**Parlamento europeo**
2014-2019

*Commissione per i problemi economici e monetari*

**2016/2007(INI)**

23.2.2016

# PROGETTO DI RELAZIONE

sulle valute virtuali
(2016/2007(INI))

Commissione per i problemi economici e monetari

Relatore: Jakob von Weizsäcker

## INDICE

**Pagina**

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO ..... 3

MOTIVAZIONE ..... 9

## PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

**sulle valute virtuali**
**(2016/2007(INI))**

*Il Parlamento europeo*,

– visto il documento della Banca dei regolamenti internazionali sulle valute digitali del novembre 2015[1],

– vista la pubblicazione della Banca d'Inghilterra sugli aspetti economici delle valute digitali (terzo trimestre 2014)[2],

– visto il parere dell'Autorità bancaria europea sulle valute virtuali del giugno 2014[3],

– vista l'analisi condotta dalla Banca centrale europea sui sistemi di valuta virtuale del febbraio 2015[4],

– visto il piano d'azione della Commissione per rafforzare la lotta contro il finanziamento del terrorismo del 2 febbraio 2016[5],

– visto lo studio della Commissione sulla portata del divario dell'IVA nell'UE del maggio 2015[6],

– visto lo studio del Centro comune di ricerca della Commissione sull'agenda digitale per le valute virtuali[7],

– viste le conclusioni del Consiglio sulla lotta contro il finanziamento del terrorismo del 12 febbraio 2016[8],

– vista la sentenza della Corte europea di giustizia sul trattamento ai fini dell'IVA del cambio di una valuta virtuale (C-264/14)[9] e il parere dell'avvocato generale Kokott del 16 luglio 2015[10],

– vista la consultazione dell'ESMA sugli investimenti realizzati con valute virtuali o con

---

[1] http://www.bis.org/cpmi/publ/d137.pdf
[2] http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/quarterlybulletin/2014/qb14q3digitalcurrenciesbitcoin2.pdf
[3] https://www.eba.europa.eu/documents/10180/657547/EBA-Op-2014-08+Opinion+on+Virtual+Currencies.pdf
[4] https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/virtualcurrencyschemesen.pdf
[5] http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/news/160202_en.htm
[6] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5592_en.htm
[7] http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC97043/the%20digital%20agenda%20of%20virtual%20currencies_final.pdf
[8] http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/02/12-conclusions-terrorism-financing/
[9] http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?pro=&lgrec=de&nat=or&oqp=&lg=&dates=&language=it&jur=C%2CT%2CF&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&num=C-264%252F14&td=%3BALL&pcs=Oor&avg=&page=1&mat=or&jge=&for=&cid=276938
[10] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A62014CC0264

la tecnologia di registro distribuito del luglio 2015[1],

– vista la nota informativa del Servizio di ricerca del Parlamento europeo sul mercato, gli aspetti economici e la regolamentazione del bitcoin[2],

– vista la relazione di Europol intitolata "Changes in modus operandi of Islamic State terrorist attacks" (Cambiamenti del modus operandi in relazione agli attacchi terroristici dello Stato islamico) del 18 gennaio 2016[3],

– vista la relazione del Gruppo di azione finanziaria (GAFI) sulle valute virtuali del giugno 2014[4],

– visto lo studio dell'OCSE intitolato "The Bitcoin Question - currency versus trust-less transfer technology" (La questione bitcoin – la valuta contro la tecnologia di trasferimento senza legami di fiducia)[5];

– visto il documento di riflessione dei servizi del Fondo monetario internazionale (FMI) intitolato "Virtual Currencies and Beyond" (Valute virtuali e oltre) del gennaio 2016[6],

– vista la relazione del capo consigliere scientifico dell'ufficio pubblico per la scienza del Regno Unito, intitolata "Distributed Ledger Technology: beyond block chain" (Tecnologia di registro distribuito: oltre la blockchain), pubblicata nel 2016 [7],

– vista l'audizione della commissione per i problemi economici e monetari sulle valute virtuali del 25 gennaio 2016,

– visto l'articolo 52 del suo regolamento,

– visti la relazione della commissione per i problemi economici e monetari e il parere della commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori (A8-0000/2016),

A. considerando che le valute virtuali sono rappresentazioni di valore digitali gestite privatamente, denominate nella loro unità di conto, definite come denaro digitale privato, e basate principalmente su una tecnologia di registro distribuito (distributed ledger technology, DLT), che costituisce il fondamento tecnologico di oltre 600 sistemi di valuta virtuale[8], il più noto dei quali è finora il bitcoin, con una quota di mercato che

[1] https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2015/11/2015-532_call_for_evidence_on_virtual_currency_investment.pdf
[2] http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140793/LDM_BRI(2014)140793_REV1_EN.pdf
[3] https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/changes_in_modus_operandi_of_is_in_terrorist_attacks.pdf
[4] http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/virtual-currency-key-definitions-and-potential-aml-cft-risks.pdf
[5] http://www.oecd.org/daf/fin/financial-markets/The-Bitcoin-Question-2014.pdf
[6] https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1603.pdf
[7] https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/492972/gs-16-1-distributed-ledger-technology.pdf
[8] http://www.bis.org/cpmi/publ/d137.pdf

si avvicina al 90% e un valore di mercato di bitcoin in circolazione di circa 5 miliardi di EUR[1];

B. considerando che la DLT fa consiste in banche dati decentralizzate condivise, caratterizzate da diversi gradi di fiducia e resilienza, che sono in grado di elaborare rapidamente grandi quantità di transazioni e hanno la capacità di trasformare non solo l'ambito delle valute virtuali, ma anche la tecnologia finanziaria in senso lato – nel quadro della quale la compensazione e il regolamento possono costituire un'evidente applicazione – nonché altri ambiti al di là della finanza, in particolare per quanto concerne la dimostrazione dell'identità e della proprietà;

C. considerando che gli investimenti nella DLT sono parte integrante dell'attuale ciclo d'innovazione nell'ambito della tecnologia finanziaria e che ad oggi, tra finanziamenti in capitale di rischio e investimenti delle imprese, ammontano a più di un miliardo di EUR[2];

***Opportunità e rischi legati alle valute virtuali e alla DLT nel panorama tecnologico in rapida evoluzione dei pagamenti***

1. sottolinea che le valute virtuali e la DLT possono contribuire positivamente al benessere dei consumatori e allo sviluppo economico mediante:

   a) una notevole riduzione dei costi di transazione per i pagamenti e il trasferimento di fondi, che probabilmente scenderebbero ben al di sotto dell'1%, rispetto al 2% - 4% dei sistemi di pagamento online tradizionali[3] e a una media di oltre il 7% per il trasferimento delle rimesse transfrontaliere[4], con un conseguente calo dei costi totali delle rimesse a livello globale che potrebbe ammontare fino a 20 miliardi di EUR;

   b) a livello più generale, una riduzione del costo di accesso ai finanziamenti anche in assenza di un conto bancario tradizionale, il che può favorire l'inclusione finanziaria e il conseguimento dell'obiettivo "5x5" del G20 e del G8, attualmente fuori portata[5];

   c) un potenziamento della velocità e della resilienza dei sistemi di pagamento, grazie all'architettura decentrata caratteristica della DLT, che può continuare a funzionare in modo affidabile anche qualora parti della sua rete subissero guasti o violazioni;

   d) l'istituzione di sistemi che combinino la facilità di utilizzo, costi di transazione ridotti e un elevato grado di riservatezza, senza però l'anonimato totale, in modo da consentire la tracciabilità delle transazioni in caso di illeciti;

   e) l'impiego di tali sistemi per sviluppare sistemi di micropagamento online che, verosimilmente, potrebbero sostituire alcuni degli attuali modelli commerciali online che richiedono grandi quantità di dati e costituiscono un problema significativo per la riservatezza individuale;

---

[1] http://coinmarketcap.com/
[2] Cfr. tra gli altri: http://www.coindesk.com/state-of-bitcoin-blockchain-2016/
[3] https://www.eba.europa.eu/documents/10180/657547/EBA-Op-2014-08+Opinion+on+Virtual+Currencies.pdf
[4] https://remittanceprices.worldbank.org/sites/default/files/rpw_report_december_2015.pdf
[5] http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTFINANCIALSECTOR/0,,contentMDK:22383199~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:282885,00.html

f) la possibilità di prevedere la fusione di diversi tipi di meccanismi di pagamento tradizionali e innovativi, dalle carte di credito alle soluzioni mobili, in un'unica applicazione sicura e di facile impiego;

2. osserva che i sistemi di valuta virtuale e la DLT comportano rischi che devono essere adeguatamente affrontati, anche date le seguenti circostanze:

a) il potenziale per il riciclaggio di denaro, il finanziamento di attività terroristiche[1] e le frodi fiscali basato sulla "pseudonimia" e i "servizi misti" offerti da alcuni dei servizi in questione, senza dimenticare che la tracciabilità delle transazioni in contante tende a essere ancora più limitata;

b) l'assenza di strutture di governance flessibili e affidabili, specialmente in alcune applicazioni della DLT come il bitcoin, che determinano incertezza e problemi di tutela dei consumatori, soprattutto in caso di difficoltà non previste dagli ideatori del software originario;

c) la capacità a volte limitata dei regolatori nell'ambito delle nuove tecnologie, che può ostacolare la definizione tempestiva di garanzie adeguate volte ad assicurare il funzionamento corretto e affidabile delle applicazioni della DLT qualora esse si sviluppino in misura tale da acquisire un'importanza sistemica, o anche prima che ciò avvenga;

d) l'incertezza giuridica che circonda le nuove applicazioni della DLT, in quanto in alcuni casi esse possono rientrare nell'ambito di applicazione della normativa vigente (talvolta inadatta), mentre in altri può non esistere ancora una normativa adeguata;

3. suggerisce che per affrontare tali rischi sarà necessaria una maggiore capacità di regolamentazione, onde poter contare su una risposta tempestiva e proporzionata se e quando l'utilizzo di talune applicazioni della DLT dovesse espandersi rapidamente acquisendo un'importanza sistemica;

***Utilizzo della DLT al di là dell'ambito dei pagamenti***

4. osserva che il potenziale della DLT di accelerare, decentrare, automatizzare e standardizzare i processi basati sui dati potrebbe modificare profondamente le modalità di trasferimento delle attività e di tenuta dei registri, con conseguenze sia per il settore privato sia per quello pubblico, il quale è coinvolto a tre livelli: in qualità di prestatore di servizi, di supervisore e di legislatore;

5. segnala che, attualmente, la compensazione, il regolamento e altri processi di gestione post negoziazione costano al settore finanziario globale ben oltre 50 miliardi di EUR all'anno[2] e che in tale ambito l'impiego della DLT potrebbe consentire grandi innovazioni in termini di efficienza, rapidità e resilienza, creando però, al contempo,

[1] Pur sussistendo la possibilità che le valute virtuali siano utilizzate per finanziare attività terroristiche, recentemente (il 18 gennaio 2016) Europol ha sottolineato che, sebbene informazioni provenienti da terzi suggeriscano che le valute anonime quali il bitcoin siano utilizzate da terroristi per finanziare le loro attività, ciò non è stato confermato dalle autorità di contrasto.

[2] https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/492972/gs-16-1-distributed-ledger-technology.pdf

nuove sfide dal punto di vista della regolamentazione;

6. riconosce le potenzialità della DLT ben oltre il settore finanziario, comprese le potenzialità dei "contratti intelligenti";

7. incoraggia gli enti pubblici a sperimentare i sistemi di DLT al fine di migliorare la prestazione di servizi ai cittadini, invitando però alla cautela per quanto concerne l'esternalizzazione di servizi pubblici a sistemi di DLT privati e proprietari;

8. raccomanda che gli enti pubblici prendano in esame l'utilizzo di strumenti di supervisione e notifica in tempo reale basati sulla DLT nell'ambito di un'agenda RegTech nel settore finanziario e non solo, anche al fine di ridurre il notevole divario dell'IVA nell'Unione[1];

***Regolamentazione intelligente per promuovere l'innovazione e tutelare l'integrità***

9. invita ad adottare un approccio normativo proporzionato, in modo da non soffocare l'innovazione nelle fasi iniziali, pur prendendo seriamente le sfide di regolamentazione che potrebbero sorgere con l'uso diffuso delle valute virtuali e della DLT;

10. segnala che le normative chiave dell'UE quali i regolamenti EMIR e CSDR, la direttiva SFD, le norme MiFID/MiFIR e le direttive OICVM e GEFIA saranno probabilmente applicate in funzione delle attività svolte, indipendentemente dalla tecnologia di base;

11. accoglie positivamente i suggerimenti della Commissione quanto all'inclusione delle piattaforme di cambio delle valute virtuali nella direttiva antiriciclaggio (AMLD); raccomanda un ulteriore ampliamento che includa i prestatori di servizi di portafoglio digitale se e quando l'utilizzo delle valute digitali in questione dovesse diffondersi in misura tale da non rendere più necessario per gli utenti cambiare regolarmente le proprie valute virtuali in una valuta a corso legale;

12. raccomanda una revisione delle normative dell'UE sui pagamenti, comprese la direttiva sui servizi di pagamento (PSD) e la direttiva sulla moneta elettronica (EMD), alla luce delle nuove possibilità offerte dalle innovazioni tecnologiche, tra cui le valute virtuali e la DLT, al fine di rafforzare ulteriormente la competitività e ridurre i costi di transazione, anche grazie a una maggiore interoperabilità ed eventualmente alla promozione di un portafoglio elettronico universale e non proprietario;

13. sollecita la creazione di una task force orizzontale sulla DLT sotto la guida della Commissione, onde garantire le competenze tecniche e di regolamentazione necessarie per sostenere gli attori pubblici competenti, a livello dell'UE e degli Stati membri, negli sforzi atti a garantire una risposta tempestiva e ben informata alle nuove opportunità e sfide correlate all'introduzione delle applicazioni basate sulla DLT; osserva che, alla luce del potenziale d'uso della DLT e delle attuali dinamiche d'investimento, risulta giustificato dotare la task force di un bilancio proprio e di regolatori ed esperti tecnici esterni che monitorino le applicazioni basate sulla DLT a livello intersettoriale,

[1] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5592_en.htm

definiscano norme relative alle migliori prassi e, ove opportuno, raccomandino misure regolamentari e affrontino eventuali problemi di tutela dei consumatori e difficoltà sistemiche;

14. chiede alla Commissione, sulla base dei risultati della task force sulla DLT, di esaminare la necessità di una proposta legislativa volta a richiedere agli attori coinvolti in programmi di valute virtuali e DLT non ancora tenuti a ottemperare a norme adeguate in virtù della normativa vigente di dimostrare che il loro programma:

    1. se utilizzato su ampia scala, sia concepito in modo da evitare di danneggiare consumatori e utenti;

    2. se sistemico, sia sicuro, solido e provvisto di una struttura di governance affidabile;

15. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.

## MOTIVAZIONE

Sette anni dopo l'introduzione del bitcoin, la prima e più nota valuta virtuale, è ormai chiaro che l'innovazione alla sua base, la tecnologia di registro distribuito (distributed ledger technology, DLT), è destinata ad avere un impatto considerevole sul settore finanziario e non solo. Tale tecnologia, in via di principio, consente di registrare in maniera decentralizzata, rapida, resiliente e alquanto sicura qualsiasi tipo di operazione, unitamente all'elenco delle operazioni passate, in un "registro distribuito". Gli investimenti nella DLT stanno aumentando notevolmente e certe applicazioni potrebbero rapidamente diventare sistemiche. Benché permangano alcuni dubbi in merito alla portata della trasformazione tecnologica in corso, le notevoli opportunità e i rischi non trascurabili ad essa correlati fanno della presente relazione, la prima elaborata dal Parlamento europeo sulle valute virtuali e la DLT, un'iniziativa tempestiva.

**Un panorama tecnologico in rapida evoluzione**

Le principali opportunità offerte dalle valute virtuali e dalla DLT nell'ambito dei pagamenti sono legate alla diminuzione dei costi delle operazioni e all'agevolezza d'uso, garantendo al contempo resilienza e vari livelli di riservatezza. In tale contesto è opportuno osservare che i costi delle operazioni di pagamento rimangono sorprendentemente elevati. In media, più del 7% delle rimesse transfrontaliere viene assorbito dai costi di trasferimento, che sia il G20 sia il G8 si sono concretamente impegnati a ridurre. Tuttavia, è possibile rendere i costi delle operazioni più competitivi anche all'interno del mercato unico. Nel medio termine, la concorrenza potrebbe essere ulteriormente rafforzata attraverso l'introduzione di un portafoglio unico non proprietario e interoperabile.

Tuttavia, è probabile che buona parte delle potenzialità della DLT si svilupperanno ben oltre il settore dei pagamenti. Nella relazione si menziona la gestione post negoziazione quale evidente ambito di applicazione della DLT nel settore privato. Più in generale, è probabile che emergano applicazioni soprattutto in ambiti in cui rivestono un ruolo importante l'affidabilità, la dimostrazione dell'identità e della titolarità e la standardizzazione, ossia i contratti intelligenti, i trasferimenti di proprietà intellettuale, la gestione della catena di approvvigionamento e una serie di servizi pubblici. Ad esempio, nell'ambito dell'agenda RegTech dovrebbero essere esplorate le potenzialità della DLT nella riduzione del divario dell'IVA, che attualmente ammonta a 168 miliardi di euro[1].

Come per le opportunità, anche i rischi correlati alle valute virtuali e alla DLT emergeranno più chiaramente solo quando si diffonderà maggiormente il loro utilizzo. Tuttavia, alcuni rischi significativi sono già divenuti evidenti, ad esempio l'abuso di determinate applicazioni per scopi illeciti, compresi il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo[2]. Inoltre, poiché è probabile che la DLT verrà utilizzata in una serie di ambiti sistemici, è necessario garantire l'adeguato funzionamento e la resilienza di tali sistemi sulla base di un governance solida e di strutture di controllo. Per di più, in una serie di applicazioni emergeranno in primo piano questioni legate alla protezione dei consumatori.

[1] Commissione, comunicato stampa, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5593_en.htm
[2] Cfr. il recente "piano d'azione per rafforzare la lotta contro il finanziamento del terrorismo", http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1455113825366&uri=CELEX%3A52016DC0050

**Regolamentazione intelligente per la DLT**

La chiave di una regolamentazione intelligente in un tale contesto di innovazione dinamica è che il regolatore sviluppi una capacità sufficiente, anche in termini di competenze tecniche. È auspicabile, nonché possibile, evitare una regolamentazione preventiva e severa che soffocherebbe la crescita. Tuttavia, un simile regime normativo intelligente basato sull'eccellenza analitica e sulla proporzionalità non deve essere confuso con una regolamentazione morbida: tra gli strumenti normativi devono trovare posto anche misure rapide e decise, volte ad affrontare i rischi prima che essi divengano sistemici, se e quando ciò si renda opportuno. Al fine di garantire le capacità normative necessarie per tale approccio, il relatore chiede l'istituzione di una task force orizzontale sulla DLT sotto la guida della Commissione.