



13 agosto 2024

Procedura di consultazione sulla legge federale concernente l'estensione della compensazione delle perdite

Rapporto sui risultati

Compendio

Dei **partiti** che hanno preso parte alla consultazione, il PLR, l'Alleanza del Centro e l'UDC sono a favore del progetto, mentre il PSS e I Verdi sono contro.

Quasi due terzi dei **Cantoni** (AR, BS, FR, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SO, SZ, TG, UR, VS, ZG, ZH e CDF) respingono il progetto. Solo i Cantoni AG, AI, BE, BL, GE, GL, SH, VD e TI sono a favore.

La stragrande maggioranza delle **organizzazioni e associazioni** si esprime a favore del progetto (CP, CCIG, economiesuisse, EXPERTsuisse, FER, GastroSuisse, HotellerieSuisse, Forum PMI, OREF, Raiffeisen, ASB, usam, ASA, SwissHoldings, FIDUCIARI|SUISSE, veb.ch e Zürcher Handelskammer) e solo una piccola minoranza (USS, UCS, Conferenza fiscale delle città) è contraria.

Una parte dei Cantoni vuole un'integrazione della disposizione transitoria in caso di entrata in vigore dopo il 2028, altrimenti non potrebbero più essere prese in considerazione le perdite del 2020.

Numerose associazioni chiedono una compensazione illimitata delle perdite invece di un'estensione della compensazione a 7 anni e alcune di esse sarebbero anche disposte ad abbinarla a un'imposizione minima.

In risposta alle domande sulle ripercussioni finanziarie, la maggior parte dei Cantoni afferma di non essere in grado di calcolare le minori entrate e di non avere nemmeno le basi di dati necessarie per stimare i riporti di perdite che decadranno secondo il diritto vigente e che saranno nuovamente compensati dopo l'estensione. Perlomeno, alcuni Cantoni dichiarano di aspettarsi perdite di entrate esigue.

1 Situazione iniziale

Il 1° giugno 2022, il Parlamento ha trasmesso al Consiglio federale la mozione 21.3001 Possibilità di estendere la compensazione delle perdite fino a dieci anni, depositata dalla Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale. Il Parlamento vorrebbe estendere il periodo di compensazione delle perdite per le imprese da sette a dieci anni. La misura è volta a facilitare la ripresa delle imprese duramente colpite dalla pandemia e si applicherà alle perdite realizzate a partire dal 2020. Ne dovranno trarre beneficio tutte le imprese, indipendentemente dalle dimensioni e dal settore.

2 Consultazione

2.1 Procedura di consultazione

Il 28 giugno 2023 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze di svolgere presso i Cantoni, i partiti politici, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle Città e delle regioni di montagna, le associazioni mantello nazionali dell'economia e gli ambienti interessati una procedura di consultazione sulla legge federale concernente l'estensione della compensazione delle perdite. La consultazione si è conclusa il 19 ottobre 2023.

L'elenco dei partecipanti alla consultazione (con le rispettive abbreviazioni) figura nell'allegato.

2.2 Punti essenziali del progetto

Il progetto posto in consultazione comprende le misure descritte di seguito.

- Nella legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (LIFD; RS 642.11) e nella legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID; RS 642.14642.14) il periodo utile per la compensazione delle perdite viene esteso da sette a dieci anni per le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente e per le persone giuridiche.
- Nella LIFD, anche l'assunzione provvisoria delle perdite subite da stabilimenti d'impresa situati all'estero sarà estesa da sette a dieci anni per le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente e per le persone giuridiche. Dal momento che la LAID non contiene disposizioni concernenti il trattamento fiscale delle perdite subite da stabilimenti d'impresa situati all'estero e che i Cantoni sono liberi di decidere come trattare le perdite dal punto di vista fiscale, non è necessaria una norma analoga alla LIFD.

2.3 Valutazione

Considerato l'elevato numero di pareri pervenuti, non è possibile riportare in dettaglio tutte le proposte e le motivazioni presentate dai singoli partecipanti. Per maggiore chiarezza, nel presente rapporto vengono quindi riportate le critiche principali. I partecipanti che nel loro parere si uniscono a quello di altri sono sempre citati singolarmente.

Per i dettagli si rimanda ai pareri pubblicati con il presente rapporto. I pareri sono consultabili al seguente link: [fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-2022-75-cons_1-doc_7-it-pdf-a.pdf](https://fedlex.data.admin.ch/eli-dl-proj-2022-75-cons_1-doc_7-it-pdf-a.pdf).

3. Risultati della consultazione

3.1 Approvazione di principio delle modifiche di legge proposte

Partiti politici: Alleanza del Centro, PLR e UDC (3)

Cantoni: AG, AI, BE, BL, GE, GL, SH, VD e TI (9)

Organizzazioni e associazioni: CP, CCIG, economiesuisse, EXPERTsuisse, FER, Gastro-Suisse, HotellerieSuisse, Forum PMI, OREF, Raiffeisen, ASB, usam, ASA, SwissHoldings, FIDUCIARI|SUISSE, veb.ch e Zürcher Handelskammer (17)

Motivazione

- Un'estensione della possibilità temporale di compensare le perdite porta a una migliore considerazione del principio dell'imposizione secondo la capacità economica per l'intera durata dell'esistenza di un'impresa (principio dell'utile totale).
- Anche le imprese di nuova costituzione con una fase di insediamento prolungata potrebbero beneficiare dell'estensione, in aggiunta al sostegno nella ricostruzione dell'attività. In tal modo si creano incentivi per le nuove costituzioni.
- Da un lato la misura promuove la piazza economica svizzera e dall'altro tiene maggiormente conto degli esercizi economicamente più deboli delle imprese interessate. Inoltre favorisce la resilienza delle imprese.
- Estendere il termine per la compensazione delle perdite a dieci anni avrebbe il vantaggio che la base imponibile svizzera prevista per l'imposizione minima dei grandi gruppi interessati si avvicinerebbe a quella dell'OCSE e del G20.
- Inoltre, estendendo tale termine, la Svizzera si allineerebbe agli altri Paesi europei che, in parte, applicano addirittura una compensazione delle perdite illimitata nel tempo.
- Infine, l'estensione della compensazione a dieci anni permetterebbe alle aziende di beneficiare più a lungo di un'imposizione sull'utile più bassa e di ricostituire così gradualmente la loro liquidità.

3.2 Rifiuto di principio delle modifiche di legge proposte

Partiti: PSS e I Verdi (2)

Cantoni: AR, BS, FR, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG; SO; SZ, TG, UR, VS, ZG, ZH e CDF (18)

Organizzazioni e associazioni: USS, UCS, Conferenza fiscale delle città (3)

Motivazione

- La misura non è uno strumento appropriato per sgravare le imprese che hanno subito perdite a seguito della pandemia da coronavirus. Ben oltre la metà delle imprese, prevalentemente piccole e medie, non paga alcuna imposta sull'utile e, pertanto, non beneficerebbe neppure dell'estensione della compensazione delle perdite.
- Il diritto vigente prevede già misure di accompagnamento efficaci in materia fiscale per imprese in grado di sopravvivere e bisognose di risanamento. La scadenza dei riporti di perdite incoraggia le imprese a effettuare le necessarie ristrutturazioni e riorganizzazioni.
- Nel caso di persone fisiche che hanno subito perdite per un periodo superiore a sette anni, bisogna inoltre chiarire se la loro attività è diretta al conseguimento di un guadagno o se è legata a un hobby (passione).

- L'estensione del periodo di compensazione delle perdite comporta un certo onere amministrativo supplementare sia per i contribuenti che per le autorità fiscali. Più il periodo delle perdite è remoto, più è difficile stabilire la fattispecie determinante.
- Un'estensione del periodo di compensazione rende anche molto difficile la pianificazione finanziaria degli enti pubblici, come hanno dimostrato in particolare gli anni successivi alla crisi finanziaria e a quella pandemica. Inoltre, gli enti pubblici devono attendersi delle perdite fiscali che al momento non sono ancora quantificabili.
- La pandemia da coronavirus viene usata solo come pretesto per ridurre l'onere fiscale di grandi imprese fondamentalmente redditizie.

3.3 Proposte di modifica dell'avamprogetto

3.3.1 Disposizioni transitorie ed entrata in vigore

AR, BS, BL, GL, SO, TI, VD, VS, ZH e SwissHoldings (10) osservano che in caso di entrata in vigore ritardata (ad es. il 1° gennaio 2029) sarebbe opportuno introdurre un'ulteriore disposizione transitoria, poiché altrimenti non si potrebbe più tenere conto delle perdite derivanti dall'esercizio 2020 per la tassazione del periodo fiscale 2028.

BE suggerisce di riesaminare la regolamentazione concernente l'entrata in vigore. Applicare la nuova prassi già alle perdite realizzate nel periodo fiscale 2020 può portare, nel caso delle persone fisiche, a una correzione retroattiva sfavorevole della tassazione (l'art. 6 cpv. 3 LIFD comporta un inasprimento rispetto al diritto vigente).

CP, economiesuisse; EXPERTsuisse, Raiffeisen, ASA e SwissHoldings (6) vorrebbero che la misura si applicasse anche alle perdite registrate prima del 2020. In tal modo verrebbero rafforzate la competitività e l'attrattiva fiscale nonché migliorate le condizioni quadro per le imprese che subiscono perdite o che richiedono una fase di insediamento prolungata.

3.3.2 Altri adeguamenti legali necessari

AG chiede che gli articoli 10 e 25 LAID siano adeguati analogamente agli articoli 6 capoverso 3 e 52 capoverso 3 LIFD.

AR, LU, OW UR e CDF (5) ritengono che l'attuale obbligo legale di conservare la documentazione contabile per 10 anni (art. 958f CO) dovrebbe anche essere esteso, poiché nella prassi le perdite vengono generalmente verificate solo nell'anno in cui possono essere compensate con gli utili. Economiesuisse è contraria a tale adeguamento, poiché genererebbe un ulteriore onere amministrativo. SH vede una possibile soluzione nella decisione relativa all'entità del riporto delle perdite, ma sottolinea al contempo che ciò non è possibile in base alla legislazione attuale.

3.3.3 Applicazione selettiva

BS chiede che, nel caso in cui il progetto venisse approvato a maggioranza, gli adeguamenti siano limitati alle start-up con periodi di ricerca prolungati. ACS esige che l'estensione della compensazione delle perdite sia applicabile a tutte le imprese ed è contraria a una sua limitazione. A causa dei lunghi periodi di perdite cui potrebbero far fronte le start-up, CP vorrebbe introdurre uno statuto speciale per le imprese di nuova costituzione che concederebbe loro un periodo supplementare per il riporto delle perdite che va oltre 10 anni (ad es. 10 anni più 10 anni). Lo statuto speciale potrebbe essere introdotto sotto forma di opzione («opt-in») vincolata all'obbligo secondo cui l'impresa (aziende, parti di aziende, patrimonio d'investimento o funzioni) non può trasferirsi all'estero finché nel bilancio figura un riporto di perdite.

3.4 Compensazione delle perdite illimitata nel tempo e altre opzioni

CCIG, economiesuisse, Raiffeisen, ASB, ASA, FIDUCIARI|SUISSE e Zürcher Handelskammer (7) chiedono una compensazione delle perdite illimitata.

Motivazione

- Tale opzione sarebbe particolarmente vantaggiosa per le start-up e renderebbe la Svizzera più attrattiva per l'insediamento e lo sviluppo di start-up.
- Con l'introduzione dell'imposizione minima, i grandi gruppi di imprese saranno inoltre assoggettati a un'imposta integrativa secondo una base di calcolo standardizzata dell'OCSE che prevede una compensazione delle perdite illimitata. Al fine di ridurre l'elevato livello di complessità derivante dal doppio obbligo fiscale sarebbe auspicabile allineare il diritto fiscale svizzero con la base di calcolo dell'OCSE.
- L'argomentazione contraria concernente gli interessi di bilancio dei poteri pubblici, in particolare la maggiore sicurezza di pianificazione, è poco convincente, poiché da questa misura non sono da attendersi elevate perdite e l'estensione illimitata non interesserebbe molte imprese.
- Tutte le motivazioni per un'estensione della compensazione delle perdite da sette a dieci anni sono valide anche per un'estensione oltre i dieci anni. Ciò sarebbe auspicabile in particolare nell'ottica della prevista attuazione dell'imposizione minima.

BS, NW, SH, SO, CP, Forum PMI, OREF, SwissHoldings e vcb.ch (9) sono a favore di una compensazione delle perdite illimitata, abbinata eventualmente a un'imposizione parziale.

Motivazione

- Questa misura provocherebbe minori entrate per Confederazione, Cantoni e Comuni.
- La Svizzera sarebbe così più attrattiva anche per le imprese estere e potrebbe rafforzare la sua competitività nel contesto internazionale.
- Un riporto delle perdite illimitato con un'imposizione minima avrebbe un impatto aggiuntivo ancora più esiguo sulle entrate fiscali rispetto all'estensione del periodo di riporto da sette a dieci anni.

VS chiede che vengano vagliate misure alternative per sostenere in maniera mirata le imprese con periodi di perdite prolungati.

3.5 Minori entrate e stime cantionali

3.5.1 Osservazioni generali

UCS e Conferenza fiscale delle città (2) chiedono che nel caso di un'attuazione del progetto in base all'avamprogetto vengano imperativamente previste misure di compensazione. Quale misura di accompagnamento appropriata e necessaria, negli anni relativi alla compensazione delle perdite dovrebbero essere vietate le distribuzioni di dividendi e il versamento di componenti salariali straordinari.

NE dichiara che solo 21 persone giuridiche avevano realizzato una perdita riportabile nel 2013, che però non hanno potuto far valere nel 2021. L'utile imponibile accumulato nel 2021 per le 21 persone giuridiche ammontava a 1 033 000 franchi. Tenendo conto del computo dell'imposta sul capitale, se tali imprese avessero potuto far valere il riporto di perdite del 2013, il risparmio fiscale sarebbe stato di 28 000 franchi per l'imposta cantonale, di 16 800 franchi per l'imposta comunale e di 87 800 franchi per l'imposta federale. Per le finanze cantionali, ciò avrebbe comportato una diminuzione delle entrate fiscali pari a $28\,000 + 21,2\% \times 87\,800 = 46\,600$ franchi.

BE sostiene che ogni anno decadono riporti di perdite di circa 1600 società di capitali, di cui però solo 40 presentano un utile imponibile nel periodo successivo. Non è possibile fornire cifre concrete sulle minori entrate.

SO dichiara che circa l'80 per cento dei riporti di perdite decaduti annualmente nel Cantone è attribuibile sempre solo a tre o quattro soggetti fiscali.

L'Alleanza del Centro esige dal Consiglio federale una documentazione più precisa delle minori entrate nel messaggio in vista delle deliberazioni parlamentari; questa è la base necessaria per discutere e decidere in merito al progetto.

3.5.2 Importo perso annualmente nel Cantone a causa del periodo di compensazione limitato a sette anni

AG, AI, BE, BS, BL, LU, JU, NE, OW, SG, SH, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG e ZH (19) dichiarano che in base ai dati disponibili non è possibile fare una stima dell'importo oppure non forniscono alcuna indicazione al riguardo.

I rimanenti Cantoni propongono le seguenti stime:

AR: circa 1–3 milioni di franchi

FR: circa 800 milioni di franchi

GE: circa 765 milioni di franchi (persone giuridiche)

GL: circa 15 milioni di franchi

GR: circa 175 milioni di franchi

NW: circa 20–40 milioni di franchi

SO: circa 200 milioni di franchi (a livello cantonale) o circa 240 milioni di franchi (a livello federale). La differenza tra Cantone e Confederazione è dovuta in particolare alle ex società holding le cui perdite hanno generato dei riporti di perdite solo a livello federale.

3.5.3 Importo stimato dei riporti di perdite che potrebbe anche essere fatto valere a seguito dell'estensione a dieci anni (nell'arco di tutti e tre gli anni)

AG, AI, AR, BE, BS, BL, JU, NE, LU, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG e ZH (20) dichiarano che in base ai dati disponibili non è possibile fare una stima dell'importo oppure non forniscono alcuna indicazione al riguardo.

I rimanenti Cantoni propongono le seguenti stime, riferite a periodi diversi e desunte da perdite decadute in periodi fiscali passati:

FR: circa 2,4 miliardi di franchi in base ai dati del periodo fiscale 2021

GE: circa 170 milioni di franchi all'anno (persone giuridiche)

GL: circa 60 milioni di franchi potrebbero essere fatti valere aggiuntivamente a seguito dell'estensione a dieci anni (nell'arco di tutti e tre gli anni)

GR: circa 493 milioni di franchi (riferiti al periodo fiscale 2022). Tuttavia la stima non è ancora sufficientemente attendibile poiché è probabile che un numero considerevole delle imprese interessate nemmeno nell'ottavo, nono e decimo anno di esercizio registrerà un utile o un utile significativo.

NW: circa 0–10 milioni di franchi

Elenco dei partecipanti alla consultazione

1. Cantoni

Destinatari	Abbreviazioni	Pareri pervenuti
Cantone di Zurigo	ZH	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Berna	BE	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Lucerna	LU	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Uri	UR	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Svitto	SZ	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Obvaldo	OW	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Nidvaldo	NW	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Glarona	GL	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Zugo	ZG	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Friburgo	FR	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Soletta	SO	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Basilea Città	BS	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Basilea Campagna	BL	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Sciaffusa	SH	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Appenzello Esterno	AR	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Appenzello Interno	AI	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di San Gallo	SG	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone dei Grigioni	GR	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Argovia	AG	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Turgovia	TG	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone Ticino	TI	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Vaud	VD	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone del Vallese	VS	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Neuchâtel	NE	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Ginevra	GE	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone del Giura	JU	<input checked="" type="checkbox"/>
Conferenza dei Governi cantonali	CdC	
Conferenza delle direttrici e dei direttori di finanza delle città	CDF	<input checked="" type="checkbox"/>

2. Partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale

Destinatari	Abbreviazioni	Pareri pervenuti
Alleanza del Centro		<input checked="" type="checkbox"/>
Unione Democratica Federale	UDF	
Ensemble à Gauche	Ensemble à Gauche	
Partito evangelico svizzero	PEV	
PLR.I Liberali Radicali	PLR	<input checked="" type="checkbox"/>
VERDI svizzeri	I Verdi	<input checked="" type="checkbox"/>
Partito verde liberale svizzero	pvl	rinuncia
Lega dei Ticinesi	Lega	
Partito svizzero del Lavoro	PsdL	
Unione democratica di centro	UDC	<input checked="" type="checkbox"/>
Partito socialista svizzero	PSS	<input checked="" type="checkbox"/>

3. Associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna

Destinatari	Abbreviazioni	Pareri pervenuti
Associazione dei Comuni Svizzeri	ACS	
Unione delle città svizzere	UCS	<input checked="" type="checkbox"/>
Gruppo svizzero per le regioni di montagna	SAB	

4. Associazioni mantello nazionali dell'economia

Destinatari	Abbreviazioni	Pareri pervenuti
economiesuisse	economiesuisse	<input checked="" type="checkbox"/>
Unione svizzera delle arti e mestieri	usam	<input checked="" type="checkbox"/>
Unione svizzera degli imprenditori		rinuncia
Unione Svizzera dei Contadini	USC	
Associazione svizzera dei banchieri	ASB	<input checked="" type="checkbox"/>
Unione sindacale svizzera	USS	<input checked="" type="checkbox"/>
Società svizzera degli impiegati del commercio	SIC Svizzera	
Travail.Suisse		

5. Altre organizzazioni

Destinatari	Abbreviazioni	Pareri pervenuti
Partito Pirata Svizzero		
Società Svizzera degli impresari-costruttori		
Fondazione per la protezione dei consumatori	FPC	
Schweizerisches Konsumentenforum	kf	
Fédération romandes des consommateurs	FRC	
Associazione consumatrici e consumatori della Svizzera italiana	ACSI	
Centre Patronal	CP	<input checked="" type="checkbox"/>
Fédération des Entreprises Romandes	FER	<input checked="" type="checkbox"/>
Federazione Svizzera degli Avvocati		
Società svizzera dei giuristi		
Federazione Svizzera dei Notai		
EXPERTsuisse		<input checked="" type="checkbox"/>
FIDUCIARI SUISSE		<input checked="" type="checkbox"/>
Associazione Contabili – Controller diplomati federali	veb.ch	<input checked="" type="checkbox"/>
Controllo federale delle finanze		
Conferenza delle direttrici e dei direttori di finanza delle città	CDFC	

Conferenza svizzera delle imposte	CSI	
Conferenza fiscale delle città		<input checked="" type="checkbox"/>
Associazione svizzera degli esperti fiscali diplomati	ASEFiD	
Schweizerische Vereinigung für Steuerrecht	IFA	
SwissHoldings		<input checked="" type="checkbox"/>

6. Partecipanti non interpellati ufficialmente

Destinatari	Abbreviazioni	Pareri pervenuti
Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève	CCIG	<input checked="" type="checkbox"/>
GastroSuisse		<input checked="" type="checkbox"/>
HotellerieSuisse		<input checked="" type="checkbox"/>
Ordre romand des experts fiscaux diplômés	OREF	<input checked="" type="checkbox"/>
Forum PMI		<input checked="" type="checkbox"/>
Raiffeisen		<input checked="" type="checkbox"/>
Associazione Svizzera d'Assicurazioni	ASA	<input checked="" type="checkbox"/>
Zürcher Handelskammer		<input checked="" type="checkbox"/>