

Stato maggiore Legislazione, 19 novembre 2008

Procedura di consultazione concernente un avamprogetto di legge sull'esenzione fiscale del soldo dei pompieri

Rapporto esplicativo

Compendio

La legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD) e la legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID) considerano proventi esenti dall'imposta il soldo del servizio militare e civile, nonché l'importo giornaliero per le piccole spese versato nel servizio civile. Entrambe le leggi federali non considerano provento esente dall'imposta il soldo dei pompieri, che sottostà pertanto all'imposta sul reddito conformemente alla legislazione in vigore.

L'obiettivo del presente avamprogetto è di dichiarare esente dall'imposta il soldo dei pompieri nella misura in cui corrisponda al soldo del servizio militare e civile e all'importo giornaliero per le piccole spese versato nel servizio civile. Per raggiungere questo obiettivo è necessaria una modifica della LIFD e della LAID.

Rapporto esplicativo

1 Situazione iniziale

Il 19 marzo 2004 il consigliere nazionale Banga ha depositato una mozione (04.3179) con la quale chiede al Consiglio federale una modifica della legge federale del 14 dicembre 1990¹ sull'imposta federale diretta (LIFD) e della legge federale del 14 dicembre 1990² sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID) affinché il soldo dei pompieri sia esplicitamente dichiarato esente dall'imposta come è il caso per il soldo del servizio militare e civile e l'importo giornaliero per le piccole spese versato nel servizio civile.

Nel suo parere del 26 maggio 2004 il Consiglio federale ha proposto di accogliere la mozione. Esso ha constatato in merito che non esiste infatti una differenza sostanziale tra il soldo del servizio militare e civile e il soldo dei pompieri. In tutti e tre i casi si tratta di prestazioni di servizi nell'interesse dello Stato e della società. Per questo motivo il soldo dei pompieri deve essere esentato dalle imposte dirette della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni in maniera analoga al soldo del servizio militare e del servizio civile. Occorre però essere consapevoli del fatto che nel quadro dell'elaborazione della legge dovranno essere chiarite questioni di delimitazione. Il soldo dei pompieri deve in particolare essere delimitato rispetto alle indennità per i quadri, agli assegni per il servizio di picchetto e allo stipendio dei pompieri professionisti.

Il Consiglio nazionale ha seguito questo ragionamento e l'8 ottobre 2004 ha accolto senza discussione la mozione. Nella seduta del 28 settembre 2005 del Consiglio degli Stati la relatrice della Commissione ha tra l'altro sottolineato che dall'epoca dell'introduzione del sistema di protezione della popolazione, il corpo dei pompieri fa parte delle formazioni di primo intervento ed è un partner a tutti gli effetti della protezione della popolazione. Non si vede per quale motivo il corpo dei pompieri e la protezione civile debbano essere trattati diversamente sotto il profilo fiscale, sebbene entrambi siano elementi della protezione della popolazione. Conformemente all'ordinanza sull'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti, il soldo dei pompieri non soggiace peraltro all'obbligo dell'AVS, sia per quanto concerne gli esercizi che per quanto riguarda i casi di primo intervento.

L'esenzione del soldo dei pompieri dall'imposta federale diretta non sarà scevra da problemi di delimitazione, come del resto qualsiasi eccezione del diritto fiscale. Il Consiglio federale dovrà disciplinare le questioni di delimitazione nel quadro dell'elaborazione della legge. Il soldo dovrà infatti essere delimitato nei confronti delle indennità ai quadri, delle indennità per il servizio di picchetto e degli stipendi dei pompieri professionisti. Il Consiglio degli Stati ha seguito il parere della sua commissione di esame preliminare e ha accolto la mozione.

2 Sicurezza e protezione della popolazione in Svizzera

La Costituzione federale della Confederazione Svizzera prescrive che la Confederazione e i Cantoni provvedono alla sicurezza della Svizzera e alla protezione della popolazione nei loro rispettivi ambiti di competenze. A tale scopo la Svizzera dispone di un esercito. Chi non può prestare il servizio militare presta il servizio civile. Chi non intende prestare il servizio militare per motivi di coscienza è incorporato nel servizio civile sostitutivo (servizio civile). La protezione della popolazione è garantita dal sistema di protezione della popolazione, che riunisce cinque organizzazioni partner, segnatamente la polizia, i pompieri, i servizi di sanità, i servizi tecnici e la protezione civile. La legislazione in ambito di protezione civile delle persone e dei beni dalle conseguenze dei conflitti armati compete alla Confederazione.

¹ RS 642.11

² RS 642.14

2.1 L'esercito

L'esercito svizzero è in linea di massima organizzato secondo il sistema di milizia. L'esercito ha la missione di prevenire la guerra e contribuisce al mantenimento della pace. Esso difende il Paese e la sua popolazione. L'esercito sostiene le autorità civili nella difesa contro gravi minacce alla sicurezza interna e nel superamento di altre situazioni straordinarie. L'impiego dell'esercito compete alla Confederazione. Ogni cittadino svizzero ha l'obbligo di prestare servizio militare. Per le cittadine svizzere il servizio militare è volontario. Durante il loro servizio, i militari ricevono il soldo e la sussistenza e hanno diritto alle indennità per perdita di guadagno (IPG).

2.2 Il servizio civile

Il servizio civile è il servizio sostitutivo per i giovani che per motivi di coscienza non possono prestare il servizio militare. Il servizio civile è un contributo civile della Confederazione al promovimento della coesione sociale, alla risoluzione pacifica dei conflitti, allo sviluppo sostenibile e alla conservazione del patrimonio culturale. Il servizio civile impiega le proprie forze negli asili nido, nei ricoveri, nella protezione dei monumenti storici, nei progetti di parchi naturali e in numerose altre istituzioni private e pubbliche di utilità per la collettività. Per ogni giorno di servizio le persone che prestano il servizio civile ricevono un importo giornaliero per le piccole spese pari al soldo di un soldato (fr. 5.-). Esse hanno inoltre diritto alle indennità per perdita di guadagno (IPG).

2.3 I pompieri come elemento della protezione della popolazione

La protezione della popolazione ha la missione di proteggere la popolazione e le sue basi vitali in caso di catastrofi e di situazioni d'emergenza, come pure in caso di conflitto armato. La protezione della popolazione è un sistema coordinato di condotta, di protezione, di salvataggio e di aiuto. Essa garantisce la collaborazione tra le cinque organizzazioni partner, ossia la polizia, i pompieri, i servizi di sanità, i servizi tecnici e la protezione civile. Queste organizzazioni partner assumono la responsabilità del proprio settore di compiti e si sostengono a vicenda.

La protezione civile è responsabile di mettere a disposizione l'infrastruttura di protezione e i mezzi di allarme della popolazione, di assistere le persone alla ricerca di protezione e le persone senzatetto e di proteggere i beni culturali. La protezione civile sostiene in particolare le altre organizzazioni partner negli interventi di lunga durata. Esegue lavori di ripristino e rafforza il sostegno alla condotta e la logistica. La protezione civile può inoltre essere impiegata per compiti a favore della collettività. Il servizio della protezione civile nazionale è obbligatorio. I Cantoni disciplinano nell'ambito delle prescrizioni della legislazione federale le questioni relative alla protezione civile e alla collaborazione con le altre organizzazioni partner. Le persone che servono nella protezione civile ricevono il soldo nonché il vitto e l'alloggio. Le aliquote di soldo dipendono dal grado nella protezione civile. Esse corrispondono a quelle del servizio militare. Anche le persone che prestano servizio nella protezione civile hanno diritto alle indennità per perdita di guadagno (IPG).

In quanto organizzazione partner il corpo dei pompieri è responsabile del salvataggio e della lotta contro i sinistri in generale, compresa la lotta contro gli incendi e i sinistri dovuti a elementi naturali. Esso adempie inoltre compiti come la lotta contro le fughe di prodotti tossici o di idrocarburi e contro le radiazioni. I Cantoni delegano determinate attività a centri di sostegno, specialmente equipaggiati e addestrati a questo scopo.

I pompieri costituiscono un mezzo di primo intervento. Possono intervenire nel giro di pochi minuti e il loro intervento può durare da qualche ora a più giorni. I centri dei Comuni vicini e i centri di sostegno garantiscono l'assistenza reciproca e la rotazione. La collaborazione con la polizia e con i servizi sanitari funziona perfettamente. Per speciali compiti si fa capo a imprese private (ad es. imprese di costruzione o imprese di pulizia delle canalizzazioni). È inoltre possibile avvalersi del sostegno di risorse dei servizi tecnici e della protezione civile.

Per quanto riguarda il reclutamento e il personale, l'organizzazione, l'equipaggiamento, la formazione e il finanziamento, il settore dei pompieri rientra nel dominio sovrano dei Cantoni e dei Comuni. Per questo motivo sono in vigore in Svizzera 26 legislazioni sui pompieri e, a livello di Comuni, atti normativi concernenti i singoli corpi di pompieri. Secondo le indicazioni della Federazione svizzera dei pompieri FSP, la Coordinazione svizzera dei pompieri CSP è l'organo operativo dei Governi cantonali. Nei diversi Cantoni la competenza operativa e finanziaria del settore dei pompieri spetta sia a una divisione amministrativa, sia agli istituti cantonali di assicurazione degli stabili. 19 Cantoni dispongono di un istituto cantonale di assicurazione degli stabili che adempie questo compito sovrano sulla base di un rapporto di mandato con il pertinente Cantone, senza gravarlo finanziariamente. La CSP coordina altresì la formazione d'intesa con le istanze cantonali competenti. La determinazione dell'ammontare del compenso per i pompieri è di competenza dei Cantoni e dei Comuni. È per questo motivo che il compenso dei pompieri non è unitario a livello nazionale. Contrariamente a coloro che prestano servizio militare, civile e protezione civile, i pompieri non hanno diritto all'indennità per perdita di guadagno (IPG).

Secondo la statistica dei pompieri 2007 della CSP in Svizzera esistono 1985 organizzazioni di pompieri, fra cui 15 corpi di pompieri professionisti e 278 corpi di pompieri aziendali. Ciò significa che in Svizzera esistono 1692 corpi di pompieri di milizia. All'interno delle 1985 organizzazioni di pompieri prestano complessivamente servizio 107 856 uomini e donne. Circa 1140 persone prestano servizio a titolo professionale. Di conseguenza, circa 106 700 persone sono incorporate nei corpi di pompieri di milizia o nei corpi di pompieri aziendali.

Nel 2007 le 1985 organizzazioni di pompieri hanno effettuato 14 839 interventi di lotta contro gli incendi, 15 378 interventi per eventi dovuti a elementi naturali, 1714 interventi di soccorso stradale, 7711 interventi di assistenza tecnica (avarie di ascensori, recuperi di veicoli, salvataggio di persone e animali), 5466 interventi di difesa da idrocarburi, 872 interventi di difesa da prodotti chimici, 13 interventi di difesa da radiazioni, 241 interventi nel settore ferroviario, 17 346 interventi per falsi allarmi e 10 431 interventi diversi. A questi interventi occorre aggiungere 7585 interventi pianificati in precedenza, come servizi di regolazione del traffico, servizi di guardia di sale e altro. Complessivamente sono state soccorse 3115 persone, che non erano in grado di liberarsi con le proprie forze. Contemporaneamente sono pure stati salvati 3375 animali.

3 Diritto applicabile

3.1 Imposta sul reddito

In virtù del principio dell'aumento della sostanza netta sottostanno in linea di massima all'imposta sul reddito tutti i proventi ricorrenti e unici di qualsiasi genere. Gli introiti eccettuati dall'imposta sul reddito sono enumerati espressamente ed esaustivamente nella LIFD e nella LAID.

Secondo gli articoli 24 lettera f LIFD e 7 capoverso 4 lettera h LAID sono esenti per questo motivo dall'imposta «il soldo del servizio militare e civile, nonché l'importo giornaliero per le piccole spese versato nel servizio civile». Poiché l'articolo 29 della legge sul servizio civile³ stabilisce che per ogni giorno di servizio computabile l'istituto d'impiego versa alla persona che presta servizio civile un importo per le piccole spese personali corrispondente al soldo di un soldato, tale importo è stato esentato dall'imposta in un intento di parità di trattamento fiscale tra persone che prestano il servizio civile e persone che prestano il servizio militare⁴.

³ RS 824.0

⁴ FF 1994 III 1547 e 1585

La legislazione in vigore non esenta espressamente dall'imposta il soldo dei pompieri. In considerazione del chiaro tenore degli articoli 24 lettera f LIFD e 7 capoverso 4 lettera h LAID, non è possibile concludere che anche il soldo dei pompieri è esente dall'imposta. Secondo il diritto applicabile esso sottostà pertanto all'imposta sul reddito. Ciononostante già oggi alcuni Cantoni esentano dall'imposta sul reddito cantonale il soldo dei pompieri nella loro legislazione fiscale⁵.

3.2 Diritto delle assicurazioni sociali

3.2.1 Assicurazione per la vecchiaia e i superstiti

Sul reddito delle attività indipendenti e dipendenti sono dovuti i contributi all'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (AVS). Anche per questo motivo bisogna chiedersi se il soldo dei pompieri costituisce o no un reddito ai sensi della legislazione vigente in materia di AVS.

L'ordinanza sull'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (OAVS)⁶ stabilisce che il reddito proveniente da un'attività lucrativa comprende qualsiasi reddito in denaro o in natura conseguito nella Svizzera o all'estero con l'esercizio di un'attività, inclusi i guadagni accessori, e che ne devono quindi essere dedotti i contributi all'AVS. I contributi AVS non devono essere versati quando l'OAVS prevede espressamente un'eccezione. Ne è il caso del soldo dei pompieri. L'articolo 6 capoverso 2 lettera a OAVS prevede in merito che le «indennità analoghe al soldo nei servizi pubblici antincendio» non sono considerate reddito proveniente da un'attività lucrativa. Non sono pertanto dovuti contributi AVS sul soldo dei pompieri.

3.2.2 Previdenza professionale

Conformemente alla legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP)⁷ i lavoratori che riscuotono da un datore di lavoro un salario annuo di oltre 19 890 franchi sottostanno all'assicurazione obbligatoria dei rischi di decesso e di invalidità a contare dal 1° gennaio successivo al compimento del 17° anno di età e inoltre anche all'assicurazione obbligatoria per la vecchiaia a contare dal 1° gennaio successivo al compimento del 24° anno di età.

Tale salario annuo corrisponde al salario determinante ai sensi della legge federale su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS)⁸. Ai fini dell'assoggettamento alla previdenza professionale è quindi decisivo se la legislazione in materia di AVS eccettua o no il soldo dei pompieri dal reddito determinante. Secondo il diritto applicabile le indennità analoghe al soldo nei servizi pubblici antincendio non rientrano nel reddito determinante.

3.2.3 Assicurazione contro gli infortuni secondo la LAINF

I lavoratori occupati in Svizzera sono assicurati obbligatoriamente all'assicurazione contro gli infortuni. Per lavoratori si intendono le persone che esercitano un'attività dipendente ai sensi della legislazione federale in materia di assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (LAVS). Pertanto i pompieri che non esercitano un'attività dipendente o che non si sono assicurati a titolo volontario non sono assicurati ai sensi della LAINF; i lavoratori indipendenti in particolare non sono assicurati obbligatoriamente contro gli infortuni per la loro attività lucrativa. I lavoratori indipendenti che sono vittime di un infortunio durante un servizio antincendio sono attualmente coperti dalla loro cassa malati; i lavoratori dipendenti sono coperti dalla loro assicurazione contro gli infortuni non professionali, esclusivamente finanziata dai lavoratori dipendenti.

⁵ Le legislazioni tributarie dei Cantoni di Argovia, Berna, Basilea-Campagna, Giura, Grigioni, Soletta e Turgovia esentano già il soldo dei pompieri. Tutti gli altri Cantoni non menzionano il soldo dei pompieri tra i redditi esenti dall'imposta. Nella loro prassi della tassazione, alcuni Cantoni classificano i pompieri nella nozione di protezione civile, per cui anche il soldo dei pompieri è esente dall'imposta.

⁶ RS 831.101

⁷ RS 831.40

⁸ RS 831.10

I costi di trattamento terapeutico di un assicurato LAINF sono assunti senza franchigia o partecipazione alle spese. Sono parimenti versate indennità per menomazione dell'integrità e assegni per grandi invalidi indipendenti dal salario.

3.2.4 Indennità per perdita di guadagno ai sensi della LIPG⁹

Chi presta servizio nell'esercito svizzero e nel servizio della Croce Rossa ha diritto a un'indennità per la perdita di guadagno. Anche chi presta servizio civile o servizio nella protezione civile ha lo stesso diritto all'indennità per perdita di guadagno. I partecipanti ai corsi di Gioventù e Sport, e i partecipanti ai corsi per monitori di giovani tiratori ricevono anch'essi l'indennità. Per contro, secondo la LIPG i pompieri non ne hanno diritto.

4 Il soldo dei pompieri

4.1 Assenza di una definizione giuridica

Nell'uso linguistico comune il concetto di soldo dei pompieri è ovvio come quello del soldo¹⁰ militare o della protezione civile. Se però si tenta di definire con maggiore precisione il concetto di soldo dei pompieri si constata rapidamente che non esiste nessuna chiara definizione. I pareri su ciò che va definito soldo dei pompieri divergono ampiamente.

4.2 Soldo dei pompieri inteso come compensazione dei costi

In una sua sentenza del 19 marzo 2004 il Tribunale amministrativo del Cantone di Friburgo ha statuito che il «soldo dei pompieri e le indennità analoghe» sono esclusi dall'imposta per definizione e non in virtù di una speciale norma legislativa purché possano essere considerati come mere compensazioni di costi. Gli importi che vanno al di là di questo limite non costituiscono compensazioni di costi, bensì reddito accessorio (StR 2004 vol. 21.1 N. 13; FZR 2004, 86).

4.3 Il soldo dei pompieri nel diritto delle assicurazioni sociali

Nell'ambito del diritto delle assicurazioni sociali l'entità dei contributi AVS è stabilita in funzione del salario determinante ai sensi della legislazione in materia di AVS. Per questo motivo anche in ambito di legislazione in materia di AVS è di importanza capitale cosa si intende per soldo dei pompieri. In una sua sentenza del 10 settembre 2003¹¹ il Tribunale federale svizzero ha statuito – pur non con precisione – cosa sia il soldo dei pompieri. Esso ha nondimeno stabilito che sia il soldo per un esercizio, sia quello per un intervento effettivo rientrano nella nozione di «indennità analoghe al soldo nei servizi pubblici antincendio» ai sensi dell'OAVS¹² e non costituiscono pertanto un reddito da attività lucrativa (salario determinante) soggetto all'obbligo del contributo AVS.

Nel 2004 l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali si è riferito a questa sentenza precisando che vanno considerate soldo dei pompieri ai sensi dell'articolo 6 capoverso 2 lettera a OAVS soltanto le indennità vincolate a un intervento. Le indennità di base e i forfait che non sono direttamente vincolati a un intervento non avrebbero il carattere di soldo e costituirebbero pertanto un salario determinante. In questo senso ad esempio i forfait versati ai comandanti vanno aggiunti come in precedenza al salario determinante e rimangono soggetti all'obbligo del contributo AVS (Prassi VSI 1/2004).

⁹ Legge federale del 25 settembre 1952 sulle indennità di perdita di guadagno per chi presta servizio e in caso di maternità, RS 834.1

¹⁰ Il termine soldo deriva dal latino *solidus*, una moneta d'oro introdotta dall'imperatore romano Alessandro Severo (222-235 d.C.) che costituiva il salario per quattro mesi del guerriero. Il soldo puro, compreso il *salarium* (denaro per sale), corrispondeva al salario di un contadino. Presso i tedeschi, il pagamento del soldo ha sporadicamente inizio con Carlo Magno, in Inghilterra già nel 1050 ed è stato sviluppato completamente dalla Lega Anseatica nel 13° secolo (fonte: Wikipedia).

¹¹ DTF 129 V 425

¹² Articolo 6 capoverso 2 lettera a OAVS

4.4 Prassi dei Cantoni e dei Comuni in merito all'obbligo di servizio nei pompieri e al soldo dei pompieri

In considerazione del fatto che in Svizzera il settore dei pompieri è disciplinato a livello cantonale e che la competenza è delegata ai Comuni, la diversità delle regolamentazioni adottate è pressoché illimitata. A prescindere dai Cantoni di Zurigo, Ginevra, Ticino, Uri e Vallese¹³, in tutta la Svizzera vige l'obbligo di servizio nei pompieri per gli uomini e le donne. L'obbligo di servizio è adempito tramite il servizio nei pompieri o il versamento di una tassa sostitutiva annua.

L'entità della tassa sostitutiva annua è perlopiù disciplinata a livello comunale ed è molto differenziata, come illustrato dagli esempi seguenti:

- Ostermundigen BE: 200 franchi all'anno.
- Dörflingen SH: 250 franchi all'anno.
- Samnaun GR: tra 300 e 600 franchi per gli abitanti del Comune e tra 150 e 300 franchi per i soggiornanti settimanali all'esterno del Comune.
- Domat/Ems GR: 250 franchi fino all'età di 42 anni, in seguito 125. Splügen GR: 240 franchi all'anno.
- Ebikon-Dierikon LU: almeno 30 franchi, ma al massimo 400 franchi.
- Schmitten FR: 3 per cento all'anno dell'imposta cantonale sul reddito, ma al minimo 5 franchi e al massimo 90 franchi.
- Ins BE: 8 per cento dell'imposta cantonale, ma al minimo 10 franchi e al massimo 400 franchi per persona/coppia di coniugi.
- Rickenbach SO: 9 per cento dell'imposta cantonale, ma al minimo 20 franchi e al massimo 400 franchi.
- Hauptwil TG: 15 per cento dell'imposta semplice al 100 per cento ma al minimo 50 franchi e al massimo 300 franchi.
- Oberuzwil SG: 20 per cento dell'imposta semplice, ma al massimo 350 franchi.

Si osservano infine differenze anche in merito alle persone che sono effettivamente obbligate a servire nei pompieri. In questo ambito svolgono un ruolo essenziale l'età e la condizione fisica e psichica (resistenza allo stress).

Se si considera il «soldo dei pompieri» più attentamente, si nota che vengono versati i pagamenti per gli esercizi generali di lotta antincendio, di difesa da idrocarburi e prodotti chimici, per gli interventi (incendi, danni dovuti alle intemperie, salvataggio di persone), per le ore di guida di veicoli antincendio, per corsi speciali, per servizio di picchetto nei fine settimana, per i servizi di regolazione del traffico, per indennità chilometriche, per sussistenza, per rapporti, per sedute, per la gestione, per gli esercizi dei quadri, per ispezioni, per il controllo degli idranti, per la guardia di sale, per la guardia in caso di favonio, per il controllo dei covoni di fieno, per la cattura di sciame di api, per l'eliminazione di nidi di vespe ecc. Anche il tipo dei pagamenti varia fortemente. Infatti, le indennità possono essere versate a ora, per esercizio, per intervento oppure sotto forma di forfait.

A livello svizzero si riscontrano forti differenze quanto all'entità dei pagamenti effettuati. Solitamente l'ammontare dei pagamenti si orienta sul grado (funzione) della persona che presta servizio nei pompieri. Per gli esercizi vengono pagati al contingente, ossia ai pompieri senza funzione di quadro, tra i 22 e i 25 franchi all'ora. I pagamenti corrispondenti ai quadri sono più elevati e sono compresi tra i 28 e i 35 franchi. Gli interventi sono di norma pagati di più degli esercizi (circa fr. 30.- all'ora). Va osservato che i quadri riscuotono anche indennità annuali (forfettarie). I forfait annuali possono raggiungere parecchie migliaia di franchi. Il com-

¹³ Fonte: Federazione svizzera dei pompieri FSP.

pendio qui appresso illustra le diverse regolamentazioni in materia di indennità di alcuni corpi comunali di pompieri.

Comune / Cantone	Aliquota di soldo
Teufen, Bühler e Gais/AR:	Soldo per gli esercizi: fr. 22.- per esercizio per il contingente, fr. 28.- per esercizio per gli ufficiali; soldo per gli esercizi con idrocarburi e prodotti chimici: fr. 30.- per tutti per ogni esercizio; soldo per gli interventi: fr. 30.- all'ora per tutti; indennità di corso: fr. 250.- per giorno di corso; servizio di picchetto nei fine settimana: fr. 120.- per fine settimana ai capigruppo, fr. 100.- per fine settimana al contingente.
Oberwil/BL:	Soldo per gli esercizi: fr. 18.- all'ora per il contingente, fr. 23.- all'ora per gli ufficiali, fr. 20.- all'ora per i quadri subalterni; indennità per gli interventi: fr. 33.- all'ora per tutti; indennità per sedute, gestione e manutenzione: fr. 33.- per tutti.
Pontresina/GR:	Soldo per gli esercizi: fr. 20.- per 2 ore; soldo per gli interventi: fr. 35.- per la prima ora, fr. 30.- per ogni ora successiva; incarichi speciali (guardia di sale, regolazione del traffico): fr. 35.- all'ora; corsi: fr. 140.- al giorno; picchetto (dal venerdì alle ore 18.00 al lunedì alle ore 08.00) fr. 280.-; retribuzioni (annue): per il comandante fr. 6000.-, per gli ufficiali fr. 300.-, per l'intendente del materiale fr. 300.-.
La Chaux-de-Fonds/NE	Soldo per gli esercizi: fr. 30.- all'ora per gli ufficiali, fr. 28.- all'ora per i sottufficiali, fr. 25.- allora per il contingente; soldo per gli interventi: fr. 50.- all'ora per tutti; picchetto: fr. 200.- per un giorno, fr. 75.- per una notte.
Dörflingen/SH:	Soldo per il contingente: fr. 25.-; soldo per l'intendente del materiale: fr. 35.-; soldo per gli ufficiali: fr. 35.-; soldo per il comandante: fr. 40.-; indennità fissa per il comandante: fr. 1014.-; indennità fissa per gli ufficiali: fr. 406.-; indennità fissa per l'intendente del materiale: fr. 406.-.
Stadt Olten/SO:	Soldo per gli esercizi: fr. 19.- all'ora; soldo per gli interventi: tra fr. 25 e fr. 45.- all'ora; indennità per picchetto (dal sabato alle ore 18.00 alla domenica alle ore 20.00); forfait di fr. 70.-; indennità di sussistenza: tra fr. 10.- e fr. 25.-.

Il Cantone di Berna, con circa 19 000 pompieri di milizia, dispone del più grande corpo pompieri della Svizzera (circa 1/5 del totale). Per ricevere informazioni sul reddito dei pompieri (esclusi i pompieri professionisti) derivato dal loro servizio (esercitazioni e casi di intervento), l'Amministrazione delle contribuzioni del Cantone di Berna ha effettuato un'inchiesta nel primo trimestre 2008 in tutti i Comuni del Cantone. È stato possibile appurare che i circa 19 000 pompieri di milizia nel 2007 hanno ricevuto un soldo tra 0 e 9687 franchi. Pagamenti tipici del soldo per le esercitazioni ammontano da 200 a 700 franchi per circa 10 a 25 esercitazioni all'anno. Per i casi di intervento è stato versato un soldo di 20 a 30 franchi all'ora per 10 a 20 interventi all'anno.

L'inchiesta ha inoltre dimostrato che nel 2007 i pompieri di milizia senza funzione quadro hanno ricevuto pagamenti del soldo per al massimo 2000 franchi all'anno. Nel 2007 soltanto il Comune Nidau ha versato a quattro pompieri senza funzione quadro pagamenti del soldo pari a fino 4300 franchi a causa degli impieghi per inondazioni. Nel 2007 pagamenti del soldo superiori ai 2000 franchi sono stati versati soltanto ai quadri dei pompieri.

4.5 Confronto tra soldo dei pompieri e soldo militare

La mozione chiede che analogamente al soldo del servizio militare e della protezione civile e all'importo giornaliero per le piccole spese versato nel servizio civile, anche il soldo dei pom-

pieri venga esplicitamente esentato dall'imposta. Contrariamente al servizio dei pompieri che è disciplinato dai Cantoni e dai Comuni, il servizio militare e la sua retribuzione rientrano nelle competenze della Confederazione. L'entità del soldo militare è stabilita in funzione del grado; è fissata nell'ordinanza concernente l'amministrazione dell'esercito (OAE)¹⁴. Le aliquote giornaliere oscillano tra i 30 franchi per un comandante di corpo e i 5 franchi per un soldato (fr. 4.- per una recluta). Dato che il soldo costituisce una compensazione dei costi esso non è un salario dal profilo della sistemica fiscale.

Dal soldo in funzione del grado in senso stretto devono essere distinti i cosiddetti supplementi di soldo per servizi d'avanzamento. Gli ufficiali subalterni, gli aspiranti ufficiali, i sottufficiali, gli appuntati e i soldati ricevono un supplemento unico di soldo per le prestazioni di servizio che non sono computate come corsi di ripetizione e sono necessarie per l'ottenimento di un grado superiore o per una particolare istruzione specialistica. Questi supplementi di soldo (art. 40 OAE) non possono però essere equiparati al pagamento usuale del soldo e non entrano in linea di conto per il seguito delle riflessioni.

Compendio del soldo nel servizio militare e nel servizio della protezione civile

Militari	Soldo militare in franchi per giorno di servizio	Protezione civile	Soldo in franchi per giorno di servizio
Comandante di corpo	30.00		
Divisionario	27.00		
Brigadiere	25.00		
Colonnello	23.00	Colonnello	23.00
Tenente colonnello	20.00	Tenente colonnello	20.00
Maggiore	18.00	Maggiore	18.00
Capitano	16.00	Capitano	16.00
Primo tenente	13.00	Primo tenente	13.00
Tenente	12.00	Tenente	12.00
Aiutante capo	11.50		
Aiutante maggiore	11.50		
Aiutante di stato maggiore	11.00		
Aiutante sottufficiale	10.00		
Sergente maggiore capo	9.50		
Furiere	9.50	Furiere	9.50
Sergente maggiore	9.00	Sergente maggiore	9.50
Sergente capo	8.50		
Sergente	8.00	Sergente	8.00
Caporale	7.00	Caporale	7.00
Appuntato capo	6.50		
Appuntato	6.00	Appuntato	6.00
Soldato	5.00	Soldato della protezione civile	5.00
Recluta	4.00		

¹⁴ RS 510.301

Questa panoramica dimostra che il soldo del servizio militare è calcolato in giorni e non in base a tariffe orarie. Le tariffe giornaliere nel militare sono modeste e non coprono che le spese. In questo contesto occorre ricordare che i militari ricevono gratuitamente abbigliamento, vitto e alloggio. I militari hanno inoltre diritto a un'indennità per perdita di guadagno (come pure coloro che prestano servizio civile e nella protezione civile). L'indennità per perdita di guadagno è tuttavia sottoposta all'imposta sul reddito. In questi punti vi sono quindi differenze tra i pompieri di milizia e il servizio militare, quello civile e quello di protezione civile.

4.6 Esenzione fiscale del soldo dei pompieri

In considerazione della grande diversità delle indennità versate e dei loro importi non è facile determinare un concetto nazionale di «soldo dei pompieri» che deve essere esentato dall'imposta. Le indennità versate ai pompieri professionisti non rientrano manifestamente nel concetto di «soldo dei pompieri». La retribuzione delle prestazioni di servizio dei pompieri professionisti costituisce un reddito imponibile da attività principale dipendente. Il reddito dei pompieri professionisti non è però oggetto della discussione. Quanto detto più sopra si applica anche alle retribuzioni versate a persone che sono in un rapporto di lavoro di diritto pubblico e che durante il loro tempo di lavoro sono parzialmente occupate nei pompieri. Rientra ad esempio in questo ambito l'impiegato comunale che provvede alla manutenzione delle macchine di un'officina comunale ed effettua lavori di manutenzione sul materiale dei pompieri.

A queste condizioni esistono diverse possibilità di definire il soldo dei pompieri esente dall'imposta. Qui di seguito sono presentate tre diverse varianti.

4.6.1 Formulazione aperta

A livello di LIFD e di LAID è unicamente stabilito il principio secondo cui il soldo dei pompieri è esente dall'imposta. Nell'articolo 24 lettera f LIFD e nell'articolo 7 capoverso 4 lettera h LAID occorrerebbe menzionare, unitamente al soldo esente dall'imposta per il servizio militare e civile, come pure l'importo per le piccole spese personali di coloro che prestano servizio nella protezione civile, anche il soldo dei pompieri. Come menzionato più sopra, alcuni Cantoni hanno già applicato questa soluzione. Una formulazione potrebbe ad esempio recitare quanto segue: «Non sottostanno all'imposta sul reddito il soldo per il servizio militare, il soldo dei pompieri e per il servizio della protezione civile nonché l'importo per le piccole spese per chi presta servizio civile».

I vantaggi di questa variante risiedono nel fatto che la mozione è adempita e che la sistematica della LIFD e della LAID è preservata. Rappresenta invece un inconveniente il fatto di lasciare le autorità di tassazione libere di definire nella prassi ciò che costituisce il soldo dei pompieri perché la LIFD e la LAID stabiliscono unicamente il principio dell'esenzione fiscale del soldo dei pompieri. Per quanto riguarda l'imposta federale diretta sono indispensabili precisazioni a livello di ordinanza. Senza precisazioni (anche nel diritto cantonale) potrebbero nascere fino a 26 diverse definizioni del soldo dei pompieri e non si raggiungerebbe una prassi unitaria a livello svizzero.

4.6.2 Importo fisso

Un'altra soluzione ipotizzabile consisterebbe nella fissazione nella LIFD e nella LAID di un importo fisso di soldo dei pompieri esente dall'imposta. Un simile importo fisso risulta dalla moltiplicazione di due fattori: un fattore è costituito dal numero di interventi mentre l'altro è dato dall'importo del soldo esente dall'imposta che bisogna prendere in considerazione.

Il fattore «numero di interventi» può essere definito in diversi modi. Da un canto questo numero può essere stimato, dall'altro, il numero effettivo di interventi potrebbe essere accertato sulla scorta dei conteggi individuali di soldo.

Anche il fattore «importo del soldo» può essere stabilito in maniera differenziata. Anzitutto si può prendere in considerazione il medesimo importo di soldo giornaliero per tutti i membri del corpo dei pompieri. Tale importo dovrebbe orientarsi sul soldo militare giornaliero. Secondariamente l'importo del soldo può variare in funzione dei gradi di servizio, ma sempre orientandosi sul soldo militare. Se ogni variante del fattore «interventi» è moltiplicata per ogni variante del fattore «importo del soldo» si ottengono diversi possibili importi di soldo esenti dall'imposta.

I vantaggi di un importo fisso consistono nel fatto che questa soluzione crea una certezza del diritto e semplifica l'esecuzione. Gli inconvenienti risultano invece dal fatto che l'importo fisso infrange la sistematica della LIFD e della LAID, poiché gli articoli 24 LIFD e 7 LAID non contengono importi definiti in cifre, ma descrivono i redditi esenti da imposta a livello di concetto. Inoltre un importo fisso, che non considera il numero di esercizi e di interventi, non sarebbe equo nei confronti delle diverse situazioni.

4.6.3 Descrizione del concetto

In luogo di stabilire un importo fisso nella LIFD e nella LAID è possibile descrivere il concetto di soldo dei pompieri da esentare dall'imposta sul reddito. Una descrizione positiva elenca ciò che rientra nel concetto di soldo di pompieri esente dall'imposta. Una negativa delimita ciò che non può essere considerato come soldo dei pompieri esente dall'imposta. Tenuto conto della diversità delle prestazioni pecuniarie versate a titolo di soldo dei pompieri è in particolare ipotizzabile una combinazione (descrizione positiva e negativa).

Se si applica il medesimo trattamento agli esercizi e agli interventi in maniera analoga al diritto delle assicurazioni sociali (cfr. n. 4.3), in una prima fase è possibile dichiarare esente dall'imposta il soldo dei pompieri di milizia per gli esercizi e gli interventi. Per precisare quali prestazioni rientrano nel concetto di esercizio e di intervento bisogna riferirsi ai compiti essenziali dei pompieri (cfr. n. 2.3).

In una seconda fase occorre completare la formulazione con un catalogo esaustivo dei redditi non esentati dall'imposta. Questo catalogo comprenderebbe segnatamente le indennità di funzione, le indennità dei quadri, pagate finora sotto forma di forfait annuali¹⁵ come pure le indennità di picchetto, a favore di cui il Consiglio degli Stati aveva già votato nell'ambito dei dibattiti sulla mozione del Consigliere nazionale Banga nel 2005.

Al pari dei supplementi di soldo per servizi d'avanzamento nel militare, anche quelli nei pompieri non possono essere esentati dall'imposta. Non devono essere esentate dall'imposta neppure le indennità per partecipazioni a corsi, ispezioni e lavori amministrativi. Queste attività non hanno un rapporto sufficientemente forte con l'effettivo lavoro (esercizi ed interventi) dei pompieri, cosa che, del resto, vale anche per le indennità per picchetto menzionate più sopra.

4.7 Soluzione per l'esenzione fiscale del soldo dei pompieri

Considerato che i pompieri rientrano nella competenza dei Cantoni e dei Comuni, per l'esenzione fiscale del soldo dei pompieri occorre una soluzione che rispetti questo ordinamento federalistico. Per questo motivo si propone di descrivere il soldo dei pompieri da esentare dall'imposta con una combinazione di concetti positivi e negativi, come menzionato più sopra al numero 4.6.3.

¹⁵ Cfr. anche Prassi VSI 1/2004, pag. 1 dell'UFAS

Gli esercizi e gli interventi vengono trattati allo stesso modo. La descrizione deve essere identica nella LIFD e nella LAID. La regolamentazione deve essere applicabile a tutti i pompieri di milizia e quindi anche ai pompieri professionisti che prestano servizio volontario¹⁶.

5 Ripercussioni finanziarie

È possibile avanzare soltanto ipotesi sulle ripercussioni finanziarie dell'avamprogetto. Da un lato mancano le indicazioni dei contribuenti che prestano servizio nei pompieri e che potrebbero trarre vantaggio dall'esenzione fiscale (indicazioni sul rapporto del reddito totale, sulla progressione, sulla tariffa ecc.). Dall'altro, per la Svizzera mancano anche le indicazioni complete dei Comuni sui loro pagamenti ai pompieri. A seconda della forma della soluzione scelta si può arrivare a risultati diversi.

Sulla base di differenti ipotesi, è possibile formulare le seguenti affermazioni sulle ripercussioni finanziarie della variante «descrizione del concetto» proposta al numero 4.7 per l'imposta federale diretta:

Supponendo un numero di circa 106 700 persone che prestano servizio nei pompieri di milizia in Svizzera nel 2007, si può ipotizzare che il 50 per cento di queste persone è coniugato e l'altro 50 non lo è (senza figli). Se si ipotizza inoltre che le persone coniugate hanno conseguito un reddito imponibile di 90 000 franchi e che quelle sole un reddito di 80 000 franchi all'anno, un soldo dei pompieri di 2500 franchi, che non sarebbe più tassato, comporterebbe per le persone coniugate minori entrate di 6 milioni di franchi e per le persone sole di circa 9 milioni di franchi, vale a dire complessivamente circa 15 milioni di franchi. Se, in base alle stesse ipotesi, venisse versato un soldo per pompieri di 5000 franchi all'anno esentato dall'imposta, le minori entrate raddoppierebbero a circa 30 milioni di franchi.

Se si mantengono le stesse ipotesi, ma si prendesse un reddito più elevato (i pompieri coniugati conseguono un reddito imponibile di fr. 120 000.- e le persone sole di fr. 100 000.- all'anno) le minori entrate per l'imposta federale diretta aumentano. Per un importo esentato dall'imposta di 2500 franchi esse ammonterebbero complessivamente a 22 milioni di franchi e per 5000 franchi complessivamente a 40 milioni di franchi.

Se si scegliesse un'altra possibilità per esentare il soldo dei pompieri dall'imposta, anche le ripercussioni finanziarie sarebbero diverse. Con la variante «formulazione aperta» potrebbero risultare minori entrate più significative in quanto la definizione della nozione non sarebbe delimitata. Con la variante «importo fisso», che si orienta al soldo militare ed è calcolata sulla base di importi medi, la perdita di gettito dovrebbe essere moderata.

Nei Cantoni la cui legislazione esenta già il soldo dei pompieri attraverso una formulazione aperta, le varianti «importo fisso» e «descrizione del concetto» provocherebbero maggiori entrate, in quanto queste due varianti pongono un limite più restrittivo al soldo dei pompieri esentato dall'imposta.

6 Programma di legislatura

Il presente progetto non è annunciato nel messaggio sul Programma di legislatura 2007–2011¹⁷. Esso figura invece nel «Rapporto del Consiglio federale sulla sua gestione e sui punti essenziali della gestione amministrativa nel 2004», nella sezione consacrata al programma di legislatura 2003–2007, sotto il titolo di «Messaggio sul proseguimento dell'armonizzazione

¹⁶ Secondo la statistica 2007 della Coordinazione svizzera dei pompieri CSP, nei Cantoni di Ginevra, Ticino, Uri, Vallese e Zurigo hanno prestato servizio volontario in un corpo pompieri di milizia circa 18 700 persone. Il Cantone di Vaud sta preparando una modifica di legge che pone anche i pompieri su una base volontaria. Questa modifica riguarderebbe circa 8700 persone.

¹⁷ FF 2008 597

fiscale formale». Per motivi diversi l'attuazione di questo progetto legislativo ha subito ritardi durante la legislatura 2003–2007. Di conseguenza il progetto di esenzione fiscale del soldo dei pompieri non è stato annunciato un'altra volta nel programma di legislatura 2007–2011.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità e legalità

In materia di imposte dirette l'articolo 128 della Costituzione federale (Cost.) attribuisce alla Confederazione la competenza di riscuotere un'imposta federale diretta sul reddito delle persone fisiche.

7.1.1 Uguaglianza giuridica

Il principio costituzionale dell'uguaglianza giuridica sancito dall'articolo 8 Cost. è concretizzato in diritto tributario dai principi dell'universalità e della proporzionalità dell'imposizione, nonché dal principio della tassazione secondo la capacità economica (art. 127 cpv. 2 Cost.). Il principio dell'uguaglianza giuridica deve essere osservato anche in ambito di legislazione. Esso è in linea di massima violato quando un atto legislativo stabilisce distinzioni giuridiche non fondate su motivi ragionevoli e oggettivi.

L'esenzione fiscale del soldo dei pompieri in maniera corrispondente a quella del soldo militare e del soldo della protezione civile e l'importo giornaliero per le piccole spese versato nel servizio civile è in ogni caso giustificata perché si basa sull'obbligo di prestare servizio. Come anche stabilito dal Tribunale federale, il servizio obbligatorio dei pompieri non è un'attività lucrativa, ma un obbligo in quanto cittadino svizzero (cfr. DTF 129 V, consid. 4.6.1, con ulteriori rimandi). L'esenzione fiscale deve però valere anche per coloro che prestano servizio volontario. Infatti, il servizio è strettamente legato alla protezione generale della popolazione sia che venga fornito in virtù dell'obbligo di servizio sia che avvenga su base volontaria (cfr. n. 2.3). Del resto, il diritto tributario e il diritto in materia di assicurazioni sociali trattano le donne che prestano volontariamente servizio militare e civile al pari degli uomini che sottostanno all'obbligo di servizio.

7.1.2 Armonizzazione

La Confederazione stabilisce nella LAID i principi dell'armonizzazione delle imposte dirette della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. 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 le aliquote fiscali e gli importi esenti da imposta (art. 129 Cost.).

La questione dei proventi che devono essere assoggettati all'imposta sul reddito concerne l'oggetto delle imposte dirette della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. La Confederazione ha pertanto la competenza di stabilire in maniera vincolante anche nella LAID quali proventi da prestazioni di servizio di pompieri debbano essere esentate rispettivamente quali debbano essere tassate e in che misura.

7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La proposta di modifica della LIFD e della LAID non ha nessuna ripercussione sugli impegni internazionali della Svizzera.