'iniziativa (69 voti favorevoli contro 62). Nel corso dei dibattiti, il relatore e l'autore dell'iniziativa - gli unici ad esprimersi - hanno messo in evidenza i punti seguenti:

Le espressioni «tangenti e bustarelle» (retribuzioni corruttive») sono usate spesso come sinonimi. Conformemente all'articolo 58 capoverso 1 lettera b della legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD) e a una circolare dell'Amministrazione federale delle contribuzioni, dell'8 novembre 1946, esse sono considerate spese giustificate dall'uso commerciale se possono essere comprovate e se è nominato il nome del beneficiario nel caso che quest'ultimo sia svizzero. Se è estero, il beneficiario non deve necessariamente essere menzionato. Siffatti versamenti sono riprovevoli e costituiscono uno strumento importante della corruzione che mina la fiducia nell'amministrazione e nello Stato e falsifica il libero mercato perché rincarà i prodotti e distorce la concorrenza. La corruzione è uno degli strumenti preferiti del crimine organizzato: chi è corrompibile è ricattabile, e non deve essere liquidato. Così, la possibilità di deduzione fiscale viene quasi compresa come un invito a agire in tal modo. Emanare un disciplinamento in materia risponderebbe quindi a un reale bisogno.

¹⁾ Mark Pieth, professore di diritto all'«Institut für Rechtswissenschaft», Università di Basilea.

3 Elaborazione di un progetto

31 Diritto svizzero attuale

311 Diritto penale

L'articolo 288 del Codice penale punisce con la detenzione, eventualmente cumulata con la multa, la *corruzione attiva* di chiunque offre, promette, dà o procura un dono o un altro profitto ad un membro di una autorità, ad un funzionario, ad una persona chiamata a rendere giustizia, ad un arbitro, ad un perito o traduttore o interprete delegato dall'autorità, o a una persona appartenente all'armata, perché violi i doveri del proprio ufficio o servizio.

L'articolo 315 punisce la *corruzione passiva*: i membri di un'autorità, i funzionari, gli arbitri, i periti, traduttori o interpreti delegati dall'autorità, i quali per compiere un atto contrario ai loro doveri d'ufficio anticipatamente domandano, accettano o si fanno promettere un dono od un altro indebito profitto, sono puniti con la reclusione fino a tre anni o con la detenzione. Se per effetto della corruzione il colpevole ha violato i suoi doveri d'ufficio, la pena è della reclusione sino a cinque anni o della detenzione non inferiore a un mese.

L'articolo 316 punisce l'*accettazione di indebiti profitti*: i membri di un'autorità, i funzionari, le persone chiamate a rendere giustizia, gli arbitri, i periti, traduttori od interpreti delegati dall'autorità, i quali per compiere un atto del loro ufficio non contrario ai loro doveri anticipatamente domandano, accettano o si fanno promettere un dono od altro indebito profitto, sono puniti con la detenzione sino a sei mesi o con la multa. I profitti indebiti insignificanti non rientrano nell'articolo 316.

312 Legge federale contro la concorrenza sleale

L'articolo 4 lettera b dispone: *agisce in modo sleale*, segnatamente, chiunque cerca di procurare un profitto a se stesso o ad altri concedendo od offrendo a lavoratori, mandatari o altri ausiliari di un terzo vantaggi cui essi non hanno diritto ed idonei ad indurre queste persone a violazioni dei loro doveri nell'ambito delle loro incombenze di servizio o d'affari.

Chiunque, intenzionalmente, si rende colpevole di concorrenza sleale ai sensi degli articoli 3, 4, 5 o 6 è punito, a querela di parte, con la detenzione o con la multa fino a 100 000 franchi.

313 Legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD) e legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID)

L'articolo 58 capoverso 1 lettera b LIFD fissa la composizione dell'utile netto imponibile delle persone giuridiche e indirettamente le spese giustificate dall'uso commerciale che possono quindi essere fiscalmente deducibili. Per l'applicazione pratica, l'Amministrazione federale delle contribuzioni, l'8 novembre 1946, ha emanato una circolare che si basa su una decisione del Tribunale fede-

rale secondo la quale le retribuzioni corruttive costituiscono spese giustificate dall'uso commerciale. Se è fornita la prova che sono state versate per scopi commerciali, sono fiscalmente deducibili, poiché secondo la pratica del Tribunale federale anche utili ottenuti eludendo norme legali sottostanno all'imposta. Devono essere indicati il nome e l'indirizzo del beneficiario e deve essere fornita la prova che il pagamento è stato effettivamente effettuato a quest'ultimo e le circostanze devono essere indicate.

Per analogia, questo metodo d'imposizione si applica alle persone che esercitano un'attività indipendente (art. 27 cpv. 1 LIFD e art. 10 cpv. 1 LAID).

32 **Disciplinamenti esteri**

Nella maggior parte degli Stati dell'OCSE, la deducibilità delle retribuzioni corruttive dipende, per chi le versa, dal fatto che il beneficiario sia un funzionario nazionale o estero¹⁾.

La maggior parte di questi Paesi non autorizzano la deduzione fiscale qualora si tratti di corruzione di un funzionario nazionale, mentre l'autorizzano se il funzionario è straniero, a condizione che il beneficiario sia menzionato.

Negli USA, in Gran Bretagna e nel Canada, la corruzione di funzionari stranieri è punibile per legge. Gli USA, la Gran Bretagna e la Germania vietano la deduzione fiscale delle retribuzioni corruttive se violano il diritto penale interno in vigore. La Germania imposta il problema condannando concretamente la corruzione. Questi tre Paesi rispettano il principio dell'unità dell'ordinamento giuridico, basandosi sui loro codici penali rispettivi per punire la corruzione.

È dunque punibile la corruzione di:

- funzionari nazionali, in Germania, in Gran Bretagna e negli USA;
- funzionari stranieri in Gran Bretagna, se il versamento è stato effettuato in parte nel Paese;
- un funzionario che dispone di poteri di decisione sull'aggiudicazione di mandati, negli USA;
- privati indigeni che hanno violato le disposizioni della legge sulla concorrenza sleale, in Germania;
- cittadini stranieri, qualora la corruzione influisca sulla concorrenza, in Germania.

Le autorità fiscali di questi tre Paesi, se sospettano l'esistenza di versamenti di retribuzioni corruttive, vietano la deduzione fiscale dopo aver fatto luce sul caso e aver fornito la prova che il pagamento costituisce una violazione del diritto penale. Soltanto in Germania è prescritto l'obbligo di comunicare alle autorità penali il versamento di retribuzioni occulte. In caso di siffatti versamenti, le autorità fiscali fissano dapprima provvisoriamente l'ammontare dell'imposta; lo fissano definitivamente quando la persona che ha versato detta retribuzione o il beneficiario è stato condannato con una sentenza passata in giudicato.

¹⁾ Heuberger Reto, Die Behandlung von Schmier- und Bestechungsgelder im schweizerischen Steuerrecht, Berna 1996.

Negli USA la situazione è speciale poiché il diritto nazionale (Foreign Corrupt Practices Act FCPA) punisce la corruzione attiva di funzionari in tutto il mondo, nella misura in cui a corrompere sia un'impresa americana. La corruzione di funzionari, a livello mondiale, non può dunque essere oggetto di deduzioni fiscali. Dal punto di vista del risultato, questo disciplinamento corrisponde alla soluzione adottata dalla CET-N.

33 Mandato, mandato supplementare e rapporti del gruppo di esperti

Nel corso dell'estate 1995, l'Ufficio del Consiglio nazionale ha incaricato la CET-N di elaborare un progetto. Il 9 giugno 1995, quest'ultima ha pregato il capo del Dipartimento federale delle finanze di sottoporle una proposta di revisione della legge federale sull'imposta federale diretta e della legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni, per far sì che tangenti e bustarelle (in particolare a scopo di corruzione di funzionari) non siano più, in futuro, considerate spese deducibili fiscalmente. Ha opinato possibile anche una modifica della circolare dell'8 novembre 1946 o l'emanazione di un'ordinanza del Consiglio federale.

Nella sua risposta del 30 giugno 1995, il capo del DFF ha ritenuto che i problemi fiscali di cui sopra non potessero essere risolti né con una modifica della circolare dell'Amministrazione federale delle contribuzioni, né con l'emanazione di un'ordinanza. Inoltre, secondo lui, occorre evitare che fosse mosso al Consiglio federale e all'Amministrazione federale il rimprovero, a volte possibile in presenza di tali problemi, di non tener conto della chiara volontà del Parlamento. Di conseguenza, il capo del DFF stimava più sensato che in un primo momento la CET-N formulasse essa stessa proposte concrete in merito.

Nella sua seduta del 28 agosto 1995, la CET-N ha dunque deciso di istituire un gruppo d'esperti¹⁾ e l'ha incaricato d'elaborare un progetto inteso a completare o a modificare la legge federale sull'imposta federale diretta e la legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni tenendo conto dei punti seguenti:

- a. le tangenti e le bustarelle non sono deducibili fiscalmente;
- b. le retribuzioni corruttive non fanno parte dei costi deducibili. Si intendono per retribuzioni corruttive le prestazioni versate in Svizzera o all'estero per indurre funzionari o magistrati a trasgredire segreti di fabbricazione o segreti d'affari o per scopi simili.

¹⁾ Il gruppo di esperti era composto dalle persone seguenti: Peter Locher, professore ordinario, Seminario di diritto fiscale dell'Università di Berna (presidente), Urs Behnisch, avvocato, assistente all'Università di Berna, Paolo Bernasconi, avvocato. Lugano, Gerhard Hauser, avvocato, Ufficio federale di giustizia; Ernst Maeder, capo dello Stato maggiore incaricato della lotta contro la frode fiscale, Hans Rudolf Suter, capo della revisione contabile, Divisione principale imposta federale diretta, imposta preventiva, tasse di bollo dell'Amministrazione federale delle contribuzioni; Pierre Jeanneret, licenziato in scienze economiche, segretario della Commissione dell'economia e dei tributi (CET).

Dopo essersi riunito tre volte, l'8 febbraio 1996 il gruppo di esperti ha consegnato il suo rapporto. Questo contiene una visione d'insieme sulla dottrina e la prassi nei campi extrafiscali del diritto civile, del diritto commerciale, rispettivamente contabile, del diritto bancario e penale, sulla prassi in materia d'imposta preventiva e d'imposta federale diretta, mette in evidenza le evoluzioni internazionali in materia e formula infine due proposte di disciplinamento per la LIFD e la LAID, corredate di quattro raccomandazioni.

In questo rapporto, il gruppo di esperti procede alla definizione di tangenti e bustarelle e di corruzione e la estende a quella di provvigione occulta. Così, le provvigioni occulte non inducono comportamenti contrari al dovere. Le tangenti e le bustarelle e la corruzione hanno per scopo un comportamento contrario al dovere, la corruzione soprattutto nel caso di beneficiari incaricati di compiti pubblici (magistrati, parlamentari, giudici, funzionari ecc.). Secondo tale definizione, il mandato basato all'origine su una definizione diversa di corruzione è dunque stato modificato. D'altronde, i quattro campi extrafiscali ai quali il gruppo di esperti ha rivolto la sua attenzione si distinguono per mancanza di omogeneità. In diritto civile, un contratto è considerato nullo se è contrario alle leggi e ai buoni costumi (art. 20 CO). Un contratto è contrario alle leggi quando viola norme nazionali ma non norme estere. Per contro, la violazione di una norma estera, in casi gravi, è considerata contraria ai buoni costumi. Il diritto penale protegge soltanto la lealtà dei cittadini svizzeri mentre la corruzione di funzionari esteri non è punibile. In diritto commerciale e in diritto contabile un revisore non è tenuto né a comunicare retribuzioni corruttive agli organi competenti né a menzionarle nel rapporto di revisione. Per contro, il diritto bancario contiene una disposizione formulata in termini generali e astratti (cfr. legge federale sulle banche e le casse di risparmio) che ha permesso di ottenere risultati soddisfacenti. La legge sulla concorrenza sleale non ha potuto apportare una soluzione concreta (LCSL).

Nel caso dell'imposta preventiva e dell'imposta federale diretta, certi di detti versamenti sono spesso dissimulati. Per quanto concerne le spese giustificate dall'uso commerciale e la definizione dei terzi beneficiari, sono stati introdotti criteri di valutazione severi, in quanto si tratta dell'esame della credibilità. D'altronde, le prassi d'imposizione dei Cantoni divergono e sia la Confederazione, sia i Cantoni non sono in grado di controllare tutti i contribuenti.

Il rapporto conferma la posizione dell'Amministrazione federale delle contribuzioni che, senza base legale, non vede la possibilità di modificare la circolare dell'8 novembre 1946. Sarebbe giustificata l'introduzione di disposizioni legali abbastanza limitate nella LIFD e nella LAID, in vista di fissare criteri di valutazione nel diritto penale e nel diritto bancario.

In paragone con la situazione giuridica in Germania, in Gran Bretagna e negli USA, il rapporto rimanda alla neutralità di valutazione del diritto fiscale (a livello fiscale non si tiene conto della condanna in base a una disposizione del diritto penale), all'unità dell'ordinamento giuridico e alla predominanza del diritto penale. Il Consiglio d'Europa, l'Unione europea e l'OCSE uniscono i loro sforzi affinché i versamenti di retribuzioni corruttive non siano deducibili fiscalmente. È dunque importante che la Svizzera vi partecipi, tuttavia, nel suo

caso, non è praticabile introdurre nel diritto fiscale un disciplinamento autonomo inteso a vietare la deduzione fiscale di queste retribuzioni poiché le autorità fiscali non dovrebbero soltanto controllare se questi versamenti siano giustificati dall'uso commerciale, bensì anche se abbiano indotto il beneficiario a un comportamento. Un rimando a un giudizio di diritto penale nel caso di siffatti versamenti è però nell'interesse dell'unità dell'ordinamento giuridico svizzero. Potrebbe qui essere presa in considerazione una non deducibilità in seguito a condanna in virtù del diritto penale o della legge contro la concorrenza sleale. Parallelamente, converrà prevedere la riscossione della somma dovuta, completando con un obbligo per le autorità fiscali di comunicare i versamenti agli organi incaricati del perseguimento penale e con l'imprescrittibilità del diritto di tassare.

Il gruppo d'esperti propone nel rapporto una variante b di disciplinamento per la LIFD e la LAID che dichiara ora le retribuzioni corruttive non deducibili fiscalmente e non computabili nelle spese giustificate dall'uso commerciale. La variante a include soltanto le tangenti e le bustarelle e condurrebbe la Svizzera a praticare una via solitaria. Per contro la variante b è in sintonia con gli sforzi a livello internazionale.

Variante b.:

Legge sull'imposta federale diretta (LIFD)

Art. 27 cpv. 3

³ Non sono deducibili i versamenti di retribuzioni corruttive che, conformemente a una norma del diritto penale svizzero, hanno comportato una condanna con sentenza passata in giudicato o una decisione di confisca.

Art. 59 cpv. 2

² Non sono considerati oneri giustificati dall'uso commerciale i versamenti di retribuzioni corruttive che, conformemente a una norma del diritto penale svizzero, hanno comportato una condanna con sentenza passata in giudicato o una decisione di confisca.

Art. 110 cpv. 3

³ Le autorità fiscali che, nell'esercizio delle loro funzioni, accertano versamenti di retribuzioni corruttive o ne vengono a conoscenza hanno l'obbligo di comunicarlo immediatamente alle autorità incaricate del perseguimento penale.

Art. 120 cpv. 2 lett. d

² La prescrizione non decorre o è sospesa:

- d. fintantoché, in base a una comunicazione delle autorità fiscali, è pendente un procedimento penale per corruzione di persone incaricate di compiti pubblici.

Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID)

Art. 10 cpv. 1^{bis}

^{1bis} Non sono considerati oneri consentiti dall'uso commerciale o professionale i versamenti di retribuzioni corruttive che, conformemente a una norma del diritto penale svizzero, hanno comportato una condanna con sentenza passata in giudicato o una decisione di confisca.

Art. 25 cpv. 1^{bis}

^{1bis} Non sono considerati oneri consentiti dall'uso commerciale i versamenti di retribuzioni corruttive che, conformemente a una norma del diritto penale svizzero, hanno comportato una condanna con sentenza passata in giudicato o una decisione di confisca.

Art. 39 cpv. 1 terzo periodo

¹ ... Le autorità fiscali che, nell'esercizio delle loro funzioni, accertano versamenti di retribuzioni corruttive o ne vengono a conoscenza hanno l'obbligo di comunicarlo immediatamente alle autorità incaricate del perseguimento penale.

Variante a.:

Al posto di «versamenti di retribuzioni corruttive» introdurre dappertutto «versamenti di tangenti e bustarelle o retribuzioni corruttive». Il resto non varia.

Il gruppo di esperti raccomanda di elaborare ulteriormente la soluzione b, di completare la legge sull'imposta preventiva con un obbligo di comunicazione, di coordinare a livello internazionale il Codice penale per estendere le pene agli atti di corruzione praticati all'estero e di adeguare il diritto civile, il diritto commerciale e il diritto contabile ai criteri di valutazione del diritto bancario, penale e fiscale.

Nel corso della sua seduta del 23 aprile 1996, la CET-N ha attirato l'attenzione sui punti seguenti:

- la corruzione di funzionari esteri è punibile negli USA e in Svezia; in Germania e in Gran Bretagna, per contro, non è menzionata come tale e non è dunque punibile. In Svizzera, il diritto penale non vieta attualmente versamenti corruttivi quando sono direttamente trasmessi all'estero;
- il principio della neutralità di valutazione del diritto fiscale viene attualmente relativizzato. In Germania e in Gran Bretagna, atti punibili conformemente alle disposizioni del diritto penale (retribuzioni corruttive, tangenti e bustarelle), che hanno comportato una condanna in base a una norma di diritto penale, non possono più essere deducibili fiscalmente;
- nell'ambito fiscale, la Germania, la Gran Bretagna e gli USA vanno lontano quanto la Svizzera; adottando la variante b proposta dal gruppo di esperti la Svizzera sarebbe il quarto Stato a emanare disposizioni così ampie in materia;
- la praticabilità della soluzione fiscale scelta e l'armonizzazione dei sistemi giuridici di diversi Paesi con una struttura economica simile sono decisivi per combattere con successo la corruzione. Una volta che il diritto penale dei principali Paesi industrializzati terrà conto dei versamenti di retribuzioni corruttive a funzionari esteri, gli effetti si ripercuoteranno necessariamente sul trattamento fiscale;
- occorrerà pure evitare contraddizioni di valutazione tra i diversi ordinamenti giuridici parziali. In effetti, appare poco logico che il diritto penale non menzioni la corruzione dei funzionari esteri e che il diritto fiscale non autorizzi ciononostante la deduzione fiscale delle retribuzioni corruttive. Onde evitare tali contraddizioni, il gruppo di esperti propone di riallacciarsi a quanto esiste. Se il diritto penale verrà adeguato, vi sarà sempre una congruenza, a livello di valutazione, tra esso e il diritto fiscale;

- il legislatore deve dichiarare che la corruzione di funzionari esteri non è più considerata un comportamento lecito e che, di conseguenza, in Svizzera non viene premiata con la deduzione fiscale. D'altronde, occorre accettare che un divieto di dedurre fiscalmente tangenti e bustarelle avrà per effetto dissimulazioni ancora più numerose. La persona che versa le tangenti o bustarelle non ha interesse all'individuazione del funzionario estero interessato, perché rischia altrimenti di essere punito;
- il diritto fiscale attuale non prevede un obbligo di comunicazione rilevante dal punto di vista del diritto penale che permetta di aprire un'inchiesta in seguito a denuncia di corruzione. I motivi di sospetto delle autorità fiscali, basati sulle analisi dei flussi finanziari, e un obbligo di comunicare questo sospetto stabilirebbero un legame con il diritto penale. D'altronde, gli esperti pensano che sarà difficile per le autorità fiscali accertare se esse siano veramente in presenza di corruzione in quanto mancano di competenza professionale e non dispongono degli strumenti che permettano di assicurare controlli o inchieste (confisca o esame di documenti, audizione di testimoni, segnatamente sospensione del segreto bancario). Esse possono certo valutare con cognizione di causa se un versamento sia giustificato dall'uso commerciale, ma resterebbero nell'incertezza quanto a sapere se un versamento abbia comportato da parte del beneficiario un comportamento indebito. Questa concezione è pure condivisa dalla Germania e dalla Gran Bretagna.

La maggioranza della Commissione ha lasciato capire che le soluzioni proposte dal gruppo di esperti non erano interamente soddisfacenti. Con 19 voti e 3 astensioni, essa ha incaricato gli esperti di redigere un rapporto complementare che presenti due varianti, l'una senza obbligo di comunicazione alle autorità penali (proposta David), l'altra con obbligo di comunicazione alle autorità penali (proposta Bodemann), nonché la soluzione adottata negli Stati Uniti. Essa ha pregato il gruppo di esaminare in profondità i problemi posti da un obbligo di comunicazione e di presentare i modelli adottati dai Paesi esteri.

Il 31 ottobre 1996, la Commissione ha esaminato le proposte che il gruppo di esperti ha sottoposto nel suo rapporto complementare del 30 agosto 1996:

1 Soluzione autonoma senza obbligo di comunicazione alle autorità penali

Legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD)

Art. 27 cpv. 3

³ I versamenti di retribuzioni corruttive che hanno indotto un pubblico ufficiale svizzero o estero ad adottare un comportamento contrario ai doveri (ed eventualmente punibile) non sono deducibili.

Art. 59 cpv. 2

² I versamenti di retribuzioni corruttive che hanno indotto un pubblico ufficiale svizzero o estero ad adottare un comportamento contrario ai suoi doveri (ed eventualmente punibile) non rientrano negli oneri giustificati dall'uso commerciale.

Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID)

Art. 10 cpv. 1^{bis}

^{1bis} I versamenti di retribuzioni corruttive che hanno indotto un pubblico ufficiale svizzero o estero ad adottare un comportamento contrario ai suoi doveri (ed eventualmente punibile) non sono deducibili.

Art. 25 cpv. 1^{bis}

^{1bis} I versamenti di retribuzioni corruttive che hanno indotto un pubblico ufficiale svizzero o estero ad adottare un comportamento contrario ai suoi doveri (ed eventualmente punibile) non rientrano negli oneri consentiti dall'uso commerciale.

2 Soluzione autonoma con obbligo di comunicazione alle autorità penali

Legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD)

Art. 27 cpv. 3

³ I versamenti di retribuzioni corruttive che hanno indotto un pubblico ufficiale svizzero o estero ad adottare un comportamento contrario ai suoi doveri (ed eventualmente punibile) non sono deducibili.

Art. 59 cpv. 2

² I versamenti di retribuzioni corruttive che hanno indotto un pubblico ufficiale svizzero o estero ad adottare un comportamento contrario ai suoi doveri (ed eventualmente punibile) non rientrano negli oneri giustificati dall'uso commerciale.

Art. 110 cpv. 3

³ Le autorità fiscali che, nell'esercizio delle loro funzioni, accertano il versamento di retribuzioni corruttive o ne vengono a conoscenza hanno l'obbligo di comunicarlo immediatamente alle autorità svizzere incaricate del perseguimento penale.

Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni

Art. 10 cpv. 1^{bis}

^{1bis} I versamenti di retribuzioni corruttive che hanno indotto un pubblico ufficiale svizzero o estero ad adottare un comportamento contrario ai suoi doveri (ed eventualmente punibile) non sono deducibili.

Art. 25 cpv. 1^{bis}

^{1bis} I versamenti di retribuzioni corruttive che hanno indotto un pubblico ufficiale svizzero o estero ad adottare un comportamento contrario ai suoi doveri (ed eventualmente punibile) non rientrano negli oneri consentiti dall'uso commerciale.

Art. 39 cpv. 1 terzo periodo

¹ ... Le autorità fiscali che, nell'esercizio delle loro funzioni, accertano il versamento di retribuzioni occulte o ne vengono a conoscenza hanno l'obbligo di comunicarlo immediatamente alle autorità svizzere incaricate del perseguimento penale.

3 Soluzione conforme a quella praticata negli Stati Uniti

Legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD)

Art. 27 cpv. 3

³I versamenti di retribuzioni corruttive o di tangenti e bustarelle a cittadini svizzeri o esteri, che violano il diritto penale in vigore o che hanno comportato per gli stessi il ritiro dell'autorizzazione di esercitare la professione, non sono deducibili.

Art. 59 cpv. 2

²I versamenti di retribuzioni corruttive o di tangenti e bustarelle a cittadini svizzeri o esteri, che violano il diritto penale in vigore o che hanno comportato per gli stessi il ritiro dell'autorizzazione di esercitare la professione, non rientrano negli oneri giustificati dall'uso commerciale.

Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID)

Art. 10 cpv. 1^{bis}

^{1bis}I versamenti di retribuzioni corruttive o di tangenti e bustarelle a cittadini svizzeri o esteri, che violano il diritto penale in vigore o che hanno comportato per gli stessi il ritiro dell'autorizzazione di esercitare la professione, non sono deducibili.

Art. 25 cpv. 1^{bis}

^{1bis}I versamenti di retribuzioni corruttive o di tangenti e bustarelle a cittadini svizzeri o esteri, che violano il diritto penale in vigore o che hanno comportato per gli stessi il ritiro dell'autorizzazione di esercitare la professione, non rientrano negli oneri consentiti dall'uso commerciale.

La maggioranza della Commissione ha respinto una connessione del diritto fiscale con il diritto penale, per il tramite di un obbligo di avviso. Secondo il progetto, sarebbero comunicati non soltanto i casi più manifesti. Un funzionario che non comunicasse un atto di corruzione si renderebbe colpevole di trasgressione dei doveri d'ufficio. La Commissione ha ritenuto eccessivo prevedere in tali casi l'apertura di un procedimento penale. È sufficiente che il contribuente svizzero possa fornire la prova che i suoi versamenti corrispondono all'uso commerciale. Se non è in grado di farlo, questi versamenti saranno sottoposti all'imposta. Il funzionario delle contribuzioni dispone quindi di mezzi sufficienti per far applicare la legge. Potrebbe essere eventualmente introdotto un obbligo di avviso nell'ipotesi di un'evoluzione nello stesso senso sul piano internazionale.

Con 12 voti contro 6, la commissione ha respinto l'obbligo di avviso, precisando che soltanto il diritto penale svizzero è determinante.

Una minoranza della Commissione si pronuncia a favore della variante b, raccomandata dagli esperti (cfr. rapporto complementare degli esperti p. 7): la tassazione (ricupero d'imposta, imposizione a seguito di multa, ecc.) è effettuata dopo una condanna con sentenza passata in giudicato o una decisione di confisca. Precedentemente, le autorità fiscali sono tenute, se sospettano un atto di corruzione, a comunicarlo alle autorità incaricate dell'inchiesta penale; in merito le autorità dispongono dei mezzi d'inchiesta normali e l'incolpato dei mezzi di prova ordinari.

Il progetto della CET-N contiene due criteri di valutazione fondamentalmente diversi da quelli del gruppo di esperti:

1. Non soltanto la corruzione di funzionari nazionali, bensì anche quella di funzionari esteri comporterà la non deduzione fiscale degli oneri consentiti dall'uso commerciale.
2. Questo diniego di deduzione interverrà già quando il funzionario delle contribuzioni avrà constatato una corruzione e non soltanto quando la persona sarà stata condannata con una sentenza passata in giudicato per corruzione passiva o attiva. Così, si potrà rinunciare a un obbligo di avviso. Di conseguenza non saranno deducibili fiscalmente versamenti di retribuzioni corruttive, punibili nel senso del diritto penale, a persone incaricate di compiti pubblici.

Le fattispecie seguenti comporteranno quindi la non deducibilità:

Il versamento di retribuzioni corruttive nel senso del diritto penale. Secondo questa disposizione, il diritto penale svizzero non è direttamente applicabile. Versamenti di retribuzioni corruttive a funzionari esteri da parte di ditte svizzere non possono essere dedotti, benché non siano punibili conformemente all'articolo 288 del Codice penale. In questo caso conviene interrogarsi se i versamenti in questione corrispondano, per analogia, agli estremi della fattispecie degli articoli 288, 315 o 316 del Codice penale. La CET-N parte dal principio che la corruzione di funzionari nel mondo intero è punibile in funzione di criteri più o meno identici. Per quanto concerne il modo di trattare la corruzione nella prassi, è per contro difficile pronunciarsi. In linea di massima, ogni funzionario delle contribuzioni dovrebbe essere in grado di valutare se si trova o no in presenza di retribuzioni corruttive, vale a dire effettuate con lo scopo di indurre il beneficiario ad assumere un comportamento favorevole agli interessi della persona che paga. Evidentemente, vi sono casi limite che possono essere giudicati da istanze di ricorso. Se un'impresa costretta ad effettuare versamenti rende noto sin dall'inizio come stanno le cose, non arrischia alcun procedimento penale da parte delle autorità fiscali.

È inoltre determinante il fatto che i versamenti di retribuzioni corruttive siano effettuati a *persone incaricate di compiti pubblici*. Il gruppo di esperti ha definito le retribuzioni corruttive in modo che concernano soltanto siffatte categorie di persone. I versamenti illegali effettuati a privati sono designati come tangenti o bustarelle (p. es. a un capo delle vendite in una impresa privata) o come provvigioni occulte. Le provvigioni occulte, per l'esattezza, non sono illegali, bensì illegittime (p. es. le provvigioni versate a un consulente di assicurazione «neutro»). La cerchia di persone incaricate di compiti pubblici non comprende soltanto funzionari, giudici, magistrati, ecc., bensì può anche essere estesa a imprese che rivestono la forma di società anonima, per esempio l'Unione svizzera per il commercio del formaggio SA. In un'epoca in cui la privatizzazione si impone viepiù, la cerchia delle persone corrompibili non deve essere concepita in modo troppo ristrettivo. La persona che adempie un compito pubblico affidatole dalla legge, da un mandato di prestazioni o da un contratto rientra

in questa nuova norma, vale a dire che il fatto ch'essa sia stata corrotta non autorizza alla deduzione fiscale; lo status di funzionario non è quindi determinante.

La CET-N ha respinto l'*obbligo*, per le autorità fiscali svizzere che scoprono versamenti di retribuzioni corruttive, di avvisare il giudice penale svizzero. Tuttavia, il funzionario gode, conformemente alle condizioni generali, di un *diritto* di avviso (cfr. art. 320 n. 2 CP ed eventualmente il diritto cantonale).

Si propone di modificare gli articoli 27 e 59 della legge federale sull'imposta federale diretta. L'uno concerne le persone fisiche che esercitano un'attività lucrativa indipendente e l'altro le persone giuridiche. Il loro contenuto è identico; per contro, è stata adattata in funzione del contesto la terminologia «deducibili», rispettivamente «non rientrano negli oneri giustificati dall'uso commerciale». Parallelamente, sono stati adeguati gli articoli corrispondenti 10 e 25 della legge sull'armonizzazione fiscale. Il Consiglio federale dovrebbe mettere in vigore queste disposizioni il più presto possibile. La Commissione ha ritenuto che un differimento all'inizio del prossimo periodo di tassazione non fosse necessario, tanto più che, per le persone giuridiche, l'anno di esercizio individuale conta, dal 1995, come periodo di tassazione. Per quanto riguarda la legge sull'armonizzazione fiscale, conta il termine generale di applicazione (l'anno 2001, art. 72 LAID). Una proroga dello stesso non si impone, dato che questa revisione è di esigua entità.

35 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale

La CET-N non ha potuto chiarire le conseguenze finanziarie e le ripercussioni sull'effettivo del personale che la modifica di queste due leggi comporta. D'altronde, manca delle conoscenze amministrative necessarie. Tuttavia, ritiene possibile prevedere un aumento del gettito fiscale.

36 Programma di legislatura

Il presente progetto non figura nel rapporto sul programma di legislatura 1996-1999 (FF 1996 II 281 segg.).

37 Relazione con il diritto europeo

Le modifiche proposte non richiedono alcuno specifico adeguamento al diritto europeo, poiché le imposte dirette non sono (ancora) armonizzate in seno all'UE.

38 Costituzionalità

Le modifiche proposte si fondano da una parte sull'articolo 41^{ter} della Costituzione federale, che autorizza la Confederazione a riscuotere un'imposta federale diretta, e dall'altra, sull'articolo 42^{quinquies} della Costituzione che prescrive alla Confederazione di provvedere, in collaborazione con i Cantoni, all'armonizzazione delle imposte dirette della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni.

Legge federale sulla deducibilità fiscale delle retribuzioni corruttive

Progetto

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

esaminata un'iniziativa parlamentare;

visto il rapporto del 29 gennaio 1997¹⁾ della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale;

visto il parere del Consiglio federale del ...²⁾,

decreta:

I

La legge federale del 14 dicembre 1990³⁾ sull'imposta federale diretta è modificata come segue:

Art. 27 cpv. 3

³⁾ I versamenti di retribuzioni corruttive nel senso del diritto penale svizzero che hanno indotto persone incaricate di compiti pubblici ad adottare un comportamento punibile non sono deducibili.

Art. 59 cpv. 2

²⁾ I versamenti di retribuzioni corruttive nel senso del diritto penale svizzero che hanno indotto persone incaricate di compiti pubblici ad adottare un comportamento punibile non rientrano negli oneri giustificati dall'uso commerciale.

II

La legge federale del 14 dicembre 1990⁴⁾ sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni è modificata come segue:

Art. 10 cpv. 1^{bis} (nuovo)

^{1bis)} I versamenti di retribuzioni corruttive nel senso del diritto penale svizzero che hanno indotto persone incaricate di compiti pubblici ad adottare un comportamento punibile non sono deducibili.

¹⁾ FF 1997 II 852

²⁾ FF 1997 ...

³⁾ RS 642.11

⁴⁾ RS 642.14

Art. 25 cpv. 1^{bis} (nuovo)

^{1bis} I versamenti di retribuzioni corruttive nel senso del diritto penale svizzero che hanno indotto persone incaricate di compiti pubblici ad adottare un comportamento punibile non rientrano negli oneri consentiti dall'uso commerciale.

III

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

Legge federale sulla deducibilità fiscale delle retribuzioni corruttive

Proposta della minoranza I
(Strahm, Baumann Ruedi,
Bäumlin Ursula, Berberat,
Hämmerle, Rennwald)

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

esaminata un'iniziativa parlamentare;

visto il rapporto del 29 gennaio 1997¹⁾ della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale;

visto il parere del Consiglio federale del ...²⁾,

decreta:

I

La legge federale del 14 dicembre 1990³⁾ sull'imposta federale diretta è modificata come segue:

Art. 27 cpv. 3

³ I versamenti di retribuzioni corruttive nel senso del diritto penale svizzero che hanno indotto persone incaricate di compiti pubblici ad adottare un comportamento punibile non sono deducibili.

Art. 59 cpv. 2

² I versamenti di retribuzioni corruttive nel senso del diritto penale svizzero che hanno indotto persone incaricate di compiti pubblici ad adottare un comportamento punibile non rientrano negli oneri giustificati dall'uso commerciale.

Art. 110 cpv. 3

³ Le autorità fiscali che, nell'esercizio delle loro funzioni, accertano versamenti di retribuzioni corruttive o ne vengono a conoscenza sono tenute a comunicarlo immediatamente alle autorità svizzere incaricate del perseguimento penale.

¹⁾ FF 1997 II 852

²⁾ FF 1997 ...

³⁾ RS 642.11

II

La legge federale del 14 dicembre 1990¹⁾ sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni è modificata come segue:

Art. 10 cpv. 1^{bis} (nuovo)

^{1bis} I versamenti di retribuzioni corruttive nel senso del diritto penale svizzero che hanno indotto persone incaricate di compiti pubblici ad adottare un comportamento punibile non sono deducibili.

Art. 25 cpv. 1^{bis} (nuovo)

^{1bis} I versamenti di retribuzioni corruttive nel senso del diritto penale svizzero che hanno indotto persone incaricate di compiti pubblici ad adottare un comportamento punibile non rientrano negli oneri consentiti dall'uso commerciale.

Art. 39 cpv. 1 terzo periodo (nuovo)

¹ ... Le autorità fiscali che, nell'esercizio delle loro funzioni, accertano versamenti di retribuzioni corruttive o ne vengono a conoscenza sono tenute a comunicarlo immediatamente alle autorità svizzere incaricate del perseguimento penale.

III

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

Legge federale sulla deducibilità fiscale di retribuzioni corruttive

Proposta della minoranza II
(Stucky, Cavadini Adriano,
Couchepin, Gros Jean-Michel,
Tschuppert)

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

esaminata un'iniziativa parlamentare;

visto il rapporto del 29 gennaio 1997¹⁾ della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale;

visto il parere del Consiglio federale del ...²⁾,

decreta:

I

La legge federale del 14 dicembre 1990³⁾ sull'imposta federale diretta è modificata come segue:

Art. 27 cpv. 3

³ I versamenti di retribuzioni corruttive nel senso del diritto penale svizzero che hanno comportato una condanna con sentenza passata in giudicato o una decisione di confisca in base a una norma del diritto penale svizzero non sono deducibili.

Art. 59 cpv. 2

² I versamenti di retribuzioni corruttive nel senso del diritto penale svizzero che hanno comportato una condanna con sentenza passata in giudicato o una decisione di confisca in base a una norma del diritto penale svizzero non rientrano negli oneri giustificati dall'uso commerciale.

Art. 110 cpv. 3

³ Le autorità fiscali che, nell'esercizio delle loro funzioni, accertano versamenti di retribuzioni corruttive o ne vengono a conoscenza sono tenute a comunicarlo immediatamente alle autorità incaricate del perseguimento penale.

¹⁾ FF 1997 II 852

²⁾ FF 1997 ...

³⁾ RS 642.11

Art. 120 cpv. 2 lett. d (nuova)

² La prescrizione non decorre o è sospesa:

- d. fintantoché, in base a una comunicazione delle autorità fiscali, è pendente un procedimento penale per corruzione di persone incaricate di compiti pubblici.

II

La legge federale del 14 dicembre 1990¹⁾ sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni è modificata come segue:

Art. 10 cpv. 1^{bis} (nuovo)

^{1bis} I versamenti di retribuzioni corruttive nel senso del diritto penale svizzero che hanno comportato una condanna con sentenza passata in giudicato o una decisione di confisca in base a una norma del diritto penale svizzero non rientrano negli oneri consentiti dall'uso commerciale o professionale.

Art. 25 cpv. 1^{bis} (nuovo)

^{1bis} I versamenti di retribuzioni corruttive nel senso del diritto penale svizzero che hanno comportato una condanna con sentenza passata in giudicato o una decisione di confisca in base a una norma del diritto penale svizzero non rientrano negli oneri consentiti dall'uso commerciale.

Art. 39 cpv. 1 terzo periodo (nuovo)

¹ ... Le autorità fiscali che, nell'esercizio delle loro funzioni, accertano versamenti di retribuzioni corruttive nel senso del diritto penale svizzero o ne vengono a conoscenza sono tenute a comunicarlo immediatamente alle autorità incaricate del perseguimento penale.

II

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

**Iniziativa parlamentare Tangenti e bustarelle. Non riconoscimento delle deduzioni fiscali
(Carobbio) Rapporto della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale
del 29 gennaio 1997**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	16
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	93.440
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.04.1997
Date	
Data	
Seite	852-871
Page	
Pagina	
Ref. No	10 118 919

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.