



Berna, 14.12.2018

Basi giuridiche per le tecnologie di registro distribuito e blockchain in Svizzera

Una panoramica incentrata sul settore finanziario

Rapporto del Consiglio federale

Sintesi

In generale

Le tecnologie di registro distribuito («Distributed Ledger Technology», DLT) e blockchain fanno parte degli sviluppi più rilevanti e potenzialmente più promettenti della digitalizzazione. Per queste tecnologie si prevede, sia nel settore finanziario che in altri settori dell'economia, un elevato potenziale d'innovazione e d'incremento dell'efficienza, anche se difficilmente stimabile al momento. Oggi la Svizzera svolge un ruolo guida in questo ambito e, nel settore finanziario, negli ultimi anni si sta affermando un ecosistema della tecnofinanza e della blockchain.

Il Consiglio federale intende perfezionare i presupposti necessari per sfruttare le opportunità offerte dalla digitalizzazione. A tal fine si prefigge di creare le migliori condizioni quadro possibili, affinché la Svizzera possa posizionarsi e svilupparsi come centro di punta innovativo e affidabile per le imprese tecnofinanziarie e attive nella blockchain e, più in generale, per le imprese improntate all'innovazione. Allo stesso tempo il Consiglio federale riconosce l'importanza di preservare anche in questo ambito l'integrità e la reputazione della piazza finanziaria ed economica del nostro Paese.

Nel presente rapporto il Consiglio federale fornisce una panoramica delle condizioni giuridiche rilevanti e valuta, se è necessario intervenire. Il rapporto intende inoltre lanciare un segnale, dimostrando (i) che la Svizzera è ricettiva all'evoluzione tecnologica, nella fattispecie la DLT e la blockchain, (ii) che il quadro giuridico svizzero è già oggi idoneo per operare con modelli aziendali basati su DLT e blockchain, (iii) che la Svizzera intende continuare a migliorare le condizioni quadro favorevoli all'innovazione e (iv) che le autorità elvetiche sono determinate a combattere in modo efficace gli abusi.

Il Consiglio federale ha elaborato il presente rapporto in base ai seguenti principi:

- (i) la politica deve stabilire condizioni quadro ottimali e favorevoli all'innovazione, mentre le preferenze del mercato e della società sceglieranno le tecnologie prevalenti;
- (ii) in linea di principio la Svizzera non deve mettere in dubbio il suo quadro giuridico consolidato ed equilibrato, bensì, laddove necessario, apportare rapidamente adeguamenti mirati per colmare lacune o rimuovere ostacoli in relazione alle applicazioni DLT e blockchain;
- (iii) la Svizzera deve seguire un approccio normativo e regolamentare improntato ai principi, in termini di neutralità tecnologica, prevedendo delle deroghe all'occorrenza; al riguardo le regole da definire devono essere possibilmente neutrali sotto il profilo della concorrenza;
- (iv) la certezza del diritto, una regolamentazione efficace e una buona reputazione devono permettere alla Svizzera di posizionarsi, nei confronti delle imprese DLT e blockchain, come centro competitivo, dove comunque non è ammesso il ricorso a tecnologie innovative per la commissione di fatti fraudolenti o abusivi o elusivi del quadro normativo; e
- (v) le autorità svizzere devono essere ricettive alle nuove tecnologie e all'innovazione (ad es. blockchain e DLT) e intrattenere un dialogo costante con gli operatori del settore.

Il presente rapporto è stato redatto sulla base delle analisi effettuate dal gruppo di lavoro, che si occupa di tecnologia blockchain e di ICOs («Initial Coin Offerings»), costituito a gennaio 2018 dal Dipartimento federale delle finanze (DFF). Il gruppo di lavoro ha individuato opzioni d'intervento e propone le prossime misure concrete da adottare.

Diritto civile e normativa in materia d'insolvenza

Con riferimento al diritto civile è possibile distinguere due categorie di token. La prima categoria rappresenta generalmente un valore nel contesto della blockchain, ad esempio le criptovalute come i bitcoin. Secondo l'opinione prevalente, i token costituiscono beni patrimoniali immateriali meramente fattuali. Per la loro trasmissione il diritto civile non stabilisce requisiti, né frappone ostacoli in tal senso. La trasmissione di criptovalute non richiede pertanto adeguamenti del diritto civile. La seconda categoria di token, invece, riproduce e rappresenta una posizione giuridica (credito, qualità di membro, diritto reale). Secondo gli utenti, questi token dovrebbero avere una funzione simile a quella espletata tradizionalmente dai titoli di credito. Poiché l'iscrizione in un registro decentrato accessibile alle cerchie interessate svolge una funzione di pubblicità analogamente al possesso di un titolo, appare quindi giustificato riconoscere a questa iscrizione effetti giuridici analoghi. Per aumentare la certezza del diritto, il Consiglio federale propone di adeguare la legislazione sui titoli di credito, cercando per quanto possibile di conservare i principi ivi consolidati. La riproduzione e la trasmissione digitali sono ammesse solo per quei diritti, che potrebbero anche essere cartolarizzati in un titolo e ammettono la libera trasferibilità. La prevista modifica della legge sui titoli contabili deve consentire da un canto il trasferimento giuridicamente sicuro di diritti valori attraverso iscrizioni in registri decentrati, dall'altro essere possibilmente improntata al principio della neutralità tecnologica.

Per quanto riguarda la normativa in materia d'insolvenza, il Consiglio federale ribadisce la necessità d'intervento sul piano legislativo. Nel quadro di un fallimento vengono raccolti e realizzati i beni patrimoniali del debitore fallito. In questo contesto bisogna anche chiarire, quali valori sono da attribuire al patrimonio del debitore. Il problema si pone soprattutto, quando i beni patrimoniali, che dal punto di vista economico spettano al debitore, sono depositati presso terzi e quando il debitore ha la facoltà di disporre di beni patrimoniali rivendicati da terzi. In questo ultimo caso manca tuttora una soluzione definitiva riguardo alla possibilità di rivendicare beni basati sui principi della crittografia. Il Consiglio federale ritiene quindi necessario precisare esaustivamente a livello di legge – alla stessa stregua del diritto di rivendicazione del titolare di diritti reali – la rivendicazione dalla massa del fallimento dei beni basati sui principi della crittografia in caso di fallimento. Ciò a patto che sia possibile attribuire questi beni in modo inequivocabile a determinati terzi. Inoltre il Consiglio federale si chiede se, nel presente contesto, non sarebbe il caso di verificare l'introduzione di un diritto di rivendicazione anche per i dati non patrimoniali. Per questo motivo, nel quadro della prevista procedura di consultazione concernente la modifica della legge sugli investimenti collettivi (LICol), esso proporrà una modifica in tal senso.

Leggi sui mercati finanziari

Le applicazioni blockchain e DLT possono avere numerosi punti in comune con le leggi sui mercati finanziari, concretamente con la legislazione sulle banche, la legislazione sull'infrastruttura finanziaria, la legislazione sugli investimenti collettivi, la legislazione sulle assicurazioni nonché con la futura legge sui servizi finanziari e la futura legge sugli istituti finanziari. Gli obiettivi delle leggi sui mercati finanziari – come la tutela della funzionalità dei mercati finanziari e la protezione dei clienti – sono altrettanto importanti sia per le imprese DLT e blockchain operanti nel settore finanziario che per tutti gli altri attori finanziari. Il Consiglio federale non vede attualmente problemi di fondo nelle leggi sui mercati finanziari che riguardano nello specifico le applicazioni blockchain e DLT tali da rendere necessari adeguamenti sostanziali. In Svizzera generalmente le leggi sui mercati finanziari sono formulate conformemente al principio della neutralità tecnologica e sono in grado di gestire le nuove tecnologie.

Tuttavia in alcuni settori è opportuno effettuare adeguamenti mirati, come spiegato di seguito:

- Nella *legislazione sulle banche* il Consiglio federale valuterà – alla luce degli adeguamenti proposti nella legge federale sulla esecuzione e sul fallimento – una corrispondente modifica delle disposizioni in materia d'insolvenza delle banche (segnatamente riguardo alla separazione di valori depositati) e sottoporrà eventuali proposte di adeguamento nel corso della prevista procedura di consultazione.
- Nella *legislazione sull'infrastruttura finanziaria* il Consiglio federale propone di istituire una nuova categoria di autorizzazione per i fornitori di infrastrutture nel settore blockchain e DLT. Per tenere maggiormente conto delle esigenze relative alle applicazioni blockchain e DLT, l'Esecutivo intende inoltre proporre adeguamenti in questo senso nella legge sull'infrastruttura finanziaria e nella nuova legge sugli istituti finanziari allo scopo di rafforzare la flessibilità.
- Per quanto concerne la *legge sui servizi finanziari*, che entrerà in vigore a inizio 2020, il Consiglio federale non ravvisa per ora alcuna esigenza di adeguamento a seguito delle applicazioni blockchain e DLT. Le esigenze previste nell'informazione dei clienti, ad esempio, rivestono una certa importanza nel caso di strumenti finanziari basati sulla blockchain e la DLT, poiché tali strumenti sono talvolta difficilmente valutabili in ragione del loro grado di innovazione e possono essere soggetti a forti oscillazioni di valore.
- In materia di *legislazione sugli investimenti collettivi*, a settembre 2018 il Consiglio federale ha incaricato il DFF di elaborare, entro la metà del 2019, una procedura di consultazione concernente la modifica della LICol che consenta l'introduzione di una nuova categoria di fondi (i cosiddetti «Limited Qualified Investment Funds», L-QIF). Il progetto permetterà di lanciare sul mercato nuovi prodotti innovativi in modo più celere e conveniente. Inoltre, poiché l'utilizzo di applicazioni blockchain e DLT nell'ambito della legislazione sugli investimenti collettivi è ancora agli inizi, non è possibile fornire una valutazione esaustiva sulla necessità dell'intervento.
- Nel *settore assicurativo*, attualmente numerosi progetti basati sulla blockchain o sulla DLT si trovano nella fase iniziale. Finora non si prospetta alcuna necessità di adottare misure a livello normativo per i mercati finanziari ma anche qui non è possibile fornire una valutazione esaustiva. Il Consiglio federale seguirà questi sviluppi con attenzione.

Lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo

L'analisi dei rischi condotta nel 2018 dal gruppo di coordinamento interdipartimentale per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo indica che, a seguito della minaccia e della vulnerabilità identificate, la Svizzera è esposta a un rischio di abuso dei beni basati sui principi della crittografia per fini di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo. La minaccia e la vulnerabilità sono state però constatate in tutti i Paesi. Tuttavia dall'analisi dei rischi emerge che in Svizzera, a causa dell'esiguo numero di casi, non è possibile stabilire con esattezza il rischio concreto.

Attualmente la legge sul riciclaggio di denaro (LRD) è formulata tenendo sufficientemente conto del principio della neutralità tecnologica. Ciò consente di disciplinare in ampia misura anche le attività correlate a criptovalute e ICOs. I principi generali della LRD si applicano anche ai beni basati sui principi della crittografia. Le attività di gran parte degli attori operanti nel settore della crittografia sono considerate già oggi attività di intermediazione finanziaria e vengono di conseguenza assoggettate alla LRD. Nel confronto internazionale il campo di applicazione della LRD è già vasto, per cui al momento il Consiglio federale non reputa indispensabile sottoporre questa legge a una revisione sostanziale nell'ottica dei beni basati sui principi della crittografia.

Va però detto che attualmente i fornitori dei cosiddetti «Non-custodian Wallet» e determinate piattaforme di negoziazione decentralizzate per beni basati sui principi della crittografia non sono ancora assoggettati alla LRD. Le sfide che si delineano in questo contesto devono essere fronteggiate su scala mondiale nel quadro dei lavori del Gruppo d'azione finanziaria. Alla luce di queste considerazioni il Consiglio federale rinuncia a proporre l'estensione del campo di applicazione della LRD ai fornitori di «Non-custodian Wallet». Per contro, esso prevede di disciplinare in maniera esplicita l'attuale assoggettamento delle piattaforme di negoziazione decentralizzate alla LRD con l'intento di offrire maggiore trasparenza ai partecipanti al mercato. Inoltre esaminerà la possibilità di assoggettarvi altre piattaforme analoghe tenendo conto degli sviluppi internazionali.

La Svizzera continuerà ad adoperarsi in seno agli organismi internazionali competenti per garantire, attraverso standard internazionali, la realizzazione di un dispositivo efficace e coordinato sul piano internazionale per affrontare i rischi di riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.