

Milano, 10 novembre 2025

Spett.le

SENATO DELLA REPUBBLICA

Segreteria della Commissione
Programmazione Economica e Bilancio

Via e-mail

commissione5@senato.it

Oggetto: A.S. 1689 (Legge di bilancio 2026) – Riscontro alla Vs. richiesta di contributo scritto

Egregi Signori,

In risposta alla Vostra comunicazione del 5 novembre u.s., con la quale è stata richiesta alla scrivente Associazione una memoria scritta sulle norme del disegno di legge n. 1689 (la “**Legge di Bilancio 2026**”) rientranti nelle attività e finalità della stessa Associazione, trasmettiamo la presente, redatta in collaborazione con il Professor Stefano Capaccioli, Presidente della Commissione Nazionale Imposizione Fiscale delle Nuove Realtà Economiche Virtuali, istituita presso il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili.

Con la Legge di Bilancio 2026, il Governo ha confermato l’innalzamento al 33% della tassazione sulle plusvalenze da cripto-attività, una scelta ereditata dalla precedente finanziaria e mai rettificata. La scrivente Associazione e la comunità da essa rappresentata (costituita da *Virtual Asset Service Provider*, i “**VASP**”, e altri soggetti che operano nel settore) ritengono tale misura un regresso, deludente per chi auspicava una politica economica lungimirante verso il futuro digitale del Paese.

La Legge di Bilancio 2023 aveva stabilito un quadro organico di tassazione per le cripto-attività, allineando l’aliquota al 26% già prevista per i redditi diversi di natura finanziaria. Questo rappresentava un segnale significativo, anticipando la direzione del Regolamento (UE) 2023/1114 (“**MiCAR**”), che riconosce “*un interesse politico nello sviluppo e nella promozione dell’adozione di tecnologie trasformative nel settore finanziario che,*



insieme al settore stesso delle cripto-attività, porteranno a una crescita economica e a nuove opportunità di lavoro per i cittadini dell'Unione". Successivamente, nella Legge di Bilancio 2025, il tentativo di innalzare l'aliquota al 42% fu bloccato in Parlamento grazie a un ampio fronte trasversale, mantenendo la tassazione al 26% per il 2025. Tuttavia, la previsione dell'aumento al 33% per il 2026 è rimasta. La speranza che il disegno di Legge di Bilancio 2026 rimuovesse tale impostazione non si è concretizzata. A ciò si aggiunge la mancata riproposizione della facoltà di rivalutare le cripto-attività con un'imposta del 18%.

L'incremento al 33% è una misura che denota un pregiudizio culturale verso le cripto-attività, ancora percepite come strumenti speculativi anziché forme legittime di risparmio. L'articolo 47 della Costituzione Italiana tutela il risparmio "in tutte le sue forme", includendo non solo titoli di Stato e azioni, ma anche *Bitcoin* e *asset digitali* di varia natura detenuti con finalità patrimoniali e di diversificazione. Assoggettare queste forme di investimento a un'aliquota superiore rispetto ad altre costituisce una chiara discriminazione: è incomprensibile perché chi investe in strumenti tradizionali sia tassato al 26%, mentre chi investe in *Bitcoin* al 33%. La sproporzione diviene ancor più ingiustificabile se lo stesso *Bitcoin*, detenuto tramite ETP/ETC (prodotti di risparmio gestito provenienti dal settore bancario e finanziario), continua a essere tassato al 26%. A parità di sostanza economica, natura patrimoniale e rischiosità, l'unica differenza risiede nella forma tecnico-giuridica dell'investimento. L'applicazione di regimi fiscali diversi in tali condizioni contrasta con i principi di equità e razionalità tributaria e, potenzialmente, con l'articolo 3 della stessa Costituzione.

Le implicazioni di questa impostazione sono già evidenti: dopo la Legge di Bilancio 2024, i dati diffusi dall'OAM (Organismo degli Agenti e Mediatori, incaricato dal 2022 di gestire il registro dei *Virtual Asset Service Providers*) evidenziano un calo negli attivi in *crypto* detenuti dagli investitori italiani presso gli stessi VASP, nonostante la crescita del valore di mercato delle principali criptovalute. La preoccupazione per l'incertezza fiscale e la percezione di un atteggiamento predatorio spingono gli investitori italiani a spostare i propri capitali dal perimetro fiscalmente monitorato degli operatori autorizzati in Italia verso l'auto-custodia o giurisdizioni più stabili e competitive, sebbene meno trasparenti e meno tutelanti. Questo esodo digitale comporta, e sempre più rischia di comportare, una riduzione del gettito erariale nel complesso.

La Legge di Bilancio 2025, pur avendo scongiurato l'aumento della tassazione al 42%, ha semplicemente posticipato il problema, mantenendo l'aliquota al 33%. Il disegno di Legge di Bilancio 2026 consolida tale previsione, ignorando persino le osservazioni della Banca d'Italia, che in audizione parlamentare aveva richiamato la necessità di stabilità e coerenza nelle regole fiscali. I contribuenti necessitano di certezze, non di un quadro normativo mutevole, dettato più dall'istinto che dalla ragione. Una tassazione così strutturata non è solo sproporzionata e incostituzionale nei principi, ma anche controproducente: scoraggia la trasparenza,



disincentiva gli investimenti e riduce il gettito. Nonostante l'Italia dichiari di voler stimolare l'innovazione digitale, attrarre capitali e trattenere giovani talenti, il sistema fiscale attuale ottiene l'esatto contrario.

Per correggere tale errore, è necessario: ripristinare l'aliquota del 26% sulle plusvalenze da cripto-attività; rendere strutturale la possibilità di rivalutare le cripto-attività con un'imposta del 18%; estendere la compensazione tra plusvalenze e minusvalenze a tutte le attività finanziarie, incluse le cripto-attività; e uniformare il calcolo delle plusvalenze cripto a quello adottato per i redditi diversi di natura finanziaria su valori mobiliari (ad esempio, includendo i costi transazionali nel prezzo di carico).

Sarebbe inoltre auspicabile, anche alla luce della prossima entrata in vigore della Direttiva (UE) 2023/2226 (“**DAC8**”) relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale, che prevede l'estensione degli obblighi di scambio di dati fiscali tra Autorità anche al settore degli operatori che prestano servizi relativi alle cripto-attività, introdurre una sanatoria per coloro che detengono (o hanno detenuto) cripto-attività senza aver osservato gli adempimenti fiscali (peraltro in vigore solo dal 2023). Sulla base delle stime della scrivente,¹ tale procedura potrebbe interessare almeno il 10% del patrimonio complessivo in cripto-attività detenuto dagli Italiani, sia tramite soggetti registrati presso l’OAM sia attraverso altre modalità, con un potenziale incasso per lo Stato superiore a 500 milioni di euro. A tale importo si aggiungerebbe poi il gettito annuo derivante dall’assoggettamento a imposta di tali attività negli anni successivi. La precedente procedura di regolarizzazione, varata con la Legge di Bilancio 2023, ha avuto un impatto minimo a causa della sua complessità, della scarsa convenienza economica e dell’assenza di una forte *moral suasion*, oggi invece presente e connessa all’entrata in vigore della citata DAC8.

In tale contesto, sarebbe altresì opportuno definire preventivamente le permute tra cripto-attività rilevanti, mediante l’emanazione di una norma chiara e sostenibile.

PROPOSTA EMENDATIVA

1. All’articolo 1 della Legge 30 dicembre 2024, n. 207, sono apportate le seguenti modificazioni:
 - a. il comma 24 è soppresso;
 - b. dopo il comma 24, sono aggiunti i seguenti:

«24-bis. È istituito, con decreto del Ministro dell’Economia e delle Finanze da adottare entro sessanta giorni dall’entrata in vigore della presente legge, un Tavolo permanente di controllo e

¹ Questa stima potrebbe facilmente essere confermata dal MEF/Agenzia delle Entrate incrociando i dati sul numero di italiani che posseggono cripto-attività, diffusi dall’OAM, con il numero di coloro che hanno indicato la detenzione di cripto nei rispettivi quadri RW della dichiarazione dei redditi.



vigilanza sulle cripto-attività e la finanza innovativa, volto a favorire uno sviluppo ordinato e legale del settore. Il Tavolo sarà composto da rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, della Guardia di Finanza, della CONSOB, della Banca d'Italia, dell'Unità di Informazione Finanziaria, dell'Agenzia delle Entrate, nonché delle associazioni più rappresentative del settore ed esperti accademici individuati in base a criteri di competenza. Il Tavolo ha i seguenti compiti:

- i. monitorare costantemente i rischi connessi al settore e favorire la collaborazione tra le istituzioni di controllo e gli operatori;
- ii. elaborare indirizzi strategici nazionali in materia di prevenzione di frodi, abusi e rischi sistematici;
- iii. predisporre un protocollo di legalità tra le istituzioni e gli operatori del settore finalizzato a contrastare il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo;
- iv. redigere un rapporto periodico di analisi sulle evoluzioni tecnologiche e finanziarie del comparto, con particolare attenzione agli impatti sulla stabilità del sistema e sulla tutela dei consumatori;
- v. promuovere iniziative per l'educazione finanziaria dei consumatori, al fine di incentivare un utilizzo consapevole delle cripto-attività e degli strumenti di finanza innovativa.

24-ter. Ai componenti del Tavolo non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati.»;

- c. al comma 26, le parole «per ciascuna cripto-attività posseduta alla data del 1° gennaio 2025» sono sostituite dalle seguenti «per ciascuna cripto-attività posseduta alla data del 1° gennaio di ciascun anno»;
- d. al comma 28, le parole «a partire dal 30 novembre 2025» sono sostituite dalle seguenti «a partire dal 30 novembre dell'anno in cui è esercitata la facoltà di cui al comma 26».

2. Al Testo Unico delle Imposte sui Redditi, di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a. al comma 1, lett. c-sexies), dell'articolo 67, dopo le parole «Non costituisce una fattispecie fiscalmente rilevante la permuta tra cripto-attività aventi eguali caratteristiche e funzioni» sono aggiunte le seguenti: «. Non costituisce altresì una fattispecie fiscalmente rilevante la mera conversione tra euro e *token* di moneta elettronica denominati in euro, di cui all'articolo 3, paragrafo 1, numero 7), del Regolamento (UE) 2023/1114 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 maggio 2023, né il rimborso in euro del relativo valore nominale, né l'utilizzo di *token* di moneta elettronica denominati in euro per pagare beni e servizi. Ai fini del presente comma, per



token di moneta elettronica denominati in euro si intendono i *token* il cui valore è stabilmente ancorato all'euro e i cui fondi di riserva sono detenuti integralmente in attività denominate in euro presso soggetti autorizzati nell'Unione Europea. Il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sulla base dei lavori del Tavolo permanente di controllo e vigilanza sulle cripto-attività e la finanza innovativa di cui al comma 24-bis dell'articolo 1 della Legge 30 dicembre 2024, n. 207, provvede, entro il 30 giugno di ogni anno a decorrere dall'anno successivo, ad emanare o ad aggiornare disposizioni attuative per individuare gli insiemi di cripto-attività aventi eguali caratteristiche e funzioni e per individuare i *token* di moneta elettronica denominati in euro rilevanti ai fini del presente comma»;²

- b. al comma 5, dell'articolo 68, le parole “*e c-ter)*” sono sostituite dalle seguenti: “*c-ter) e c-sexies)*”;
 - c. al comma 1, lettera f), numero 3, dell'articolo 23, la parola: «*c-quinquies)*» è sostituita dalla seguente: «*c-sexies)*».
3. Al comma 3 dell'articolo 6 del Decreto Legislativo 21 novembre 1997, n. 461, dopo le parole «*non è ammessa*», sono aggiunte le seguenti: «, *e le plusvalenze sono costituite dalla differenza tra il corrispettivo percepito ovvero la somma o il valore normale dei beni rimborsati e il costo ovvero il valore di acquisto assoggettato a tassazione, aumentato di ogni onere inerente alla loro produzione, compresa l'imposta di successione e donazione, con esclusione degli interessi passivi*».
4. È inserito il seguente articolo 4-bis nel Decreto Legge 28 giugno 1990, n. 167, convertito dalla Legge 4 agosto 1990, n. 227:
- «*Articolo 4-bis*
1. *I soggetti di cui all'articolo 4, comma 1, del Decreto Legge 28 giugno 1990, n. 167, convertito dalla Legge 4 agosto 1990, n. 227, che non hanno indicato nella propria dichiarazione annuale dei redditi le cripto-attività detenute entro la data del 31 dicembre 2024, nonché i redditi sulle stesse realizzati, possono avvalersi della procedura di collaborazione volontaria di cui al presente articolo per la regolarizzazione delle stesse, per la definizione delle sanzioni relative alle eventuali violazioni di tali obblighi e per la definizione dell'accertamento mediante adesione ai contenuti dell'invito al contraddittorio di cui alla lettera b) per le violazioni in materia di imposte sui redditi e relative addizionali, di imposte sostitutive, di imposta regionale sulle attività produttive e di imposta sul*

² Al riguardo si suggerisce di prevedere che per permute tra cripto-attività aventi diverse caratteristiche e funzioni si debbano intendere le permute tra cripto-attività con token di moneta elettronica autorizzati in Unione Europea ovvero con cripto-attività che costituiscono strumenti finanziari come definiti dall'ESMA.



valore aggiunto, nonché per le eventuali violazioni relative alla dichiarazione dei sostituti d'imposta.

2. A tal fine il contribuente deve:
 - i. indicare spontaneamente all'Amministrazione Finanziaria, mediante la presentazione di apposita richiesta (dichiarazione che sarà approvata con Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate), le cripto-attività detenute, anche indirettamente o per interposta persona, fornendo i relativi documenti e le informazioni per la determinazione dei redditi che servirono per costituirle o acquistarle; la richiesta deve essere accompagnata da una attestazione redatta da soggetti iscritti all'albo dei dottori commercialisti, dei ragionieri e periti commerciali, nonché nell'elenco dei revisori legali, contenente i dati, le informazioni rilevanti e le verifiche in merito alla provenienza delle cripto-attività.
 - ii. versare le somme dovute in base all'invito di cui all'articolo 5, comma 1, del Decreto Legislativo 19 giugno 1997, n. 218, e successive modificazioni, entro il quindicesimo giorno antecedente la data fissata per la comparizione e secondo le ulteriori modalità indicate nel comma 1-bis del medesimo articolo per l'adesione ai contenuti dell'invito, ovvero le somme dovute in base all'accertamento con adesione entro venti giorni dalla redazione dell'atto, oltre alle somme dovute in base all'atto di contestazione o al provvedimento di irrogazione delle sanzioni per la violazione degli obblighi di dichiarazione di cui all'articolo 4, comma 1, del presente decreto entro il termine per la proposizione del ricorso, ai sensi dell'articolo 16 del Decreto Legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, e successive modificazioni, senza avvalersi della compensazione prevista dall'articolo 17 del Decreto Legislativo 9 luglio 1997, n. 241, e successive modificazioni. Il versamento può essere eseguito in unica soluzione ovvero ripartito, su richiesta dell'autore della violazione, in tre rate mensili di pari importo. Il pagamento della prima rata deve essere effettuato nei termini e con le modalità di cui alla presente lettera. Il mancato pagamento di una delle rate comporta il venir meno degli effetti della procedura.
3. La procedura di collaborazione volontaria può essere attivata fino al 30 aprile 2026, con tutti i documenti e le informazioni di cui al comma 1, lettera a). Si applicano, ove compatibili, le norme di cui agli articoli 5-bis e seguenti del Decreto Legge 28 giugno 1990, n. 167, convertito in Legge 4 agosto 1990, n. 227.
4. I soggetti di cui al comma 1, che hanno realizzato redditi nel periodo di riferimento, possono regolarizzare la propria posizione attraverso la presentazione della dichiarazione di cui al comma 1 e mediante il pagamento delle imposte dovute, oltre interessi e sanzioni ridotte a un sesto.



Qualora non sia possibile ricostruire le plusvalenze, è consentito optare per una tassazione forfetaria del 25% sul valore al 31.12.2024. La presentazione della dichiarazione di cui al comma 2 costituisce titolo per la riscossione, qualora la procedura non sia perfezionata. I soggetti di cui al comma 1, che non hanno indicato le cripto-attività nella propria dichiarazione dei redditi ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del Decreto Legge 28 giugno 1990, n. 167, convertito dalla Legge 4 agosto 1990, n. 227, possono regolarizzare la propria posizione attraverso la presentazione della dichiarazione di cui al comma 1, versando un'imposta sostitutiva dello 0,75% per ogni anno, o, in alternativa, del 3% sul valore al 31.12.2024.

5. *Il versamento deve avvenire nei termini e con le modalità previste dal Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate di cui al comma 1.*
 6. *I soggetti di cui al 24-bis del Testo Unico delle Imposte sui Redditi, di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, possono presentare istanza di cui al presente articolo per le proprie cripto-attività. L'istanza, comprensiva di tutti i documenti richiesti di cui ai commi precedenti, costituisce elemento per beneficiare della tassazione forfetaria sulle plusvalenze delle cripto-attività pari al 3% sul valore al 31.12 dell'anno precedente a quello in cui trasferiscono la propria residenza.*
 7. *Alla procedura di cui al presente comma si applicano gli articoli 5-quinquies, commi 1 e 2, 5-sexies e 5-septies del Decreto Legge 28 giugno 1990, n. 167, convertito dalla Legge 4 agosto 1990, n. 227. Il perfezionamento della procedura costituisce documento idoneo per il rispetto degli obblighi di cui all'articolo 24 del Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231.*
5. Al Decreto Legislativo 21 novembre 1997, n. 461, sono apportate le seguenti modificazioni:
- a. all'articolo 5, concernente l'imposta sostitutiva sulle plusvalenze e sugli altri redditi diversi di cui alle lettere da c) a c-quinquies) del comma 1 dell'articolo 67 del Testo Unico delle Imposte sui Redditi, di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917: al comma 5, primo periodo, la parola: «c-quinquies)» è sostituita dalla seguente: «c-sexies)»;
 - b. all'articolo 6, in materia di opzione per l'applicazione dell'imposta sostitutiva su ciascuna plusvalenza o altro reddito diverso realizzato: al comma 3 è eliminato il seguente periodo: «*Per le cripto-attività di cui all'articolo 67, comma 1, lettera c-sexies), del Testo Unico delle Imposte sui Redditi, di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, la dichiarazione sostitutiva di cui al secondo periodo del presente comma non è ammessa*».

RELAZIONE ILLUSTRATIVA



Con la novella proposta al punto 1, lettera a), si stralcia l'aumento dell'aliquota d'imposta sui *capital gain* da cripto-attività, che dal 2026 sarebbe passata al 33%. In tal modo, l'aliquota resta al 26%, come per gli altri redditi diversi di natura finanziaria. Tale modifica si allinea a quanto affermato dal legislatore europeo, che nel preambolo del MiCAR sottolinea: "*L'Unione ha un interesse politico nello sviluppo e nella promozione dell'adozione di tecnologie trasformative nel settore finanziario [...] che, insieme al settore stesso delle cripto-attività, porteranno a una crescita economica e a nuove opportunità di lavoro per i cittadini dell'Unione*". La sostanziale equiparazione delle cripto-attività agli altri strumenti finanziari (esclusi i titoli di Stato), operata tramite il presente emendamento, contribuirebbe a costruire un quadro normativo più chiaro e omogeneo, garantendo piena attuazione all'articolo 47, comma 1, della Costituzione (il quale recita, per l'appunto, "*La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme [...]*") e prevenendo discriminazioni tra investimenti diretti in cripto-attività e investimenti intermediati realizzati tramite prodotti finanziari con sottostante cripto-attività. Infatti, a questi ultimi continuerebbe ad applicarsi l'aliquota del 26%, pur mantenendo il 33% sugli investimenti diretti. Ciò genererebbe inevitabilmente consistenti flussi finanziari (ad esempio, per liquidare gli investimenti diretti prima della fine del 2025), con effetti imprevedibili sull'equilibrio di un mercato ormai rilevante e esposto alla concorrenza di ordinamenti (*inter alia*, Svizzera e Germania) che prevedono già la completa detassazione delle plusvalenze da cripto-attività, almeno per detenzioni a lungo termine che escludono il mero *trading*. La riduzione nel 2025 delle masse detenute da investitori italiani presso intermediari autorizzati, nonostante l'aumento dei valori di mercato, dimostra che l'aliquota al 33% ha già spinto gli investitori a sottrarre i propri investimenti dal perimetro fiscalmente monitorato.

Con la novella proposta al punto 1, lettera b), si prevede l'istituzione, con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di un Tavolo permanente di controllo e vigilanza sulle cripto-attività e la finanza innovativa, definendone composizione e compiti. Tale disposizione non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, poiché ai componenti del Tavolo non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi spese o altri emolumenti.

Con la novella del punto 1, lettere c) e d), si rende strutturale la facoltà di rivalutare le cripto-attività possedute, in analogia con quanto già previsto per le partecipazioni in società.

Con la novella del punto 2, si punta a risolvere l'annoso (e dannoso) dubbio interpretativo connesso alla normativa IRPEF in materia di cripto-attività, ovvero i criteri per stabilire se e a quali condizioni le cripto-attività possano dirsi avere eguali caratteristiche e funzioni ai fini della neutralità fiscale degli scambi. In particolare, la precisazione di tali criteri è urgente per quanto concerne gli *stablecoin*, sui quali persistono incertezze nonostante i primi chiarimenti dell'Agenzia delle Entrate. Si precisa, inoltre, che non costituisce fattispecie



fiscalmente rilevante la mera conversione tra euro e *token* di moneta elettronica denominati in euro, né il rimborso in euro del relativo valore nominale, né l'utilizzo di *token* di moneta elettronica denominati in euro per pagare beni e servizi. Il punto 2 interviene inoltre sull'articolo 68 del Testo Unico delle Imposte sui Redditi (TUIR), di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, al fine di estendere la compensazione tra plusvalenze e minusvalenze a tutte le attività finanziarie, incluse le cripto-attività.

Il punto 3 intende invece ricondurre il metodo di calcolo delle plusvalenze su cripto-attività a quello già adottato per i redditi diversi di natura finanziaria su valori mobiliari, come statuito dall'articolo 68, comma 6, del Testo Unico delle Imposte sui Redditi (TUIR), di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, per tutti i casi in cui il contribuente operi tramite un intermediario in regime di risparmio amministrato. In tale circostanza, infatti, le cautele connesse alla precisa individuazione e quantificazione degli oneri inerenti alla produzione delle plusvalenze e minusvalenze – che hanno ispirato la formulazione dell'articolo 68, comma 9-bis, del TUIR – non sono necessarie, poiché l'intermediario fornisce adeguate garanzie all'Erario. Con tale modifica, si incentivano i contribuenti a rivolgersi a intermediari che operano in risparmio amministrato, con evidenti vantaggi per l'Erario in termini di certezza della riscossione del tributo e si allevia una delle più evidenti disparità di trattamento tributario tra cripto-attività e altri valori mobiliari.

AssoCASP

Il Segretario Generale

Avv. Gabriel Zurlo Sconosciuto