

Alla cortese attenzione delle
Commissioni riunite
V della Camera dei Deputati
e 5° del Senato della Repubblica
Segreteria V Commissione
Tel. +39 06 67603545-3685
e-mail: com_bilancio@camera.it

**Audizione preliminare all'esame
della manovra economica
per il triennio 2023-2025**

Signor Presidente, Onorevoli Deputati, Onorevoli Senatori,
si ringrazia le Commissioni quinta della Camera e quinta del Senato
per avere invitato il sottoscritto a fornire un contributo in vista
dell'esame del disegno di legge recante bilancio di previsione dello
Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio
2023-2025. Il presente contributo si concentrerà su:

- Art. 24 (plusvalenze realizzate da soggetti esteri);
- Artt. 31-35 (regime fiscale delle cripto-attività);
- Art. 41 (definizione agevolata).

* * * * *

Plusvalenze realizzate da soggetti esteri (articolo 24)

Il nuovo criterio di territorialità introdotto comporta la tassazione in Italia delle plusvalenze realizzate dalla cessione, da parte di soggetti non residenti, di partecipazioni in società ed enti che investono prevalentemente in immobili italiani. Restano escluse soltanto le partecipazioni in società quotate. Ciò introduce una penalizzazione molto significativa per quei veicoli di investimento che, seppur non quotati, sono sottoposti a misure di vigilanza regolamentare, come i fondi comuni d'investimento immobiliare e le SICAF immobiliari cui si applica il regime dei fondi comuni di investimento immobiliare.

Osservazione 1. Valutare di escludere dal regime di tassazione, oltre alle partecipazioni negoziate in mercati regolamentati, anche le quote di fondi comuni d'investimento immobiliare vigilati e le partecipazioni in SICAF immobiliari cui si applica il regime dei fondi comuni di investimento immobiliare.

* * *

Il regime fiscale delle cripto-attività (articoli da 31 a 35)

Art. 31(1): mancanza di una compiuta definizione di cripto-attività

Dalla lettura dell'art. 31 del disegno di legge non si ricava una definizione compiuta di "cripto-attività", se non con riferimento ad un cripto-asset che presenti uno o più delle seguenti caratteristiche ("... comunque denominata, archiviata o negoziata elettronicamente su tecnologie di registri distribuiti o tecnologie equivalenti ..."). Ai fini della normativa fiscale, è essenziale precisare meglio la portata della definizione di cripto-attività, che deve necessariamente essere differente da quella di "valuta virtuale" (tipizzata dalla normativa anti-riciclaggio con una finalità che travalica evidentemente il tema della tassazione); nozione, quest'ultima, che si propone di eliminare interamente dalla normativa tributaria. Soluzione che risolverebbe anche la lettura, oggi problematica, dell'articolo 1 del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167, come modificato dalla lettera a) del comma 4 dell'art. 31 del disegno di legge, dove coesisterebbero incomprensibilmente il termine "valuta virtuale" con il termine "cripto-attività".

Osservazione 2. Chiarire la portata della definizione di "cripto-attività", in modo da specificare che vi rientrano soltanto asset che non ricadono già in altre fattispecie che godono di una tassazione propria. Si pensi ad esempio a uno strumento finanziario, che (ancorché "tokenizzato"), dovrà mantenere il proprio regime fiscale, senza incorrere nel rischio di essere trattato come una "cripto-attività", solo in ragione della tecnologia che lo connota.

Osservazione 3. Eliminare il riferimento a "valuta virtuale", mantenendo esclusivamente il riferimento alle "cripto-attività", nell'ambito della modifica introdotta al decreto-legge n. 167 del 1990 dalla lettera a) del comma 4 dell'art. 31 del disegno di legge, al fine di evitare la confusione che deriverebbe dal mantenere le due diciture all'interno della stessa norma.

Art. 31(1)(a): incertezza sulle operazioni crypto-to-crypto

La norma prevede che "non costituisce una fattispecie fiscalmente rilevante la permuta tra cripto-attività aventi medesime caratteristiche e funzioni". Questa formulazione genera davvero troppa incertezza, poiché l'aggettivo "medesime" rende sostanzialmente vana la previsione. Ma anche se si intendesse "analoghe" caratteristiche e funzioni, la previsione non funzionerebbe, perché già soltanto tra le oltre 17.000 criptovalute esistenti, moltissime non presentano caratteristiche e funzioni analoghe alle altre; e certo non si può lasciare al giudizio discrezionale dell'interprete, stabilire la presunta somiglianza tra cripto-attività.

Osservazione 4. *Stabilire la completa irrilevanza fiscale delle operazioni crypto-to-crypto, di qualunque genere: "non costituisce una fattispecie fiscalmente rilevante la permuta tra cripto-attività". [In alternativa, se l'intento è di tracciare una linea di demarcazione tra criptovalute e NFT, seguire l'impostazione della bozza di regolamento MiCA ("crypto-assets that are unique and not fungible with other crypto-assets"): "non costituisce una fattispecie fiscalmente rilevante la permuta tra cripto-attività, ad eccezione della permuta tra cripto-attività uniche e non fungibili e cripto-attività fungibili, e viceversa".]*

Art. 31(1)(a): rilevanza fiscale dei proventi da detenzione di cripto

La tassazione dei proventi da detenzione di cripto-attività (*staking, yield-farming, ecc.*) non è coerente, sul piano sistematico, rispetto alla non tassabilità delle operazioni *crypto-to-crypto*, dato che i proventi da detenzione di cripto-attività vengono a loro volta erogati sotto forma di cripto-attività, che in poco tempo potrebbero perdere gran parte del loro valore.

Osservazione 5. *Rimuovere la rilevanza fiscale dei proventi da detenzione di cripto-attività, rendendoli fiscalmente irrilevanti e quindi tassabili esclusivamente nel momento in cui siano realizzati convertendoli in valuta tradizionale. [In alternativa, innalzare la franchigia di non imponibilità dei proventi ad almeno 10.000 euro per ridurre gli effetti potenzialmente distorsivi della tassazione dei proventi da detenzione di cripto-attività.]*

Art. 31(1)(a): franchigia insufficiente rispetto alle valute estere

La nuova franchigia sui proventi per soli 2.000 euro – con eliminazione della precedente soglia, sostanzialmente più generosa (per le valute estere, soglia di 51.645 euro di controvalore dell'investimento, in conformità all'art. 67, comma 1, lett c-ter e comma 1-ter) – non è soddisfacente e crea una forte discontinuità rispetto al passato.

Osservazione 6. *Innalzare la franchigia di non imponibilità delle plusvalenze e dei proventi ad almeno 10.000 euro, per evitare eccessiva discontinuità rispetto al passato.*

Art. 31(1)(a): criterio di movimentazione nel regime dichiarativo

Manca un qualunque coordinamento con l'art. 67, comma 1-bis del TUIR in materia di principio *Last In First Out* (LIFO) normalmente applicato nella tassazione delle rendite finanziarie, e ciò potrebbe ingenerare svariate problematiche applicative.

Osservazione 7. *Intervenire sull'art. 67, comma 1-bis del TUIR in materia di principio Last In First Out (LIFO) affinché detta norma risulti applicabile anche alle cripto-attività, cioè alla fattispecie impositiva prevista dalla lettera c-sexies del comma 1, nel caso di regime cd. dichiarativo (resterebbe ferma invece l'applicazione del criterio del costo medio ponderato in caso di regime del cd. risparmio amministrato, come previsto dal comma 3, lettera a, numero 4, dell'articolo 31 del disegno di legge).*

Art. 31(1)(b): documentazione del costo a cura del contribuente

Nel nuovo comma 9-bis dell'articolo 68 del TUIR viene specificato che *"Il costo o valore di acquisto è documentato con elementi certi e precisi a cura del contribuente"* con una inspiegabile discontinuità rispetto al comma 6 dello stesso articolo 68 del TUIR che invece prevede *"Il costo o valore di acquisto è documentato a cura del contribuente"*. La locuzione "con elementi certi e precisi" è potenzialmente foriera di notevoli incertezze ed espone i contribuenti a grande discrezionalità interpretativa.

Osservazione 8. *Formulare il comma 9-bis dell'articolo 68 del TUIR con dicitura identica a quella del comma 6 dello stesso articolo, rimuovendo quindi la locuzione "con elementi certi e precisi"*.

Art. 31(4): criterio di valorizzazione per il monitoraggio

Le norme intervengono estendendo espressamente gli obblighi di monitoraggio fiscale alle cripto-attività. Tuttavia, per le cripto-attività manca un "mercato regolamentato" in cui le cripto-attività siano negoziate e dunque mancano prezzi ufficiali che possano consentire di utilizzare il valore di mercato in maniera affidabile. Per gli NFT, peraltro, manca del tutto un qualunque prezzo di mercato, essendo lasciati alla libera negoziazione tra singoli.

Osservazione 9. *Precisare che il criterio di valorizzazione delle cripto-attività ai fini del monitoraggio fiscale da parte degli operatori (comma 4, lett. a), nonché da parte dei contribuenti nel quadro RW (comma 4, lett. c), è il costo di acquisto, non potendo farsi riferimento in maniera affidabile ad un qualunque valore di mercato.*

Art. 34: regolarizzazione penalizzante e incerta

La normativa di regolarizzazione delle cripto-attività non è effettivamente incentivante, poiché comporta l'applicazione della medesima sanzione di monitoraggio fiscale (0,5%) cui ogni contribuente avrebbe comunque accesso mediante la procedura di cd. ravvedimento operoso. Tale percentuale è peraltro distonica rispetto a tutto l'impianto del disegno di legge, nel quale vengono previste svariate norme premiali basate su una riduzione a un 1/18

della sanzione. La sanzione minima del monitoraggio fiscale (3%), se ridotta a 1/18, darebbe una sanzione dello 0,16%, molto inferiore allo 0,5% previsto dal comma 2 dell'articolo 34 del disegno di legge.

Osservazione 10. Uniformare la sanzione per la regolarizzazione dell'omesso o infedele monitoraggio fiscale delle cripto-attività (comma 2) all'impianto del disegno di legge, portandola allo 0,16%.

La normativa di regolarizzazione presente poi una serie di incertezze applicative la cui risoluzione non può essere lasciata al Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate, né al funzionario dell'Agenzia delle Entrate in cui il contribuente dovesse imbattersi. Non è specificato, infatti, il criterio di riferimento per determinare il valore delle cripto-attività sul quale applicare le percentuali previste dai commi 2 e 3 dell'articolo 34 del disegno di legge e non è specificato nemmeno quali siano le fattispecie che possano aver determinato il realizzo di "redditi nel periodo di riferimento" idonee a determinare l'applicazione del comma 3 del medesimo articolo 34.

Osservazione 11. Precisare che il criterio di valorizzazione delle cripto-attività sul quale applicare le percentuali di regolarizzazione previste dai commi 2 e 3 dell'articolo 34, è il costo di acquisto, posto che manca un "mercato regolamentato" in cui le cripto-attività siano negoziate e non è dunque possibile fare riferimento in maniera affidabile ad un qualunque valore di mercato.

Osservazione 12. Precisare l'irrilevanza fiscale delle operazioni crypto-to-crypto e dei proventi da detenzione delle cripto-attività derivanti da staking, yield farming, ecc. e che, pertanto, l'imposta del 3,5% prevista dal comma 3 dell'articolo 34 è dovuta soltanto laddove i contribuenti abbiano effettuato cessioni a titolo oneroso a fronte di valuta tradizionale e sopra la soglia dei 51.645,69 euro.

Art. 35: imposta di bollo e sulle cripto-attività

La misura in assoluto più penalizzante per il settore, e che più di ogni altra può costituire un deterrente alla regolarizzazione del possesso delle cripto-attività vanificando di fatto le altre disposizioni eventualmente introdotte, è rappresentata dall'articolo 35 in materia di imposta di bollo e di imposta sulle cripto-attività. Si tratta, in sostanza, di una imposta patrimoniale dello 0,2% all'anno sulle cripto-attività.

L'imposta di bollo costituisce un aggravio sproporzionato per gli operatori italiani del settore, già penalizzati rispetto agli operatori esteri del settore dal monitoraggio dei movimenti transfrontalieri e dagli obblighi di sostituti d'imposta posti a loro carico dall'articolo 31 del disegno di legge. Genererebbe elevati costi di compliance ed uno svantaggio competitivo rispetto agli operatori esteri.

L'imposta di bollo e l'imposta sulle crypto-attività costituiscono un aggravio per i contribuenti, peraltro ingiustificato perché non coerente con la *ratio* dell'imposta di bollo e dell'IVAFE (Imposta sul Valore delle Attività Finanziarie all'Estero). Creano, peraltro, una profonda disparità di trattamento fiscale fra coloro che detengono denaro sui conti correnti e versano l'imposta di bollo in misura fissa di euro 34,20 contro coloro che detengono criptovaluta e subiscono un prelievo dello 0,2%, per effetto del superamento dell'assimilazione della criptovaluta alla valuta estera. Si teme che il nuovo prelievo patrimoniale dello 0,2%, sommato al monitoraggio fiscale, possa costituire un ulteriore deterrente alla regolarizzazione del possesso di crypto-attività.

Il tutto, a fronte di un gettito fiscale non così rilevante. Nella relazione tecnica si precisa, d'altra parte, che gli effetti finanziari della disposizione non sono quantificabili in quanto non sono disponibili informazioni in merito all'entità, alla frequenza e ai dati identificativi dei soggetti che utilizzano crypto-attività.

Osservazione 13. Eliminare l'articolo 35 dal disegno di legge.

* * *

Definizione agevolata (articolo 41)

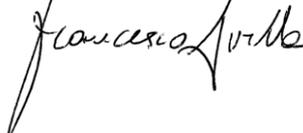
Nella misura non è contemplata la definizione agevolata degli atti di contestazione e degli avvisi di irrogazione delle sanzioni, il che esclude ingiustificatamente dalla possibilità di definizione tutti i contribuenti per i quali la lite non sia già pendente (coloro per cui la lite fosse già pendente, infatti, potrebbero definire la controversia mediante l'articolo 42 del disegno di legge).

Osservazione 14. Introdurre nella norma di definizione agevolata la possibilità di definire anche gli atti di contestazione e gli avvisi di irrogazione delle sanzioni, prendendo spunto da precedenti edizioni della misura tra cui, ad esempio, l'articolo 15, comma 3 bis, della legge 289/2002 ("Gli atti di contestazione e gli avvisi di irrogazione delle sanzioni per i quali alla data di entrata in vigore della presente legge non sono ancora spirati i termini per la proposizione del ricorso possono essere definiti mediante il pagamento del [10] per cento dell'importo contestato o irrogato a titolo di sanzione").

* * * * *

Si ringrazia per la cortese attenzione e si porgono distinti saluti.

(Dott. Francesco Avella)



francesco.avella@studioavella.it