

Inoltre, in data 30 luglio 2022 è pervenuto il parere favorevole - atto n. 276 del 2022 - del Garante per la protezione dei dati personali in merito alla bozza di valutazione di impatto - di cui all'art. 1, comma 684, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 - predisposta dall'Agenzia delle entrate.

- *Traguardo M1C1-105: Aumento del 20% delle "lettere di conformità".* L'Agenzia delle entrate ha predisposto un documento di pianificazione che illustra i criteri di rischio che saranno utilizzati per la predisposizione delle liste di contribuenti nei cui confronti attivare le iniziative di stimolo della *compliance*. Detto cronoprogramma è stato condiviso con il partner tecnologico Sogei e le diverse attività sono già state inserite nei piani tecnici di automazione. Pertanto, per ciascuna lista è già delimitata la platea di riferimento ed individuato il periodo dell'anno in cui le comunicazioni saranno inviate ai contribuenti. Rispetto all'obiettivo complessivo di 2.581.090 "lettere di compliance", al 20 gennaio 2023 sono state inviate 2.636.882 comunicazioni (pari al 102% dell'obiettivo prefissato). L'obiettivo è stato dunque raggiunto<sup>74</sup>.
- *Traguardo M1C1-106: Riduzione del 5% del numero di "lettere di conformità" che rappresentano falsi positivi.* Ogni criterio di incrocio delle informazioni è stato già sottoposto a una fase preliminare di sperimentazione, finalizzata ad individuare le possibili anomalie presenti nelle platee di riferimento (es. sovra-rappresentazione di singoli codici ATECO, presenza di regimi speciali di tassazione). Inoltre, si sottolinea che le fasi di verifica continueranno, iterativamente, sino all'invio dei singoli "gruppi" di comunicazioni. A fronte dell'invio di 2.636.882 comunicazioni di *compliance*, il numero dei falsi positivi è risultato pari a 34.498 alla data del 14 febbraio 2023. Di conseguenza non è stata superata la soglia fissata dal target, che si ricorda essere pari a 126.500. L'obiettivo è stato pertanto raggiunto.
- *Traguardo M1C1-107: Aumento del 15% del gettito fiscale generato dalle "lettere di conformità".* Rispetto all'obiettivo - pari a euro 2.449.500.000 - il totale degli incassi derivanti dalle comunicazioni di stimolo della *compliance* risulta pari a euro 2.945.556.829, con riferimento al periodo novembre 2021-ottobre 2022. Pertanto, lo stato di avanzamento del target risulta essere del 120%. L'obiettivo è stato quindi raggiunto.
- *Traguardo M1C1-109: Inviare le prime dichiarazioni IVA precompilate.* A partire dal 10 febbraio 2023, l'Agenzia delle entrate ha reso disponibile nella specifica area web del portale "Fatture e corrispettivi" del proprio sito internet la dichiarazione annuale IVA precompilata per tutti i contribuenti titolari di partita IVA che rientrano nella platea sperimentale, ossia 2.404.637 soggetti IVA. A partire dal 15 febbraio 2023, sono state messe a disposizione anche tutte le funzionalità per consentire la modifica, l'integrazione dei dati riportati nei differenti quadri e l'invio della dichiarazione. A fronte del valore obiettivo di 2.300.000 dichiarazioni IVA precompilate, sono state predisposte 2.404.637 dichiarazioni, pari al 105% del target. L'obiettivo è stato quindi raggiunto.

In termini operativi, vi sono oggi forti potenzialità nell'analisi del rischio, compreso quello di omessa fatturazione, che derivano sia dallo sfruttamento massivo del rilevante patrimonio informativo di cui l'Amministrazione dispone, e di cui potrebbe disporre in prospettiva a seguito di evoluzioni normative ed organizzative, sia dal potenziamento delle infrastrutture tecnologiche funzionale a rendere possibile l'applicazione di tecniche di intelligenza artificiale. Lo sfruttamento e l'utilizzo massivo delle informazioni e lo sviluppo di attività di *compliance risk management* diventano quindi parte integrante di una strategia di contrasto dell'omessa fatturazione, come delle altre tipologie di evasione.

<sup>74</sup> Pur essendo state inviate n. 2.637.383 lettere di compliance, considerato che per n. 501 comunicazioni non è stato possibile attribuire un identificativo univoco - poiché risultano inviate a contribuenti che hanno ricevuto anche un'altra comunicazione della stessa tipologia - in sede di *assessment* è stato rendicontato il valore di 2.636.822.

L'obiettivo di riduzione dell'evasione rimane una sfida importante soprattutto nei prossimi anni. L'azione di contrasto all'evasione fiscale è tra gli obiettivi principali della legge recante la delega al Governo per la riforma fiscale<sup>75</sup>.

Le misure della suddetta legge delega consolidano e rafforzano alcuni strumenti già esistenti e ne introducono di nuovi, come illustrato di seguito, per definire ed attuare mirate azioni di intervento, che potranno contribuire con maggiore efficacia all'obiettivo di riduzione del *tax gap*.

Un giusto bilanciamento tra l'approccio basato sui controlli e quello collaborativo tra fisco e contribuenti rappresenta oggi la sfida più importante per le istituzioni e i governi.

L'efficacia degli *audit* sarà migliorata attraverso controlli selettivi, basati su indicatori che orienteranno l'attività di accertamento dell'Amministrazione finanziaria sui soggetti più a rischio. Queste azioni saranno favorite dalla completa interoperabilità delle banche dati a disposizione dell'Amministrazione finanziaria.

Per potenziare le analisi del rischio, la legge delega prevede la piena utilizzazione dei dati del sistema informativo dell'Anagrafe tributaria, il ricorso alle tecnologie digitali e alle soluzioni di intelligenza artificiale, nel rispetto della disciplina unionale sulla tutela dei dati personali. Sul piano europeo e internazionale, sarà assicurato il potenziamento della cooperazione amministrativa attraverso lo scambio di informazioni tra giurisdizioni fiscali per contrastare efficacemente e tempestivamente l'evasione, l'elusione e le frodi fiscali, migliorare la coerenza delle norme fiscali internazionali e garantire un ambiente fiscale più trasparente.

Inoltre, come previsto anche dalla Riforma dell'amministrazione fiscale 1.12 del PNRR, nella Legge di Bilancio 2023-2025<sup>76</sup>, per gli anni 2023 e 2024, l'Agenzia delle entrate è autorizzata ad assumere con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, nei limiti della vigente dotazione organica, in aggiunta alle vigenti facoltà assunzionali, un contingente di personale pari a 3.900 unità da inquadrare nell'Area dei funzionari<sup>77</sup>.

Il rapporto di fiducia e lealtà tra contribuenti e fisco sarà rafforzato migliorando il livello di *compliance* volontaria. Per perseguire questo obiettivo, saranno introdotte nuove misure per la razionalizzazione degli obblighi dichiarativi e per la semplificazione degli adempimenti per i contribuenti. Con questi interventi si intende perseguire una riduzione dei costi di adempimento e il recupero di evasione fiscale dovuta a omissioni e/o errori dei contribuenti ascrivibili alla complessità del sistema fiscale.

Saranno semplificate le procedure di accertamento, in quanto la legge delega introduce misure che intendono modificare profondamente l'accertamento incentrandolo ancora di più sulla *tax compliance* volontaria, anche istituendo un concordato preventivo biennale e rafforzando la cooperative compliance. Inoltre, la previsione di una più efficiente procedura di scarico automatico dei crediti inesigibili potrebbe consentire all'amministrazione di concentrare la propria attività di recupero sulle partite più fruttifere.

L'utilizzo completo di tutte le tecnologie a disposizione, tutte le banche dati e la loro interoperabilità renderà possibile circoscrivere l'attività di controllo nei confronti dei soggetti a più alto rischio e a prevenire l'evasione e l'elusione. Il maggior ricorso al regime di *cooperative compliance* è a sua volta coerente con la logica della prevenzione attraverso l'incentivo all'adempimento spontaneo ed è in linea con le recenti raccomandazioni

<sup>75</sup> Legge 9 agosto 2023, n. 111.

<sup>76</sup> Articolo 1, comma 256, Legge 29 dicembre 2022, n.197. Come previsto dal successivo comma 257, è stata autorizzata la spesa di euro 48.165.000 per l'anno 2023 e di euro 191.840.220 annui a decorrere dall'anno 2024.

<sup>77</sup> Tale dotazione organica riguarda l'Area dei funzionari prevista dal vigente sistema di classificazione del contratto collettivo nazionale di lavoro 2019-2021 - Comparto Funzioni centrali, mediante l'indizione di procedure concorsuali pubbliche, anche in deroga alle disposizioni in materia di concorso unico contenute nell' articolo 4, comma 3-quinquies, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, nonché alle disposizioni in materia di mobilità tra le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

dell'OCSE<sup>78</sup> e degli organismi internazionali. Il nuovo concordato preventivo consentirà all'Amministrazione finanziaria di formulare una proposta di definizione biennale della base imponibile, utilizzando anche gli indicatori sintetici di affidabilità fiscale (ISA), introdotti dal 2018 in sostituzione degli studi di settore, che generano un voto da 1 a 10 sull'affidabilità fiscale del contribuente, sulla base della "conformità" della sua dichiarazione rispetto ad alcuni valori presunti dei ricavi, del valore aggiunto e del reddito, e che già prevedono un regime premiale.

Saranno introdotti interventi finalizzati al miglioramento dei procedimenti di riscossione, attualmente caratterizzati da significative inefficienze.

La riforma fiscale prevede il progressivo superamento del ruolo, l'accesso semplificato ad una rateizzazione stabile e l'estensione del termine di efficacia degli atti di riscossione per una maggiore rapidità dell'azione di recupero. Sempre nell'ambito della riscossione, le più evolute tecnologie e l'interoperabilità dei sistemi perseguiranno l'obiettivo di eliminare duplicazioni organizzative, logistiche e funzionali, con conseguenti riduzioni dei costi e miglioramento dell'efficienza.

---

<sup>78</sup> Vedi, tra gli altri: Organisation for Economic Co-operation and Development. "Tax Morale II Building trust between tax administrations and large businesses" (2022); "Cooperative Tax Compliance: Building Better Tax Control Frameworks". (2016); Tax Administration 2017: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies (2017); "Co-operative Compliance: A Framework: From Enhanced Relationship to Co-operative Compliance" (2013).

TABELLA V.2.1.1: TRAGUARDI E OBIETTIVI PNRR

Numero sequenziale	Misura correlata (riforma o investimento)	Traguardo / Obiettivo	Indicatori quantitativi (per gli obiettivi)	Calendario indicativo per il conseguimento	Descrizione di ogni Traguardo e Obiettivo	Risultato raggiunto
M1C1-103 <i>item i)</i>	Riforma 1.12: Riforma della amministrazione fiscale	Traguardo	n/a	2022T2	Piena operatività della banca dati e dell'infrastruttura informatica dedicata per la messa a disposizione della dichiarazione IVA pre-compilata	L'Agenzia delle entrate ha realizzato e reso operativa l'infrastruttura tecnologica che consente la precompilazione delle bozze dei registri IVA delle vendite e degli acquisti, delle comunicazioni trimestrali delle liquidazioni IVA e della dichiarazione annuale IVA.
M1C1-103 <i>item ii)</i>	Riforma 1.12: Riforma della amministrazione fiscale	Traguardo	n/a	2022T2	La banca dati utilizzata per le "lettere di conformità" (comunicazioni tempestive ai contribuenti per i quali sono state rilevate anomalie) è migliorata al fine di ridurre l'incidenza dei falsi positivi e aumentare il numero di comunicazioni inviate ai contribuenti	L'Agenzia delle entrate ha adottato diverse iniziative volte a migliorare il livello qualitativo delle proprie basi dati, nonché la loro interoperabilità, tramite l'implementazione di piattaforme di analisi avanzata dei dati. I miglioramenti introdotti garantiscono la possibilità di sviluppare criteri di indagine complessi e verificare preventivamente la presenza di possibili falsi positivi.
M1C1-103 <i>item iii)</i>	Riforma 1.12: Riforma della amministrazione fiscale	Traguardo	n/a	2022T2	L'entrata in vigore della riforma della legislazione al fine di garantire sanzioni amministrative efficaci in caso di rifiuto da parte di fornitori privati di accettare pagamenti elettronici	È stata emanata una norma che anticipa l'applicazione delle "sanzioni per mancata accettazione di pagamenti effettuati con carte di debito e credito", già previste, a decorrere dal 1° gennaio 2023, dall'art. 19-ter del D.L. n. 152/2021. In particolare, la norma, confluita nell'art. 18, c. 1 del D.L. n. 36/2022 (cd. Decreto PNRR-bis) anticipa la decorrenza della previsione in materia di sanzioni per mancata accettazione dei pagamenti elettronici al 30 giugno 2022.
M1C1-103 <i>item iv)</i>	Riforma 1.12: Riforma della amministrazione fiscale	Traguardo	n/a	2022T2	Il completamento del processo di pseudonimizzazione dei dati e istituzione dell'infrastruttura digitale per l'analisi dei megadati generati attraverso l'interoperabilità della banca dati completamente pseudonimizzata, al fine di aumentare l'efficacia dell'analisi dei rischi alla base del processo di selezione	L'Agenzia delle entrate ha sviluppato la metodologia di pseudonimizzazione da applicare ai dati contenuti nell'Archivio dei rapporti finanziari (ADR). La relativa nota metodologica è stata trasmessa all'autorità Garante della privacy che ne ha dato parere favorevole.

M1C1-105	Riforma 1.12: Riforma della amministrazione fiscale	Obiettivo	2.581.090 lettere	2022T4	Il numero di "lettere di conformità" (comunicazioni tempestive ai contribuenti per i quali sono state riscontrate anomalie) deve essere aumentato almeno del 20% rispetto al 2019 (2.150.908 lettere).	Al 20 gennaio 2023 sono state inviate 2.636.882 comunicazioni (pari al 102% dell'obiettivo prefissato).
M1C1-106	Riforma 1.12: Riforma della amministrazione fiscale	Obiettivo	126.500 falsi positivi	2022T4	Il numero di "lettere di conformità" (comunicazioni tempestive ai contribuenti per i quali sono state rilevate anomalie ma non frodi nella verifica ex-post) che rappresentano falsi positivi deve essere ridotto almeno del 5% rispetto al 2019 (132.825).	A fronte dell'invio di 2.636.882 comunicazioni di compliance, il numero dei falsi positivi è risultato pari a 34.498 alla data del 14 febbraio 2023. Di conseguenza non è stata superata la soglia fissata dal target.
M1C1-107	Riforma 1.12: Riforma della amministrazione fiscale	Obiettivo	2.449.500.000 euro	2022T4	Il gettito fiscale generato dalle "lettere di conformità" deve aumentare del 15 % rispetto al 2019 (2,13 miliardi di euro).	Il totale degli incassi derivanti delle comunicazioni di stimolo della compliance risulta pari a euro 2.945.556.829, con riferimento al periodo novembre 2021-ottobre 2022. Pertanto, lo stato di avanzamento del target risulta essere del 120%.
M1C1-109	Riforma 1.12: Riforma della amministrazione fiscale	Obiettivo	2.300.000 dichiarazioni precompilate IVA	2023T2	Almeno 2 300 000 contribuenti devono ricevere dichiarazioni IVA precompilate per l'esercizio fiscale 2022.	Sono state predisposte 2.404.637 dichiarazioni, pari al 105% del target.

## V.2.2 Le frodi intracomunitarie per *missing trader*

Le frodi IVA intracomunitarie rappresentano fenomeni illeciti di grande complessità che arrecano rilevante pregiudizio sia per l'Erario che per il Bilancio comunitario, determinando altresì alterazioni significative delle regole di mercato e problemi di concorrenza sleale.

Il meccanismo fraudolento si basa, da un lato, sul regime di non imponibilità che le disposizioni in materia di IVA intracomunitaria assegnano, al verificarsi di alcune condizioni, alle cessioni di beni da un Paese all'altro all'interno dell'Unione Europea e, dall'altro, sull'omesso versamento dell'IVA da parte di una società fittizia ("*missing trader*") al momento della successiva cessione interna. Gli acquirenti successivi acquistano e rivendono la merce applicando un margine di profitto, spesso dando vita a nuovi caroselli fraudolenti, oppure, grazie al mancato versamento dell'imposta, immettono direttamente i beni in consumo ad un prezzo più basso rispetto ai valori di mercato. Le transazioni hanno generalmente ad oggetto beni di elevato valore economico o di ampia diffusione commerciale.

In Italia, la norma di riferimento è l'articolo 35, comma 15-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, che prevede l'esecuzione di riscontri automatizzati ed accessi da parte dell'Agenzia delle entrate nei confronti dei soggetti titolari di partita IVA disponendo, in caso di esiti negativi - e, dunque, tipicamente nel caso del *missing trader* - l'emanazione di un provvedimento per la cessazione della Partita IVA e/o l'esclusione della stessa dal VIES (*VAT Information Exchange System*). I criteri e le modalità di attuazione di tale disposizione normativa sono stati oggetto del Provvedimento prot. n. 110418 del 12 giugno 2017 del Direttore dell'Agenzia delle entrate.

Si evidenzia che l'articolo 2 del decreto-legge n. 124 del 2019 ha previsto l'esclusione dalla facoltà di avvalersi della compensazione dei crediti per i soggetti a cui sia stato notificato il provvedimento di cessazione della partita IVA.

Inoltre, con riferimento agli operatori commerciali che, consapevolmente o colposamente, abbiano preso parte ad una frode IVA intracomunitaria quali acquirenti successivi dei *missing trader*, numerose pronunce giurisprudenziali comunitarie e nazionali hanno da tempo enunciato alcuni principi in base ai quali viene negato il diritto alla detrazione dell'imposta.

In tale articolato contesto, l'Agenzia delle entrate, attraverso la struttura istituzionalmente deputata al contrasto di tali fenomeni, ha posto in essere specifiche iniziative volte a prevenire il danno erariale derivante dalle frodi IVA intracomunitarie. A livello operativo, nell'ambito di una specifica attività progettuale messa in atto dal 2020, sono stati individuati circa 400 *missing trader* per un valore imponibile complessivo di false fatturazioni pari a circa 3 miliardi di euro, nei cui confronti sono stati emessi, ovvero sono in corso di emissione, i relativi provvedimenti di cessazione della Partita IVA o di esclusione dal VIES.

Nell'ambito di tali attività, sono stati valorizzati in particolar modo i dati e le informazioni scambiate all'interno del gruppo EUROFISC, network europeo per la lotta alle frodi istituito dall'art. 33 del Reg. UE 904/2010, anche facendo uso di strumenti e modalità innovativi, quali ad esempio lo strumento della "*Follow Up Action*", attuato con la cooperazione di alcune Amministrazioni fiscali di altri Paesi membri dell'Unione Europea.

Oltre a ciò, l'Agenzia delle entrate ha concluso ed ulteriormente avviato specifiche attività istruttorie nei confronti di soggetti coinvolti quali beneficiari in frodi IVA intracomunitarie aventi ad oggetto transazioni di prodotti tecnologici. Tali attività vengono gestite mediante la collaborazione e la cooperazione istituzionale con la Procura Europea («EPPO»), istituita con Regolamento UE/1939/2017 e divenuta pienamente operativa in data 1° giugno 2021.

Si rappresenta infine che dal 1° gennaio 2023 sono entrate in vigore ulteriori misure di prevenzione e contrasto ai fenomeni di evasione connessi al rilascio di nuove partite IVA e confluite nei commi 15-*bis.1* e 15-*bis.2* dell'articolo 35 del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, che prevedono, tra l'altro, un iter istruttorio semplificato per la cessazione del numero di partita IVA ed il rilascio di garanzia fideiussoria in caso di apertura di nuova partita IVA da parte

di soggetto già oggetto di provvedimento di cessazione. Tali misure vanno ad aggiungersi al presidio già esistente, disciplinato dal comma 15-bis di cui all'articolo 35 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, e sono principalmente rivolte ai numeri di partita IVA di nuova attribuzione (o a quelli caratterizzati da periodi di inattività), caratterizzati dal sistematico inadempimento degli obblighi dichiarativi e di versamento delle imposte. Il Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate, attuativo della norma in commento, è stato pubblicato in data 17 maggio 2023.

La prospettiva per i prossimi anni è quella di rafforzare le attività sopra descritte, attraverso il potenziamento delle attività di analisi del rischio, anche attraverso l'utilizzo di nuovi strumenti informatici. Dal punto di vista tecnologico, infatti, è divenuto pienamente operativo un nuovo strumento di analisi antifrode, denominato TAXNET, che consente, attraverso l'interoperabilità di diverse banche dati (fatture elettroniche, dati dichiarativi, dati anagrafici, versamenti, banca dati VIES, etc.), l'automatica ricostruzione dell'intera catena di cessioni e una tempestiva mappatura dei collegamenti e delle ricorrenze esistenti tra i vari soggetti - persone fisiche e/o giuridiche - coinvolte nelle operazioni in frode.

Per aumentare la comprensione del fenomeno, si ritiene utile fornire di seguito alcuni elementi di quantificazione del fenomeno delle frodi IVA.

## Metodologia

In questo capitolo sono illustrati i risultati della metodologia di stima dell'Iva sottratta per mezzo di frodi intra-comunitarie da *Missing Trader* (MTIC) presentata nella Relazione 2022 ed applicata agli anni di imposta dal 2015 al 2020.

La stima dell'impatto da frodi intra-comunitarie sul gettito Iva è un argomento di attuale discussione sia in ambito nazionale sia internazionale<sup>79</sup>. La grande variabilità delle stime relative al fenomeno delle frodi riflette le difficoltà insite in qualsiasi analisi che si proponga di quantificare gli effetti. Tali difficoltà sono riconducibili ad un insieme di aspetti: il carattere transnazionale delle frodi, la perimetrazione dell'ambito di interesse rispetto alla più ampia fenomenologia dei meccanismi di evasione dell'Iva, il problema dell'individuazione di un metodo di stima affidabile che consenta di pervenire a quantificazioni "coerenti" dell'impatto delle frodi (una metodologia cioè che sia in grado di fornire una corretta attribuzione degli effetti delle frodi agli stati membri coinvolti evitando, ad esempio, il *double counting* delle perdite di gettito). Tra i diversi aspetti che concorrono a rendere complesso l'esercizio della stima deve essere incluso quello relativo alla vastità di meccanismi attraverso i quali si possono manifestare i fenomeni fraudolenti.

La metodologia adottata fornisce una stima dell'IVA sottratta all'erario per mezzo di frodi MTIC mediante un modello di tipo bottom-up supervisionato, basato sulla modellizzazione del fenomeno a partire dai micro-dati a disposizione dell'amministrazione fiscale, derivanti dall'attività di controllo e contrasto ai fenomeni illeciti. Il metodo sviluppato è un modello a due stadi: il primo stadio stima la probabilità che un soggetto sia un *Missing Trader* (MT) mediante un modello logit. In questo stadio, la variabile risposta è rappresentata da una variabile dicotomica, il cui valore sul soggetto *i*-esimo è pari a 1 nel caso questi sia identificabile come MT e 0 altrimenti.

Nel secondo stadio si predice la consistenza dell'imposta sottratta, che viene identificata con valore della maggiore imposta accertata (MIA)<sup>80</sup>. La variabile target è l'IVA evasa dal MT, ovvero l'imposta che dovrebbe essere versata all'erario dal soggetto che effettua una cessione sul mercato interno addebitando IVA al cessionario. Infatti, per evitare problemi di *double counting* tra tutti i soggetti coinvolti in tale tipo di frode, ci si è focalizzati sul soggetto MT e la relativa maggiore IVA accertata (MIA), e non è stata inclusa la MIA che compete al soggetto utilizzatore qualora

<sup>79</sup> La Commissione europea si è attivata attraverso la promozione di progetti internazionali in modo da stimolare gli stati membri ad una maggiore condivisione delle metodologie impiegate e alla definizione di linee guida e *best practises*.

<sup>80</sup> Si veda la Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva. Anno 2021. Appendice metodologica.



si dimostri che quest'ultimo sia a conoscenza della frode. La stima finale è ottenuta come prodotto, per ogni soggetto della platea, fra la probabilità stimata che questo sia MT per la previsione dell'IVA sottratta, condizionatamente a questa ipotesi.

### Dati: campione e platea di riferimento

La popolazione di riferimento, per ogni anno di imposta analizzato, è stata costruita selezionando l'insieme delle partite IVA per i quali risultino operazioni attive dei dati di Spesometro<sup>81</sup> o "nuovo Spesometro"<sup>82</sup>. Per gli anni di imposta 2019 e 2020 sono stati utilizzati di dati di fatturazione elettronica<sup>83</sup>.

Sono stati espunti dalla platea quei soggetti per i quali si possa escludere *a priori* un comportamento da MT: l'individuazione dei criteri di esclusione si è basata su un'accurata analisi esplorativa dei casi di frodi intra-comunitarie accertate rinvenibili nelle base dati dell'Agenzia delle Entrate. L'analisi ha condotto all'esclusione di tutti quei soggetti che:

1. interagiscono attivamente con l'amministrazione fiscale (presenza della dichiarazione IVA);
2. risultano formalmente cessate, non di ufficio, nell'anno di imposta di interesse;
3. non effettuano cessioni B2B "tracciate".

La platea è stata ulteriormente filtrata escludendo sia i soggetti di piccola dimensione economica, che eventuali *outliers* nella distribuzione della variabile di imponibile ricostruito attivo risultante da Spesometro.

Il *training set* è costituito dall'insieme delle partite IVA presenti nel database dei Modelli Unificati di Verifica (MUV)<sup>84</sup> che hanno dato seguito ad almeno un accertamento unificato per gli anni di imposta dal 2015 al 2018, applicando gli stessi criteri di filtro adoperati per definire la platea. Il campione risulta essere composto da 28.713 soggetti, di cui 11.189 sono riferiti all'anno di imposta 2015, 8.864 hanno almeno un accertamento unificato nel 2016, 5.787 per il 2017 e i rimanenti 2.873 per il 2018.

### Risultati

Il primo stadio del modello identifica i soggetti MT, tramite la stima del modello logistico sul campione sopra descritto. Le variabili esplicative utilizzate nel modello sono state scelte sulla base delle principali caratteristiche riconducibili ad un MT e sintetizzate nella Tabella V.2.2.1:

<sup>81</sup> Lo "Spesometro" introdotto dal D.L. 78/2010 è lo strumento che obbliga i soggetti con partita IVA a comunicare all'Agenzia delle Entrate tutte le operazioni documentate da fatture, bollette doganali, nonché i dati delle relative variazioni. Le informazioni in Spesometro devono contenere: i dati identificativi dei soggetti coinvolti nelle operazioni, la data e il numero della fattura emessa, la base imponibile, l'aliquota applicata, l'imposta, la tipologia dell'operazione ai fini IVA (ad esempio, esclusa IVA, non imponibile).

<sup>82</sup> Il c.d. "nuovo Spesometro" (Dati Fatture) introdotto ai sensi dell'art. 4, comma 1, del D.L. n. 193/2016, è l'adempimento fiscale che i titolari di partita IVA, fatta eccezione di talune particolari categorie di contribuenti quali forfettari, minimi, PA e produttori agricoli limitatamente a determinati terreni, devono effettuare. In base alla nuova normativa, il "nuovo Spesometro" è costituito da due comunicazioni IVA: comunicazione IVA dei dati delle fatture emesse e ricevute, note di variazioni nonché delle bollette doganali; comunicazione liquidazioni periodiche IVA.

<sup>83</sup> Introdotta dalla Legge di Bilancio 2018, dal 1° gennaio 2019 vige l'obbligo di fattura elettronica sia nel caso in cui la cessione del bene o la prestazione di servizio è effettuata tra due operatori Iva (operazioni B2B, *Business to Business*), sia nel caso in cui la cessione/prestazione è effettuata da un operatore Iva verso un consumatore finale (B2C, *Business to Consumer*). Le informazioni presenti in fattura elettronica sono alimentate dalle seguenti basi informative: fattura elettronica verso la Pubblica Amministrazione (FPA); fattura elettronica verso i privati (FPR); fattura elettronica verso i privati in forma semplificata (FSM); fatture emesse comunicate ai fini dell'Esterometro (DTE e DTR); fatture ricevute comunicate ai fini dell'Esterometro (DTR).

<sup>84</sup> L'applicativo MUV (Modello Unificato di Verifica) è la banca dati utilizzata per la gestione delle attività di verifica e controllo.



TABELLA V.2.2.1 DESCRIZIONE DELLE VARIABILI ESPLICATIVE DELLA PROBABILITÀ DI ESSERE UN MT.			
Caratteristica	Nome variabile	Spiegazione	Fonte
Iscrizione al VIES	Vies	dicotomica pari a 1 se il soggetto è presente in VIES e 0 altrimenti	VAT Information Exchange System
Fatturato	Log(volume)	logaritmo del volume di vendite	Sintetico e fatture
Commercio di apparecchiature elettroniche	ICT_ingrosso	dicotomica pari a 1 se l'attività prevalente risulta essere "commercio all'ingrosso di apparecchiature ICT", corrispondente al codice ATECO (3 digit) 46.5	Anagrafica tributaria
	Elettro_dettaglio	dicotomica pari a 1 se l'attività prevalente risulta essere "commercio al dettaglio di apparecchiature informatiche e per le telecomunicazioni (ICT) in esercizi specializzati", corrispondente al codice ATECO (3 digit) 47.4	Anagrafica tributaria
Demografia	Cessazione_ufficiale	dicotomica pari a 1 se non è presente in anagrafica una data di cessazione ufficiale della partita IVA.	Anagrafica tributaria
Tipologia societaria	Soc_capitali	dicotomica pari a 1 se la società è una società di capitali	Anagrafica tributaria
Scarsità di acquisti domestici rispetto alle vendite domestiche	Dummy_acq_vendite	dicotomica pari a 1 se il rapporto tra gli acquisti (ricostruito passivo) e le vendite (ricostruito attivo) in Italia è inferiore a 0,10.	Sintetico e fatture

I risultati ottenuti dalla stima del modello logistico - contenuti nella Tabella V.2.2.2- confermano che la probabilità di essere un MT è maggiore per i soggetti che operano in settori in cui vengono commercializzati beni facilmente trasportabili e ad alto contenuto tecnologico (*ICT\_ingrosso* e *Elettro\_dettaglio* presentano coefficiente positivo).

L'iscrizione al registro VIES comporta una maggiore probabilità di frode MTIC: si rammenta che tale iscrizione rappresenta una condizione necessaria per poter effettuare operazioni transnazionali per i soggetti IVA, anche se è possibile, come in taluni casi di esteroinvestizione, che i soggetti MT effettuino transazioni intracomunitarie senza essere iscritti a VIES.

Dalle analisi effettuate, è più probabile che un soggetto sia MT se ha provveduto a chiudere ufficialmente la partita IVA negli anni immediatamente successivi alla frode (ciò spiegherebbe il segno negativo del coefficiente associato alla variabile *cessazione\_ufficiale*). L'incentivo alla chiusura potrebbe essere relativo al fatto che, una volta effettuata la frode, si abbia la necessità di aprire un'altra partita IVA per poter effettuare un'altra frode.

Infine, le movimentazioni di merci o servizi caratterizzanti l'operato del MT sono principalmente interessate da acquisizione da fornitori esteri intra-comunitari di beni o servizi e da vendite a società o consumatori finali domestici: il coefficiente positivo associato alla variabile *dummy\_acq\_vendite* indicherebbe che il soggetto acquista in maniera notevolmente ridotta sul mercato interno (in termini monetari) rispetto a quanto vende sul territorio nazionale. Vengono, inoltre, inserite come variabili di controllo la tipologia di società e il fatturato.

TABELLA V.2.2.2 RISULTATI DEL MODELLO LOGIT			
Variabili	Coefficienti	Std.Error	
Vies	2,079	0,203	***
log_volume	0,439	0,043	***
comm_ict	1,464	0,249	***
cessazione_ufficiale	-0,409	0,152	**
soc_capitali	0,803	0,199	***
dummy_acq_vendite	0,364	0,154	*
elettro_dettaglio	1,070	0,465	*
intercetta	-11,893	0,559	***

Il secondo stadio del modello prevede la stima dell'IVA evasa per mezzo di frodi MTIC. A tale scopo si stima un modello lineare su scala logaritmica sui dati del sotto-campione dei MT accertati in cui la variabile obiettivo è la MIA e l'insieme di variabili esplicative è composto dalle variabili presentate nella Tabella V.2.2.2 con l'aggiunta di variabili dicotomiche relative all'area geografica che agiscono come fattore di controllo.

La Tabella V.2.2.3 mostra il *gap* da frodi Iva MTIC per gli anni di imposta 2015-2020 e il numero di MT coinvolti nella frode, stimati all'interno della platea stessa.

TABELLA V.2.2.3 STIMA DELL'IVA EVASA PER MTIC (MILIONI DI EURO) E DEL NUMERO DI FRODATORI		
Anno	Num Frodatori	Stima (milioni di euro)
2015	408	458
2016	435	638
2017	478	453
2018	485	562
2019	394	976
2020	389	1.062

L'analisi svolta ha permesso di stimare la perdita di gettito IVA derivante da frodi MTIC per ogni anno di imposta considerato. Tra il 2015 e il 2018 il *gap* oscilla intorno al mezzo miliardo di euro, con un valore minimo di 453 milioni nel 2017 e 638 milioni nel 2016.

A partire dal 2019 l'ammontare di imposta evasa risulta essere più elevata, circa un miliardo di euro, per anno di imposta a fronte di un numero di MT coinvolti inferiore. Tale risultato potrebbe essere imputabile alla differente costruzione della popolazione di riferimento analizzata: con l'abrogazione dello strumento "Spesometro"<sup>85</sup>, infatti, vengono adoperati i dati di Fatturazione elettronica che permettono di investigare in maniera più dettagliata e accurata il fenomeno delle frodi intracomunitarie da MT.

### V.2.3 Cripto-attività ed evasione fiscale

#### Aspetti definitivi

Le cripto-attività sono rappresentazioni digitali di valore e di diritti che possono essere memorizzati e trasferiti elettronicamente mediante la tecnologia del registro distribuito (DLT) o tecnologie similari, secondo la definizione di cui al regolamento 2023/1114 UE relativo ai mercati delle cripto-attività (MiCAR - *Markets in Crypto-assets regulation*), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea lo scorso 9 giugno. In precedenza, la disciplina antiriciclaggio aveva introdotto il concetto di "valuta virtuale", inteso come "la rappresentazione digitale di valore, non emessa né garantita da una banca centrale o da un'autorità pubblica, non necessariamente collegata a una valuta avente corso legale, utilizzata come mezzo di scambio per l'acquisto di beni e servizi o per finalità di investimento e trasferita, archiviata e negoziata elettronicamente"<sup>86</sup>.

Le cripto-attività ricomprendono un numero assai variegato di fattispecie che soddisfano funzioni diverse, dai token che si prestano a essere utilizzati come mezzo di pagamento o strumento di investimento ai *token* che consentono di ottenere solo specifici servizi o beni. Alcuni token sono suscettibili di soddisfare tendenzialmente una sola funzione (es. mezzo di pagamento), altri più di una. Inoltre, in alcuni casi le funzioni dei *token* possono mutare nel tempo (ad esempio, token pensati per ottenere beni o servizi possono essere negoziati, divenendo in qualche misura strumenti di investimento o mezzi di pagamento).

Tale varietà rende complessa una qualificazione univoca delle cripto-attività, opera che il regolamento MiCAR sopra menzionato rende possibile classificandole in tre categorie distinte. A tale riguardo, MiCAR specifica che, nel valutare e classificare le cripto-attività, le autorità competenti dovrebbero adottare un approccio basato sulla sostanza rispetto alla forma, in base al

<sup>85</sup> L'adempimento dello Spesometro è stato abolito a partire dall'anno di imposta 2019, come stabilito dalla Legge di Bilancio del 2018.

<sup>86</sup> Cfr. art. 1 comma 2 lettera qq) del dlgs. 231/2007, come modificato da ultimo dal dlgs. 125/2019 (di attuazione della Direttiva UE 2018/843 - V Direttiva antiriciclaggio).

quale le caratteristiche della cripto-attività in questione determinano la classificazione e non la sua designazione da parte dell'emittente.

Anche la terminologia è utilizzata spesso in modo ambiguo, con una certa stratificazione terminologica a cui MiCAR ha inteso porre rimedio; all'originario termine "cripto-valuta" (*crypto-currency*) è stato poi progressivamente affiancato quello più generale e terminologicamente più corretto di "cripto-attività" o "*crypto-asset*", fatto proprio, come detto, da MiCAR e spesso usato indistintamente per indicare quelle che agli albori del fenomeno erano indicate come "cripto-valute" e altri *digital token* fungibili e non fungibili.

In ragione della funzione economica svolta, in alternativa alla classificazione MiCAR e prendendo le mosse da quella dalla *European Banking Authority* (EBA)<sup>87</sup> e dal *Global Digital Finance* (GDF)<sup>88</sup>, è possibile individuare quattro principali macro-categorie di cripto attività:

- *Payment token*: sono gettoni digitali con una funzione prevalente di mezzi di pagamento per l'acquisto di beni o servizi oppure per il trasferimento di denaro e di altri valori; tali attività possono anche fungere da beni di investimento. Tra i *payment token*, in particolare, si annoverano:
  - gli *stablecoins* (o *asset-backed tokens*), i quali mantengono un valore stabile facendo riferimento al valore di altre attività, quali, ad es. una o più monete fiat, una o più merci o strumenti finanziari, o una combinazione delle medesime attività<sup>89</sup>;
  - altre cripto-attività, quali Bitcoin, Ethereum e similari, che non hanno valore intrinseco (*unbacked crypto-assets*);
- *Utility token*: sono gettoni digitali non negoziabili rappresentativi di diritti diversi, che assumono le sembianze di una sorta di "opzione", la quale attribuisce al suo possessore il diritto di acquistare un bene o un servizio (ad esempio, una licenza d'uso di un software al termine del processo di sviluppo dello stesso);
- *Security token*: sono gettoni digitali trasferibili o potenzialmente negoziabili su una piattaforma, che assumono i connotati tipici di asset patrimoniali, sotto forma di prestito nei confronti dell'emittente, che attribuisce il diritto alla percezione futura di "ritorni" economici legati all'andamento dell'iniziativa imprenditoriale (essi, ad esempio, garantiscono al possessore il diritto alla percezione futura di interessi, dividendi o altri flussi finanziari) ovvero conferisce diritti amministrativi (ad esempio, assicurano il diritto di voto su determinate delibere assembleari);
- *Non-fungible token* (NFT): sono token unici e riconoscibili, non reciprocamente intercambiabili, nati per rappresentare asset digitali (opere d'arte digitali, biglietti per eventi, e così via) o per digitalizzare e certificare diritti su proprietà fisiche reali (immobili, auto, ecc) oppure su opere d'arte fisiche (come, ad esempio, l'atto di proprietà e il certificato di autenticità di un bene caratterizzato da unicità, generato e registrato su una catena di blocchi e successivamente venduto, esposto o scambiato attraverso piattaforme specializzate).

Una classificazione alternativa viene fornita dal quadro regolamentare del MiCAR armonizzato a livello EU, che disciplina tre categorie di cripto-attività: i) *asset-referenced token* (ART), ii) *e-money token* (EMT) entrambi riconducibili alla nozione di cd. "*stablecoin*" sebbene differenti in termini di sottostante e diritti attribuiti al possessore; iii) cripto attività diverse dalle precedenti (cd. *crypto-assets "other than"*; tra queste, ad es. gli *utility token* scambiati su piattaforme di *trading* e le cripto-attività decentralizzate tipo bitcoin); queste ultime rappresentano una categoria "residuale" individuata per differenza rispetto a ART e EMT, in modo da rendere la disciplina "*future proof*", in grado cioè di applicarsi anche a possibili sviluppi di nuove cripto-attività. Il Regolamento disciplina altresì i cd. *stablecoin* algoritmici; sono invece esclusi dall'ambito di applicazione i token non fungibili (cd. *non fungible tokens* - NFT), così come i *security token*.

<sup>87</sup> European Banking Authority (2019), *Report with advice for the European Commission on crypto-assets*.

<sup>88</sup> Global Digital Finance (2019), *Code of conduct taxonomy for Cryptographic assets*

<sup>89</sup> Si parla di "global stable coins" con riferimento a stablecoins con una potenzialità di utilizzo in molteplici giurisdizioni.

Le cripto-attività, per come sopra richiamate, sono da tenersi distinte dalle cosiddette *Central Bank Digital Currency* (CBDC), che costituiscono l'equivalente elettronico del contante e come tali sono emesse da banche centrali.

L'attenzione maggiore, in ogni caso, va rivolta a quelle cripto-attività che possono svolgere una duplice funzione, quella di mezzo di pagamento e quella di strumento di investimento, che, peraltro, rappresentano attualmente la tipologia più diffusa di cripto-attività.

Sono numerosi i fattori che hanno facilitato la diffusione delle transazioni in cripto-attività, tra i quali vanno annoverati:

- l'assenza di un controllo centralizzato da parte di un'autorità pubblica esterna (governo o banca centrale) e di un regime regolamentare del settore unitario a livello internazionale (i vari paesi hanno adottato, infatti, diversi approcci normativi o non hanno ancora regolamentato il settore);
- la loro natura pseudo-anonima, nel senso che il possessore di cripto-attività esercita il controllo sulle stesse mediante una chiave privata detenuta in un *wallet*, ma le transazioni vengono concluse mediante una chiave pubblica che "nasconde" la chiave privata ad essa associata e, quindi, il beneficiario effettivo della transazione.
- la possibilità di trasferire denaro a livello transnazionale, in tempi estremamente rapidi e col sostenimento di bassissimi costi di transazione, accompagnata dalla certezza che l'operazione sarà "certificata" e registrata in modo permanente e sicuro nella *blockchain*;
- la molteplicità di funzioni che adempiono (possono, infatti, essere utilizzate come mezzi di pagamento e come strumenti di investimento);
- il continuo progresso della tecnologia su cui si fondano, che comporta la genesi continua di nuove tipologie di cripto-attività;
- l'enorme *appeal* dato dalla possibilità di realizzare ingenti profitti in tempi brevi (associata, nel contempo, a un rischio parimenti molto elevato di perdere l'intero capitale investito).

Per tutte le caratteristiche sopra elencate e, soprattutto, in ragione della tecnologia su cui si fondano, in continua evoluzione e potenzialmente in grado di stimolare la crescita del fenomeno a ritmi esponenziali, un preciso inquadramento delle cripto-attività nelle maglie dell'ordinamento giuridico appare un'operazione connotata da notevole complessità, sfida che il legislatore europeo ha colto, piuttosto in anticipo rispetto ad altre giurisdizioni a livello globale, giungendo alla definizione di un quadro specifico e armonizzato per i mercati delle cripto-attività a livello dell'Unione (con il già citato regolamento MiCAR).

### La normativa tributaria italiana

Come ampiamente discusso in Baer et al. (2023), in relazione al prelievo sulle cripto-attività sorgono problemi sia con riferimento alla tassazione del reddito sia con riferimento all'IVA. Il principio guida dovrebbe essere in ogni caso quello della neutralità della tassazione: le cripto-attività dovrebbero essere tassate allo stesso modo degli altri strumenti tradizionali comparabili. L'applicazione di tale principio è, tuttavia, resa difficile proprio dalla loro duplice natura, come asset di investimento e come mezzo di scambio. In particolare, ai fini della tassazione del reddito, le cripto-attività possono essere classificate come beni, attività finanziarie (azioni o obbligazioni) o valute (straniere). Un'altra possibilità è che le cripto-attività vengano classificate come strumento d'azzardo e inquadrate come tali ai fini fiscali, sia rispetto alla tassazione dei redditi che rispetto all'imposizione IVA (si veda Panetta, 2023)<sup>90</sup>. In generale, l'approccio più comune sembra essere quello di trattare le cripto-attività come beni o attività di investimento, soggette quindi alla ordinaria tassazione delle plusvalenze.

<sup>90</sup> Panetta, F., 2023, "Paradise lost? How crypto failed to deliver on its promises and what to do about it", speech at the 22nd BIS Annual Conference, Basel, 23 June 2023. [https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2023/html/ecb.sp230623\\_1-80751450e6.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2023/html/ecb.sp230623_1-80751450e6.en.html)

In Italia, in assenza di una regolamentazione specifica, le prime questioni che hanno riguardato il trattamento tributario di operazioni in cripto-attività sono state affrontate e risolte dall'Agenzia delle entrate, a partire dal 2016, in sede di risposta alle istanze di interpello presentate dai contribuenti. L'Amministrazione finanziaria, conformandosi alle conclusioni raggiunte dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea ai fini dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), nella sostanza, ha equiparato le cripto-attività alle valute *fiat* e i relativi *wallet* ai depositi in valuta, sia ai fini delle imposte dirette sia ai fini di quelle indirette.

La legge di Bilancio 2023 (articolo 1, commi da 126 a 147, della legge 29 dicembre 2022, n. 197) ha introdotto nel nostro ordinamento una disciplina fiscale specifica in materia di "cripto-attività", rendendo più chiaro in questo modo il quadro normativo nazionale applicabile dal punto di vista fiscale a fronte delle incertezze manifestatesi nel periodo precedente. Come chiarito dall'Agenzia dell'entrate, tuttavia, tale nuova disciplina non si applica ai *security token*.

Le modifiche normative adottate con la legge di bilancio 2023 hanno, in primo luogo, introdotto nel corpo del testo unico delle imposte sui redditi (TUIR) una nozione di "cripto-attività" in linea con quella contenuta nel MiCAR.

In specie, tale definizione ricomprende quelle diverse attività che pur utilizzando la medesima tecnologia, non hanno univoca natura e qualificazione giuridica.

L'intervento normativo, in particolare, è articolato su tre livelli:

- l'introduzione di una disciplina fiscale a regime del fenomeno delle cripto-attività, comprensiva di previsioni relative all'applicazione dell'imposta sostitutiva e alla definizione degli obblighi di monitoraggio (commi da 126 a 132, per le imposte sui redditi, e commi da 144 a 147, per l'imposta di bollo);
- la previsione delle facoltà di affrancare il valore fiscale delle cripto-attività detenute fino all'entrata in vigore della nuova disciplina fiscale (commi da 133 a 137);
- la previsione della possibilità di regolarizzare le violazioni pregresse, considerata la preesistente incertezza (commi da 138 a 143).

Per quanto concerne la tassazione delle operazioni su cripto attività - nel caso di rimborso o cessione a titolo oneroso, permuta o detenzione di cripto-attività, comunque denominate, non inferiori complessivamente a 2.000 euro - queste, se effettuate al di fuori del regime d'impresa, generano redditi diversi (plusvalenze e minusvalenze) assoggettati a imposizione con aliquota proporzionale del 26%. Non è soggetta a tassazione la permuta effettuata tra cripto-attività aventi medesime caratteristiche e funzioni come, a titolo meramente esemplificativo, lo scambio tra *stablecoins*.

Come sopra accennato, è prevista anche la possibilità di aggiornare il valore fiscale delle cripto-attività detenute alla data del 1° gennaio 2023 attraverso l'assoggettamento a un'imposta sostitutiva con aliquota pari al 14%.

Per quanto concerne le eventuali violazioni pregresse, viene prevista la possibilità, per i soggetti che non hanno indicato nella dichiarazione dei redditi le cripto-attività detenute, di regolarizzare la propria posizione mediante apposita istanza di emersione e previo pagamento:

- di una sanzione, in misura ridotta, pari allo 0,5% del valore delle cripto-attività, nel caso in cui il contribuente non abbia realizzato redditi nel periodo di riferimento;
- di un'imposta sostitutiva pari al 3,5% del valore delle attività detenute al termine di ciascun anno, o al momento del realizzo, nonché di un'ulteriore somma, pari allo 0,5% per ciascun anno del predetto valore, a titolo di sanzioni e interessi, nel caso in cui il contribuente abbia realizzato redditi nel periodo di riferimento.

Per quanto riguarda, inoltre, i soggetti Ires, l'articolo 1 della legge di Bilancio 2023, commi 131 e 132, nella sostanza, ha stabilito che non concorrono alla formazione della base imponibile ai fini Ires e Irap eventuali componenti positivi o negativi che discendono dalla valutazione a fine esercizio delle cripto-attività, a prescindere dalle modalità con cui tali *assets* sono iscritti in bilancio.

### Normativa anti-riciclaggio e monitoraggio delle transazioni in cripto-attività

Uno sforzo nella direzione di arginare le difficoltà inerenti all'opacità delle transazioni regolate con valute virtuali è rappresentato dalla normativa unionale in materia di antiriciclaggio, recepita nell'ordinamento nazionale nel decreto legislativo n. 231 del 1997<sup>91</sup>. L'Agenzia delle entrate e la Guardia di Finanza possono accedere ai documenti, ai dati e alle informazioni acquisiti per l'assolvimento dell'obbligo di adeguata verifica della clientela, quindi a tutte le informazioni in materia di antiriciclaggio (ai sensi dell'articolo 1, comma 3-bis e seguenti, del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 29).

Va osservato, inoltre, che in sede di recepimento della IV Direttiva Antiriciclaggio nel 2017, i prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valute virtuali (tra cui gli *exchanger*) sono stati inseriti nel novero dei soggetti tenuti a segnalare all'Agenzia delle entrate le operazioni di trasferimento da e verso l'estero di valute virtuali di importo superiore a 15.000 euro eseguite per conto o a favore di persone fisiche e altri soggetti ai fini della disciplina sul "monitoraggio fiscale" (articolo 1, comma 1, decreto-legge n. 167 del 1990). La legge di bilancio 2023 ha esteso il medesimo obbligo a tutte le cripto-attività<sup>92</sup> e ai fornitori di servizi di gestione di portafogli digitali (*wallet provider*)<sup>93</sup>. È intervenuta anche sugli obblighi di dichiarazione posti a carico dei contribuenti, prevenendo che tali obblighi sussistano indipendentemente dalle modalità di archiviazione e conservazione delle cripto-attività, prescindendo in particolare dalla circostanza che le stesse siano detenute all'estero (articolo 4, comma 1, decreto-legge n. 167 del 1990)<sup>94</sup>.

Il problema principale degli obblighi di monitoraggio a carico degli intermediari riguarda la loro efficacia, tenuto conto che la maggior parte dei prestatori di servizi relativi a cripto-attività operanti con clientela italiana svolge la propria attività all'estero e che anche quelli stabiliti in Italia potrebbero agevolmente eludere tali obblighi, spostando la propria operatività su piattaforme estere.

Da questo punto di vista, l'introduzione dell'obbligo di iscrizione a una Sezione speciale del Registro dei Cambiavalute tenuto dall'OAM (Organismo per la gestione degli elenchi degli Agenti in attività finanziaria e dei Mediatori creditizi) per i prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale (VASP) e di servizi di portafoglio digitale (*wallet provider*) operanti in Italia, prevista dal D.M. 13 gennaio 2022, e di specifici obblighi di segnalazione di dati a carico di tali soggetti dovrebbe consentire all'Amministrazione finanziaria e alle autorità anti-riciclaggio di individuare più facilmente i soggetti coinvolti in attività di intermediazione in cripto attività, così come i contribuenti che operano nei medesimi assets. Tuttavia, nonostante l'obbligo di iscrizione a tale registro si estenda anche ai soggetti che operano all'estero in modalità online e la mancata iscrizione dia luogo all'esercizio abusivo dell'attività, in assenza di un sistematico raccordo tra le autorità fiscali dei vari paesi, che consenta di intercettare le operazioni effettuate tramite piattaforme estere, è verosimile che la sola introduzione del registro dell'OAM possa non risultare sufficiente a consentire un'efficace attività di accertamento. Inoltre, anche nel caso in cui tutti gli operatori rispettassero gli obblighi di iscrizione al registro e di segnalazione, il sistema potrebbe non essere in grado di intercettare le operazioni che non avvengono tramite i prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale e i prestatori di servizi di portafoglio digitale, quali quelle *peer-to-peer* o basate su *non custodial wallet*.

<sup>91</sup> IV Direttiva antiriciclaggio (Direttiva 2015/849/UE) e V Direttiva antiriciclaggio (Direttiva 2018/843/UE).

<sup>92</sup> Si rimarca che la definizione di cripto-attività della legge di bilancio 2023 è più ampia di quella di "valuta virtuale" contemplata dalla normativa antiriciclaggio, cui la norma sul monitoraggio faceva riferimento prima delle modifiche apportate in sede di legge di bilancio.

<sup>93</sup> L'utilizzo della tecnologia a registro distribuito, per le cripto-attività, ha comportato, da un lato, il venir meno della necessità di ricorrere agli intermediari bancari e finanziari tradizionali, dall'altro, la nascita di operatori specializzati, quali i prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale (tra cui i cc.dd. *exchanger*) e i prestatori di servizi di portafoglio digitale (di cui rispettivamente alle lettere i) e i-bis) del comma 5 dell'art. 3 del d. lgs. n. 231 del 2007, recante la disciplina antiriciclaggio).

<sup>94</sup> L'obbligo non sussiste nel solo caso in cui il *wallet* sia detenuto presso prestatori di servizi o intermediari italiani.



### Alcuni dati sul mercato delle cripto-attività in Italia

I primi flussi di dati forniti dai VASP iscritti nella Sezione speciale del Registro dei Cambiavalute tenuto dall'OAM si riferiscono al trimestre gennaio-marzo 2023 e vengono analizzati nel report *“Primo flusso informativo trasmesso all'OAM dai Prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale e di portafoglio digitale”* pubblicato dall'OAM nel luglio scorso<sup>95</sup>. I dati esaminati sono attualmente i più completi dal punto di vista informativo a disposizione nel nostro paese e la loro raccolta sistematica fornirà un supporto fondamentale alle autorità coinvolte.

Le informazioni pervenute a fine marzo attengono al portafoglio clienti di 74 VASP su 105 iscritti (il 70,5% del totale). Dai dati raccolti risulta che il valore complessivo delle cripto-attività detenute dai clienti dei VASP analizzati è pari a circa 1.068 milioni di euro, con una media pari a circa 1.545 euro in cripto-attività per cliente. Si riscontra, inoltre, che solo il 59% dei clienti oggetto di trasmissione deteneva “cripto-attività” allo scadere del periodo in esame. Il report conduce anche un'interessante analisi sociodemografica del campione clienti. Per ciò che attiene alla natura giuridica dei clienti dei VASP nel campione, si può notare come la quasi totalità di essi (99,8%) risulta essere persona fisica, prevalentemente nella fascia d'età tra i 18 e i 29 anni (40%) e tra 30 e 39 anni (25%), mentre le persone giuridiche sono localizzate prevalentemente al Nord (46%) e al Centro (30%).

### Evasione fiscale connessa alle cripto-attività e stime del tax gap

La crescente diffusione delle cripto-attività - che, come detto, possono assolvere a diverse funzioni economiche, da mezzo di pagamento e/o strumento di investimento a rappresentazione di beni (digitali o reali) e diritti - potrebbe avere nel lungo periodo un impatto rilevante sulla struttura del sistema finanziario e su quella del sistema dei pagamenti, consentendo potenzialmente una forte riduzione dei costi di transazione. Tuttavia, il quasi-anonimato connesso al loro utilizzo potrebbe favorire comportamenti illeciti (quali traffici illegali, riciclaggio di denaro sporco, truffe, attacchi hacker, etc.), alimentando anche fenomeni di evasione fiscale.

Il legame tra evasione fiscale e cripto-attività è, dunque, articolato. Semplificando, è possibile individuare due forme di evasione fiscale, associate approssimativamente sia alla diversa funzione che tali attività svolgono, sia a insiemi diversi di imposte: un'evasione fiscale “tramite” cripto-attività e un'evasione fiscale “su” cripto-attività.

L'evasione fiscale “tramite” cripto-attività è connessa sostanzialmente all'utilizzo di tali attività come mezzo di pagamento per l'acquisizione di beni e servizi, allo scopo di nascondere al fisco operazioni altrimenti imponibili, sia nel campo delle imposte sui redditi personali e d'impresa, sia in quello delle imposte sui consumi<sup>96</sup>. L'analogia con l'utilizzo del contante o di conti esteri non dichiarati per effettuare pagamenti “in nero” è evidente<sup>97</sup>. In relazione alla potenziale rilevanza di questa modalità di evasione, la questione cruciale è proprio il confronto tra cripto-attività e contante o altri mezzi di pagamento non tracciati. Nelle attuali condizioni di mercato delle cripto-attività, si ritiene che non vi sia un chiaro vantaggio a loro favore nel realizzare comportamenti evasivi<sup>98</sup>. Non vi sono infatti evidenze robuste che i costi delle transazioni con cripto-

<sup>95</sup> OAM (2023), “Primo flusso informativo trasmesso all'OAM dai Prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale e di portafoglio digitale”, Organismo per la gestione degli Elenchi degli Agenti in attività finanziaria e dei Mediatori creditizi (OAM), Analisi e ricerche, Luglio 2023. Link: [https://www.organismo-am.it/documenti/Analisi\\_e\\_Ricerche/Analisi\\_Prima\\_Trasmisione\\_Flussi\\_VASP.pdf](https://www.organismo-am.it/documenti/Analisi_e_Ricerche/Analisi_Prima_Trasmisione_Flussi_VASP.pdf)

<sup>96</sup> Un ulteriore incremento indiretto di evasione fiscale per il “tramite” delle cripto-attività potrebbe poi manifestarsi nella misura in cui i proventi delle attività criminali realizzate grazie alla disponibilità di tali tecnologie sono assoggettabili a tassazione. La maggiore evasione in questo caso è da intendersi tuttavia solo come un sotto-prodotto della crescita delle attività illecite.

<sup>97</sup> L'uso di cripto-attività, come l'uso del contante, consente di nascondere l'identità del soggetto coinvolto nella transazione. Le transazioni in bitcoin per esempio sono infatti totalmente anonime, non richiedono la condivisione di alcuna informazione personale per essere portate a compimento e consentono trasferimenti a livello transnazionale in assenza di supervisione da parte di un'autorità centrale, mediante la tecnologia *peer-to-peer* che, unita alla crittografia, rende estremamente difficile intercettare il punto di partenza e il punto di arrivo delle singole transazioni.

<sup>98</sup> Tale posizione è sostenuta in Baer, K., de Mooij, R., Hebous, S. e M. Keen (2023), “Taxing Cryptocurrencies”, IMF Working Paper, WP/23/144.



attività siano generalmente inferiori, almeno rispetto ai pagamenti in contanti<sup>99</sup> (sebbene potrebbe esserci un vantaggio nell'uso di cripto-attività per pagamenti di importi consistenti, dati gli elevati rischi connessi al trasferimento di ingenti somme in contante). Inoltre, l'impiego delle cripto-attività come mezzo di pagamento è associato a un rischio elevato a causa della volatilità del loro valore e della possibilità di perdite legate a rischi informatici e all'eventuale insolvenza dei prestatori di servizi eventualmente coinvolti. Di conseguenza, l'evasione "tramite" cripto-attività al momento potrebbe non rappresentare ancora un fenomeno significativo. Questo è dovuto anche al fatto che l'uso delle cripto-attività richiede competenze non ampiamente diffuse e che l'utilizzo di tali strumenti per gli acquisti non è ancora molto esteso. Tuttavia, il crescente impiego di questi strumenti, accompagnato da continui sviluppi tecnologici e dalla prevista riduzione dei costi associati al loro utilizzo come metodo di pagamento, potrebbe modificare questa situazione e rendere l'evasione tramite cripto-attività un aspetto più rilevante in futuro. Secondo il FMI, in particolare, l'uso delle cripto-attività nei meccanismi evasivi sulle imposte sulle vendite potrebbe diventare significativo nel lungo periodo, se non venisse adeguatamente presidiato il rischio<sup>100</sup> e se le cd. "stablecoin" dovessero assumere rilevanza ancora maggiore su scala globale.

L'evasione "su" cripto-attività è collegata essenzialmente all'utilizzo di tali attività come una modalità di detenzione della ricchezza alternativa rispetto alle modalità "tradizionali". Se tali attività rientrano nel perimetro della tassazione come qualunque altra forma di impiego del patrimonio, l'eventuale evasione riguarderebbe l'imposta sul reddito (in particolare sui guadagni in conto capitale connessi al trading o sui possibili rendimenti derivanti da impieghi di cripto-attività), eventuali imposte sulle transazioni e sul patrimonio, nonché le imposte sulle successioni e donazioni<sup>101</sup>. Il quasi-anonimato che caratterizza le cripto-attività è cruciale anche per questa tipologia di evasione, così come lo sono le modalità attraverso le quali le cripto-attività sono detenute e scambiate. Un altro problema particolarmente rilevante con le cripto-attività quale potenziale mezzo di occultamento della ricchezza è che le transazioni non rivelano la residenza dei soggetti coinvolti, rendendo il processo di accertamento delle varie imposte evase da parte del fisco ancora più difficile. Tale elemento di a-territorialità delle cripto-attività rende necessaria un'azione coordinata a livello internazionale per contrastare l'evasione a esse connessa, e in particolare quella "su" cripto-attività, come testimoniato dagli sforzi in corso a livello internazionale di ricomprendere tali valori nel perimetro di applicazione dello scambio di informazioni<sup>102</sup>.

Al momento, non sono disponibili stime robuste sull'evasione "su" cripto-attività<sup>103</sup>. Si tratta certamente di un potenziale problema, che sarà meglio analizzabile e più gestibile con l'avvio dello scambio automatico delle informazioni.

<sup>99</sup> Secondo un'analisi del FMI, il vantaggio in termini di costi di transazione delle cripto-attività sul contante si potrebbe manifestare per le rimesse di denaro di importo più basso fuori dal corridoio US-UE (IMF, 2023, "Elements of effective policies for crypto assets", Policy Paper: pp. 9-10).

<sup>100</sup> Baer et al (2023), p. 20. In tale ambito, ricade l'utilizzo delle criptoattività per la distrazione e il successivo riciclaggio dei proventi generati da fenomeni di frode fiscale, specie in ambito IVA. In particolare, l'esperienza operativa mostra come sia ricorrente l'utilizzo di strumenti alternativi di pagamento per regolare le transazioni all'interno di catene fraudolente, costituite da società italiane ed estere coinvolte in frodi intracomunitarie (MTIC Missing trader Intra-Community Fraud), e per occultare i profitti della frode, pari all'IVA sottratta all'erario. L'utilizzo delle criptoattività si adatta perfettamente a questi meccanismi fraudolenti, che sono caratterizzati da un grande numero di transazioni di importo rilevante realizzate in un breve lasso temporale.

<sup>101</sup> Si può far rientrare nella categoria dell'evasione "su" cripto-attività in senso lato anche quella sui profitti dell'industria delle cripto-attività, che comprende tutti gli operatori del settore, dagli intermediari che gestiscono le borse ai "miner" che sono coinvolti nell'attività di "generazione" delle attività, sebbene sulla possibile evasione di tali redditi non esistono al momento evidenze.

<sup>102</sup> In ambito OCSE è stato elaborato un nuovo standard per lo scambio automatico di informazioni relative alle cripto-attività, destinato ad affiancare quello già esistente per le attività finanziarie (Common Reporting Standard - CRS). Il Crypto-Asset Reporting Framework (CARF) mira ad assoggettare anche tali attività e i relativi operatori agli obblighi previsti in materia di segnalazione e scambio di informazioni fra le autorità nazionali per il contrasto dell'evasione fiscale. Il CARF è stato pubblicato il 10 ottobre 2022 ed è stato approvato dal G20 nel novembre 2022; il testo definitivo è stato pubblicato l'8 giugno scorso; restano da definire la decorrenza e le giurisdizioni aderenti. A livello UE, nel dicembre 2022 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva (DAC8) destinata a modificare la direttiva 2011/16/UE del 15 febbraio 2011 in materia di cooperazione amministrativa in ambito fiscale (DAC), tra l'altro, con l'obiettivo di estendere alle transazioni in cripto-attività le procedure di scambio di informazioni. La direttiva - il cui testo definitivo è stato approvato dal Consiglio ECOFIN nel mese di maggio 2023 - recepisce sostanzialmente il nuovo standard CARF, prevedendo però una specifica data di entrata in vigore, stabilita nel 1° gennaio 2026.

<sup>103</sup> Per avere un'idea delle cifre in gioco in Europa, si può far riferimento a un recente lavoro che ha stimato per il 2020 il potenziale gettito derivante dalla tassazione dei guadagni in conto capitale maturati e realizzati per transazioni in Bitcoin (la cripto-