

Numero
4799

fr

0

Bellinzona
11 ottobre 2023

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Dipartimento federale delle finanze (DFF)
Bundesgasse 3
3003 Berna

Invio in versione word e pdf a:
vernehmlassungen@estv.admin.ch

Procedura di consultazione sulla Legge federale concernente l'estensione della compensazione delle perdite (attuazione della Mo. CET-N 21.3001)

Gentili Signore,
egregi Signori,

abbiamo ricevuto la vostra lettera in merito alla summenzionata procedura di consultazione e, dopo attento esame, vi comunichiamo quanto segue.

I. Contestualizzazione e aspetti fondamentali

L'avamprogetto di Legge federale concernente l'estensione della compensazione delle perdite ha lo scopo di estendere il periodo di compensazione delle perdite fiscali da sette a dieci anni. Il progetto di legge intende rafforzare la resilienza delle imprese e tenere maggiormente conto della loro capacità economica.

La misura è volta a facilitare in modo particolare la ripresa delle imprese colpite dalla pandemia da coronavirus (Covid-19) e si applica quindi unicamente alle perdite subite a partire dal periodo fiscale 2020. In linea di principio, tuttavia, questa misura di sgravio fiscale si applicherà a tutte le imprese, a prescindere dalla loro forma giuridica, vale a dire sia alle imprese personali (ditte individuali e società di persone) come pure alle persone giuridiche. Della misura possono anche beneficiare le cosiddette *start-up* che, per loro natura, richiedono una fase di insediamento prolungata prima di realizzare degli utili. Possono inoltre beneficiare della misura società che hanno subito grandi perdite e tornano a realizzare utili dopo un risanamento andato a buon fine, ma che non riescono a compensare le perdite per intero nell'arco dei sette anni attualmente previsti dalla legge. Allo stesso modo, il periodo di compensazione delle perdite delle società svizzere e l'assunzione (provvisoria) delle perdite subite dalle stabili organizzazioni estere appartenenti a società svizzere devono essere estesi in egual misura. La proposta di entrata in vigore delle norme in oggetto è definita per il 1° gennaio 2028. La stessa è volta a garantire che le nuove norme entrino in vigore esclusivamente per le perdite subite a partire dal periodo fiscale 2020, sia per la Confederazione come pure per i Cantoni, escludendo tutte le perdite antecedenti.

Per quanto riguarda la valutazione di questa proposta legislativa, vale la pena menzionare i diversi aspetti che seguono.

Con la possibilità di compensare le perdite fiscali da un periodo all'altro, attraverso il cosiddetto "*sistema del riporto in avanti delle perdite*", viene di fatto infranto il *principio di periodicità* ancorato nel diritto tributario svizzero, in modo da maggiormente considerare la capacità contributiva delle imprese durante un arco temporale che va oltre il singolo periodo fiscale. In linea di principio, l'attuale periodo di compensazione delle perdite di sette anni sembra pertanto essere giustificato in questo senso e si è dimostrato valido.

L'estensione della compensazione delle perdite da sette a dieci anni permetterebbe di tenere maggiormente conto dei risultati economici delle società su un intervallo temporale ancora più esteso, il che significherebbe che un numero minore di perdite subite dalle imprese rimarrebbe non compensato. Ciò rappresenta un avvicinamento al cosiddetto *principio d'imposizione dell'utile totale* (ossia la somma di tutti gli utili annuali, dedotte tutte le perdite annuali, durante l'intero periodo di esistenza dell'impresa). Secondo questa teoria, particolarmente sostenuta dalla dottrina maggioritaria¹, la compensazione delle perdite fiscali dovrebbe pertanto essere possibile per un periodo di tempo illimitato, sia attraverso il meccanismo del cosiddetto "*riporto in avanti*", come pure con quello del riporto indietro delle perdite.

È infine importante rilevare come già sulla base della legge attuale le perdite possono essere utilizzate per un *periodo di tempo illimitato* in caso di risanamento (v. artt. 31 cpv. 2 e 67 cpv. 2 LIFD, risp. artt. 10 cpv. 3 e 25 cpv. 3 LAID) oppure, come accade spesso all'interno di gruppi di società, nel contesto di operazioni di ristrutturazione (ad esempio fusioni). Nel caso di persone fisiche con una situazione di perdita che si protrae per un periodo di oltre sette anni, si pone altresì la questione a sapere se l'attività sia orientata al profitto oppure costituisca un mero hobby.

D'altra parte, sebbene siano considerati gestibili, l'estensione del periodo di compensazione delle perdite fiscali a dieci anni comporta maggiori oneri amministrativi sia per il contribuente, che per le autorità fiscali. Più il periodo di computo di una perdita è esteso nel tempo, più diventa complesso stabilire i fatti rilevanti ed avere accesso alla documentazione di supporto (onere della prova a carico del contribuente). Secondo il rapporto esplicativo del 28 giugno 2023 elaborato dal Dipartimento federale delle finanze DFF, l'estensione del termine di computo delle perdite fiscali a dieci anni tiene conto del fatto che i documenti aziendali devono essere conservati solo per dieci anni (v. art. 958f CO). In questo contesto diversi cantoni, tra cui anche il Cantone Ticino, esaminano le perdite fiscali solo quando possono essere compensate con degli utili. Se questo esame viene tuttavia effettuato solo dopo la scadenza dei dieci anni, le società potrebbero dover sopportare le conseguenze della mancanza di prove, dovuta alla mancata conservazione dei necessari documenti aziendali. Potrebbe quindi essere necessario che le società conservino i libri contabili oltre il periodo previsto dalla legge, analogamente a quanto avviene tuttavia già oggi nei casi in cui il/la contribuente richieda la compensazione estesa delle perdite in caso di risanamento ai sensi degli artt. 31 cpv. 2 o 67 cpv. 2 LIFD, risp. 10 cpv. 3 o 25 cpv. 3 LAID.

¹ V. ANDREAS HELBING/MICHAEL FELBER, *in*: Kommentar zum schweizerischen Steuerrecht, Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer, 4. Auflage, Zweifel/Beusch (a cura di), Helbing Lichtenhahn Verlag, Basel 2022, nm. 4 ad art. 67 DBG con relativi riferimenti.

L'estensione del periodo di compensazione delle perdite complica anche la pianificazione finanziaria degli Enti pubblici (Confederazione, Cantoni e Comuni), come è stato particolarmente evidente negli anni successivi alla crisi finanziaria ed anche dopo la crisi dovuta alla pandemia da coronavirus (Covid-19). Si prevedono inoltre perdite fiscali per l'Ente pubblico, benché con effetti solo a contare dal 1° gennaio 2028, ad oggi difficilmente quantificabili per mancanza di dati statistici accurati.

Le modifiche previste sono infine compatibili con gli impegni internazionali assunti dalla Svizzera. Esse non comportano nuovi impegni per la Svizzera nei confronti di altri Stati od organizzazioni internazionali e sono compatibili con le convenzioni per evitare le doppie imposizioni (CDI). Inoltre nell'ambito del progetto OCSE/G20 relativo all'introduzione di un'imposizione minima dei grandi gruppi di imprese attivi su scala internazionale (cd. progetto "Pillar 2"), la base di calcolo comune prevista dalle regole modello OCSE/G20 consente la compensazione delle perdite a tempo illimitato. Con la presente estensione della possibilità di compensazione delle perdite, la base di calcolo svizzera viene pertanto adeguata in modo da avvicinarsi a quanto previsto dall'OCSE/G20. Da ciò ne risulta un alleggerimento del carico fiscale per i grandi gruppi di imprese toccati dall'imposta minima².

Sulla base della valutazione di tutti gli aspetti che precedono, nonostante le criticità suesposte, siamo favorevoli alla proposta contenuta nell'avamprogetto di Legge federale concernente l'estensione della compensazione delle perdite, in particolare allo scopo di rafforzare la resilienza delle imprese svizzere e tenere maggiormente conto della loro capacità economica.

II. Disposizione transitoria, entrata in vigore ed esecuzione da parte dei Cantoni

In linea di principio, non abbiamo osservazioni da segnalare sul testo di legge proposto o sulla formulazione delle singole disposizioni.

Secondo il rapporto esplicativo del DFF del 28 giugno 2023 (v. capitolo n. 3.2., p. 12), si presume che le nuove norme debbano entrare in vigore al 1° gennaio 2028. Si sottolinea tuttavia che, in caso di entrata in vigore ritardata (ad esempio al 1° gennaio 2029), sarebbe necessaria un'ulteriore disposizione transitoria, altrimenti le perdite dell'esercizio 2020 non potrebbero più essere prese in considerazione per la valutazione del periodo fiscale 2028 (v. capitolo n. 4, Commento agli artt. 205g e 207c nLIFD - Disposizioni transitorie).

A questo proposito, ci permettiamo di invitarvi a verificare che l'eventualità di un'entrata in vigore ritardata possa già essere presa in considerazione nell'attuale disposizione transitoria, al fine di evitare successivi aggiustamenti del dispositivo di legge.

III. Stime cantionali delle perdite pregresse

Desideriamo rispondere alle domande poste nella vostra lettera del 28 giugno 2023, in merito alle stime delle perdite pregresse, come segue.

² V. Rapporto esplicativo del Dipartimento federale delle finanze (DFF) del 28 giugno 2023 per la procedura di consultazione sulla Legge federale concernente l'estensione della compensazione delle perdite (attuazione della Mo. CET-N 21.3001), cifra n. 5.5., p. 15

RG n. 4799 del 11 ottobre 2023

Considerando l'avamprogetto di nuova legge su un lasso di tempo esteso, per gli attori economici con perdite rilevanti oppure con perdite distribuite su più esercizi ed utili successivi ridotti (v. esempi n. 1 e 2, a pag. 6 del Rapporto esplicativo concernente l'estensione della compensazione delle perdite del DFF del 28 giugno 2023), questo provvedimento determinerà a tendere un minore onere fiscale complessivo per il contribuente e, di riflesso, minori entrate fiscali per le finanze pubbliche.

Le attuali banche dati relative al sistema di accertamento del Cantone Ticino non permettono purtroppo di determinare una stima attendibile dell'importo dei riporti in avanti di perdite fiscali che decadono annualmente, a fronte dell'attuale periodo di compensazione limitato a sette anni, come pure dell'importo complessivo (per tutti e tre gli anni) dei riporti di perdite che potrebbero essere fatti valere, aggiuntivamente, con un'estensione a dieci anni.

L'assenza di dati statistici sui riporti fiscali delle perdite, come pure sulla frequenza con cui il cosiddetto *riporto in avanti delle perdite* non può essere compensato per intero con gli utili conseguiti successivamente, non consente pertanto di formulare una stima precisa delle ripercussioni finanziarie sulle finanze pubbliche del nostro Cantone e dei Comuni.

Vogliate gradire, gentili signore, egregi signori, i sensi della nostra massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente

Raffaele De Rosa

Il Cancelliere

Arnaldo Coduri

Copia a:

- Consiglio di Stato (decs-dir@ti.ch; dfe-dir@ti.ch; di-dir@ti.ch; dss-dir@ti.ch; dt-dir@ti.ch; can-sc@ti.ch)
- Divisione delle contribuzioni (dfe-dc@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in internet