

CAMERA DEI DEPUTATI
VI Commissione Finanze

Audizione del Presidente dell’Autorità garante della concorrenza e del
mercato

Professor Giovanni Pitruzzella

in merito

INDAGINE CONOSCITIVA SULLE TEMATICHE RELATIVE ALL’IMPATTO
DELLA TECNOLOGIA FINANZIARIA SUL SETTORE FINANZIARIO,
CREDITIZIO E ASSICURATIVO

Roma, 22 novembre 2017

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

sono lieto di poter svolgere alcune considerazioni su una tematica di grande attualità per lo sviluppo competitivo del nostro Paese, quale l’impatto delle nuove tecnologie sui settori finanziario, creditizio e assicurativo.

Come ho avuto modo di evidenziare anche in altre occasioni, la digitalizzazione di beni, servizi e transazioni non è un fenomeno limitato al settore delle telecomunicazioni, dell’informatica e dei contenuti immateriali, ma rappresenta un elemento di discontinuità che ha un impatto trasversale su tutti i settori economici, cambiando la struttura ed il funzionamento dei mercati, i rapporti business-to-business e business-to-consumers, nonché i comportamenti dei consumatori. In tale scenario, le nuove tecnologie stanno mutando rapidamente anche l’ecosistema competitivo in cui banche, così come istituti finanziari e assicurativi, si sono mossi finora.

In particolare, il settore bancario vedeva già una pluralità di tipologie di soggetti operanti nell’esercizio del credito: pensiamo, oltre alle banche tradizionali, ai confidi, agli intermediari speciali, alle società di intermediazione immobiliare, ecc.. Questo processo di pluralizzazione soggettiva del settore, già delineatosi negli anni scorsi, si è nei tempi recenti ulteriormente accentuato per effetto dell’innovazione normativa e tecnologica.

Infatti, accanto alle nuove possibilità di azione ammesse dal legislatore sulla spinta del legislatore europeo - e legate all'emersione di nuovi organismi finanziari e figure intermediatrici che si collocano al di fuori del tradizionale ambito bancario - si aggiunge lo sviluppo di nuove forme di attività e di nuovi operatori per effetto dell'evoluzione tecnologica (cd. *financial technology* o *FinTech*), che sta radicalmente cambiando la fisionomia del mercato bancario tradizionale, determinando, da un lato, la crescita delle imprese *Fintech*, dall'altro, la modifica del modello tradizionale di erogazione dei servizi e dei prodotti.

a) *Fintech e concorrenza*

Il settore *FinTech* è molto variegato, includendo tutte quelle realtà che attraverso nuove tecnologie rendono più efficienti i servizi finanziari o creano nuovi e più sofisticati prodotti e servizi e che comprende numerosi segmenti di attività (pagamenti digitali, gestione automatizzata dei conti correnti, *crowdfunding*, prestiti *peer to peer*, *robot advisor*, *big data analytics*, gestione di valute digitale o cripto-valute ecc..).

Come messo in luce nell'ultimo Rapporto I-Com 2016 sui consumatori¹, uno degli effetti più significativi della rivoluzione tecnologica è che in molti mercati, compreso quello bancario, la tradizionale catena del valore viene a frantumarsi grazie all'emergere di operatori che si focalizzano soltanto su specifici segmenti della filiera. Da un lato, si stanno affermando banche completamente digitali ("*pure digital*"), prive di una rete fisica di filiali e con strutture di costo estremamente snelle; in parallelo si assiste alla diffusione di nuovi modelli di business che prevedono il ricorso a diverse competenze e soluzioni (anche digitali) e l'integrazione di canali fisici e digitali. Dall'altro, aumenta la pressione proveniente da nuovi attori capaci di intercettare parte della clientela, dei margini di intermediazione e della liquidità un tempo di esclusiva competenza delle banche. Dal punto di vista del cliente, facilità di utilizzo dei servizi e velocità e *customer experience* positiva sono i benefici che le aziende del settore *FinTech* offrono rispetto alle banche.

L'attenzione sulle potenzialità del *FinTech* è molto alta anche a livello europeo: come noto, la Commissione europea ha avviato nel marzo 2017 un procedimento di pubblica consultazione dal titolo "*Fintech: a more competitive and innovative european financial sector*", volto a ottenere commenti sull'impatto delle

¹ Rapporto I-COM 2016 sui Consumatori - B2C Revolution, Come rendere il digitale un ecosistema di successo per consumatori e imprese, sezione dedicata al comparto bancario e assicurativo.

nuove tecnologie sui servizi finanziari, con particolare riguardo a questi obiettivi: i) favorire l'accesso per i consumatori e le imprese; ii) abbattere i costi operativi e aumentare l'efficienza; iii) creare e rendere il mercato unico di tali servizi più competitivo, diminuendo le barriere all'entrata; iv) bilanciare maggiormente la condivisione e la trasparenza dei dati, le esigenze di sicurezza e di privacy². Sulla base di questa consultazione pubblica, da poco conclusa (giugno 2017), la Commissione presenterà una strategia per il settore *FinTech*, al fine di determinare le misure necessarie per sostenere lo sviluppo di un mercato unico dei servizi finanziari ad alto contenuto tecnologico più competitivo e sicuro.

Le imprese *Fintech*, come osservato di recente, rappresentano senza dubbio “*un’opportunità per l’intera economia: per i consumatori, che potranno ottenere servizi di alta qualità a basso costo; per le imprese, soprattutto quelle di minore dimensione, che potranno più facilmente accedere a una più vasta gamma di fonti di finanziamento; per gli stessi intermediari tradizionali, che attraverso il ricorso alla tecnologia potranno accrescere la propria efficienza e offrire servizi finanziari digitali innovativi*”³.

Da un punto di vista concorrenziale, l’impatto dell’azione delle imprese *FinTech* sul settore non può che essere positivo: infatti, in conseguenza della trasformazione digitale, stiamo assistendo ad una intensificazione della concorrenza tanto all’interno dell’industria bancaria quanto all’esterno, ad opera di soggetti non tradizionali che stanno disintermediando la filiera su segmenti specifici della catena di valore. Tutto questo rileva sul piano della competizione, poiché le nuove imprese *Fintech*, inasprendo la concorrenza nel mercato dei servizi finanziari ed erodendo i margini di profitto, fungono da stimolo per gli operatori tradizionali e lo sviluppo di importanti segmenti del settore finanziario.

Quindi assistiamo alla nascita di nuovi operatori - che si affiancano a quelli tradizionali - alla nascita di nuovi prodotti e servizi (ad es. sofort per inizializzazione dei pagamenti online tramite bonifico; gestione automatizzata dei dati contenuti nei conti corrente), oppure, attraverso l’adozione di nuove tecnologie, come ad esempio la cd. *blockchain*, assistiamo ad un miglioramento ed efficientamento di quelli esistenti e la nascita di nuove opportunità. Ciò si traduce in maggiore concorrenza, espressa in termini di maggiore varietà, minori costi, e altri benefici (promozioni, sconti, *cashback* ecc..).

² European Commission, Summary of contributions to the 'Public Consultation on FinTech: a more competitive and innovative European financial sector', giugno 2017.

³ Così F. PANETTA, L’innovazione digitale nell’industria finanziaria italiana, Intervento in occasione della inaugurazione del Fintech District, Milano, 26 settembre 2017, reperibile su www.bancaditalia.it.

Si può facilmente prevedere che il settore *FinTech* avrà nei prossimi anni un ruolo sempre più importante nell'arena competitiva, così come sottolineare un certo ritardo dei player esistenti che “in molti casi non stanno ancora al passo con questa ondata di investimenti in innovazione, a causa in particolare dei retaggi tecnologici (le c.d. *legacy technologies*”), della scarsa rapidità con cui le banche sono in grado di far proprie le nuove tecnologie”⁴.

La sfida, dunque, che simili processi pongono tocca da vicino gli istituti di credito in quanto le dinamiche descritte hanno spesso un effetto altamente destabilizzante sugli equilibri storicamente prevalenti in un dato settore. Sul punto, mi limiterei ad osservare che per gli intermediari tradizionali (come negli altri settori investiti dalla rivoluzione digitale) la vera prova non è quella di resistere ai cambiamenti tecnologici, ma di percorrere i sentieri da questi tracciati: sentieri che conducono spesso verso nuovi equilibri e lungo i quali mutano anche le relazioni competitive tra le imprese: gli operatori devono, dunque, affrontare il più classico dei processi di “distruzione creatrice” connesso all'evoluzione tecnologica. E si tratta di un processo tutt'altro che facile, dal momento che genera inevitabili tensioni tra gli operatori “tradizionali” e i nuovi operatori attivi nell'ecosistema digitale. Da un lato, infatti, questo tipo di evoluzione si scontra spesso con una certa inerzia degli operatori tradizionali ad adattarsi alle nuove opportunità tecnologiche, potenzialmente idonee a destabilizzare consolidati assetti di mercato e a mettere in discussione storiche fonti di ricavo. Dall'altro lato, si tratta di una evoluzione che tende a portare a una riallocazione dei ricavi e del valore aggiunto, spesso a vantaggio degli operatori ed intermediari che costituiscono i nuovi protagonisti delle filiere digitali in grado di esercitare un potere di mercato significativo.

Ma si tratta di processi che, oltre agli inevitabili elementi di rischio, schiudono anche nuove opportunità che bisogna saper cogliere e sfruttare.

Se gli operatori tradizionali sono posti dalle innovazioni *disruptive* di fronte alle sfide di una più agguerrita competizione, non meno densi e difficili da sciogliere sono gli interrogativi che esse pongono al legislatore, tenuto conto che i nuovi modelli di business che vanno diffondendosi erodono riserve legali e diritti speciali, e abbattano le tradizionali barriere all'ingresso.

Gli sviluppi tecnologici pongono, dunque, anche il tema delle regole da applicarsi e quello ad esso associato dell'adeguatezza delle regole tradizionali: un tema molto complesso - peraltro analogo a quello esistente in altri settori

⁴ Rapporto I-COM 2016, cit.

investiti dalle nuove tecnologie (pensiamo solo al caso di Uber) che impone un'attenta riflessione sulle esigenze di tutela di altri interessi pubblici che hanno giustificato l'adozione di regole specifiche da introdurre nei singoli settori coinvolti dal processo di distruzione creatrice trainato dai nuovi modelli di business on line.

Si ripropone, insomma, qui il tema tradizionale di come regolamentare l'innovazione senza limitarla, ma anche quello, non meno importante sul piano competitivo, dell'applicazione uniforme delle regole: tanto più in un ambito delicato e fortemente regolamentato quale il settore bancario, dove – è bene non dimenticarlo - dietro ogni regola c'è un interesse pubblico rilevante ritenuto meritevole di tutela (tutela del risparmio e della fiducia della clientela, stabilità del sistema bancario e del sistema economico tutto, sicurezza del sistema dei pagamenti, ecc.), sì da giustificare l'adozione di quella specifica regola.

Dunque, in questo scenario evolutivo, in un settore come quello bancario e finanziario, in cui la natura delle transazioni e la tipologia dei prodotti rendono le asimmetrie informative ancora più evidenti e accrescono il rischio di abusi e comportamenti scorretti da parte degli intermediari, l'Autorità garante della concorrenza guarda con relativa serenità agli sviluppi che ci sono. In questo settore, non diversamente che in altri settori investiti dalle innovazioni tecnologiche, la missione dell'Autorità Antitrust resta quella di garantire che i mercati restino un luogo aperto dove i più meritevoli possano entrare, affermarsi ed efficacemente competere senza subire i comportamenti ostruzionistici degli *incumbents*, e quella di far sì che i crocevia attraverso cui passa l'innovazione restino liberi e sgombri, rimuovendo le possibili barriere all'accesso.

Tutto ciò non è ovviamente esente da rischi o possibili criticità concorrenziali connesse a questa nuova struttura e nuova catena del valore. Tali processi innovativi e di cambiamento delle strutture del mercato richiedono particolare attenzione da parte di un'autorità antitrust con riguardo ai rapporti e alle dinamiche competitive che si vengono a instaurare. In particolare, nelle nuove strutture del mercato e lungo le differenti catene del valore possono venirsi a creare profili di integrazione verticale peculiari e del tutto nuovi rispetto al passato, come anche differenti e nuove sono le possibilità di sfruttare le economie di rete che caratterizzano i nuovi operatori.

Pertanto, occorrerà prestare grande attenzione a tali aspetti nell'analisi e nell'utilizzo dei tradizionali strumenti antitrust. I mutamenti descritti, per

esempio, possono ben incidere in sede di individuazione del mercato rilevante: e ciò varrà sia nel caso di un eventuale procedimento in materia di abuso di posizione dominante, sia nel controllo delle operazioni di concentrazioni, dove peraltro la valutazione prospettica del potere di mercato detenuto dall'entità *post merger* è fortemente influenzata dalla esistenza o meno di concorrenza potenziale, cui potrebbero dar luogo i nuovi soggetti che vanno affermandosi.

Ulteriori rischi potrebbero essere legati alla posizione di vantaggio concorrenziale derivante dall'ingresso in settori regolamentati di nuovi soggetti i quali operano in un mondo regolato senza tuttavia essere soggetti ai medesimi oneri o limitazioni cui sono sottoposti gli operatori tradizionali.

Con l'obiettivo di garantire un *level playing field*, e dunque rendendo il mercato bancario e finanziario più competitivo, svolgerà un ruolo centrale il nuovo quadro regolatorio definito dalla PSD2 Payments Services Directive n. 2, volta ad assicurare una concorrenza equa tra vecchi e nuovi operatori, garantendo allo stesso tempo continuità nel mercato grazie ad un quadro regolamentare chiaro, armonizzato ed omogeneo per tutti i Paesi dell'Unione, atteso che il contesto competitivo non può più essere confinato ad una dimensione prettamente nazionale.

In particolare, la nuova Direttiva Europea sui Pagamenti definisce le possibilità operative dei nuovi entranti, ossia i TPP – Third Party Providers, e prevede una ripartizione delle responsabilità tra i soggetti coinvolti, disegnando il perimetro di interazione tra vecchi e nuovi operatori sul mercato.

Il consumatore avrà la possibilità di beneficiare di nuovi servizi finanziari erogati dai TPP, in quanto la direttiva impone alle banche di mettere a disposizione la propria infrastruttura a chi contribuisce al processo innovativo. In termini pratici, questo significa che qualunque innovatore potrà creare e definire nuovi servizi e proporli sul mercato facendo leva sui sistemi e le infrastrutture bancarie già esistenti. L'impatto in termini di abbattimento delle barriere all'entrata è sostanziale: si potrà inviare denaro via chat, avere un'app che gestisce le finanze accedendo ai conti e alle carte di credito, avere un'ampia scelta rispetto alle modalità di pagamento online.

b) Il ruolo dei Big data

È sempre più evidente che i dati sono destinati a svolgere un ruolo centrale nella rivoluzione digitale che stiamo vivendo. La loro importanza sta crescendo in modo esponenziale, in termini di uso, varietà, volume e velocità.

Come in altri settori, anche nel settore finanziario in senso lato i Big Data sono visti e interpretati come strumento in grado di sviluppare nuove opportunità, sia per i consumatori - che possono beneficiare di prodotti e servizi innovativi e maggiormente rispondenti alle loro necessità – sia per gli operatori nuovi e per quelli tradizionali che possono sviluppare nuovi e più sofisticati *business solutions* e quindi essere più competitivi.

Dal punto di vista delle imprese, conoscere meglio la clientela e le imprese concorrenti rappresenta una grande opportunità per migliorare prodotti e servizi. Ad esempio, nel settore assicurativo, la disponibilità di grandi quantità di dati sui comportamenti degli assicurati e la possibilità di elaborarli consente alle imprese di definire offerte più attraenti e maggiormente rispondenti alle esigenze dei consumatori, nonché di coprire tipologie di rischi e categorie di consumatori che fin ora non hanno trovato un'adeguata risposta ai propri bisogni assicurativi.

Tuttavia, appare necessario che il loro utilizzo venga attentamente studiato, per comprendere le implicazioni di natura concorrenziale e le ricadute sulla struttura dei mercati. Ciò al fine di evitare che si determinino alterazioni delle corrette dinamiche concorrenziali con conseguente perdita di benessere per i consumatori

Sul punto, l'attenzione istituzionale è massima: come noto, lo scorso giugno, l'Autorità Antitrust, l'Autorità per le Garanzie e nelle Comunicazioni e l'Autorità Garante per la protezione dei dati personali hanno avviato un'indagine conoscitiva congiunta riguardante l'individuazione di eventuali criticità connesse all'uso dei cosiddetti big data e la definizione di un quadro di regole in grado di promuovere e tutelare la protezione dei dati personali, la concorrenza dei mercati dell'economia digitale, la tutela del consumatore, nonché i profili di promozione del pluralismo nell'ecosistema digitale.

Dal punto di vista dell'AGCM, oggetto dell'indagine sono le dinamiche ed eventuali criticità concorrenziali dei mercati dell'economia digitale italiani connesse ai Big Data considerati quali input o asset idonei a creare e/o rafforzare il potere di mercato di alcuni operatori, generare effetti di *lock-in* per gli utenti e costituire barriere all'entrata. Si valuterà se ciò possa dar luogo a condotte anticoncorrenziali volte a escludere nuovi entranti sui mercati dell'economia digitale o favorire il coordinamento fra gli operatori presenti sui mercati. Inoltre, oggetto di attenzione è il possibile impatto dei Big Data su fattori concorrenziali attinenti alla sfera qualitativa dei servizi offerti, come il

livello di protezione dei dati garantito ai clienti, al fine di valutare la rilevanza di eventuali violazioni della normativa sulla privacy a fini concorrenziali.

Vorrei segnalare un ulteriore aspetto significativo dei nuovi scenari competitivi innescati dall'innovazione tecnologica: non solo l'attività del credito è esposta ai venti della concorrenza, ma anche un settore tradizionalmente e gelosamente riservato alle banche e ai controlli delle banche centrali come la moneta è oggi costretto a rivedere il proprio profilo. Faccio riferimento al fenomeno delle cripto-valute (*bit-coin*, ecc.) che consentono di effettuare pagamenti online. Si tratta, dunque, di sistemi alternativi, che riducono i costi di transazione. I problemi nascono dal fatto che sono transazioni caratterizzate da un certo grado di anonimato: quindi, c'è un problema di tracciabilità e di utilizzo per fini illeciti (riciclaggio) ed anche di tutela di chi ne fa uso, cioè dei clienti (perché la moneta virtuale ha un prezzo che varia continuamente). Tuttavia, il fenomeno è di assoluto rilievo se consideriamo che anche il bene più esclusivo e storicamente monopolistico quale la moneta è insidiato dallo sviluppo di forme di valuta alternativa.

c) Fintech e consumatore

Sotto altro profilo, i mutamenti tecnologici in atto stanno incidendo anche sul piano del rapporto banca/cliente, segnando la modifica del modello tradizionale di erogazione dei servizi e dei prodotti, e, di conseguenza, anche un mutamento del rapporto tradizionale banca-cliente. Intendo dire che la digitalizzazione sta avendo forti impatti sulla configurazione del modello di servizio dei principali operatori bancari, che sta evolvendo verso una più spiccata personalizzazione dei servizi offerti ed un maggiore coinvolgimento della clientela al fine di aumentarne il livello di fidelizzazione.

Tutto questo pone in termini del tutto nuovi il rapporto degli intermediari con la clientela e ha effetti anche sul piano competitivo, perché rafforza la capacità selettiva della domanda, la quale, però, risulta oggi esposta a nuovi rischi e insidie, come l'AGCM ha modo di verificare ogni giorno nella sua azione di contrasto alle pratiche scorrette nel settore.

Infatti, la disintermediazione che il web determina, e la perdita dell'elemento fiduciario implicito nella componente di servizio umana, in un settore complesso come quello finanziario, possono sottoporre i consumatori al rischio di insufficiente comprensione delle caratteristiche dei prodotti e servizi offerti, oltre a fornire occasione per la fornitura di prestazioni non richieste. In questo senso si giustificano gli interventi effettuati nei confronti di

tre compagnie assicurative on line per la preselezione automatica di alcune coperture accessorie rispetto a quella RC Auto, obbligatoria, e per il carattere non vincolante dei preventivi online, dal momento che la compagnia avrebbe potuto chiedere, dopo l'avvenuto pagamento del relativo corrispettivo da parte del consumatore, un'integrazione della documentazione e del prezzo per perfezionare e rendere operativo il contratto assicurativo⁵.

Lo stesso rischio è possibile nel mondo bancario: le recentissime decisioni che l'Autorità ha adottato in tema di anatocismo⁶ hanno evidenziato come uno strumento importante di condizionamento dei correntisti utilizzato al fine di indurli ad accettare l'addebito degli interessi passivi sul conto, con la conseguente maturazione di interessi, siano stati messaggi e procedure di autorizzazione on line rivolte agli utenti home banking.

Tema importante connesso con le nuove tecnologie è quello della sicurezza. Più che in altri settori, è necessario che i sistemi di cyber-security siano affidabili e tutelanti per gli utenti. Ma altrettanto importante è che gli operatori non abusino della disponibilità dei consumatori ad accettare in nome della sicurezza condizioni squilibrate o indesiderate, o comportamenti scorretti. Un esempio visto da vicino dall'Autorità ha riguardato un importante operatore del settore che avendo vincolato l'operatività del conto corrente on line all'utilizzo della propria carta di debito, indispensabile per generare i codici di accesso al conto, ha poi peggiorato le condizioni economiche connesse con la carta, costringendo dunque gli utenti a subire la modifica di prezzo per non compromettere la funzionalità del conto corrente⁷.

Con riferimento infine al fenomeno delle cripto-valute e specificamente alla possibilità di investimento in tali prodotti, l'Autorità è intervenuta accertando la natura piramidale del sistema di vendita OneCoin, in quanto il reclutamento di nuovi consumatori rappresentava il fine esclusivo dell'attività di diffusione vendita della criptomoneta e veniva fortemente incoraggiato attraverso il riconoscimento di svariati bonus, unica effettiva e reale remunerazione del programma⁸. La criptomoneta OneCoin, di cui non è stato possibile verificare l'esistenza e la consistenza, era solo il pretesto per un sistema che aveva esclusivamente come obiettivo (e si sosteneva attraverso) l'inserimento di altri consumatori: l'acquisto del kit di formazione celava

⁵ Cfr. casi AGCM (2015) PS8651 - *Linear-guida libera per tutti*; PS9167-*Zurich-Messaggio Ingannevole*; PS10011 - *Genialloyd-integrazioni di polizza*.

⁶ Cfr. casi AGCM (2017) PS1079 - *Unicredit-interessi anatocistici*; PS10791 - *Intesa Sanpaolo-interessi anatocistici*; PS10792 - *BNL-interessi anatocistici*.

⁷ Cfr. AGCM (2017) PS10593 - *Poste italiane-modifica condizioni conto bancoposta*.

⁸ Cfr. AGCM (2016) PS10550 - *Onecoin/one network services limited-vendita piramidale*.

invece la fee d'ingresso necessaria per entrare nel sistema e convincere altri consumatori della bontà del prodotto.

Il procedimento ha permesso di accertare la scorrettezza della pratica sia riguardo alle modalità gravemente ingannevoli con le quali erano prospettate le caratteristiche, i termini, le condizioni e l'apprezzamento della criptomoneta, facendo appunto leva sulla novità ed attrattività della materia, sia in quanto il sistema integrava una vendita a carattere piramidale annoverata dal Codice del Consumo tra le pratiche commerciali in ogni caso ingannevoli.

In conclusione, anche la tutela diretta del consumatore viene a svolgere una funzione cruciale per il corretto funzionamento dei mercati: infatti, migliorando la qualità del rapporto banca-cliente, essa è essenziale non solo perché accresce la fiducia nel sistema e contribuisce, alla stabilità dello stesso, ma anche in quanto rafforza la dinamica competitiva; inoltre, favorendo l'afflusso del risparmio verso il sistema finanziario, consente l'immissione dello stesso nel ciclo produttivo, alimentando così la crescita economica.