

# Rapporto

numero

data

Dipartimento

9 marzo 2012

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

**della Commissione speciale tributaria  
sull'iniziativa parlamentare 29 novembre 2010 presentata nella forma  
generica da Lorenzo Quadri (ripresa da Michele Guerra) "Rendere  
deducibili fiscalmente le spese legate all'esercizio del volontariato"**

*Umido e freddo spunta il mattino, ed a cavallo va  
San Martino  
Quand'ecco appare un mendicante, lacero e scalzo  
vecchio e tremante  
Il cavaliere mosso a piet , vorrebbe fargli la carit   
Ma nella borsa non ha un quattrino, e allora dice:  
"Oh poverino!  
Mi spiace nulla io posso darti, ma tieni questo per  
riscaldarti.  
Divide in due il suo mantello, met  ne dona al  
poverello...  
(La leggenda di San Martino di N. Giustino)*

## I. COSA CHIEDE L'INIZIATIVA

L'iniziativa vuole gratificare e anche promuovere il volontariato tramite misure fiscali, in particolare l'iniziativa chiede di *"elaborare ed inserire nel diritto tributario cantonale una base legale affinche le spese occasionate dall'esercizio del volontariato possano essere dedotte fiscalmente"*.

## II. IL VOLONTARIATO<sup>1</sup>

Nel nostro paese l'assistenza ed il volontariato hanno sempre avuto una grande importanza. Tant'  che, fino a non molti anni fa, le banconote da cento franchi raffiguravano San Martino mentre tagliava il suo mantello per regalarlo al povero mendico.

Curioso che oggi come allora si pensi al denaro per promuovere il volontariato.

Ci si pu  chiedere se la monetizzazione del lavoro di volontariato non ne contraddica la natura stessa.

<sup>1</sup> Tutti i dati contenuti in questo rapporto sono estratti dal Rapporto sul volontariato in Svizzera (UST) del 2004

## Una Babele di definizioni

Che cos'è il volontariato? In Svizzera non esiste una sola definizione di volontariato. Il termine sembra subire le influenze linguistiche e culturali delle varie regioni svizzere.

In tedesco il volontariato differisce dalla carica onorifica, mentre in francese e in italiano questa distinzione sembra non esistere.

L'Ufficio federale di statistica distingue il volontariato formale, svolto nell'ambito di associazioni e organizzazioni, da quello informale, svolto nell'ambito di attività spontanee, non organizzate, come l'aiuto tra vicini.

Il Consiglio federale include nella definizione di volontariato anche le prestazioni di cura in seno alla famiglia.

Denominatore comune a tutte le definizioni sono comunque i seguenti elementi: la volontarietà, la gratuità, l'impegno a favore di terzi e l'organizzazione

## L'importanza del volontariato

In Svizzera il volontariato è molto diffuso. Si stima che almeno un quarto della popolazione svizzera svolge, più o meno regolarmente, attività di volontariato istituzionale ed un quarto attività di volontariato informale. Un dato recente indica in 160.000 le persone professionalmente attive (4% della popolazione attiva) - prevalentemente donne - che affrontano oltre alla quotidianità lavorativa l'assistenza di familiari bisognosi di cure (Cdt del 4.3.2012).

I volontari sono spesso reclutati tra le fasce di mezza età dei ceti socialmente favoriti. Anche i giovani occupano un posto importante nella attività di volontariato, ma negli ultimi anni si constata una diminuzione costante dell'impegno volontario, soprattutto nelle cariche politiche di milizia e nelle organizzazioni e associazioni tradizionali.

I giovani di oggi chiedono poco formalismo e impegni limitati.

## Una valutazione economica

Si stima che il tempo dedicato al volontariato in Svizzera è pari a 741 milioni di ore all'anno. A titolo di confronto nel 2000 le ore di lavoro retribuite nel settore sanitario e sociale sono state 587 milioni.

Una valutazione monetaria del volontariato effettuata nel 1997 lo ha stimato in 19,4 miliardi di franchi.

La stessa iniziativa cita uno studio dell'ATTE che stima in oltre 6.7 miliardi il valore del volontariato in Svizzera.

Attualmente sono in discussione due modelli di valutazione economica del volontariato. In base al *metodo dei costi di mercato* il valore è pari a 215 milioni di franchi ( 57.6 % del PIL), mentre secondo il *criterio dei costi di opportunità*<sup>2</sup> il valore assomma a 139'347 milioni di franchi (37.5 % del PIL). In ogni caso, con entrambi i metodi, la creazione di valore delle donne è nettamente superiore a quella degli uomini e la quota del lavoro domestico e familiare sull'insieme della creazione di valore è nettamente la più grande.

## Riconoscere e promuovere il volontariato

È innegabile che le prestazioni volontarie non retribuite hanno una grande importanza nella nostra società. Il volontariato è presente in molteplici settori: sanità, assistenza, educazione, ambiente, cultura, sport. Il lavoro volontario è complementare ai compiti

---

<sup>2</sup> È un valore riferito ai salari di mercato

assunti dai poteri pubblici, soprattutto nella misura in cui ci permette di continuare a mantenere uno Stato sociale con meno mezzi finanziari di quanto ne richiederebbero i bisogni della popolazione.

Dalle indagini condotte sul volontariato emerge che sempre più spesso i fornitori di prestazioni di volontariato si aspettano un vantaggio personale dal loro impegno.

È quindi importante, ed in questo la Commissione aderisce alle preoccupazioni degli iniziattivisti, trovare il modo per mantenere, sostenere e promuovere il volontariato.

Ma è il diritto fiscale lo strumento adatto a tal fine?

### **III. I PRINCIPI DELLA FISCALITÀ**

Il diritto fiscale svizzero permette ai contribuenti di dedurre dai redditi alcune donazioni volontarie, ma non riconosce la deducibilità delle prestazioni lavorative volontarie e gratuite e delle spese connesse a tali prestazioni.

#### **Le spese deducibili**

L'attuale diritto fiscale riconosce tre categorie di deduzioni:

- le deduzioni organiche, che consistono nelle spese connesse all'acquisizione del reddito (art. 26 ss LIFD e art. 25 LT);
- le deduzioni generali (o anorganiche) (art.33 LIFD e art. 32 LT), per esempio le spese per malattia, infortunio e disabilità
- le deduzioni sociali che prendono in considerazione la situazione del contribuente (art. 35 LIFD e 34 LT), per es. le deduzioni per i figli

Nelle deduzioni generali rientrano anche le prestazioni volontarie – in contanti o in altri beni - a persone giuridiche con sede in Svizzera purché esentate dalle imposte in virtù del loro scopo pubblico o di utilità pubblica (art. 32 lett. h LT). Sono per esempio deducibili le donazioni in denaro ai partiti politici<sup>3</sup>.

#### **Lo scopo pubblico o di utilità pubblica**

Il diritto fiscale riconosce la pubblica utilità agli enti che svolgono un'attività durevole a favore di una cerchia indeterminata di destinatari, nell'interesse generale e in modo disinteressato. L'interesse generale è giudicato sulla base del pensiero dominante dell'opinione pubblica.

Dalla pubblica utilità e dallo scopo pubblico differisce lo scopo ideale, a sua volta contrapposto allo scopo di lucro. Lo scopo ideale è più ampio dello scopo di pubblica utilità.

In Svizzera sono moltissime le associazioni che pur non perseguendo uno scopo di lucro, e pur fondandosi sul sacrificio finanziario dei propri membri, sono prevalentemente indirizzate alla tutela degli interessi dei propri membri con l'intenzione di migliorarne o promuovere le condizioni.

---

<sup>3</sup> Ai fini dell'imposta federale diretta è ammessa, a partire dal 1. gennaio 2011, una deduzione massima di 10'000 franchi, la quale dovrà essere debitamente comprovata.

Ai Cantoni è data invece la possibilità di stabilire un importo diverso da quello federale, ma saranno tenuti ad adeguare la loro legislazione tributaria al più tardi entro il 1. gennaio 2013 (articolo 72k LAID).

Le amministrazioni fiscali cantonali negano di principio il perseguimento di uno scopo di pubblica utilità alle associazioni sportive, proprio perché la loro attività non è disinteressata e altruistica ma serve principalmente agli interessi personali dei propri aderenti.

Come si è già detto un'attività è riconosciuta di pubblica utilità (art. 56 lett. g LIFD e 65 lett. f LT) se svolta a favore di una cerchia indeterminata di destinatari e se il perseguimento dello scopo d'interesse generale è anche disinteressato.

### **Una disparità di trattamento che si giustifica**

Nella risposta ad un postulato della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (postulato 2001 P 01.3004, respinto dal Consiglio nazionale) con il quale si invitava l'esecutivo federale a *“valutare la creazione di condizioni quadro legali allo scopo di permettere la deduzione fiscale delle spese provocate dall'esercizio del lavoro di pubblica utilità”* il Consiglio federale ammette il sussistere di **una disparità di trattamento** tra le persone che forniscono una prestazione di pubblica utilità attraverso una donazione finanziaria e chi invece lo fa attraverso prestazioni assistenziali personali.

Tuttavia per il Consiglio federale questa delimitazione si giustifica per diversi motivi: da un lato **esclude il problema della valutazione** dei servizi in natura, dall'altro *“ con la limitazione alle donazioni a favore di organizzazioni esonerate dalle imposte , **impedisce che ogni contribuente adotti la propria definizione del concetto di pubblica utilità.** Inoltre un'estensione delle deduzioni susciterebbe problemi in relazione alla **definizione giuridica** delle prestazioni deducibili e oltretutto non sarebbe attuabile in pratica e tantomeno **controllabile**”<sup>4</sup>*

Nella stessa risposta il Consiglio federale ricorda che il sistema fiscale non dovrebbe diventare uno strumento di politica sociale :*“ se obiettivi extrafiscali venissero trattati fiscalmente in modo privilegiato ...risulterebbe un attacco al principio dell'imposizione secondo la capacità economica e quindi all'equità fiscale ”*<sup>5</sup>

Per il Consiglio federale la fiscalità non è il mezzo appropriato per promuovere il volontariato.

## **IV. COSA SI FA IN SVIZZERA**

L'iniziativa in oggetto non è l'unica in Svizzera. Identiche proposte sono state formulate in diversi cantoni da organizzazioni di volontari e loro rappresentanti in Parlamento. Tuttavia a queste richieste i governi cantonali hanno sempre opposto le argomentazioni già espresse dal Consiglio federale, riferite al punto precedente, in merito ai problemi giuridici, tecnici ed amministrativi che solleva il riconoscimento del volontariato in ambito fiscale.

Ciò non toglie che la necessità di riconoscere e promuovere il volontariato, anche tramite un riconoscimento monetario, è un obiettivo condiviso da tutti ed a tutti i livelli.

Come è condivisa la preoccupazione per il crescente disinteresse per l'attività di milizia negli esecutivi e legislativi comunali, che non solo assicurano l'autonomia comunale ma garantiscono la democraticità delle istituzioni politiche del nostro paese.

---

<sup>4</sup> Rapporto sul volontariato in Svizzera UST 2004, pag. 10

<sup>5</sup> Rapporto del Consiglio federale 10 marzo 2006 / 06.018

Tutti si chiedono come mantenere e promuovere il volontariato. La riflessione sui sistemi di incentivazione del volontariato ha messo in luce diverse soluzioni, a cominciare dalla possibilità di concedere un bonus AVS ai volontari o di certificare le conoscenze acquisite nell'ambito del volontariato facendole poi confluire espressamente nelle decisioni di assunzione con priorità d'impiego.

Si insiste anche nella promozione dell'accettazione del congedo giovanile tra le imprese dell'economia privata (art. 329e CCS) e si pensa all'introduzione di un servizio di volontario sociale o ecologico nelle aziende pubbliche e private.

A livello federale si rileva la necessità di avere una base giuridica che consenta una promozione diretta del volontariato. Per il momento solo alcuni cantoni hanno disciplinato il volontariato attraverso delle leggi e solo il Cantone Vaud lo ha ancorato nella sua costituzione.

L'ancoramento del volontariato nella costituzione federale è all'esame.

Gli esperti chiedono inoltre l'imposizione di norme sul lavoro che impongano alle organizzazioni, anche tramite i mandati di prestazione, il rimborso delle spese per l'esercizio del volontariato, nonché gettoni di presenza e forfait.

## V. I LAVORI COMMISSIONALI

Dopo l'audizione del deputato Michela Guerra, che ha ripreso l'iniziativa e l'ha degnamente difesa, la Commissione ha lungamente discusso la richiesta degli iniziativaisti.

Per la Commissione è indubbio che il volontariato rappresenti un importante complemento e supporto all'attività dell'ente pubblico. La Commissione è consapevole dell'importanza, anche economica, che rappresentano per la società civile le prestazioni non retribuite svolte nell'ambito del volontariato, e per questo

condivide lo scopo dell'iniziativa e ritiene che occorran sistemi di incentivazione, privati e statali, per mantenere la disponibilità alle prestazioni volontarie da parte della popolazione.

Tuttavia la Commissione ritiene che lo strumento fiscale non è appropriato allo scopo essenzialmente per gli stessi motivi già menzionati nel rapporto del Consiglio federale, di cui già si è detto al punto III pagina 4 di questo rapporto, ma anche e soprattutto per **l'inconciliabilità della deduzione fiscale** a livello cantonale con la legge federale sull'armonizzazione fiscale (LAID).

Come già detto le donazioni volontarie sono deducibili fiscalmente solo sotto forma di prestazioni in denaro e solo per le organizzazioni di pubblica utilità. Le prestazioni lavorative gratuite e volontarie come le spese connesse a queste prestazioni non sembrano deducibili.

Se si volesse insistere sulla via delle deduzioni fiscali occorrerebbe procedere ad una revisione a livello federale della LAID e della LIFD come si è già fatto per rendere deducibili le donazioni private ai partiti politici. In questo senso si potrebbe pensare di introdurre una deduzione a forfait.

Tuttavia l'ipotesi di esentare da imposizione previdenziale ed erariale parte del reddito lavorativo dichiarato per mezzo di deduzioni fiscali deve scontare non solo la difficoltà di conciliazione con le regole del fisco, ma anche la sua vicinanza al rischio del concetto di stipendio.

Il riconoscimento fiscale di una deduzione per il lavoro e le spese di volontariato tocca anche aspetti delicati come i principi di diritto tributario ed in particolare **il principio**

**costituzionale della generalità dell'imposta** (art. 127 cpv. 2 Cost) e **quello della capacità contributiva**.

Resta il fatto che, come già sottolineato dal Consiglio federale, sussiste un **problema di definizione**: cos'è lavoro di volontariato. Una carica onorifica rientra nella definizione? Qui ci vorrebbe una legge specifica che proponga una definizione condivisa.

L'iniziativa pone anche un **problema di delimitazione**: per quali organizzazioni o associazioni è riconosciuto il lavoro di volontariato? Si riprendono i medesimi criteri sottesi al riconoscimento dell'esenzione fiscale per le associazioni ed organizzazioni a scopo ideale?

E quali criteri adottare per definire **il volume di volontariato da prendere in considerazione e quali le spese deducibili**? Ammettere un forfait annuo<sup>6</sup> oppure le sole spese di trasporto, o ancora altre spese?

Da ultimo, anche se il diritto fiscale cantonale godesse dell'autonomia che sembra non avere, si porrebbe un **problema di controllabilità** delle spese dedotte dal contribuente e, come qualcuno ha evidenziato in Commissione, anche un **onere di certificazione non indifferente** per le piccole organizzazioni.

## VI. CONCLUSIONI

Pur riconoscendo l'importanza per la società delle prestazioni non retribuite svolte nell'ambito del volontariato e delle cariche onorifiche e la necessità di promuovere il lavoro volontario la Commissione ritiene che il diritto fiscale cantonale non è lo strumento adeguato allo scopo e quindi raccomanda a questo parlamento di respingere l'iniziativa in oggetto.

Per la Commissione speciale tributaria:

Michela Delcò Petralli, relatrice

Bassi - De Rosa - Dominé - Foletti (con riserva) -

Garobbio - Gobbi - Guidicelli - Lurati I. (con riserva) -

Passalia - Pronzini - Quadranti (con riserva) -

Sanvido (con riserva) - Seitz (con riserva)

---

<sup>6</sup> Il Canton Svitto ammette per esempio una deduzione forfettaria per chi presta un'attività volontaria in ambito istituzionale (p.es. i giudici a latere)